

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО РОЗПОРЯДЖЕННЯ ЗЕМЛЯМИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

Розглянуто проблемні питання реалізації органами місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями комунальної власності. За результатами проведеного дослідження наведено пропозиції щодо усунення проблем, які виникають на практиці при реалізації органами місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями комунальної власності.

Ключові слова: земельні ділянки, органи місцевого самоврядування, комунальна власність, розмежування земель.

Запровадження і здійснення земельної реформи в Україні, прийняття 25 жовтня 2001 р. Земельного кодексу України створило правові умови для формування нової форми власності на земельні ділянки, а саме — комунальної форми власності на землю. Однак на сьогоднішній день земельну реформу ще й досі не завершено, не здійснено розмежування земель державної та комунальної власності. Тому комунальна власність на землю існує фактично лише де-юре. Через це на практиці виникає багато проблем щодо реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень у сфері земельних відносин.

Питанням формування комунальної власності на землю, розмежування земель державної та комунальної власності присвячено роботи Т. Бухальської [1], М. Воскобійник [2], А. Євстигнєєва [3], П. Кулинич [4], А. Мартина [5], П. Черняги [1], Ю. Шемшученка [4] та ін. У роботах зазначених науковців розглядалися питання визначення поняття розмежування земель державної та комунальної власності, аналіз законодавчого забезпечення розмежування земель державної та комунальної власності, наголошувалось на необхідності удосконалення діючого законодавства з цих питань. Проте питання здійснення органами місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями комунальної власності, розмежування земель державної та комунальної власності ще й досі залишаються невирішеними.

Наведене свідчить про актуальність обраної теми дослідження і про необхідність її подальшого вивчення й дослідження.

Стаття 142 Конституції України [6] встановлює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл,

селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Відповідно до ст. 83 Земельного кодексу України [7] землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю.

Частина 4 ст. 83 Земельного кодексу України встановлює, що територіальні громади набувають землю в комунальну власність у разі передачі їм земель державної власності.

Стаття 117 Земельного кодексу України зазначає, що передача земельних ділянок державної власності в комунальну власність провадиться в порядку, встановленому цим Кодексом для юридичних осіб.

Крім того, виникнення комунальної форми власності на землю пов'язано зі здійсненням розмежування земель державної та комунальної власності.

Так, в Україні прийнято Закон України від 05.02.2004 р. №1457-IV «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [8].

Згідно зі ст. 1 зазначеного Закону розмежування земель державної та комунальної власності полягає у здійсненні організаційно-правових заходів щодо розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави, а також щодо визначення і встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної та комунальної власності.

Незважаючи на прийняття спеціального Закону, який визначає правові засади розмежування земель державної та комунальної власності, розмежування земель державної та комунальної власності в Україні ще досі не здійснено.

Метою даної статті є виявлення проблем здійснення розмежування земель державної та комунальної власності, висвітлення окремих проблемних питань здійснення органами місцевого самоврядуван-

ня повноважень щодо розпорядження землями, що виникають на практиці через відсутність розмежування земель державної та комунальної власності, розробка відповідних пропозицій із вдосконалення правового регулювання зазначеної сфери відносин.

За даними Державного агентства земельних ресурсів, в Україні (далі за текстом — Держземагенство) розмежуванню підлягає 29,12 млн га земель. Органи місцевого самоврядування й органи виконавчої влади прийняли 3878 рішень щодо розмежування земель державної та комунальної власності на площу 6,79 млн гектарів. Згідно з прийнятими рішеннями замовлено 956 проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності на загальну площу 1,57 млн гектарів. Із загальної кількості замовлених проектів землеустрою затверджено 73 на загальну площу 165,91 тис. гектарів [9].

На сьогоднішній день жодного гектара землі офіційно не передано до комунальної власності.

Погоджуючись з Т. Бухальською, П. Чернягою стверджуємо, що розмежування земель державної та комунальної власності є одним з основних напрямів земельної реформи [1, с. 265].

Основною причиною уповільнення робіт з розмежування земель державної та комунальної власності є недостатність фінансування робіт на здійснення такого розмежування. Проте це не єдиний чинник, який гальмує процес розмежування земель державної та комунальної власності. Як зазначає Голова Держземагенства України, основні об'єктивні причини, які стримують проведення робіт з розмежування земель державної та комунальної власності, це:

1. Незаінтересованість органів місцевого самоврядування у проведенні розмежування земель і, як наслідок, низький рівень фінансування таких робіт із місцевого бюджету.

2. Недосконалість Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» в частині:

2.1. Повноважень щодо прийняття рішень про розмежування земель державної та комунальної власності;

2.2. Необхідності посвідчувати право комунальної власності державним актом і виносу меж земельних ділянок в натуру (на місцевість);

2.3. Відсутності остаточного терміну завершення розмежування земель державної та комунальної власності.

2.4. Невідповідності вимог Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» та вимог Земельного кодексу України [10].

Прикладом існування зазначених проблем щодо розмежування земель державної та комунальної власності є справа № 5015/2583/11 за позовом Стрілківської сільської ради Перемишлянського району

Львівської області, с. Стрілки до Перемишлянської районної державної адміністрації, м. Перемишляни про визнання права комунальної власності, яка розглядалася господарським судом Львівської області.

Так, сесією Стрілківської сільської ради було прийнято рішення про розмежування земель державної та комунальної власності на території Стрілківської сільської ради. На виконання вказаного рішення за замовленням Стрілківської сільської ради проектною організацією було виготовлено проект землеустрою щодо розмежування земель. Вказаний проект землеустрою погоджений Стрілківською сільською радою, Перемишлянською районною радою, Львівською обласною радою та затверджений головою Львівської обласної державної адміністрації. Для отримання документа, що посвідчує право комунальної власності, Стрілківська сільська рада звернулася з відповідним листом до Перемишлянської районної державної адміністрації. Однак остання листом відмовила в оформленні такого документа, посилаючись на відсутність затвердженої Кабінетом Міністрів України форми бланку державного акта. У зв'язку з відмовою у виготовленні державного акта Стрілківська сільська рада не має можливості зареєструвати право територіальної громади на землю, що створює перешкоди у здійсненні права комунальної власності на землю [11].

Даний приклад свідчить, що невирішеність проблем у сфері здійснення розмежування земель державної та комунальної власності негативно впливає на формування такої форми власності на земельні ділянки, як комунальна власність.

Пунктом 12 Перехідних положень Земельного кодексу України встановлено, що до розмежування земель державної та комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями (крім земель, переданих у приватну власність, і земель, зазначених в абзаці другому цього пункту) в межах населених пунктів здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради з урахуванням вимог абзацу третього цього пункту, а за межами населених пунктів — відповідні органи виконавчої влади.

Проте, навіть наявність цієї норми у чинному законодавстві не вирішує проблем розпорядженнями земельними ділянками, які існують на практиці.

Зі змісту наведеного положення Земельного кодексу України можна зробити висновок, що основою для здійснення розпорядженнями землями в межах населених пунктів відповідними радами чи органами виконавчої влади є межі адміністративно-територіальних одиниць.

За інформацією Держземагенства, в Україні налічується 29,8 тис. населених пунктів. Станом на 1 січня 2011 р. встановлено межі лише у 16 738 населених пунктах, що становить 56 % від їх загальної кількості [12].

Це негативно впливає на здійснення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування повноважень у сфері земельних правовідносин, сприяє виникненню земельних правопорушень при розпорядженні землями тощо, оскільки при відсутності чіткого визначення меж адміністративно-територіальних одиниць на практиці виникають проблеми, пов'язані з тим, який саме орган має розпоряджатися відповідними земельними ділянками.

Так, Ворошиловським районним судом міста Донецька розглядалася справа № 2а-63/2010 за позовом заступника прокурора Донецької області — прокурора міста Донецька до Донецької міської ради про визнання рішення протиправним і його скасування [13]. Донецькою міською радою було прийнято рішення щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою про надання земельної ділянки у власність у Ленінському районі міста Донецька. Однак прокурор вважає, що рішення прийнято неправомірно, оскільки земельна ділянка, зазначена в рішенні, знаходиться за межами міста, а тому розпоряджатися нею має не Донецька міська рада, а відповідний орган виконавчої влади.

Даний спір виник через те, що в місті Донецьку (як і в багатьох інших населених пунктах України) немає чітко встановлених меж відповідно до процедури, визначеної чинним законодавством.

Отже, сьогодні гостро стоїть проблема здійснення розмежування земель державної та комунальної власності, чіткого встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць для вирішення проблеми реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у сфері земельних правовідносин.

Тому необхідно внести відповідні зміни в законодавство, що регулює питання здійснення розмежування земель державної та комунальної власності.

7 липня 2011 р. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про Державний земельний кадастр» [14], який пунктом 5 Прикінцевих і перехідних положень вніс зміни до Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» а саме — з 01.01.2013 р. ст. 14 зазначеного закону, яка передбачає, що право комунальної власності на землю посвідчується державним актом, втрачає свою дію. Однак залишається не зрозумілим, яким чином повинно здійснюватися розмежування земель державної та комунальної власності до 01.01.2013 р. при відсутності затвердженого зразка державного акта на право комунальної власності.

Також для прискорення здійснення розмежування земель державної та комунальної власності Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України внесено Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо спро-

щення процедури розмежування земель державної та комунальної власності)» від 06.09.2011 р. № 9104 [15].

Даний законопроект передбачає спрощення і прискорення здійснення розмежування земель державної та комунальної власності.

Так, позитивними змінами, які пропонують розробники Проекту Закону, є:

здійснення розмежування земель державної та комунальної власності згідно із затвердженими проектами землеустрою;

встановлення часу виникнення права комунальної власності на землю, а саме — з моменту внесення відповідних відомостей до державного земельного кадастру та державної реєстрації такого права в порядку, встановленому законодавством, у відповідності до затвердженого проекту землеустрою;

усунення існуючої невідповідності положень Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» та Земельного кодексу України щодо питання визначення земель, які відносяться до комунальної та державної власності;

встановлення остаточного терміну розмежування земель державної та комунальної власності 1 січня 2015 р.

Проте даний законопроект містить і певні недоліки. Так, є незрозумілим, що мали на увазі розробники Проекту Закону при встановленні можливості фінансування робіт із розмежування земель державної та комунальної власності не лише за рахунок відповідних бюджетів, а й за рахунок інших джерел, не заборонених законом. Вважаємо, що потрібно більш конкретно встановити види джерел, з яких може здійснюватися фінансування робіт щодо розмежування земель державної та комунальної власності.

Також вважаємо за недоцільне вносити зміни, які скасовують державний акт на посвідчення права комунальної власності, адже відповідні зміни вже зроблені прийняттям Закону України «Про Державний земельний кадастр».

Вважаємо, що норма, яка передбачає, що усі землі державної власності, які не були до встановленого терміну передані в комунальну власність, залишаються в державній власності, підлягає виключенню, оскільки залишення не розмежованих земель у державній власності стане обмеженням прав територіальної громади на здійснення розпорядження землями комунальної власності та обмеженням прав органів місцевого самоврядування як представників відповідних територіальних громад, адже здійснення процесу розмежування земель державної та комунальної власності залежить перш за все від здійснення фінансування на проведення таких робіт, яке держава, як свідчить практика останніх років, недостатньо проводить.

Незважаючи на позитивні зміни, які пропонуються Проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності)», даний законопроект ще досі не прийнято, 01.11.2011 р. за результатами розгляду його повернуто на доопрацювання.

Крім того, необхідно прискорити роботи зі встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць, адже саме межі адміністративно-територіальних одиниць є основою для здійснення розмежування земель державної та комунальної власності.

Підсумовуючи викладене, можна дійти наступних висновків:

1. До сьогоднішнього дня органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати повноваження щодо розпорядження землями комунальної власності через відсутність розмежування земель державної та комунальної власності.

2. Уповільнення робіт із розмежування земель державної та комунальної власності пов'язано з низкою проблем, а саме: недостатність фінансування робіт на здійснення такого розмежування, необхідність посвідчувати право комунальної власності державним актом і виносу меж земельних ділянок в натуру (на місцевість); відсутність нормативно-правових актів, що чітко визначають порядок розмежування земель, еталону відповідної технічної документації, невизначення меж адміністративно-територіальних одиниць.

3. Відсутність встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць, розмежування земель державної та комунальної власності породжує низку практичних проблем у діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаних з тим, який саме орган має розпоряджатися тією чи іншою земельною ділянкою при відсутності встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць, сприяє виникненню земельних правопорушень при розпорядженні землями тощо.

4. Для усунення зазначених проблем необхідно внести відповідні зміни в законодавство.

5. Частково дані зміни вже зроблені. Так, з 01.01.2013 р. Законом України «Про Державний земельний кадастр» скасовується державний акт на право комунальної власності. Також на розгляд Верховної Ради України внесено Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності)», який передбачає низку позитивних змін, які прискорять здійснення розмежування земель державної та комунальної власності. Але 01.11.2011 р. його направлено на доопрацювання.

Підґрунтя для подальших досліджень можуть скласти питання поглиблення теоретичних розро-

бок зі вдосконалення діючого законодавства з питань здійснення розмежування земель державної та комунальної власності, реалізації органами місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями комунальної власності.

Список використаної літератури

1. Бухальська Т. Аналіз законодавчого забезпечення розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів / Т. Бухальська, П. Черняга // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва : зб. наук. пр. Західного геодезичного товариства УТГК: до 16-ої річниці професійного свята працівників геології, геодезії та картографії України. Випуск 1 (21) / Західне геодезичне товариство України товариства геодезії та картографії ; головний ред. І. С. Тревого. — Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2011. — С. 265–270.

2. Воскобійник М. В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / М. В. Воскобійник ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2006. — 186 с.

3. Євстигнєєв А. Правове регулювання у сфері використання земель / А. Євстигнєєв // Правовий тиждень. — 2009. — № 18–19 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1101>.

4. Шемшученко Ю. С. Розмежування земель державної та комунальної власності: потрібен новий закон / Ю. С. Шемшученко, П. Ф. Кулинич // Наука та інновації. — 2010. — Т. 6. — № 2. — С. 87–93.

5. Мартин А. Розмежування земель державної та комунальної власності: нова концепція / А. Мартин, С. Гушик, Л. Гунько // Землевпорядний вісник. — 2011. — № 11. — С. 5–12.

6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. — 2010. — № 72. — Ст. 2598.

7. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3. — Ст. 27.

8. Про розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 05.02.2004 р. № 1457-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 35. — Ст. 411.

9. Розмежування земель державної та комунальної власності потребує коштів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.zsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2283:2011-05-30-15-03-41&catid=43:2010-11-28-09-53-22&Itemid=69.

10. Пояснювальна записка до Проекту Закону від 06.09.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41060.

11. Рішення господарського суду Львівської області за позовом Стріківської сільської ради Перемишлянсь-

кого району Львівської області до Перемишлянської районної державної адміністрації (Справа № 5015/2583/11) від 11 липня 2011 р. [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18120786>.

12. Держземагенство хоче визначити прозору, просту і зрозумілу процедуру встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244685825&cat_id=244277212.

13. Рішення Ворошиловського районного суду м. Донецька за позовом заступника прокурора Донецької області — прокурора міста Донецька до Донецької міської ради (Справа № 2а-63/2010) від 14 ве-

ресня 2010 р. [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11535176>.

14. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI // Голос України. — 2011. — № 145.

15. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності)» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41060.

Стаття надійшла до редакції 06.02.2012 р.

УДК 332.15

О. В. Ставицький,

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

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

На підставі аналізу юридичної літератури та чинного законодавства України досліджено особливості здійснення господарської діяльності в державному секторі економіки. Особливу увагу приділено здійсненню державного підприємництва, запропоновано відповідні зміни до чинного законодавства України.

Ключові слова: державний сектор економіки, господарська діяльність, державне підприємство.

Важливу роль у сучасній економіці відіграє державний сектор економіки. Величина державного сектора в кожній країні різна і визначається низкою взаємопов'язаних факторів, у тому числі: умовами, які історично склалися, культурними традиціями країни, якісним станом економіки на даному етапі її функціонування, місцем у світових господарських зв'язках, конкурентоспроможністю національної економіки.

Суб'єкти господарювання державного сектора економіки вирішують завдання як загальноекономічні (наприклад, підтримка галузей, важливих з погляду національної економіки, забезпечення нормального функціонування економічної інфраструктури), так і соціальні (надання населенню пільгових послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, розширення працевлаштування без-

робітних та ін.). Тому господарська діяльність в державному секторі економіки має особливе значення.

Окремі питання стосовно господарювання в державному секторі економіки завжди приваблювали науковців і знайшли своє відображення як в економічній (О. Головінов [1], Д. Медведєв [2]), так і юридичній літературі (І. Бондаренко [3], О. Віхров [4], В. Лаптев [5], І. Любімов [6], О. Черненко [7]). Так, О. М. Головінов визначає державний сектор економіки єдиною, цілісною системою об'єктів державного господарства і суб'єктів державного господарювання в ринковій економіці, як її неминучий результат, з одного боку, і в цій своїй якості як сутнісну передумову її ефективного функціонування, з іншого боку. У свою чергу, Д. М. Медведєв під державним сектором економіки розуміє сукупність економічних об'єктів, сформованих на основі або за

© О. В. Ставицький, 2012