

УДК 349.41

Олександра Федотова,

канд. юрид. наук,
асистентка кафедри земельного та аграрного права
юридичного факультету
Київського національного університету ім. Тараса Шевченка

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ РОЗПОРЯДЖЕННЯ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

У статті досліджуються окремі проблемні питання розмежування повноважень органів державної влади щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, розпорядження, повноваження.

Актуальність теми обумовлена тим, що наразі існує неоднозначне тлумачення норм статей 122, 149 та 150 Земельного кодексу (далі – ЗК) України від 25.10.2001 р. № 2768-III у сфері розмежування повноважень органів державної влади щодо вилучення, надання у власність або у користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що призводить до їх неоднозначного застосування.

Дослідженням у цій сфері приділяють увагу, зокрема, І. Каракаш, Т. Коваленко, П. Кулинич, Р. Марусенко, А. Мірошніченко, В. Носік, В. Семчик та інші вчені.

Відповідно до ст. 19 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Згідно із ст. 80 ЗК України держава є суб'єктом права державної власності на землю та реалізує це право через відповідні органи державної влади.

Після змін, внесених до ЗК України Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 р. № 5245-VI (далі – Закон про розмежування земель), який набрав чинності 01.01.2013 р., перелік органів державної влади, через які держава здійснює право власності на землі, поповнився ще одним органом – центральним виконавчою влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин. На сьогодні це Державна служба України з питань геодезії, кар-

тографії та кадастру (далі – Держгеокадастр), що утворилась унаслідок створення на базі Державного агентства земельних ресурсів України¹. Держгеокадастру передали ряд повноважень із розпорядження землями сільськогосподарського призначення. Проте відповідні норми є суперечливими, що призводить до колізій у правозастосуванні.

Слід зазначити, що поняття «правова колізія» законодавство України не визначає. У доктрині вказується на вживання поняття «колізія» в праві у широкому та вузькому розуміннях [1, с. 7–8]. У даному випадку йдеться про колізію в широкому розумінні.

Відповідно до ч. 1 ст. 22 ЗК України землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Згідно з ч. 2 ст. 22 ЗК України до земель сільськогосподарського призначення належать: сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги); несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи та прогони, полезахисні лісові смуги й інші захисні насадження, крім тих,

¹Див. п. 1 постанови Кабінету Міністрів (далі – КМ) України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442; п. 3 постанови КМ України «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру» від 14.01.2015 р. № 5.

що віднесені до земель лісогосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо).

На сьогодні немає однозначного законодавчого вирішення питання щодо категорії та правового режиму сільськогосподарських угідь, що знаходяться у складі інших категорій земель: транспорту, лісогосподарського призначення та водного фонду, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного призначення тощо (у тому числі тих, що надаються для сільськогосподарських потреб тимчасово) [2, с. 455]. На думку В. Семчика, такі землі не належать до земель сільськогосподарського призначення (цит. за [2, с. 455]). Слід погодитись із точкою зору А. Мірошниченка, що достатніх законодавчих підстав для такого висновку немає. Більш правильним було б вважати, що вказані землі належать одночасно до кількох категорій земель, і мають складний правовий режим [2, с. 455].

Відповідно до ч. 4 ст. 122 ЗК України центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин і його територіальні органи передають земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, крім випадків, визначених ч. 8 вказаної статті, у власність або у користування для всіх потреб, тобто єдиним винятком із загального правила є ч. 8 ст. 122 ЗК України. Згідно з ч. 8 ст. 122 ЗК України КМ України передає земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування у випадках, визначених ст. 149 ЗК України, та земельні ділянки дна територіального моря.

Стаття 149 ЗК України регламентує порядок вилучення земельних ділянок. Зокрема, ч. 9 ст. 149 ЗК України визначає повноваження КМ України щодо вилучення земельних ділянок державної власності, які перебувають у постійному користуванні. Відповідно до ч. 9 ст. 149 ЗК України КМ України вилучає земельні ділянки державної власності, які перебувають у постійному користуванні, зокрема, із земель сільськогосподарського призначення – рілля, багаторічні насадження для несільськогосподарських потреб, та у випадках, визначених ст. 150 ЗК України.

У ЗК України наводиться перелік особливо цінних земель, до яких відносяться (ч. 1 ст. 150):

- у складі земель сільськогосподарського призначення: чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі та се-

редньо глибокі ґрунти; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття;

- торфовища з глибиною залягання торфу більше 1 м і осушені незалежно від глибини;
- землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу; землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів;

- землі природно-заповідного й іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення. При цьому жодних повноважень КМ України щодо вилучення особливо цінних земель ст. 150 ЗК України не містить. Проте такі повноваження у ст. 150 ЗК України були до внесення змін до ЗК України Законом про розмежування земель. Оскільки за окремими винятками (див. частини 2 та 3 ст. 150 ЗК України), ст. 150 ЗК України не містить повноважень органів державної влади або місцевого самоврядування щодо вилучення особливо цінних земель, такі повноваження мають визначатися відповідно до статей 122, 149 ЗК України.

Положення ч. 2 ст. 150 ЗК України присвячені випадкам вилучення особливо цінних земель, що вимагають погодження із Верховною Радою (далі – ВР) України. Таке погодження, зокрема, є необхідним у випадку припинення права постійного користування земельними ділянками особливо цінних земель, визначених у пунктах «в» і «г» ч. 1 ст. 150 ЗК України, з підстави добровільної відмови від користування ними або шляхом їх вилучення. У свою чергу, ч. 3 ст. 150 ЗК України присвячена питанню погодження матеріалів вилучення (викупу) земельних ділянок особливо цінних земель, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб.

З викладеного випливає питання щодо повноважень КМ України з приводу надання земельних ділянок сільськогосподарського призначення із земель державної власності у власність або у користування, при системному тлумаченні норм ч. 8 ст. 122, ч. 9 ст. 149 та ст. 150 ЗК України.

На нашу думку, є два варіанти такого тлумачення:

- КМ України надає у власність або у користування земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, складом угідь яких є рілля або багаторічні насадження, для несільськогосподарських потреб, а також особливо цінні землі (крім випадків, передбачених ст. 150 ЗК України), незалежно від того чи перебувають такі землі у користуванні або у запасі;

- КМ України надає у власність або у користування земельні ділянки сільськогоспо-

дарського призначення державної власності, складом угідь яких є рілля або багаторічні насадження, для несільськогосподарських потреб, а також особливо цінні землі лише у випадках, коли такі землі вилучаються саме КМ України перед їх наданням.

Стаття 13 ЗК України, що містить перелік повноважень КМ України, ситуацію не прояснює. Так, відповідно до п. «а» вказаної статті до повноважень КМ України в галузі земельних відносин належить розпорядження землями державної власності у межах, визначених ЗК України. Аналогічна ситуація із п. «с¹» ст. 15¹ ЗК України, згідно з яким до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, належить розпорядження землями державної власності у межах, визначених ЗК України.

Жодних офіційних роз'яснень Держгеокадастру з наведеного питання на сьогодні немає. Судова практика застосування статей 122, 149 та 150 ЗК України після змін, внесених Законом про розмежування земель, також відсутня.

Перший варіант тлумачення. Відповідна практика застосування статей 122, 149 та 150 ЗК України існувала до внесення відповідних змін до ЗК України (див., наприклад постанову КМ України від 05.03.2009 р. № 272, розпорядження КМ України від 11.03.2009 р. № 263-р, розпорядження КМ України від 15.12.2010 р. № 2251-р, розпорядження КМ України від 28.02.2011 р. № 311-р, розпорядження КМ України від 19.12.2012 р. № 1031-р або ухвалу Вищого адміністративного суду України від 18.12.2014 р. у справі № К/9991/51579/12 [10]).

Після 01.01.2013 р. КМ України ухвалив усього чотири розпорядження щодо надання у користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення за рахунок земель запасу із зміною їх цільового призначення для користування надрами (розпорядження КМ України від 03.07.2013 р. № 484-р, від 26.06.2013 р. № 461-р, від 27.03.2013 р. № 184-р, від 27.03.2013 р. № 205-р). Усі інші рішення КМ України у контексті реалізації повноважень, передбачених вказаними статтями, стосувалися надання земельних ділянок у користування з їх вилученням і зміною цільового призначення за ч. 8 ст. 122, ч. 9 ст. 149 ЗК України.

Другий варіант тлумачення. Слід зазначити, що така точка зору висловлювалася ще до 01.01.2013 р. [3, с. 288], проте не була поширена. Ґрунтується вона на тому, що ст. 122 ЗК України містить норму, яка має відсильний характер, а ст. 149 ЗК України стосується лише випадків вилучення земельних ділянок. Спробуємо з'ясувати яким був задум законодавця.

Законопроект № 10043 зареєстрований 13.02.2012 р. У первісному варіанті законопроекту № 10043 передбачалося, що всі повноваження із розпорядження землями державної власності передаються місцевим державним адміністраціям, які, в окремих випадках, мали погоджувати своє рішення із КМ України або ВР України. При цьому до повноважень КМ України планували віднести погодження рішення про передачу у власність, користування, заставу, припинення права постійного користування земельними ділянками лісгосподарського призначення, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного призначення, що перебувають у державній власності, із зміною цільового призначення таких земельних ділянок. Повноваження щодо погодження розпорядження особливо цінними землями планували повністю передати ВР України.

Після першого читання законопроект № 10043 був доопрацьований і на 18.06.2012 р. був підготовлений текст до другого читання. Згідно з новою редакцією законопроекту КМ України надавалися повноваження щодо розпорядження землями, які розташовані за межами адміністративно-територіальних одиниць і на які не поширювалися повноваження місцевих адміністрацій. При цьому був трохи змінений перелік земель, щодо яких рішення мало погоджуватись із КМ України, зокрема, перелік був доповнений землями історико-культурного призначення, із переліку виключені землі оздоровчого та рекреаційного призначення. Повноваження ВР України були обмежені обов'язком погодження з нею питань припинення права постійного користування земельними ділянками особливо цінних земель, визначених у пунктах «б» та «в» ч. 1 ст. 150 ЗК України, з підстав добровільної відмови від права користування ними або шляхом їх вилучення.

Після другого читання законопроект № 10043 був доопрацьований та за станом на 06.09.2012 р. текст підготовлений до третього читання, яким повноваження КМ України були розширені до існуючого стану. Зауваження Головного юридичного управління від 18.06.2012 р. та від 06.09.2012 р., а також висновок Головного науково-експертного управління від 12.03.2012 р. не дають більшого обсягу інформації з цього приводу.

Викладене свідчить, що був намір скоротити повноваження КМ України у сфері розпорядження землями.

Слід зазначити, що центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин і його територіальні органи з'явився у ст. 122 ЗК України лише під час підготовки законопроекту № 10043 до третього читання. Проте до ст. 149

ЗК України внесення відповідних змін не передбачалося. Наразі центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин і його територіальні органи не зазначені у ст. 149 ЗК України як органи, що мають повноваження вилучати земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Вважаємо, що це може бути як результатом недоліків законотворчої техніки, так і наміром законодавця. На нашу думку, неадекватною є ситуація, коли земельні ділянки вилучає один орган, а надає у користування інший.

Оскільки наміром законодавця було обмеження обсягу повноважень КМ України у сфері розпорядження землями, то, на нашу думку, слід погодитись із точкою зору, за якою КМ України має право надавати земельні ділянки у власність або у користування лише у випадках, коли їх сам вилучає. Саме таке тлумачення було озвучене представниками Держгеокадастру під час телефонної

консультації, наданої нам. Проте існуюча колізія не сприяє реалізації громадянами й юридичними особами своїх прав.

Викладене свідчить, що доцільно внести зміни до ч. 8 ст. 122 ЗК України, виклавши її у такій редакції: «8. Кабінет Міністрів України передає земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування у випадках, коли Кабінет Міністрів України їх вилучає відповідно до ст. 149 цього Кодексу, та земельні ділянки дна територіального моря».

Список використаних джерел

1. Мірошниченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. – К., 2009. – 268 с.
2. Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. – К., 2009. – 507 с.
3. Мірошниченко А. М. Земельне право України. – К., 2011. – 680 с.

Стаття надійшла до редакції 23.06.2015 р.

В статье исследуются отдельные проблемные вопросы размежевания полномочий органов государственной власти относительно распоряжения землями сельскохозяйственного назначения.

In this article some issues regarding separation of powers in the sphere of disposal of agricultural land are discussed, in particular issues with regards to separation of powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Central executive authority in the land sphere.

