

УДК 332.3

Лихогруд О.М.,
Національний університет будівництва і архітектури**ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ТА
КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ**

Показано деякі проблеми розмежування державних та комунальних земель за результатами аналізу земельних ресурсів Чернігівської області.

Ключові слова: розмежування, державні землі, комунальні землі

Процес розмежування земель в Україні закріплений на законодавчому рівні прийняттям Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» № 1457-IV від 05.02.2004 р. (далі Закон) [3]. У відповідності до цього Закону та ст. 80 Земельного кодексу України до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено право передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, а до повноважень органів виконавчої влади – право передачі земельних ділянок у державну власність [5].

Згідно ст. 41, 116, 142 та 143 Конституції України в країні існує три форми власності на землю: приватна, колективна та державна, комунальна форма власності на землю була закріплена вже пізніше у ст. 83 Земельного кодексу [6]. У відповідності до Закону право власності на комунальні землі виникає після реєстрації права на земельні ділянки, площа та місце знаходження яких визначається проектом землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності. Тільки після формування та реєстрації земельних ділянок комунальної власності органи місцевого самоврядування можуть розпоряджатися даними земельними ділянками, що на практиці виконувалось без юридичного оформлення земель комунальної власності. Органи місцевого самоврядування приймали рішення про приватизацію земельних ділянок, проте ці ділянки фактично знаходились у державній власності. У зв'язку з такою правовою невизначеністю земель комунальної власності виникла гостра необхідність сформувати землі комунальної власності шляхом розробки та затвердження Проектів розмежування земель державної та комунальної власності.

Згідно Закону до земель державної власності входять землі, які належать державним органам управління, структурам, пов'язаним з обороною країни та іншим державним структурам, а також землі заповідного фонду та землі, на яких знаходяться пам'ятники історії, архітектури, культури, що захищені державою. Усі інші землі віднесені до комунальної форми власності (усі

земельні ділянки в межах населених пунктів; земельні ділянки за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти комунальної власності; землі запасу, які раніше були передані територіальним громадам; земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти нерухомості, спільної комунальної та державної власності). Часто цей розподіл земель на практиці складно виконати, що обумовило необхідність розглянути цю проблему на конкретному прикладі, результати чого надані далі.

ОБ'ЄКТИ ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕНЬ

В якості об'єкту досліджень обране м. Корюківка Чернігівської області, де був проведений аналіз існуючої системи розподілу земельної власності земель і розглянуті можливі результати розмежування земель міста на державні та комунальні згідно вимог норм законодавства України.

При виконанні роботи застосовані загальноприйняті в землеустрої методи та методики досліджень [15].

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ЇХ ОБГОВОРЕННЯ

Обране в якості об'єкту дослідження типове для зони Полісся місто Корюківка розташовано в північній частині Чернігівської області. Займає територію 1617,0 га. Населення станом на 01.01.2012 р. складає 13363 осіб. Територія міста віднесена Постановою КМ України (№ 759 від 27.08.2008 р) [13] до зони посиленого радіологічного контролю. У межах земель, підпорядкованих міській раді м. Корюківка, розташовані також села Мілейки та Трудовик. Основна частина міста зайнята одноповерховою забудовою.

На початок робіт із розмежування земельний фонд міста включав державні (1373,84 га) та приватні (243,16 га) землі (Таблиця 1), що використовувалися структурами різних форм власності, які розглянемо більш детально.

Таблиця 1

Стан земельних ресурсів м. Корюківка до їх розмежування
на державні та комунальні

Призначення земель	Категорії земель, га:	
	приватні	Державні
Комерційні	3,22	22,06
Промислові	24,21	20,78
Громадського призначення	021	5,23
Транспорту і зв'язку	2,99	3,96
Технічної інфраструктури	-	7,57
Змішаного використання	-	13,40
Державного лісового фонду	-	53,20
Державного водного фонду	-	9,41
Водоохоронні	-	-

Багатоповерхова забудова	-	-
Одноповерхова забудова	40,10	-
Садові ділянки	16,28	-
Садова забудова і городи	156,15	1238,23
Разом:	243,16	1373,84

Земельний фонд міста характеризується незначним відсотком земель приватної форми власності (15,02 %) порівняно із землями державної форми власності (84,98 %). Аналіз земельних ресурсів міста, проведений з позиції розмежування земель на державні та комунальні, показав, що існують певні невідповідності фактичного розподілу земель за формами власності і розподілом земель, що має бути проведений згідно вимог Закону (Таблиця 2).

Таблиця 2

Стан земельних ресурсів після розмежування земель

Категорії земель	Приватні Землі	Державні землі		Комунальні землі	
		З*	Р*	З*	Р*
Комерційного призначення	3,22	22,06	0,08	6,30	6,30
Промислового призначення	24,21	20,78	1,24	23,54	23,54
Громадського призначення	021	11,34	4,16	38,01	38,01
Транспорту і зв'язку	2,99	3,96	-	0,29	0,29
Технічної інфраструктури	-	7,57	-	4,56	4,56
Змішаного використання	-	-	-	5,63	5,63
Лісового фонду	-	53,20	1,53	-	51,67
Водного фонду	-	56,41	32,60	-	-
Водоохоронні	-	-	63,47	-	-
Багатоповерхова забудова	-	-	-	9,42	9,42
Одноповерхова забудова	40,10	-	-	-	-
Садові ділянки	16,28	-	-	-	-
Садова забудова і городи	156,15	-	-	1110,78	1130,84
Разом:	243,16	175,32	103,68	1198,53	1270,16

З* - згідно вимог «Закону України про розмежування земель»

Р* - фактичний розподіл земель.

Перша невідповідність полягає у необхідності збільшення площі земель державної форми власності за рахунок включення до державних земель водоохоронної зони на 63,47 га. У першій редакції проекту з розмежування водоохоронна зона була сформована та віднесена до земель комунальної форми власності. В останній редакції від сформованої водоохоронної зони відмовилися, так як вона має бути сформована проектом землеустрою зі

встановлення водоохоронних зон. Оскільки зазначений проект землеустрою виконано не було, то проектанти відмовилися від формування водоохоронної зони, так як це не входило до завдань проекту землеустрою щодо розмежування земель. В останній редакції проекту землеустрою щодо розмежування земель землі водного фонду вже віднесено до земель державної форми власності. Це було зроблено тому, що згідно водного законодавства існує перелік річок місцевого значення, в який річка, що протікає в межах м. Корюківка, не включена. Так як вона не входить до цього переліку, то землі, які вона займає, неможливо віднести до земель комунальної форми власності. Законодавча невизначеність віднесення земель водного фонду полягає в тому, що річки, які мають місцеве значення і не внесені до переліку, мають державне значення. Однак за всіма ознаками річка, що протікає в межах м. Корюківка, має місцеве значення. Тому логічніше зробити перелік водних об'єктів державного значення, оскільки їх кількість значно менша. А всі інші водні об'єкти, які не потрапили до переліку об'єктів державного значення, вважати об'єктами місцевого значення. Тому, згідно норм діючого законодавства землі водного фонду мають перейти до земель державної форми власності. Значна відмінність критеріїв віднесення земель до державної та комунальної форм власності, наведених у Законі та законопроекті № 10043 від 06.09.2012 р., обумовлює те, що проектом землеустрою щодо розмежування землі у відповідності до норм Закону віднесені до державної форми власності, а з набуттям чинності законопроекту № 10043 (01.01.2013 р.) ці землі вже повинні перейти до земель комунальної форми власності. Це значно ускладнює процес розмежування земель за формою власності. Таким чином, площа земель державної форми власності буде складати 6,41 % порівняно з 84,98 % станом до завершення робіт.

Наведене протиріччя в першу чергу пов'язане з відсутністю до недавнього часу чітко сформульованих критеріїв розмежування земель і ефективних механізмів переводу земель з державної форми власності в комунальну [1,9,10]. Це обумовлює необхідність більш детально розглянути це питання.

Перш за все, проблема пов'язана з необхідністю регламентації переведення земель однієї форми власності в іншу, оскільки це, у свою чергу, визначає розпорядника майном. Після формування комунальної власності нею розпоряджаються органи місцевого самоврядування, а новосформованими землями державної власності розпоряджаються органи державної влади. Після одержання права розпорядження органи місцевого самоврядування і органи державної влади як власники землі можуть проводити подальшу приватизацію земель, і якщо на етапі формування комунальної власності вона була

сформована без врахування подальшого розвитку міста чи без врахування інтересів громади міста, то подальша реприватизація – майже неможлива.

Також суттєвим є те, що на сьогодні в Україні порівняно з іншими країнами оформлення власності на землю проводять окремо від оформлення власності на будівлі або інші споруди, що знаходяться на цих земельних ділянках [11]. Оформлення права власності на земельні ділянки та на нерухомість, що на них знаходиться, на сьогодні проводиться різними відомствами, що значно ускладнює процес оформлення права власності. Аналогічна ситуація характерна також і для більшості пострадянських країн за виключенням прибалтійських, де цю проблему вирішили ще на початковому етапі становлення державності [7]. Усе це значно ускладнює оформлення права власності на землю. Особливо це актуально у випадках, коли необхідно змінювати права власності, які фактично установилися.

Законодавча неврегульованість питань, пов'язаних із розмежуванням земель державної та комунальної власності, може призвести до ряду зловживань. Наприклад, у Законі не визначений статус міських зелених насаджень, як паркових, так і вуличних та прибудинкових. Як наслідок, часто зелені насадження знищуються. Тому ці насадження повинні мати такий статус, який би не допустив їх знищення. У зв'язку з цим доцільно ставити питання стосовно міських зелених насаджень на обговорення громади і приймати рішення з цього питання тільки після прийняття рішення громадою.

Також при формуванні комунальної власності не можливо не враховувати земельні ділянки приватної власності. Так, наприклад, на сьогодні немає ефективно діючих нормативів встановлення площі і конфігурації прибудинкових територій для будинків спільної власності, які підлягають приватизації [11]. Це відкриває можливості для зловживань із землями, на яких вони розташовані. Тому навіть якщо детальні плани з сформованими прибудинковими територіями існують, то вони часто не доступні для мешканців цих будинків. Усе це обумовлює необхідність оформлення прибудинкових територій у процесі розмежування земель на землі державної та комунальної власності з одночасним їх обговоренням і прийняттям рішення громадою.

При розмежуванні земель одним із критеріїв віднесення земельних ділянок в ту чи іншу форми власності має бути порушеність ґрунтів. Враховуючи, що вартість рекультивації 1 га порушених земель може досягати 1 млн. грн. і більше [13], необхідно максимально об'єктивно оцінювати стан цих земель у процесі їх розмежування і навіть безкоштовно їх віддавати у приватну власність за умови рекультивації до стану природних типів ґрунтів. Це в першу чергу побутові та промислові звалища, землі, забруднені нафтопродуктами,

отрутохімікатами тощо. Тому детальна оцінка стану земель може допомогти прийняти рішення стосовно порушених земель і в цілому зекономити значні кошти на їх відновлення.

До вищесказаного слід додати, наведені в роботі практичні приклади свідчать про те, що результати з розмежування земель також не враховують перспектив розвитку міста та регіону. Рішення цієї проблеми може бути пов'язано з наявністю певного земельного резерву, або при його відсутності, або може бути реалізовано шляхом переведення земель однієї форми власності в іншу згідно ст. 117 Земельного кодексу України [5], у першу чергу земель вільних від забудови.

У цілому розмежування земель дозволяє органам місцевого самоврядування значно покращити своє матеріальне положення за рахунок зростання прибутків від оренди комунальних земель, приватизації та зростання обсягів податків на землю. Вже на сьогодні передані в оренду 499,6 га земель запасу, що складають майже половину орендованих земель у м. Корюківка, гарантують надходження платні за оренду до бюджету міста. Згідно ст. 83 та 84 Земельного кодексу України [4] після розмежування можлива приватизація 82,52 % комунальних земель від загальної площі земельного фонду міста, за винятком земель, що забезпечують основні життєві функції комунальної общини (12,7 %). Порівняно з 15,02 % приватизованих на сьогодні земель це значний обсяг роботи, що потребує детального аналізу кожного випадку приватизації.

Слід звернути увагу ще і на те, що процес приватизації земель потребує також детального аналізу перспектив та потреб розвитку територіальної громади з необхідністю залишити в комунальній власності землі для забезпечення перспективного розвитку міста. Тому, до розмежування земель на державну та комунальну повинен бути підготовлений та обговорений населенням перспективний план розвитку міста. Крім цього, необхідно враховувати невизначені положення Закону. Особливо це стосується земельних ділянок, що віднесені до прибудинкових територій та міських зелених насаджень паркового типу, вуличних та прибудинкових. Усі спірні або невирішені питання доцільно виносити на розгляд та затвердження міською громадою.

У цілому дані проведеного аналізу свідчать, що на сьогодні склалась досить складна ситуація в розмежуванні земель державної та комунальної форм власності. Для забезпечення виконавців проектних робіт якісною вихідною інформацією для прийняття проектних рішень необхідно провести інвентаризацію земельних ділянок та стадійно виконувати геодезичні, картографічні, містобудівні та землевпорядні роботи. Розмежування земель

державної та комунальної власності - значний за обсягом комплекс робіт, який можна об'єднати із заходами з приватизації будівель та споруд, що розташовані на цих земельних ділянках. Таке об'єднання робіт може значно скоротити обсяг витрат коштів та робочий час, та значно прискорити сам процес розмежування. Це питання повинно бути вирішено на законодавчому рівні.

Результати проведеного аналізу показали, що на сьогодні існують значні проблеми з виділенням та оформленням прав власності на землі державної та комунальної форми власності.

ВИСНОВКИ

За результатами проведених досліджень можна зробити наступні висновки:

- Нечітко встановлені критерії віднесення земельних ділянок до державної та комунальної форми власності;
- У процесі розмежування земель на державні та комунальні необхідно враховувати перспективи розвитку міста та регіону;
- У проектах щодо розмежування не враховується порушеність земель. Порушеність земель має бути одним з критеріїв віднесення земель до тієї чи іншої форми власності;
- Окреме оформлення права власності на землі та на будівлі або споруди, що розташовані на цих ділянках, значно ускладнює процес оформлення земель державної та комунальної форми власності. Запровадження одночасного оформлення права власності дозволить значно скоротити витрати часу і коштів на проведення цієї роботи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Воскобойник М.В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю. Автореф. дис. канд. юр. наук:12.00.06. /Нац. юр. академія. – Харків, 2006. – 16 с.
2. Закон України про місцеве самоврядування № 161-XIV від 06.10.1998 р.
3. Закон України про розмежування земель державної та комунальної власності. № 1457-IV від 05.02.2004 р.
4. Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України відносно розмежування земель державної та комунальної власності № 10043 від 06.09.2012 р.
5. Земельний кодекс України. № 2768-III від 25.10.2001 р.
6. Конституція України. № 2952-VI від 01.02.2011 р.
7. Лозовский Э.М. Формирование рынка земли в Украине и проблемы ее оценки. Автореф. дис. канд. эконом. наук: 08.00.01 Санкт-Петербургский государственный университет. – СПб, 2003. – 16 с.

8. Мартин А.Г. Регулювання ринку землі в Україні. Монографія. – К.: Аграр Медіа груп, 2011. – 252 с.
9. Мартин А.Г., Підручний А.Ш. Розмежування державної та комунальної власності: організаційно-методичний механізм. – Землеустрій і кадастр – № 3. – 2008. – С.26-36.
10. Мирошніченко А.М. Земельне право України. Навчальний посібник. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с.
11. Митрофанова Е.И. Анализ структуры прав собственности на объекты недвижимости и возможности их размещения в пространстве. 2002. – 12 с. gis.wikipedia.org/wiki/
12. Муховиков А.М. Комунальна власність на землю. – К.: Урожай, 2005. – 146 с.
13. Попа Ю.Н. Восстановление биогеоценозов в антропогенно-трансформированных экотопах в степной зоне. – К.: Украинский бестселлер, 2011. – 437 с.
14. Постанова Кабінету міністрів України № 759 від 27.08.2008 р.
15. Сулин М.А. Землеустройство. – М. Колос, 2009. – 402 с.

Аннотация

Показаны некоторые проблемы разграничения государственных и коммунальных земель по результатам анализа земельных ресурсов Черниговской области.

Ключевые слова: размежевание, государственные земли, коммунальные земли

Abstract

Some problems of delimitation of state and communal earth are shown on results the analyses of the landed resources of the Cernigiy region.

Key words: division, state land, communal land