

УДК 343.9

А. Самородов, заступник начальника
Головного юридичного управління —
начальник управління судової роботи
Харківської обласної державної адміністрації

Правове регулювання повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин щодо розпорядження землями державної власності

Важливість ефективного правового регулювання земельних відносин в Україні не викликає сумнівів у більшості представників юридичної науки і правозастосовної практики. Проте чинне законодавство містить прогалини та колізії майже у всіх сферах земельно-правового регулювання. Недосконалість чинного законодавства призводить до утворення ряду проблем, пов'язаних із реалізацією фізичними особами, організаціями та установами прав на землю.

Державні та приватні наукові установи, правозастосовні органи проводять численні конференції, «круглі столи», слухання із зазначеного питання, які іноді обумовлюють відповідні правотворчі процеси, наслідками яких є вдосконалення діючих нормативно-правових актів. У статті пропонується звернути увагу на проблеми правового регулювання повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин.

Повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин передбачені ст. 17 Земельного кодексу України та ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Так, відповідно до зазначених норм до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить, зокрема, розпорядження землями державної власності відповідно до закону¹.

Обмеженість обсягу статті зумовлює можливість зупинитися лише на розпорядженні землями державної власності. Інші повноваження місцевих державних адміністрацій, передбачені Земельним кодексом

¹ Див.: Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038; Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – С. 3.

України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації», стануть предметом окремого наукового дослідження.

Для розгляду питання правового регулювання повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин щодо розпорядження землями державної власності необхідно звернути увагу на таке.

По-перше, розмежування повноважень державних органів влади та органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин пов'язане з процесом розмежування земель державної та комунальної власності, який розпочався після прийняття Земельного кодексу України у 2001 р. і не завершився й досі.

Зокрема, відповідно до п. 12 Перехідних положень Земельного кодексу до розмежування земель державної та комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями в межах населених пунктів здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів — відповідні органи виконавчої влади¹.

Таким чином, органи місцевого самоврядування розпоряджаються землями державної та комунальної власності в межах населених пунктів, органи виконавчої влади — за межами населеного пункту. Критерієм розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування виступає місце розташування земельної ділянки, а не право власності на неї (державна або комунальна). Проте розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування за критерієм місця розташування земельної ділянки на практиці ускладнюється невстановленням меж населених пунктів України, у зв'язку з чим існують земельні ділянки, право розпорядження якими можуть мати як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що землі комунальної власності на сьогодні в Україні практично відсутні. Незважаючи на існування спеціального Закону «Про розмежування земель державної та комунальної власності», який визначає правові засади розмежування земель державної та комунальної власності, фактично відсутній механізм реалізації його норм, що, у свою чергу, призвело до того, що розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави не відбувається. Головна проблематика розмежування земель державної та комунальної

¹ Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.

власності — відсутність форми державного акта на право комунальної власності на землю.

По-друге, місцеві державні адміністрації, відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», є місцевими органами виконавчої влади і входять до системи органів виконавчої влади¹. Окрім місцевих державних адміністрацій, повноваження щодо реалізації та здійснення земельних відносин із приводу розпорядження землями державної власності мають й інші органи виконавчої влади, у зв'язку з чим актуальним є питання розмежування повноважень між органами виконавчої влади, які законом наділені повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності.

Так, згідно з п. 12 Перехідних положень Земельного кодексу України державні органи приватизації здійснюють розпорядження землями, на яких розташовані державні, у тому числі казенні підприємства, господарські товариства, у статутних капіталах яких державі належать частки (акції, паї), об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, а також продаж земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, крім відчуження земель, на яких розташовані об'єкти, що не підлягають приватизації².

Таким чином, незалежно від місця розташування земельної ділянки, її цільового призначення, у разі розташування на земельній ділянці об'єктів нерухомості, зазначених у підп. 2 п. 12 Перехідних положень Земельного кодексу України, розпорядження землями державної власності здійснюють державні органи приватизації.

Державними органами приватизації в Україні є Фонд державного майна, його регіональні відділення, органи приватизації в Автономній Республіці Крим. Порядок продажу земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації, передбачений постановою Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 р. № 689 «Про затвердження Порядку продажу об'єктів, що підлягають приватизації, разом із земельними ділянками державної власності»³.

¹ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – С. 3.

² Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.

³ Про затвердження Порядку продажу об'єктів, що підлягають приватизації, разом із земельними ділянками державної власності : постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 р. № 689 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 51. – Ст. 1734.

Кабінет Міністрів України, відповідно до статей 149, 150 Земельного кодексу України, вилучає земельні ділянки державної власності, які перебувають у постійному користуванні, — ріллю, багаторічні насадження для несільськогосподарських потреб, ліси для нелісогосподарських потреб, а також земельні ділянки природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного призначення та суб'єктів господарювання залізничного транспорту загального користування у зв'язку з їх реорганізацією шляхом злиття під час утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування відповідно до Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування»¹ за винятком повноважень інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо вилучення земель державної власності².

Окрім цього, за постановою Кабінету Міністрів України можуть вилучатися земельні ділянки особливо цінних земель, що перебувають у державній або комунальній власності, (випулятися) для будівництва об'єктів загальнодержавного значення, доріг, ліній електропередачі та зв'язку, трубопроводів, осушувальних і зрошувальних каналів, геодезичних пунктів, житла, об'єктів соціально-культурного призначення, нафтових і газових свердловин та виробничих споруд, пов'язаних з їх експлуатацією³.

Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування передбачені й ст. 122 Земельного кодексу України.

Так, відповідно до статей 1 та 2 сільські, селищні, міські ради передають земельні ділянки у власність або у користування із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні ради передають земельні ділянки у власність або у користування із відповідних земель спільної власності територіальних громад для всіх потреб. Проте, ураховуючи п. 12 Перехідних положень Земель-

¹ Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування : Закон України від 23.02.2012 р. № 4442-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 22. – Ст. 820.

² Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.

³ Там само.

ного кодексу України, зазначені норми сьогодні не можуть застосовуватися¹.

Для з'ясування суті наступних пунктів ст. 122 Земельного кодексу України необхідно розкрити питання видів місцевих державних адміністрацій.

Стаття 118 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлюють, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації².

З огляду на положення зазначених норм законодавства є такі види місцевих державних адміністрацій: обласні державні адміністрації, районні державні адміністрації, міські Київська та Севастопольська державні адміністрації.

Слід зазначити, що в тексті Конституції України та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вживається визначення «місцеві державні адміністрації». Поняття «обласна» та «районна державна адміністрація» застосовується лише у ст. 33 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Окрім цього, ст. 46 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлює особливості діяльності районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим. Аналізуючи зміст зазначеної статті, можна зробити висновок, що повноваження обласних державних адміністрацій щодо контролю за діяльністю районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим здійснює Рада міністрів.

Відповідно до ст. 133 Конституції України міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України³. Саме тому в Києві та Севастополі діють міські державні адміністрації.

У контексті розгляду питання щодо розподілу міських державних адміністрацій на види слід виокремити повноваження районних, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

¹ Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.

² Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – С. 3; Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254-к/96-ВР // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 42/1. – Ст. 2598.

³ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254-к/96-ВР // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 42/1. – Ст. 2598.

Так, відповідно до п. 3 ст. 122 Земельного кодексу України районні державні адміністрації на їх території передають земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування у межах сіл, селищ, міст районного значення для всіх потреб та за межами населених пунктів для сільськогосподарського використання, ведення водного господарства, будівництва об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району (шкіл, закладів культури, лікарень, підприємств торгівлі тощо), крім випадків передачі земельних ділянок Кабінетом Міністрів України та з урахуванням повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим щодо розпорядження землями державної власності¹.

Перелік об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району, є відкритим і підлягає розширеному тлумаченню.

Окрім цього, не зовсім зрозуміло, що треба розуміти в п. 3 ст. 122 Земельного кодексу України під метою «для ведення водного господарства», що призводить до неможливості розмежування повноважень районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій.

Слід також зазначити, що у правозастосовній діяльності районні державні адміністрації виходять за межі наданих їм повноважень, у зв'язку з чим обласні державні адміністрації скасовують розпорядження голів районних державних адміністрацій на підставі ст. 33 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Що стосується повноважень обласних державних адміністрацій щодо розпорядження землями державної власності, то відповідно до п. 4 ст. 122 Земельного кодексу України вони передають земельні ділянки на їх території із земель державної власності у власність або у користування у межах міст обласного значення та за межами населених пунктів для всіх потреб, крім земельних ділянок, повноваження щодо розпорядження якими належать Кабінету Міністрів України та районним державним адміністраціям².

Сьогодні обласні державні адміністрації не розпоряджаються землями державної власності в межах міст обласного значення, оскільки відповідно до п. 12 Перехідних положень Земельного кодексу України

¹ Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.

² Там само.

розмежування земель державної та комунальної власності — це повноваження органів місцевого самоврядування.

Пункт 5 ст. 122 Земельного кодексу України передбачає повноваження Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій щодо передачі земельних ділянок із земель державної власності у власність або у користування у межах їх територій. Проте до розмежування земель державної та комунальної власності ця норма не діє.

У зв'язку з особливим конституційним статусом Автономної Республіки Крим на її території повноваження щодо розпорядження землями державної власності також здійснює Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Рада міністрів на території Автономної Республіки Крим передає земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування у межах сіл, селищ, міст та за їх межами для всіх потреб, крім земельних ділянок, повноваження щодо розпорядження якими належать Кабінету Міністрів України та районним державним адміністраціям, а також погоджує передачу таких земель у власність або у користування районними державними адміністраціями на їх території для будівництва об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району (шкіл, закладів культури, лікарень, підприємств торгівлі тощо)¹.

Оскільки, згідно зі ст. 136 Конституції України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим є виконавчим органом влади, то відповідно до п. 12 Перехідних положень Земельного кодексу України вона не може здійснювати повноваження щодо розпорядження землями державної власності у межах сіл, селищ та міст Автономної Республіки Крим.

Отже, можна зробити висновок, що в чинному законодавстві України, яке регулює повноваження місцевих державних адміністрацій щодо розпорядження землями державної власності, існують колізії та прогалини, які породжують неврегульованість земельних відносин щодо реалізації прав на землю. Оскільки засобом заповнення прогалин та усунення колізій у законодавстві є правотворча діяльність, то лише подальше вдосконалення земельного законодавства й впровадження земельної реформи в Україні може дозволити в майбутньому удосконалити правове регулювання повноваження місцевих державних адміністрацій щодо розпорядження землями державної власності.

¹ Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.

Самородов А. Правовое регулирование полномочий местных государственных администраций в отрасли земельных отношений по вопросам распоряжения землями государственной собственности

В статье исследуется вопрос правового регулирования полномочий местных государственных администраций в отрасли земельных отношений. Сделана попытка разграничить полномочия местных государственных администраций, других органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местные государственные администрации, земли государственной собственности.

Samorodov A. Legal regulation of local state administration powers in sphere of land relations concerning the issue of a state property land disposal

In the article the issue of legal regulation of local state administration powers in sphere of land relations is considered. The attempt to divide the authority of local state administration, other agencies of executive power and body of local self-government was made.

Keywords: local state administrations, land of state property.