

Верхов. Ради України. – 1992. – № 14. – Ст. 186. 10. Про фермерське господарство: Закон України від 19.06.2003 р., № 973-ІУ // Голос України. – 2003 р. – № 139 (3139). 11. Титова Н.І. Фермер і закон. – Львів: Львівськ. держ. університет ім. І. Франка, 1996. – 126 с. 12. Чубуков В.Г. Земельное право России: Курс обзорных лекций. – М.: Юристъ, 1999. – 263 с.

Надійшла до редакції 30.10.2003 р.

УДК 349.4

*Т.В. Лісова, аспірантка
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ЗЕМЛЕУСТРІЙ ЯК ПРАВОВА ФОРМА РОЗМЕЖУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Поява багатоманітних форм власності на землю, ліквідація виключної державної власності у цій сфері – елементи проведення земельної реформи в Україні, які є досить суперечливими й породжують значний масив проблем соціально-економічного, політичного, ідеологічного та правового характеру. Зміни, що відбуваються сьогодні стосовно власності на землю, є складовою частиною економічної реформи, здійснюваної в країні у зв'язку з переходом економіки держави до ринкових відносин.

Однією з найбільш гострих правових проблем є виникнення комунальної власності на землю в результаті розмежування земель державної і комунальної власності.

Відповідно до “Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки”, схвалених Указом Президента України від 30 травня 2001 р., розмежування земель державної і комунальної власності – один з напрямків реалізації земельної реформи в країні [8; 2001. – № 22. – Ст. 34]. Становлення комунальної власності на землю відбувається в досить складних умовах за наявності значних прогалин у правовому полі. Досі не прийнято закон “Про розмежування земель державної і комунальної власності”. “Тимчасовий порядок розмежування земель права державної і комунальної власності” [8; 2002. – № 31. – Ст. 1482], затверджений постановою Кабінету Міністрів від 1 серпня 2002 р., не вирішує всіх питань, що є причиною проблем, виникаючих передовсім у відносинах між місцевими органами державного управління й органами місцевого самоврядування.

Проекти формування земель комунальної власності територіальних громад і розмежування земель державної й комунальної власності в населених пунктах є складниками проведення землеустрою на місце-

вому рівні. У зв'язку з чим вироблення критеріїв, підходів, механізмів процедур і порядку здійснення цього процесу викликає теоретичний інтерес і набуває практичної значущості, а сама проблема розмежування земель на землі державної й комунальної власності потребує негайного вирішення.

Особливе місце серед питань, що стосуються зазначеної проблеми займає аналіз землеустрою як правової форми розмежування земель. Будучи новелою чинного земельного законодавства, потребує окремої уваги, оскільки при здійсненні цього процесу їй відводиться вирішальна роль.

Трансформація земельно-правових відносин, зокрема відносин власності на землю, викликає значний інтерес у науковців. Розробка проблеми теорії та практики становлення комунальної власності на землю, її відмежування від земель державної власності відіграє досить вагому роль [1 – 2; 4 – 7; 9]. Фахівцями в галузі земельного права було зроблено спробу визначити сутність права комунальної власності на землю, встановити в загальному вигляді критерії й підходи до розмежування земель, проте ще й дотепер не вироблено конкретних підходів, механізмів і порядку вказаного процесу.

Раніше в Україні не існувало комунальної власності. Чинна Конституція України закріпила право територіальних громад сіл, селищ, міст і районів у містах мати землю у власності (ст. 142), що послужило підґрунтям для низки науковців стверджувати, що комунальна форма власності на землю в державі існує. До речі, їх думки щодо сутності цієї форми власності досить різнилися. Деякі дослідники вважають її різновидом державної форми власності на землю, тому що від імені територіальної громади нею розпоряджається орган місцевого самоврядування [4, с. 9]. Вбачається, що в цьому питанні слід підтримати точку зору В.І. Андрейцева та його однодумців – фахівців Інституту землеустрою Української академії аграрних наук, які вважають право комунальної власності на землю самостійною формою власності поряд з державною і приватною [1; 4, с. 9].

У зв'язку із введенням у дію чинного Земельного кодексу України (далі – ЗК), який закріпив на законодавчому рівні комунальну власність на землю, стало можливим на офіційному рівні вести мову про формування й існування саме цієї форми власності. До набуття чинності ЗК більшість державних, комунальних та інших підприємств не мали державних актів на право користування земельними ділянками, а їх межі не завжди були визначені чи зафіксовані в натурі. Прийняття ж ЗК України формально змінило власника відповідних земель і порядок користування ними, хоча фактично земель комунальної власності, від-

межованих від інших земель, поки що не існує, а причиною цього є певний правовий вакуум.

Відповідно до ст. 83 ЗК України землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, становлять комунальну власність. У комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної і державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. Ця ж стаття визначає окремі категорії земель, що належать до земель комунальної власності і не можуть передаватись у приватну власність. За своїм правовим станом указані землі виконують переважно громадські функції на користь жителів конкретного населеного пункту, використовуються для належних умов життя його мешканців, діяльності органів місцевого самоврядування або належать до земель, які мають особливу функцію (наприклад, екологічну, історико-культурну тощо). Вважаємо, що слід погодитися з думкою О.Г. Бондаря, що саме споріднена сутність державної й комунальної власності щодо задоволення насамперед державних і громадських інтересів ускладнює опрацювання чітких критеріїв поділу землі [2, с.80]. П.Ф. Кулинич справедливо відносить зазначені форми власності на землю до категорії "публічна власність" [6, с. 93, 94].

Чинний ЗК України містить низку базових положень стосовно формування комунальної власності на землю, як-от:

а) чітке закріплення переліку видів земель, які при розмежуванні не можуть передаватись з державної в комунальну власність;

б) рішення про розмежування земель у межах населених пунктів приймають сільські, селищні, міські ради за погодженням з органами виконавчої влади, а за їх межами – органи виконавчої влади за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування;

в) закріплення повноважень Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій щодо визначення меж земельних ділянок органів державної влади, державних органів освіти;

г) перелік джерел фінансування витрат, пов'язаних з розмежуванням земель. Із введенням у дію ЗК України виникла нагальна потреба у прийнятті закону "Про розмежування земель державної і комунальної власності".

Необхідно зауважити, що зазначений раніше Тимчасовий порядок розмежування земель прийнято всупереч Конституції України, яка закріпила визначення правового режиму власності виключно законами України (ст. 92), не враховуючи вимоги ЗК. А цим нормативно-правовим актом було збільшено на шість видів перелік земель, які не

можуть бути передані в комунальну власність, чим суттєво були звужені права територіальних громад, надані Кодексом [7, с.3]. Замість сільських, селищних, міських рад, яким доручалося приймати рішення про розмежування земель у межах населених пунктів, ці функції чомусь було передано Кабінету Міністрів України у містах Києві, Севастополі, містах обласного значення, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим та обласним державним адміністраціям – в інших випадках. Всупереч ст. 185 ЗК України, яка відносила вчинення дій у сфері землеустрою до функцій державних та інших землепорядних організацій, зазначений Тимчасовий порядок про розмежування земель поклав право проведення цієї процедури на державні органи земельних ресурсів. Він, зокрема, доручив Державному комітету до земельних ресурсів України визначити порядок виконання цих робіт. Таким чином органи місцевого самоврядування були фактично відсторонені від функцій щодо розпорядження землею в межах своїх населених пунктів.

Відповідно до Закону України "Про землеустрій" підготовка проектів щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і розмежування земель державної й комунальної власності населених пунктів є складовою частиною землеустрою на місцевому рівні [3; 2003. – № 36. – Ст. 282]. Ці проекти визначають місце розташування й розміри земельних ділянок, що знаходяться в державній власності, у власності територіальної громади, юридичних і фізичних осіб за категоріями земель, а також правове, організаційне і фінансове забезпечення, строки реалізації та економічну, соціальну й екологічну ефективність розмежування земель державної й комунальної власності (ст. 49). Указаний Закон не закріплює порядку розмежування земель, покладаючи це завдання на майбутній Закон "Про розмежування земель державної і комунальної власності", проект якого розробляють фахівцями Інституту землеустрою Української академії аграрних наук. Згідно з проектом цього Закону розмежування земель державної й комунальної власності полягає у здійсненні організаційно-правових заходів щодо поділу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави, а також стосовно визначення і встановлення в природі, (на місцевості) меж земельних ділянок державної й комунальної власності. Цілком очевидно, що автори проекту виходили з того, що відповідно до ст. 13 Конституції України від імені Українського народу право власника на землю здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування, що свідчить про їх рівність прав на землю, тому право територіальних громад не може бути похідним від права держави. Передачу земель з однієї форми власності до іншої може бути здійснено лише за умов, коли землі державної власності

будуть розмежовані на землі територіальних громад і держави. Що стосується визначення суб'єктів права власності на землі державної і комунальної власності, а також категорій цих земель, то зазначений проєкт містить положення, тотожні чинному ЗК України. При цьому варто зауважити, що згідно з проєктом до земель комунальної власності належать і земельні ділянки, на яких розміщуються об'єкти нерухомого майна, яке є спільною власністю територіальної громади й держави. Підтверджує зазначений законопроєкт і положення ЗК щодо повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування по розмежуванню земель державної й комунальної власності.

Відповідно до законопроєкту розмежування земель державної та комунальної власності повинно здійснюватися на таких засадах:

а) забезпечення безпеки держави, поєднання державних і місцевих інтересів;

б) безоплатність;

в) обгрунтованість;

г) досягнення збалансованого співвідношення екологічних та економічних інтересів суспільства, забезпечення раціонального використання й охорони земель.

На жаль, у проєкті Закону не знайшли свого відбиття наступні важливі принципи, як-то:

– пріоритет належності земель у межах населеного пункту територіальній громаді, за його межами – державі;

– принцип відповідальності органу місцевого самоврядування за раціональне й ефективне використання комунальних земель, їх збереження й захист від деградації;

– принцип оптимальності, який полягає в досягненні оптимального співвідношення в землекористуванні в межах населеного пункту різних форм прав власності на землю, забезпеченні виконання завдань, що стоять перед суб'єктами права державної й комунальної власності на землю та їх інтересів та ін.

У проєкті Закону визначено порядок розмежування земель державної і комунальної власності, який складається з декількох етапів:

а) укладення угоди між замовниками (органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади) й розробниками (державними або комунальними землевпорядними організаціями) щодо розроблення проєктів розмежування земель;

б) погодження проєктів з органами земельних ресурсів, виконавчими органами рад та місцевих державних адміністрацій і затвердження сесіями сільських, селищних, міських, обласних рад.

в). встановлення в натурі (на місцевості) меж земель державної й комунальної власності;

г) посвідчення меж земель державними актами України.

Передбачає законопроект і фінансування робіт, пов'язаних з розгляданою процедурою. Так, витрати, пов'язані з розмежуванням земель у межах населених пунктів здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, а за їх межами – за рахунок коштів Державного бюджету України.

Важко майбутнього Закону вважаємо переконання розробників у тому, що вирішувати спори при розмежуванні земель можна лише в судовому порядку. Доцільним було б закріпити в ньому погоджувальну процедуру розв'язання таких спорів заінтересованими сторонами за участю створеної погоджувальною комісією і лише у випадку недосягнення згоди рекомендувати звертатися до суду. Недоліком запропонованого законопроекту є й відсутність перехідних положень, які він повинен містити, оскільки процес розмежування державної власності на землю є досить тривалим.

З огляду на викладене вважаємо за необхідне зробити наступні висновки:

а) становлення комунальної власності на землю, її розмежування з державною власністю за наявності значних прогалів у правовому полі – складний і довготривалий процес;

б) розробка проектів щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і розмежування земель державної й комунальної власності населених пунктів є складовою частиною землеустрою на місцевому рівні;

в) поданий на обговорення Інститутом землеустрою Української академії аграрних наук проект Закону “Про розмежування земель державної та комунальної власності” потребує суттєвого доопрацювання.

Питання формування земель комунальної власності, їх розмежування з землями державної власності набуває сьогодні особливої значущості й актуальності. Воно пов'язано з необхідністю вдосконалення у майбутньому правової бази діяльності органів місцевого самоврядування стосовно земельних відносин, зокрема, шляхом внесення у найближчий час змін до чинного Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. [3; 1997. – № 27. – Ст. 170]. Доцільно було б поширити, наприклад, делеговані повноваження органів місцевого самоврядування у сфері землеустрою.

На порядку денному постане й питання про припинення дії відповідної норми ЗК щодо розпорядження землями державної й комунальної власності, здійснюваного до проведення їх розмежування, в межах

населених пунктів – певними сільськими, селищними, міськими радами, а за межами населених пунктів – певними органами виконавчої влади. Після проведення розмежування земель державної й комунальної власності розпорядження землями державної власності здійснюватимуть згідно з ЗК України органи виконавчої влади, а землями комунальної власності – органи місцевого самоврядування. Такі найактуальніші на сьогодні питання землеустрою при розмежуванні земель.

Список літератури: 1. *Андрейцев В.І.* Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні: Навч.-практ. посібник. – К.: Істина, 1999. – 320 с. 2. *Бондар О.Г.* Формування інституту права комунальної власності в Україні: актуальні проблеми // Вісн. Запорізьк. юрид. ін.-ту. – 1999. – № 4. – С. 77 – 84. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. *Добряк Д.С., Муховиков А.М., Тихонов А.Г.* Комунальна власність на землю: сутність, мотивація, принципи реалізації // Землепорядкування. – 2002. – № 1. – С. 7 – 12. 5. *Кулинич П.* Як розмежувати землі державної і комунальної власності // Юрид. вісн. України. – 2003. – 1 – 7 лют. – С. 8. 6. *Кулинич П.Ф.* Ефективність правового забезпечення земельної реформи в Україні // Аграрне законодавство України: проблеми ефективності / За ред. *В.І. Семчика*. – К.: Наук. думка, 1998. – С. 93 – 94. 7. *Омельченко А.* Земля государственная и коммунальная // Голос України. – 2003. – 22 июля. – С. 1, 3 – 5. 8. Офіційний вісник України. 9. *Солярчук Ю.* Наукові засади розмежування земель державної та комунальної власності // Вісн. Львів. Держ. аграр. ун-ту: Сер.: Землепорядкування і земельний кадастр. – 2002. – № 5. – С. 195 – 199.

Надійшла до редакції 20.10.2003 р.

УДК 349.4

*Л.В.Лейба, вчений секретар
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВІ СПОРИ В ПРОЦЕСІ АГРАРНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Запровадження аграрної й земельної реформ протягом понад 10 років викликало суттєві зміни в аграрних і земельних правовідносинах, які певною мірою, набувають ринкової спрямованості. Ці правовідносини є відносно самостійними за своїм характером. Разом із тим при здійсненні сільськогосподарського виробництва базовими є земельні правовідносини, оскільки земля в сільському господарстві – основний і незамінний засіб виробництва. У процесі реформування вони набувають певної специфіки й новизни, а це, у свою чергу, впливає на виникнення конфліктних ситуацій, предметом яких є земельні ділянки чи права на них. Фактично йдеться про виникнення нової категорії земельних спорів. У загальноприйнятому розумінні земельним спором