

УДК 332.21:658.115.31

О. С. Комарова,

здобувач,

*Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, м. Донецьк*

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПОРЯДКУ ЗАЛУЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ В ГОСПОДАРСЬКИЙ ОБІГ

На даний час земля розглядається не тільки як природне благо, але і як ресурс, який виконує відповідну капіталоутворюючу функцію. Земельні ділянки, особливо несільськогосподарського призначення, виступають базисом для розвитку підприємництва і сприяють залученню інвестицій у сферу міського господарства. Це стає можливим завдяки залученню земельних ділянок комунальної форми власності у сферу господарювання із використанням відповідних правових засобів. При цьому проблемним є питання залучення земельних ділянок у господарський обіг із використанням процедури зе-

мельних торгів. Саме вищенаведеним обумовлюється актуальність проведення даного дослідження.

Питання комерціалізації земельних ділянок державної та комунальної форм власності та проблеми, пов'язані із їх залученням у відносини у сфері господарювання, отримали відображення в роботах вітчизняних і зарубіжних вчених і практиків. Зокрема, можна виділити праці Д. Б. Горохова [1], Р. А. Джабраїлова [2], О. П. Соловцової [3], В. А. Устименка [4] тощо. Так, Д. Б. Горохов через призму російського законодавства розглядає особливості укладення угод, предметом яких виступає

© О. С. Комарова, 2010

земельна ділянка. На проблемах реалізації органами місцевого самоврядування господарської компетенції щодо комерційного використання земельних ділянок комунальної форми власності зупиняється Р. А. Джабраїлов. Економіко-організаційні аспекти продажу земельних ділянок державної та комунальної власності розкриває О. П. Соловцова. У свою чергу В. А. Устименко зупиняється на проблемах, які стосуються реалізації права комунальної власності на землю, і наводить способи їх вирішення. Проте недостатньо дослідженими та такими, що потребують подальшого аналізу, залишаються питання висвітлення новітніх підходів до порядку залучення земельних ділянок комунальної форми власності в господарський обіг.

Метою роботи є надання правової характеристики новел, які визначають порядок проведення земельних торгів.

Для досягнення поставленої мети були вирішені наступні завдання:

проаналізовано окремі наукові розробки та законодавство України в контексті досліджуваної тематики;

розроблено відповідні пропозиції в досліджуваній сфері.

Звісно, найбільш поширеними способами залучення земель комунальної форми власності у сферу господарювання слід визнати їх продаж і оренду. Безперечно, вказані способи характеризуються певною характерною саме для них специфікою, проте деякі процедурні вимоги мають спільний характер.

Зокрема, на даний час земельне законодавство України передбачає можливість здійснення продажу як земельної ділянки, так і права її оренди. При цьому такого роду господарські операції допускаються за умов дотримання органами місцевого самоврядування конкурентних засад через проведення земельних торгів.

Земельні торги проводяться у формі аукціону, про що зазначено в ч. 1 ст. 135 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. [5] Процедурною особливістю проведення земельних торгів є те, що:

по-перше, їх здійснює юридична особа, яка має дозвіл (ліцензію) на проведення земельних торгів, на підставі договору з відповідним органом місцевого самоврядування;

по-друге, порядок проведення земельних торгів має бути встановлений у законі.

З вищенаведеного на даний час жодний пункт не отримав практичної реалізації. Практика правозастосування, не дочекавшись вжиття з боку законодавця дієвих заходів щодо розробки ліцензійних умов і порядку проведення земельних торгів, наочно демонструє доволі високу активність учасників земельних правовідносин із приводу набуття права

власності та права оренди на земельні ділянки комунальної форми власності.

Пояснити таку жвавість земельного ринку досить важко, адже мало б все бути навпаки. Оскільки норми права про ліцензування діяльності із проведення земельних торгів і порядку їх здійснення відсутні, практика правозастосування повинна була б віддзеркалювати наслідки відсутності належної правової регламентації цих відносин. Втім це не стало перепорою на шляху фактичних дій органів місцевого самоврядування щодо проведення земельних торгів із метою відчуження прав власності та оренди на земельні ділянки комунальної форми власності. Не зрозумілими залишаються дії органів прокуратури, які мали б забезпечити дотримання вимог чинного законодавства України усіма суб'єктами правозастосування.

Але в будь-якому разі зазначені дії органів місцевого самоврядування навряд чи можна визнати вчиненими в межах, встановлених існуючим законодавством України. Адже, як зазначено в Конституції України від 28.06.1996 р., органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19) [6]. Підставою для здійснення органами місцевого самоврядування повноважень щодо проведення земельних торгів мали б виступити положення відповідного закону, на необхідності прийняття якого наголошено в ч. 5 ст. 137 Земельного кодексу України. Отже, будь-яких юридичних можливостей щодо проведення процедур земельних торгів органи місцевого самоврядування позбавлені.

Виправити цю ситуацію, окрім як шляхом прийняття спеціального закону, уявляється вкрай важким і проблематичним навіть із посиланням на окремі норми Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікованої Законом України від 15.07.1997 р. Адже, як зазначено у ч. 2 ст. 4 Хартії, органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Як раз встановлення порядку проведення земельних торгів щодо відчуження земельних ділянок державної та комунальної форми власності або прав на них віднесено до сфери відання парламенту, оскільки регламентація цих відносин можлива лише в межах закону.

У той же час непоодинокими є випадки прийняття органами місцевого самоврядування локальних нормативних актів, в яких визначається порядок проведення земельних торгів. Зокрема, у м. Києві, Донецьку, Харкові, Дніпропетровську, Житомирі відповідні акти прийнято у 2005—

2008 рр. Така правотворчість, звісно, не може не викликати зауважень щодо повноти та чіткості дотримання вимог чинного законодавства України. Втім прийняття таких актів власно сприяє позиція фахівців Державного комітету України із земельних ресурсів. Зокрема, останні дотримуються думки про можливість прийняття на сесіях рад тимчасових положень про порядок проведення земельних аукціонів [7, с. 13]. Безперечно, подібна інтерпретація норм земельного законодавства України має провокуючий характер і спрямовує дії органів місцевого самоврядування у неправове русло.

Спроби визначити порядок проведення земельних аукціонів у формі, відмінній від закону, слід визнати такими, що не відповідають Конституції України. Саме такого висновку дійшов Конституційний Суд України у конституційному провадженні зі справи про земельні аукціони, коли розглядав на предмет відповідності Конституції та законам України Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17.04.2008 р. У рішенні Конституційного Суду України від 11.11.2008 р. було визнано неконституційною норму п. 1 вказаної Постанови про затвердження порядку проведення земельних аукціонів через перевищення Урядом України своїх повноважень і порушення вимог Конституції України щодо закріплення виключно законами України питань правового режиму власності, у тому числі земельної.

Здавалося б, що питання щодо можливості проведення земельних торгів у порядку іншому, ніж це має бути встановлено у законі, зокрема на підставі актів Кабінету Міністрів України, є вичерпаним. Проте не все так просто.

У Законі України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27.04.2010 р. знаходимо норму, якою парламент України, по суті, делегує права з врегулювання кола питань, що відносяться до його компетенції, центральному органу виконавчої влади — Кабінету Міністрів України. Зокрема, у ст. 80 Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» зауважено про те, що до прийняття закону, який врегулює порядок продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення державної чи комунальної власності або прав на них на конкурентних засадах (земельних торгах), продаж зазначених земельних ділянок здійснюється у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України [8].

Втім подібного роду делегування повноважень суперечить Конституції України в частині визнання, прийнятого ще з часів Ш. Монтеск'є, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Кожна гілка влади виконує свої особливі повноваження, делегування яких може призвести до правового безладдя у країні. Не даремно у ст. 124 Конституції Ук-

раїни підкреслено недопустимість делегування функцій судів будь-яким органам або особам. Можливість делегування Верховною Радою України повноважень іншим органам не передбачена Конституцією України, як і не встановлено її компетенції змінювати рівень правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, встановлений у ст. 92 Основного Закону. Адже, Конституційний Суд України у своєму рішенні від 11.11.2008 р. цілком справедливо відзначив, що питання проведення земельних торгів є ключовим у визначенні правового режиму земельної власності, оскільки стосується підстав набуття права власності на земельні ділянки державної та комунальної форм власності.

Отже, приймаючи Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік», Верховна Рада України всупереч конституційно-правовим нормам закріпила можливість вирішення питання правового режиму земельної власності на підзаконному нормативному рівні. Крім того, норма Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» відверто суперечить положенню ч. 5 ст. 137 Земельного кодексу України, яке визнає, що тільки закон є тим документом, де має бути визначено порядок проведення земельних торгів.

Звісно, така ситуація мала б стати підґрунтям для відкриття конституційного провадження, проте поки що реакція суб'єктів права на конституційне подання відсутня. Звісно, за таких умов норма ст. 80 Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» не могла не отримати відповідного розвитку, що, зокрема, знайшло вияв у прийнятті Кабінетом Міністрів України Постанови «Про затвердження Порядку продажу у 2010 році земельних ділянок несільськогосподарського призначення на земельних торгах» (далі — Порядок) від 02.09.2010 р. [9].

Як зазначено у «Загальних положеннях» Порядку, його норми визначають процедуру підготовки, організації та проведення земельних торгів у формі аукціону (далі — аукціон) для продажу вільних від забудови земельних ділянок несільськогосподарського призначення державної та комунальної власності (прав на земельні ділянки). Проте, про всяк випадок, зазначено, що сфера дії Порядку не поширюється на продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них у випадках, встановлених Земельним кодексом України. Але добре відомим є те, що такі випадки не передбачені у Земельному кодексі України, оскільки не було передбачено потенційної можливості врегулювання питань проведення земельних торгів на підзаконному рівні. Втім така обмовка в корені не змінює значення прийнятого Порядку — встановлення процедури підготовки, організації та проведення земельних торгів. І це всупереч Конституції та законам (Земельному кодексу) України.

У зв'язку з цим виникає питання: які наслідки може породжувати «умовно законний» документ? Адже в даному випадку має місце класична ситуація, коли правознавці висловлюються про існування «неправового закону», тобто такого акта, який за сутністю і змістом суперечить принципу верховенства права. Вказаний принцип отримав віддзеркалення у ст. 8 Конституції України і який проголошує найвищу юридичну силу Основного Закону і вимагає відповідності законів та інших нормативно-правових актів конституційно-правовим нормам. Звісно, норма ст. 80 Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» і положення Порядку як такі, що суперечать Конституції України, не можуть або принаймні не повинні породжувати правомірних наслідків. Не матимуть законного характеру також договори купівлі-продажу земельних ділянок (або прав на них), оскільки їх укладення базується на результатах проведення земельних торгів відповідно до порядку, який визначений всупереч вимогам Конституції та законів України.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, можна дійти висновку про необхідність надання науковою громадськістю, суб'єктами правозастосування й органом конституційної юрисдикції правової оцінки результатам правотворчої роботи загальнодержавного та локального рівнів у частині визначення у спосіб, що суперечить Конституції та законам України, порядку проведення земельних торгів із продажу земельних ділянок державної та комунальної форм власності.

Підґрунтя для проведення подальших досліджень можуть скласти питання вдосконалення земельного законодавства України щодо проведення земельних торгів.

Література

1. Горохов Д. Б. Правовое регулирование сделок с земельными участками : автореф. дис. на соискание

ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Природоресурсное право; Аграрное право; Экологическое право» / Д. Б. Горохов ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М., 1998. — 23 с.

2. Джабраїлов Р. А. Правові проблеми залучення земельних ділянок комунальної форми власності у господарський обіг / Р. А. Джабраїлов // Економіка та право. — 2008. — № 1 (20). — С. 103–108.

3. Соловцова О. П. Організація продажу земельних ділянок державної та комунальної власності / О. П. Соловцова // Економіка будівництва і міського господарства. — 2010. — Т. 6. (№ 1). — С. 39–44.

4. Устименко В. А. Коммунальная собственность городов на землю: проблемы и решения / В. А. Устименко // Город, регион, государство: экономика-правовые проблемы : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. — Донецк : Изд-во «Вебер» (Донецкое отделение), 2009. — Том 1. — С. 90–95.

5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — (Зі змін. та допов.).

6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — (Зі змін. та допов.).

7. Тимчасові положення про аукціони, затверджені радами, ніхто не відмінив // Землевпорядний вісник. — 2008. — № 4. — С. 13.

8. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України від 27.04.2010 р. № 2154-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 32. — Ст. 1155.

9. Про затвердження Порядку продажу у 2010 році земельних ділянок несільськогосподарського призначення на земельних торгах : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2010 р. № 805 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Подано до редакції 23.09.2010 р.