

25.03.2016 – 31.03.2016, № 11

КОМПЕТЕНТНОЕ МНЕНИЕ

Главная

статья

[Отчуждение земельных участков: проблемы и пути их решения](#)

Компетентное мнение

[Строительство на землях, предназначенных для ведения личного крестьянского хозяйства](#)

[Как быть, если в документах на землю ошибка?](#)

[Плата за землю в 2016 году: увеличение ставок земельного налога, арендной платы](#)

[Изменение целевого назначения земель в 2016 году: процедура, оформление, особенности по разным категориям земель](#)

[Практические аспекты разделения и объединения земельных участков](#)

[Государственный земельный кадастр в 2016 году: функции, полномочия, предоставление сведений](#)

[Плата за землю в случае приобретения недвижимого имущества в нежилом доме \(сооружении\)](#)

[Разделение земельного участка при переходе прав на здание](#)

Судебный взгляд

[Актуальная судебная практика разрешения земельных споров](#)

[Судебная практика расторжения договоров аренды земли в связи с переходом права собственности на объект недвижимого имущества](#)

Административная реформа по децентрализации власти в сфере земельных отношений

В настоящее время Украина находится в процессе проведения административной реформы по децентрализации власти, что было вызвано рядом экономических и политических предпосылок для создания устойчивой и эффективной системы публичного управления в Украине в целом и на всех уровнях административно-территориального устройства.

Процесс децентрализации заключается в передаче значительных полномочий и бюджетов от государственных органов органам местного самоуправления. Так, чтобы как можно больше полномочий имели те органы, которые ближе к людям, где такие полномочия можно реализовывать наиболее успешно.

Законодательной основой для проведения децентрализации власти стал ряд законодательных актов, принятых за последние годы, которые определяют направления, механизмы и сроки формирования эффективного местного самоуправления и территориальной организации власти:

- Закон Украины "Об основах государственной региональной политики" от 05.02.2015 № 156-VIII;
- распоряжение КМУ "Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине" от 01.04.2014 № 333-р;
- распоряжение КМУ "Об утверждении плана мер по реализации Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине" от 18.06.2014 № 591-р;
- распоряжение КМУ "О внесении изменений в план мер по реализации Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине" от 08.04.2015 № 349-р;
- постановление КМУ "Об утверждении Государственной стратегии регионального развития на период до 2020 года" от 06.08.2014 № 385.

Процесс децентрализации власти не миновал и регулирование распределения полномочий власти в сфере земельных отношений, а именно отношений по владению, пользованию и распоряжению землей.

В соответствии с [Концепцией реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине](#) (далее – Концепция реформирования) ***административная реформа децентрализации власти, в том числе в сфере земельных отношений, осуществляется путем:***

- определения обоснованной территориальной основы для деятельности органов местного самоуправления и органов исполнительной власти, способных обеспечить доступность и надлежащее качество публичных услуг, предоставляемых такими органами, а также необходимой для этого ресурсной базы;
- создания надлежащих материальных, финансовых и организационных условий для обеспечения осуществления органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий;
- разграничения полномочий в системе органов местного самоуправления и органов исполнительной власти на разных уровнях административно-территориального устройства по принципу subsidiarity;
- разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления на основе децентрализации власти;
- внедрения механизма государственного контроля за соответствием [Конституции](#) и законам Украины решений органов местного самоуправления и качеством предоставления населению публичных услуг;
- максимального привлечения населения к принятию управленческих решений, содействию развитию форм прямого народовластия;
- совершенствования механизма координации деятельности местных органов исполнительной власти.

Для регулирования земельных отношений в Украине органы государственной власти и органы местного самоуправления наделены рядом полномочий и обязаны предоставлять услуги, которые обеспечат надлежащее регулирование земельных отношений в таких сферах: собственности на землю; правоотношения относительно прав на землю, производных от права собственности; правоотношения, возникающие в связи с осуществлением права общего пользования землей; правоотношения в сфере

управления использованием и охраной земель; охранные земельные правоотношения.

Для обеспечения наибольшей эффективности реформа предусматривает, что **публичные услуги в сфере земельных отношений должны предоставляться с учетом следующих принципов:**

- территориальной доступности;
- надлежащей материально-технической базы для предоставления основных форм публичных услуг (органы местного самоуправления должны иметь в своем распоряжении соответствующие помещения и инфраструктуру);
- открытости информации об услугах, порядке и условиях их предоставления;
- профессионализма предоставления публичных услуг;
- обеспечения непрерывного образования должностных лиц местного самоуправления.

Доступность и надлежащее качество публичных услуг обеспечивается путем оптимального распределения полномочий между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти на разных уровнях административно-территориального устройства по принципам субсидиарности и децентрализации.

Создание надлежащих материальных, финансовых и организационных условий для обеспечения исполнения органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий может осуществляться за счет:

- определения финансовой основой осуществления органами местного самоуправления собственных полномочий налогов и сборов, связанных с территорией соответствующей административно-территориальной единицы;
- предоставления органам местного самоуправления права регулировать ставки местных налогов и сборов;
- определения материальной основой местного самоуправления имущества, в частности земли, находящейся в собственности территориальных общин сел, поселков, городов (коммунальной собственности), объектов совместной собственности территориальных общин сел, поселков, городов, района, области, а также надлежащей базы налогообложения;
- предоставления территориальным общинам права распоряжаться земельными ресурсами в пределах своей территории, объединять свое имущество и ресурсы в рамках сотрудничества территориальных общин для выполнения общих программ и более эффективного предоставления публичных услуг населению сопредельных территориальных общин.

Так, для децентрализации власти в сфере земельных отношений государство передает этим общинам земельные ресурсы, а также бюджетные и налоговые возможности.

С принятием [Налогового кодекса Украины от 02.12.2010 № 2755-VI](#) и внесением в него изменений к местным налогам относится налог на имущество, в который входит плата за землю, по которому владельцы земельных участков, земельных долей (паев) и землепользователи уплачивают в местные бюджеты налог за свои земельные участки, земельные доли (паи), находящиеся в их собственности

или пользовании. Таким образом, происходит наполнение местных бюджетов за счет земель.

Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства является ключевым в сфере реализации реформы децентрализации.

На пресс-конференции, состоявшейся в декабре 2015 года в Киеве, посвященной административной реформе по децентрализации власти в области земельных отношений, вице-премьер-министр – министр регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины Геннадий Зубко выделил *главные этапы и принципы децентрализации власти в сфере земельных отношений. Они состоят в:*

- передаче полномочий на места;
- ликвидации коррупции, внедрении административных услуг в электронном виде;
- объявлении масштабного кадрового конкурса на замещение руководящих должностей;
- рациональной системе обращения и контроля земель.

Министр отметил, что децентрализация земельных отношений предусматривает передачу права распоряжения землями общинам, собственность на земли перейдет объединенным общинам. Госгеокадастр будет осуществлять только контроль за использованием земли.

На основе этой реформы происходит перестройка власти, перераспределение функций среди органов государственной власти и местного самоуправления с предоставлением последним большего значения и дополнительных полномочий по сравнению с прошлыми годами.

Происходит процесс передачи власти на места, внедрение широкой структуры органов исполнительной власти на местном уровне.

Одним из недавних примеров успешной имплементации реформы стала передача на места полномочий Государственной архитектурно-строительной инспекции, Государственной службы Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра, Государственного агентства земельных ресурсов Украины.

Начиная с 1 января 2015 года согласно [Закону Украины "Об административных услугах"](#) на всей территории Украины органы земельных ресурсов предоставляют услуги через центры предоставления административных услуг (ЦПАУ). Они созданы при местных государственных администрациях и органах местного самоуправления.

Как уже отмечалось раньше, для осуществления полномочий органами местного самоуправления в сфере земельных ресурсов за ними закрепляются не только властные функции (предоставление бюджетных и налоговых возможностей), но и передача этим общинам земельных ресурсов.

Правовой основой выступает положение, закрепленное в [Конституции Украины](#), в соответствии с которым земля является основным национальным богатством, находящимся под особой охраной государства. Земля является объектом права собственности украинского народа. От имени украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных Конституцией. Конституция Украины предусматривает организационную, финансовую, правовую самостоятельность органов местного

самоуправления в регулировании этих отношений.

[Закон Украины "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно размежевания земель государственной и коммунальной собственности"](#) от 06.09.2012 № 5245-VI **закрепляет несколько ограниченный перечень земель, находящихся в коммунальной собственности:**

а) все земли в пределах населенных пунктов, кроме земельных участков частной и государственной собственности;

б) земельные участки, на которых расположены здания, сооружения, другие объекты недвижимого имущества коммунальной собственности независимо от места их расположения.

Земельные участки государственной собственности, которые предполагается использовать для размещения объектов, предназначенных для обслуживания нужд территориальной общины (коммунальных предприятий, учреждений, организаций, общественных пастбищ, кладбищ, мест обезвреживания и утилизации отходов, рекреационных объектов и т. п.), а также земельные участки, которые в соответствии с утвержденной градостроительной документацией предполагается включить в границы населенных пунктов, по решению органов исполнительной власти передаются в коммунальную собственность.

Также [Закон](#) предусматривает возможность передачи земель между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Передача земельных участков государственной собственности в коммунальную собственность или наоборот осуществляется по решению соответствующих органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, осуществляющих распоряжение землями государственной или коммунальной собственности в соответствии с полномочиями, определенными [Земельным кодексом](#).

Следовательно, согласно этому [Закону](#), начиная с 1 января 2013 года, все земли в Украине считаются разграниченными в силу Закона. В результате размежевания свыше 40 % земельного фонда Украины осталось в государственной собственности и немного больше 4 % перешло в коммунальную собственность.

Отсутствие возможности у местных советов распоряжаться землями за пределами населенных пунктов также создает препятствия относительно развития сельских и городских территорий. Положения относительно ограничений юрисдикции органов местного самоуправления по распоряжению землями только в пределах населенных пунктов уменьшает материальную основу местного самоуправления, что стало предпосылкой для проведения реформы децентрализации и законодательного закрепления.

Так, пункт 213 Плана мер по выполнению Программы деятельности Кабинета Министров Украины и Стратегии устойчивого развития "Украина – 2020" в 2015 году, утвержденного [распоряжением Кабинета Министров Украины от 04 марта 2015 года № 213-р](#), расширяет перечень земель, которые закрепляются за органами местного самоуправления. Он предусматривает законодательное урегулирование вопросов передачи в коммунальную собственность земель государственной собственности, расположенных за пределами населенных пунктов, кроме тех, на которых расположены объекты государственной собственности.

Также на основе [Концепции реформирования](#) и планов, принятых для проведения реформирования системы органов власти, их функций и осуществления децентрализации власти, в том числе в сфере земельных отношений, был принят ряд законов о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины для расширения полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных

отношений.

Например, Закон Украины "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно расширения полномочий органов местного самоуправления и оптимизации предоставления административных услуг" от 10.12.2015 № 888-VIII закрепил полномочия исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов в сфере земельных отношений на территории сел, поселков, городов, к которым относятся полномочия относительно предоставления сведений из Государственного земельного кадастра в соответствии с законом и решение других вопросов в сфере земельных отношений в соответствии с законом.

Внесены изменения в Закон Украины "О Государственном земельном кадастре", расширяющие полномочия органов местного самоуправления и предусматривающие, что предоставление сведений из Государственного земельного кадастра может осуществляться также администраторами центров предоставления административных услуг в порядке, установленном Законом Украины "Об административных услугах", или уполномоченными должностными лицами исполнительных органов местного самоуправления, успешно прошедшими стажировку в сфере земельных отношений и соответствующими квалификационным требованиям. Стажировка лица в сфере земельных отношений проводится бесплатно государственным кадастровым регистратором сроком не больше одного месяца. По результатам успешной стажировки лицу государственным кадастровым регистратором выдается соответствующая справка.

Местная государственная администрация, сельский, поселковый, городской совет определяют возможность осуществления ими полномочий в сфере предоставления сведений из Государственного земельного кадастра, учитывая возможности организационного и технического обеспечения их реализации.

Итак, принятые законы о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины для реализации Концепции реформирования и планов расширения полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений внесли изменения в действующее законодательство, что стало началом проведения децентрализации власти в сфере земельных отношений, и расширили полномочия органов местного самоуправления в этой сфере.

Теперь закреплен большой круг полномочий за органами местного самоуправления в сфере земельных отношений, но все же эти изменения являются только началом внедрения Концепции реформирования. Необходимо продолжать и дальше внедрять в жизнь путем нормативного закрепления и внесения изменений в действующее законодательство Концепцию реформирования управления в области земельных отношений, где основными органами управления и предоставления функции в сфере земельных отношений станут органы местного самоуправления, а за государственными органами исполнительной власти останутся функции по обобщению, контролю и соблюдению законности в процессе осуществления своих полномочий органами местного самоуправления.

Для продолжения реализации принципов реформирования на основе Плана мер и Концепции реформирования Государственной службой Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра разработан проект Закона Украины "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно делегирования полномочий органам местного самоуправления по распоряжению землями государственной собственности и усиления государственного контроля за использованием и охраной земель", что позволит нормативно закрепить положение о децентрализации полномочий в сфере земельных отношений.

Целью проекта Закона является внедрение эффективной системы государственного управления и местного самоуправления путем делегирования органам местного самоуправления полномочий по

распоряжению землями государственной собственности, определение правового режима земель коллективной собственности, выморочного наследства и невытребованных земельных долей (паев), внедрение действенного контроля со стороны государства за соблюдением норм законодательства при осуществлении этих полномочий, а также усиление государственного контроля за использованием и охраной земель всех форм собственности.

Положения [проекта Закона](#) направлены на:

- делегирование полномочий органам местного самоуправления по распоряжению землями государственной собственности;
- передачу от районных государственных администраций к сельским, поселковым, городским советам полномочий по выделению земельных долей (паев) в натуре (на местности) и изменению целевого назначения земельных участков частной собственности;
- определение правового режима земель коллективной собственности путем определения правовых основ перехода таких земель и других земельных участков сельскохозяйственного назначения, которые судом признаны выморочным наследством, и невытребованных земельных долей (паев) в коммунальную собственность;
- упрощение процедуры получения земельных участков в собственность и пользование, на которых расположены здания, сооружения, другие объекты недвижимого имущества, право собственности на которые зарегистрировано на приобретателя земельного участка, путем отмены необходимости получать разрешение на разработку соответствующей документации по землеустройству;
- усиление государственного контроля за использованием и охраной земель государственной, коммунальной и частной форм собственности, устранение дублирования функций и сокращение надзорных органов путем определения единого органа исполнительной власти, который будет осуществлять такой контроль, и предоставления ему более широких полномочий.

[Проект](#) предусматривает, что со дня вступления в силу этого Закона переходят в коммунальную собственность территориальных общин на территории соответствующего сельского, поселкового, городского совета следующие земли и земельные участки: под полевыми дорогами, в том в числе проектными, лесополосами, хозяйственными дворами (фермами, токами и т. п.), другие земельные участки сельскохозяйственного назначения, которые по решению общего собрания членов коллективных сельскохозяйственных предприятий и организаций не подлежали делению на паи, если такие земли или земельные участки не переданы в собственность в порядке, определенном законом; земельные участки сельскохозяйственного назначения (в случае отсутствия наследников по завещанию и по закону, устранения их от права на наследование, непринятия ими наследства, а также отказа от его принятия), если такие земельные участки в порядке, определенном законом, судом признаны выморочным наследством; невытребованные (в течение 15 лет с момента выдачи государственного акта на право коллективной собственности) земельные доли (паи) в случае принятия соответствующего решения судом.

Указанный [проект](#) расширяет полномочия областных, районных, Киевского городского совета, сельских, поселковых, городских советов в сфере земельных отношений, по сравнению с закрепленными действующим законодательством за ними функций.

Так, например, в соответствии с действующим [Земельным кодексом Украины](#) к полномочиям сельских, поселковых, городских советов, Киевского городского совета в сфере земельных отношений на их территории относится распоряжение землями только территориальных общин. А [проект](#) добавляет полномочия относительно распоряжения землями не только территориальных общин, но и

предусматривает распоряжение землями государственной и коммунальной собственности на их территории.

В свою очередь **проект** уменьшает объем полномочий органов исполнительной власти в сфере земельных отношений по сравнению с закрепленными действующим законодательством за ними полномочиями. Так, полномочия центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику и осуществляющего государственный надзор (контроль) в сфере земельных отношений, ограничиваются лишь согласованием решения сельских, поселковых, городских советов о передаче земельных участков из государственной собственности в коммунальную, а не принятием такого решения.

Также **проект** лишает полномочий органов исполнительной власти в сфере принятия решения о приватизации земель государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций. В соответствии с проектом такое решение должны принимать только органы местного самоуправления в соответствии с их полномочиями по ходатайству работников этих предприятий, учреждений и организаций.

Согласно **этому проекту** указанные выше функции закрепляются только за органами местного самоуправления. То есть за ними закрепляется больше полномочий по передаче в собственность, пользованию или изъятию их из такого пользования.

Проект закрепляет больше полномочий органов местного самоуправления по решению земельных споров. А именно: органы местного самоуправления решают земельные споры относительно границ земельных участков, находящихся в собственности и пользовании граждан, расположения ограничений в использовании земель и земельных сервитутов и соблюдения гражданами правил добрососедства, а также споры по разграничению границ районов в городах.

Следовательно, с передачей большего количества земель в управление органам местного самоуправления за ними предусматривается закрепление более широкого круга полномочий по управлению этими землями.

ВЫВОД:

Можно сделать вывод, что принятие Закона Украины "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно делегирования полномочий органам местного самоуправления по распоряжению землями государственной собственности и усилению государственного контроля за использованием и охраной земель" будет иметь положительные социально-экономические последствия: усиление влияния территориальной общины на земельно-хозяйственные отношения на селе; определение правового режима земель коллективной собственности, выморочного наследства и невытребованных земельных долей (паев); упрощение процедуры получения юридическими и физическими лицами земельных участков в собственность и пользование, на которых расположены здания, сооружения, другие объекты недвижимого имущества, право собственности на которые зарегистрировано на приобретателя земельного участка; усиление государственного контроля за использованием и охраной земель.

Анна Гадяцкая,
ЮК "Алексей Пуха и Партнеры"



© ООО «Информационно-аналитический центр «ЛИГА», 2016.

© ООО «ЛИГА ЗАКОН», 2016.

© ООО "Информационно-аналитический центр "ЛИГА", 2016
© ООО "ЛИГА ЗАКОН", 2016

