

УДК 342.25:346.5(477)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.5.32>**Володимир Гірняк,***заступник голови Львівської обласної ради,**аспірант кафедри конституційного права**Львівського національного університету імені Івана Франка*

ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ ЯК ОБ'ЄКТИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ МІСТА

Стаття присвячена аналізу муніципально-правової природи об'єктів комунальної власності міської громади та характеристик особливостей правового забезпечення земельних ресурсів міста в Україні, а також формулюванню висновків та пропозицій, спрямованих на вирішення проблемних питань у цій сфері.

Ключові слова: об'єкти комунальної власності, територіальна громада міста, децентралізація влади, земельні ресурси, муніципально-правове забезпечення.

Постановка проблеми. На сучасному етапі перед Україною постало важливе та складне завдання, пов'язане із забезпеченням реальної здатності територіальних громад вирішувати питання місцевого значення, задовольняти соціально-культурні, економічні та інші потреби населення. Одну з головних ролей у здійсненні цього непростого завдання повинна відіграти комунальна власність як економічна та матеріальна основа місцевого самоврядування. Саме від ефективного управління комунальним майном залежать сталий розвиток територіальної громади, зміцнення її фінансово-економічної самостійності, а також забезпечення гідного життєвого рівня членів громади і захисту їхніх інтересів як споживачів муніципальних послуг.

Загальновідомо, що історія розвитку людства пов'язана з розвитком населених пунктів, перш за все міст. Саме у містах були зосереджені промислові потужності, культурні, наукові центри, у них відображались досягнення людської думки та недоліки цивілізації.

Великі міста є центрами концентрації виробничих, інвестиційних, інноваційних та людських ресурсів. Від того, наскільки успішно ними вирішуються проблеми управління міським господарством, залежать результати не лише їхнього соціально-економічного розвитку, але й поступ регіону та країни в цілому. При цьому загальновідомою є теза про визначальну роль комунальної власності міської територіальної громади у забезпеченні ефективного функціонування міста та належного рівня життя його мешканців. Тому особливо важливим завданням для України сьогодні видається створення передумов та надійної муніципально-право-

вої основи для оптимального регулювання відносин комунальної власності міста.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Потрібно визнати, що окремі проблемні питання, пов'язані з комунальною власністю, з формами участі територіальних громад в управлінні об'єктами муніципальної власності, компетенцією органів місцевого самоврядування щодо комплексного соціально-економічного розвитку міст, відносин міських рад із комунальними підприємствами тощо, досліджувались вітчизняними вченими – представниками науки муніципального, цивільного, господарського права. Це, зокрема, такі науковці, як К.І. Апанасенко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, С.В. Богачов, І.О. Бондаренко, В.І. Борденюк, Р.Ф. Гринюк, П.Ф. Гураль, Р.А. Джабраїлов, В.М. Кампо, В.В. Кравченко, В.К. Мамутов, Л.А.Музика, О.О. Первомайський, В.А. Устименко та інші.

Проте натепер практично відсутні комплексні дослідження проблематики муніципально-правового забезпечення управління такими важливими об'єктами комунальної власності територіальної громади міста, як її земельні ресурси. Вищезазначене зумовлює актуальність цієї наукової статті.

Метою статті є аналіз муніципально-правової природи об'єктів комунальної власності міської територіальної громади, особливостей правового забезпечення управління земельними ресурсами міста та розробка пропозицій щодо вирішення проблем у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Щодо об'єктів комунальної власності слід нагадати, що згідно зі статтею 142 матеріальною і

фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів в містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [1].

Конституційний перелік об'єктів муніципальної власності деталізований у статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де, зокрема, зазначено, що до комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах належить рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, інше майно та майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені в законі як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження [2].

У цьому контексті потрібно звернути увагу на відсутність визначень понять «рухоме майно» та «нерухоме майно» як у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», так і в інших джерелах муніципального права. Ці визначення містяться у вітчизняному цивільному законодавстві. Зокрема, згідно зі статтею 181 Цивільного кодексу України, рухомими речами є такі, які можна вільно переміщувати у просторі, а до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці і невід'ємно пов'язані з нею, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення [3].

Очевидно, що поняття рухомого та нерухомого майна, визначені в актах цивільного права, можна застосовувати і для характеристики матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, проте необхідно враховувати, що часто терміни не мають універсального характеру, а застосовуються лише для цілей окремих законів. Тому, на нашу думку, існує необхідність прийняття профільного закону, який би комплексно регулював питання муніципальної власності в Україні, включаючи визначення термінів «рухоме майно» та «нерухоме майно», в контексті регламентації відносин у сфері місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що категорія «об'єкт комунальної власності» у муніципальному

праві має ширший зміст, ніж у приватному праві, оскільки включає як об'єкти цивільних прав (права власності), визначених Конституцією України, цивільним законодавством та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», що в цілому охоплюються категорією «майно», так і відповідні заклади, установи, підприємства комунальної власності, що не віднесені, у розумінні цивільного права, до об'єктів власності. При цьому деякі фахівці наголошують на особливому значенні того факту, що стосовно першої категорії об'єктів комунальної власності (об'єктів цивільних прав) територіальні громади та органи місцевого самоврядування здійснюють правомочності власника; що ж до другої категорії об'єктів (юридичних осіб), то органи місцевого самоврядування є насамперед органами управління [4, с. 67].

Крім того, потрібно наголосити, що об'єкти комунальної власності не можна розглядати виключно як джерело отримання прибутків для суб'єкта власності, оскільки вони по своїй суті є соціально-спрямованими на задоволення потреб та інтересів членів територіальної громади. Загалом, як слушно зазначається в науковій літературі, комунальна власність «приречена» на збитковість, оскільки насамперед спрямована на виконання соціально-важливих, але безприбуткових дій у спільному (громадівському) інтересі [5, с. 31].

Важливим є також питання щодо класифікації об'єктів комунальної власності.

Так, на думку В.А. Устименка, залежно від цільового призначення все комунальне майно можна поділити на такі види: 1) майно, що забезпечує діяльність органів місцевого самоврядування (відповідні місцеві ради, їхні виконавчі органи тощо); 2) майно, що створене в результаті рішення місцевих рад про його об'єднання (спільна власність територіальних громад); 3) майно, закріплене за відповідними підприємствами, установами, організаціями [6, с. 39].

Інші автори, класифікуючи об'єкти комунальної власності за функціональним призначенням муніципального майна, виокремлюють:

1) майно, закріплене за органами місцевого самоврядування, необхідне для здійснення владних повноважень;

2) кошти місцевого бюджету, позабюджетні кошти та інше майно, не закріплене за комунальними чи іншими юридичними особами, що необхідне для подальшого різноцільового використання;

3) природні ресурси з призначенням подальшого соціального або комерційного використання;

4) майно локальної виробничої інфраструктури територіальної громади (закріплене за підприємствами з тепло-, водопостачання, водовідведення, утилізації, міський транспорт, електромережі, житловий фонд) – фактично безприбуткове, пов'язане із задоволенням нагальних потреб жителів територіальної громади;

5) майно суто комерційного призначення, передане іншим комунальним підприємствам (виробничі споруди, засоби виробництва тощо);

6) майно, необхідне для виконання суто соціальних функцій, яке перебуває у віданні комунальних установ (культури, охорони здоров'я, соціального призначення, фізкультури та спорту, професійно-технічних училищ, шкіл, дошкільних закладів тощо) [5, с. 34-35].

Слід наголосити, що серед природних ресурсів, які є об'єктами комунальної власності міста, натепер основним є земля.

Нагадаємо, що в Конституції України (статті 13, 14, 41, 142) поняття «земля» вживається у кількох значеннях: як об'єкт права власності Українського народу; об'єкт права власності громадян, юридичних осіб і держави; об'єкт права власності територіальної громади; об'єкт особливої охорони з боку держави (національне багатство) [1].

Водночас зміст права власності на землю полягає у праві володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками (частина 1 статті 78 Земельного кодексу України) [7].

Таким чином, об'єктом права власності на землю є не земля як фізичний об'єкт матеріального світу, а земельна ділянка як частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

Територіальні громади виступають суб'єктами земельних відносин як власники (розпорядники) земельних ділянок. Відповідно до статті 80 Земельного кодексу України, від імені територіальних громад у земельних відносинах правомочності суб'єкта комунальної власності здійснюють органи місцевого самоврядування.

Положення про право власності на землю територіальних громад закріплені у статті 83 Земельного кодексу України, де вказано, що землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин визначені Законом України «Про місцеве самоврядування» та Земельним кодексом України.

Так, згідно зі статтею 12 Земельного кодексу до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить:

1) розпорядження землями територіальних громад;

2) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу;

3) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;

4) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;

5) викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст;

6) організація землеустрою;

7) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

8) здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;

9) обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства;

10) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до цього Кодексу;

11) встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом;

12) інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;

13) внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст;

14) вирішення земельних спорів;

15) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [7].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 № 888-VIII статтю 12 Земельного кодексу України доповнено частиною 2, в якій закріплено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин на території сіл, селищ, міст.

До них віднесено:

1) надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону;

2) вирішення інших питань у сфері земельних відносин відповідно до закону [8].

Як слушно зазначає В.А. Устименко, компетенційні питання органів місцевого самоврядування міст натепер є дискусій-

ними і такими, що вимагають оперативного вирішення. На думку вченого, «належність до компетенції міської ради питань надання земельних ділянок в оренду і постійне користування, продажу (вкуп ділянок) створює додаткові бюрократичні та часові перешкоди. Тому вбачається за доцільне передати повноваження з відведення всіх земель на території міста виконкомом міських рад, що позитивно позначиться на активізації у місті підприємницької діяльності та скоротить час на вирішення бюрократичних питань» [9, с. 17].

Нагадаємо, що в Україні з 2014 року впроваджується реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації. Це комплексна та багатогранна реформа, що впливає на якісні зміни в усіх сферах життя територіальної громади, включаючи її матеріально-фінансове забезпечення.

Слід зазначити, що вагомим результатом децентралізації у 2018 році стала передача земель сільськогосподарського призначення з державної в комунальну власність об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Про це Кабінет Міністрів України 31 січня 2018 року ухвалив Розпорядження № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» [10], що дало можливість здійснювати земельну децентралізацію без змін у законодавстві.

Держгеокадастром було розпочато процес передачі земель з 1 лютого 2018 року. Уже впродовж першого тижня після цієї дати 99 % ОТГ підписали меморандум з Держгеокадастром. Після цього за 11 місяців 2018 року у комунальну власність 485 ОТГ було передано 958,9 тис. га земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності. Загалом же за 2018 рік 659 ОТГ отримали у комунальну власність близько 1,46 млн. га земельних ділянок [11].

У цьому контексті слід зазначити, що особливо важливим є перебування усіх земельних ресурсів, які розташовані у межах ОТГ, під їхньою юрисдикцією. Усі питання використання землі повинні вирішуватись лише за згодою громади. Іншими словами, люди повинні знати, кому земля здається в оренду, продається, хто платить податки, які інвестиційні та інші проекти можна реалізовувати та розвивати на території об'єднаної громади.

Нагадаємо, що натеper сформували об'єднані громади і 24 міста обласного значення, до яких приєдналось 59 територіальних громад. Місцевій владі важливо розуміти, що нині земля разом із нерухомістю

виступають основними складниками ресурсного потенціалу міст, а також інструментом вирішення проблем, що постають перед територіальною громадою міста як у сфері соціально-економічного розвитку, так і у сфері забезпечення додаткових надходжень до міського бюджету.

Як відомо, плата за землю є одним із видів доходів місцевих бюджетів, що надходить на рахунки відповідних рад, на території яких розташовані земельні ділянки. Вона існує у двох формах: земельний податок та орендна плата. Земельний податок сплачується власниками земельних ділянок, земельних паїв та землекористувачами, крім орендарів та інвесторів – учасників угоди про розподіл продукції.

Орендна плата за землю являє собою платіж, який вносить орендар орендодавцю за користування земельною ділянкою. Орендар, уклавши з місцевою радою договір на оренду землі, самостійно сплачує орендну плату за землю на бюджетний рахунок відповідної ради, на території якої розташована земельна ділянка. При цьому розмір орендної плати за земельні ділянки комунальної власності не може бути меншим за відповідний розмір земельного податку.

Отже, питання удосконалення правового регулювання використання земельних ресурсів як складової частини міської комунальної власності в Україні сьогодні є одним із ключових та актуальних

У цьому контексті слушно видається позиція науковців щодо важливості проблеми подолання диференціації у вартості земель у центральних та периферійних районах міста. Підходи до територіального розвитку міст та забезпечення їх зв'язку з приміськими територіями за рахунок розвитку транспортної інфраструктури потребують принципової зміни. Різна ціна на землю зумовлена пропорціями між містом і приміськими зонами, включаючи інтенсивність будівництва, кількість мешканців. Поділяємо думку, що у питанні реформування функціональної структури треба орієнтуватися на комплексне поліпшення споживчих властивостей міських земель шляхом удосконалення інженерної підготовки території та зменшення екологічного навантаження [12, с. 64].

Висновки

Ефективність використання земельних ресурсів міста на сучасному етапі значною мірою залежить від економічного регулювання збору плати за землю, а саме виявлення міських територій, які зовсім не використовуються або використовуються нерационально, часто з порушенням законодавства, і подальшого їх перерозподілу для міських

потреб. Саме тому потрібно переглянути потребу таких землекористувачів у земельних ділянках і реалізувати надлишкові площі шляхом продажу або здачі в оренду іншим юридичним та фізичним особам.

Загалом, слід наголосити на відсутності натеper належного комплексного підходу до реформування земельних відносин в Україні. Так, у стадії формування перебуває інформаційна земельно-кадастрова база про стан наявних земельних ресурсів. Через відсутність коштів для придбання технічного та доопрацювання організаційно-методичного забезпечення затримується створення національного банку даних про стан земель, ведення земельно-реєстраційної діяльності, моніторингу земель.

Також варто вказати на несистемність управління земельними ресурсами міст, що в основному обмежується вирішенням організаційно-технічних і правових аспектів перерозподілу земель, тоді як діяльність міської влади повинна сприяти раціональному використанню землі, бути інструментом забезпечення якісного стану й охорони земельних ресурсів міста.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page4>
4. Бондаренко І. О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні : дис... кандидата юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2013. 205 с.
5. Правові проблеми комунальної власності : монографія / Борисова В. І., Баранова Л. М., Ігнатенко В. М., Первомайський О. О., Сиротенко С. Є. ; за ред. В. І. Борисової. Харків : Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2007. 144 с.
6. Устименко В.А. Городская собственность и городское хозяйство / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2006. 352с.
7. Земельний кодекс України від 25.10.2001 №2768-III. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2002. № 3-4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII. *Відомості Верховної Ради* (ВВР). 2016. № 3. ст. 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.
9. Устименко В.А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2007 р. 36 с.
10. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р / *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pitannya-peredachi-1>.
11. Уряд передав 1, 46 млн. га землі за межами населених пунктів у власність 659 ОТГ. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10381>.
12. Економіко-правові проблеми розвитку великих міст та агломерацій в Україні : монографія. / С.В. Богачов, М.В. Мельникова, В.А. Устименко та ін. Харків: Видавництво «НТМТ», 2015. 247 с.

Стаття посвячена аналізу муниципально-правової природи об'єктів комунальної власності городської громади та характеристике особенностей правового обеспечения земельных ресурсов города в Украине, а также формулированию выводов и предложений, направленных на решение проблемных вопросов в этой сфере.

Ключевые слова: об'єкти комунальної власності, територіальна громада міста, децентралізація влади, земельні ресурси, муниципально-правове забезпечення.

The article is devoted to the analysis of the municipal-legal nature of the communal property of the city community and the characteristics of the legal provision of the land resources of the city in Ukraine, as well as the formulation of conclusions and proposals aimed at solving problem issues in this area.

Key words: communal property objects, territorial community of the city, decentralization of power, land resources, municipal and legal support.