

МІНІСТЕРСТВО НАУКИ І ОСВІТИ УКРАЇНИ  
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

На правах рукопису

ПОЛЩУК Олексій Григорович

УДК 349.414

**Правові засади набуття земельних ділянок комунальної власності у  
користування в Україні**

Спеціальність: 12.00.06 – земельне право; аграрне право;  
екологічне право; природоресурсне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:  
Мірошніченко Анатолій Миколайович  
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2014

## ЗМІСТ

Перелік скорочень.....	4
Вступ.....	5
Розділ 1. Загальна характеристика правових засад набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні.....	13
1.1. Набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні як правове явище.....	13
1.2. Місце норм, що регулюють набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні, у системі вітчизняного права.....	32
Висновки до розділу 1.....	49
Розділ 2. Правове забезпечення окремих процедур із набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні.....	52
2.1. Правове забезпечення набуття земельних ділянок комунальної власності у користування на конкурентних засадах.....	52
2.1.1. Сфера застосування конкурентних засад при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування.....	54
2.1.2. Добір земельних ділянок.....	60
2.1.3. Підготовка лота до проведення земельних торгів.....	62
2.1.4. Опублікування оголошення.....	68
2.1.5. Реєстрація учасників та пов'язані процедури.....	71
2.1.6. Проведення аукціону та укладення договору.....	74
2.1.7. Встановлення та оприлюднення результатів аукціону.....	79
2.2. Набуття речових титулів користування щодо земельних ділянок без застосування конкурентних засад.....	83
2.2.1. Сфера застосування.....	83
2.2.2. Процедура набуття земельних ділянок у користування без складання документації із землеустрою.....	84

2.2.3. Процедура набуття земельних ділянок у користування з розробкою проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок .....	89
2.2.4. Процедура набуття земельних ділянок у користування на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) .....	114
2.3. Набуття зобов'язальних прав користування земельними ділянками комунальної власності.....	118
2.4. «Вторинне» набуття права користування земельними ділянками комунальної власності.....	124
2.5. Повноваження та взаємовідносини органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування .....	143
Висновки до розділу 2.....	166
Висновки .....	170
Список використаних джерел.....	175
Спеціальна література .....	175
Нормативно-правові акти .....	192
Матеріали практики.....	198

## ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

Абз. – абзац;

Держземагентство – Державне агентство земельних ресурсів України;

ЗК – Земельний кодекс України;

п. – пункт;

пп. – пункти;

МАФ – мала архітектурна форма;

Мінагрополітики – Міністерство аграрної політики і продовольства України;

ЦК – Цивільний кодекс України;

ч. – частина.

## ВСТУП

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** Будь-яке суспільство може нормально функціонувати лише тоді, коли його членам доступний достатньо широкий арсенал правових засобів щодо використання нерухомості, і насамперед – земельних ділянок. Попри виняткове значення права власності, необхідно, щоб правопорядок передбачав і широкий арсенал правових титулів землекористування. Крім того, значення титулів землекористування посилюється тим, що, окрім земельних ділянок, оборот яких не обмежений, існують також земельні ділянки, вилучені з обороту та обмежені в обороті [147, с. 436].

Втім, для досягнення цілей адекватного правового опосередкування суспільних відносин із використання земельних ділянок на інших титулах, окрім права власності, встановити набір таких титулів недостатньо. Необхідно, щоб такі титули могли набуватися достатньо швидко і необтяжливо, з тим, однак, щоб був дотриманий баланс інтересів сторін та гарантовані їхні права. Це особливо стосується набуття права користування на земельні ділянки комунальної власності. Хоча територіальні громади зацікавлені у тому, щоб надавати належні їм земельні ділянки у користування максимально оперативно (для уникнення ситуацій, коли земельна ділянка не використовується), важливо також при цьому запобігти, зокрема, проявам корупції – адже від імені територіальної громади ділянкою завжди розпоряджається представник (орган місцевого самоврядування), а це – потенційна корупційно-небезпечна ситуація.

Вітчизняне законодавство вже довго і болісно знаходиться у пошуках оптимальної моделі регулювання надання земель комунальної власності у користування. Загальна тенденція його розвитку полягає у запровадженні загального правила, за яким землі комунальної власності мають надаватися у користування на конкурентних засадах (наприклад, відповідно до ст.134 Земельного кодексу України – далі ЗК). Правове регулювання самої ж

процедури надання земельних ділянок в користування було нещодавно радикально оновлене, і, незважаючи на це, залишається дуже далеким від досконалості.

Чимало проблемних питань пов'язані також з процедурами неконкурентного надання земельних ділянок в користування – при знаходженні на земельній ділянці належних потенційному користувачеві об'єктів нерухомого майна, в інших випадках, які передбачені ч.2 ст.134 ЗК та деякими іншими нормами законодавства. Спірним є і сам перелік винятків з правил про обов'язкове конкурентне надання прав на земельні ділянки комунальної власності – існує потреба як його певного розширення, так і виключення з нього певних позицій.

Ціла група проблем пов'язана із, так би мовити, внутрішніми процедурами, які передбачають розгляд питань передачі земельних ділянок у користування органами місцевого самоврядування – іншими словами, пов'язані із формуванням волі територіальної громади на передачу земельної ділянки в користування.

Сказане обумовлює проведення глибокого правового аналізу описаних проблем та вироблення чітких теоретико-правових засад їх вирішення, що, в свою чергу, свідчить про актуальність теми правових засад набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні.

**Науково-теоретичною основою** для проведення дослідження стали праці українських у галузі земельного, екологічного, природоресурсного та аграрного права: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Н.П. Барабаш, А.Г. Бобкової, Д.В. Бусуйок, М.Я. Ващишин, О.А. Вівчаренка, О.В. Гафурової, А.П. Гетьмана, С.В. Гринька, С.В. Єлькіна, В.М. Єрмоленка, О.І. Заєць, І.І. Каракаша, Т.О. Коваленко, Д.В. Ковальського, Т.Г. Ковальчук, І.О. Костяшкіна, М.В. Краснової, П.Ф. Кулинич, В.І. Лебеда, Л.В. Лейби, Т.В. Лісової, А.В. Луняченка, М.І. Максименка, Н.Р. Малишевої, Р.І. Марусенка, А.М. Мірошніченка, С.І. Марченко, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, О.М. Пащенко, К. Пейчева, О.О. Погрібного, В.М. Правдюка,

А.І. Ріпенка, Д.В. Саннікова, В.І. Семчика, В.Д. Сидор, А.М. Статівки, Н.І. Титової, О.М. Туєвої, В.Ю. Уркевича, М.С. Федорченка, С.І. Хом'яченка, М.О. Фролова, В.С. Шелестова, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, В.П. Яніцького, М. Янова, В.В. Янчука, В.З. Янчука та інших вчених.

У дослідженні використані праці радянських та російських вчених-юристів у галузі земельного, екологічного, природоресурсного та аграрного права: Ф.Х. Адіханова, Г.О. Аксеньонка, В.П. Балезіна, С.О. Боголюбова, І.І. Євтіхієва, Б.В. Єрофєєва, О.А. Забелишенського, І.О. Іконицької, М.І. Краснова, О.І. Крассова, П.Д. Сахарова, С.А. Чаркіна, Г.В. Чубукова та інших науковців.

Для досягнення мети та завдань дослідження необхідним стало також звернення до праць вчених у галузі теорії держави та права, галузевих юридичних наук: Л.В. Бориславського, М.І. Брагінського, С.В. Васильєва, В.В. Вітрянського, В.М. Горшенєва, В.А. Дозорцева, В.В. Комарова, В.В. Копейчікова, Н.С. Кузнєцової, П.О. Недбайла, Ю.К. Осипова, С.В. Полєніної, Ю.Ю. Попова, В.В. Сенчука, М.І. Сірого, О.С. Снідевича, Є.Г. Суханова, Ю.О. Тихомирова, В.Ф. Яковлєва та інших.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційна робота виконана в рамках бюджетної теми: «Доктрина права у правовій системі України: теоретичний і практичний аспекти» (№ 116БФ042-01), яка досліджувалась на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

**Мета і задачі дослідження.** Метою дослідження є вироблення концепції побудови правового регулювання надання земельних ділянок комунальної власності в користування та втілення її у рекомендації щодо застосування положень чинного законодавства у цій сфері, а також у пропозиції щодо внесення змін та доповнень до актів чинного законодавства.

Для досягнення мети необхідне вирішення наступних задач:

1) з'ясувати правову природу надання земельних ділянок комунальної власності у користування;

2) з'ясувати закономірності правового регулювання надання у користування земельних ділянок комунальної власності на різних титулах за різними процедурами;

3) з'ясувати природу та закономірності взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади у процедурах надання земельних ділянок комунальної власності у користування.

**Об'єктом дослідження** є сукупність земельних правовідносин у сфері надання земельних ділянок комунальної власності у користування.

**Предметом дослідження** є нормативно-правові акти, що регулюють відносини щодо надання земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні, а також положення правової доктрини, що вивчають закономірності правового регулювання цих відносин, відповідні матеріали практики.

**Методи дослідження.** У дисертаційній роботі використовувався діалектичний метод пізнання, який передбачає взаємообумовленість правового регулювання та існуючих суспільних відносин. У роботі використовувалися також загальнонаукові та спеціально-юридичні методи дослідження.

Серед використаних загальнонаукових методів – методи опису, спостереження, узагальнення, пояснення, які в сукупності охоплюються поняттям індуктивного методу (використовувалися, зокрема, для виявлення закономірностей у правозастосовчій практиці). Для тлумачення положень законодавства та усталених положень доктрини був застосований дедуктивний метод.

До спеціально-юридичних методів, застосованих у дослідженні, належать насамперед догматичний метод (використовувався при дослідженні, описі та узагальненні приписів законодавства). У дослідженні історичного досвіду регулювання відносин із надання в користування земельних ділянок комунальної власності в Україні та зарубіжного досвіду у цій сфері використані історичний та порівняльно-правовий методи.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Наукова новизна проведеного дослідження полягає у тому, що вперше в Україні вироблено теоретичну концепцію побудови правового регулювання надання земельних ділянок комунальної власності в користування.

Зокрема, *вперше*:

1) висловлено ідею про існування у особливій частині земельного права України спеціального міжгалузевого процесуального інституту набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками. Зміст цього інституту складає сукупність норм земельного, цивільного, екологічного, адміністративного, природоресурсного та інших галузей права, які врегульовують суспільні відносини щодо набуття особами прав користування земельними ділянками;

2) запропоновано критерії розмежування підстав для відчуження земельних ділянок комунальної власності та підстав для надання їх у користування. Надання ділянок у користування необхідне у випадках, коли передбачається строкове використання земельних ділянок. Практика надання у користування земельних ділянок комунальної власності під будівництво певних об'єктів (крім випадків, коли такі об'єкти мають набуватися у комунальну власність) є необґрунтованою, оскільки суперечить принципу єдності юридичної долі земельної ділянки та розташованих на ній будівель і споруд;

3) запропоновано відмовитися від дозвільного порядку розробки всіх видів землевпорядної документації, що розробляються при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування;

4) висловлено ідею щодо необхідності відмовитися від стадії погодження землевпорядної документації у випадку розробки всіх видів землевпорядної документації, що розробляються при наданні земельних ділянок у користування. Погодження документації із землеустрою щодо відведення земельних ділянок у користування не є належним засобом для адекватного врахування та гарантування публічних інтересів;

5) обґрунтовано положення щодо недоцільності визначення у законодавстві винагороди виконавцю торгів у вигляді фіксованої суми. Запропоновано врегулювати питання винагороди виконавцю торгів шляхом обмеження її максимального розміру.

***Удосконалено:***

1) окремі пропозиції щодо удосконалення земельних торгів з продажу прав користування земельними ділянками. Запропоновано відмовитися від встановлення реєстраційного внеску, обох передбачених законом процедур реєстрації, публікації оголошення в паперових засобах масової інформації, окремих формальних умов до проведення аукціону.

2) положення щодо характеру земельних процесуальних правовідносин з надання земельних ділянок комунальної власності у користування. Зроблено висновок, що такими правовідносинами є не лише регулятивні, а й охоронні правовідносини.

***Дістали подальшого розвитку:***

1) класифікації способів набуття земельних прав, насамперед, прав користування земельними ділянками. Запропоновано способи набуття земельних ділянок у користування із земель комунальної власності класифікувати за цілою низкою критеріїв, як то, характер набуття права користування, наявність-відсутність конкурентних засад у набутті прав користування, необхідність формування земельної ділянки, тип права користування тощо;

2) наукові положення щодо співвідношення переходу прав на земельну ділянку та прав власності на нерухоме майно. Зроблено висновок, що запровадити єдиний правовий режим переходу прав власності на нерухоме майно та прав на земельні ділянки на сьогодні не є можливим через недосконале правове регулювання цього питання у земельному законодавстві, що втратило чинність;

3) положення щодо необхідності покладення функції з ведення державного земельного кадастру на виконавчі органи місцевого

самоврядування або ж, принаймні, передбачення такої можливості у законодавстві у разі, якщо органи місцевого самоврядування висловлюють таку ініціативу, мають необхідні організаційні, матеріальні та кадрові ресурси.

У роботі запропоновані окремі зміни та доповнення до положень актів законодавства, внесено пропозиції щодо удосконалення практики надання земельних ділянок у користування.

**Теоретичне та практичне значення одержаних результатів.** Результати дослідження можуть бути використані для удосконалення положень законодавства України, що регулюють відносини у сфері набуття земельних ділянок комунальної власності у користування, та практики їх застосування.

Результати дослідження можуть бути використані при викладанні курсу «Земельне право України», «Екологічне право України», спецкурсів за профілем кафедр земельного та аграрного права, екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, а також інших вищих навчальних закладів, при підготовці підручників і навчальних посібників з цих дисциплін.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація виконана автором особисто. Теоретичні положення та практичні висновки, які складають наукову новизну дослідження, зроблені дисертантом особисто.

**Апробація результатів дисертації.** Основні результати досліджень, що включені до дисертації, оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях: «Методологія публічного та приватного права: сучасний стан та перспективи розвитку» (01-02 листопада 2013 р., м. Одеса), «Малиновські читання» (15-16 листопада 2013 року, м. Острог), «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (01-02 листопада 2013 р., м. Харків), «Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти» (22-23 листопада 2013 р., м. Дніпропетровськ).

**Публікації.** Основні положення дисертаційного дослідження знайшли відображення у 10 наукових статтях, 5 з яких було опубліковано у фахових виданнях, перелік яких затверджений МОН України, 1 у фаховому іноземному виданні, а 4 є тезами наукових доповідей на наукових конференціях.

**Структура роботи.** Дисертаційне дослідження складається із вступу, 2 розділів, що включають у себе 7 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 201 сторінка, з них основного тексту – 174 сторінки. Список використаних джерел містить 230 найменувань.

## **РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ ЗАСАД НАБУТТЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ У КОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

### **1.1. Набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні як правове явище**

Будь-яка свідомо діяльність соціальних суб'єктів, що володіють земельною правосуб'єктністю, в усіх випадках має за свою мету задоволення певних земельних та інших інтересів у суспільному житті. Об'єктивно функціонуючою формою реалізації земельних інтересів соціальних суб'єктів фактично виступають існуючі суспільні земельні відносини, без яких неможливо реалізувати земельні інтереси [153, с. 17]. Однією з основних правових форм реалізації земельних інтересів є право користування землею [153, с. 19].

Безумовно, що права користування земельною ділянкою має також і власник земельної ділянки. Право використання земельної ділянки складає одну з трьох складових повноважень власника. Однак, право користування ділянкою в таких випадках є похідним від права власності та не складає самосійного правового титулу землекористувача.

Відносини, в яких реалізуються права користування земельними ділянками, є надзвичайно поширеними в Україні, а їх розвиток є одним з пріоритетів не лише земельної, а й аграрної політики. Як зазначає про це Н.В.Ільків, серед ключових напрямів реформування аграрних відносин є перехід на земельні орендні відносини між власниками земельних ділянок та суб'єктами господарювання. Відродження повноцінного змісту цієї форми в умовах переходу України до ринкової аграрної економіки має винятково важливе практичне значення, що обумовлено, зокрема, тим, що нові аграрні суб'єкти фактично не мають можливості придбати землі у власність у необхідних їм розмірах [54, с. 260]. Популярність, зокрема, земельних

орендних відносин пояснюється також і обмеженнями, встановленими Земельним кодексом України щодо суб'єктів права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення, мораторію на правочини щодо земель, призначених для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, нормування розмірів земельних ділянок та ін. [54, с. 260].

Коли ми говоримо про набуття фізичними чи юридичними особами права користування земельною ділянкою, то ми маємо на увазі набуття його особами, які не власниками цієї ділянки, а відтак володіють земельною ділянкою та здійснюють права користування нею на іншому правовому титулі, а ніж право власності. Набуття фізичними та юридичними особами земельних ділянок у користування є необхідною передумовою реалізації ними своїх суспільних інтересів та потреб щодо користування землею.

Наука земельного права [19, с. 102-104; 20, с. 414-418; 21], як і наука цивільного права, поділяє усі права на землю на дві групи – речові та зобов'язальні. Критерієм такого поділу є особливості правового регулювання відповідних правовідносин [43, с. 35-44; 128, с. 20-27]. Зокрема, між речовими та зобов'язальними правами існують такі відмінності: 1) зобов'язання опосередковують процес передачі земельних ділянок. Речові права регулюють належність земельної ділянки конкретній особі; 2) у зобов'язальних правовідносинах уповноваженій особі кореспондує певний зобов'язаний суб'єкт, відомий уже на момент виникнення зобов'язання. У речових правовідносинах уповноваженому суб'єкту протистоїть необмежене коло осіб; 3) у зобов'язанні поведінка зобов'язаної особи зумовлює реалізацію суб'єктивного права. У речових правах уповноважена особа може діяти певним чином самостійно, внаслідок чого вона реалізує це право без допомоги зобов'язаної особи; 4) головний зміст обов'язку сторін у зобов'язанні становить перевага у здійсненні активних дій, причому їх зміст конкретизується в законодавстві чи договорі. Утримання від дій є лише додатковим елементом. У речових відносинах, навпаки, на перший план виходить саме утримання від дій, що порушують суб'єктивне право

уповноваженої особи, і цей обов'язок визначається в самій загальній формі – не порушувати право вказаної особи; 5) суб'єктивні права в зобов'язанні залежать від його виникнення, типу і виду зобов'язання. У речових правовідносинах суб'єктивні права спираються виключно на норми законодавства, що прямо передбачають види і зміст цих прав [67, с. 255]. Очевидним є те, що у зв'язку з цим, речові та зобов'язальні права користування земельними ділянками мають суттєві особливості правового регулювання, зокрема, і щодо підстав їх набуття.

Відтак, під правом користування ми розуміємо користування земельною ділянкою як на речових правових титулах, так і на тих правах, що за своєю правовою природою є зобов'язальними. Право користування земельною ділянкою може здійснюватися як на підставі титулу права постійного користування, або ж на тих правах, що ґрунтуються на договорі – право оренди, сервітуту, емфітевзису та суперфіцію чи будь-якому іншому договорі, який передбачає набуття особою права користування земельною ділянкою (наприклад, договорі позички). Таке набуття права користування земельною ділянкою може здійснюватися різними способами чи в межах різних процедур, які за своїм характером, галузевим регулюванням дуже різняться між собою.

Безумовно, що користування земельною ділянкою, яке здійснюється незаконно, наприклад, у зв'язку з її самовільним захопленням, не може розглядатися в аспекті набуття прав на неї, оскільки знаходиться поза правовими методами набуття.

Предметом нашого дослідження є особливості набуття прав користування земельними ділянками саме комунальної власності. Порядок набуття прав користування такими ділянками має свої особливості, викликані як правовим регулюванням комунальної власності в Україні загалом, так і правовим режимом земельних ділянок комунальної власності, зокрема.

Право користування земельними ділянками, як уже зазначалося, є похідним від права власності, а відтак обов'язково набувається суб'єктами

земельних правовідносин у відносинах з власником землі. Питання ж щодо власності на землю в Україні в науці земельного права є надзвичайно дискусійним.

Стаття 13 Конституції України [160] передбачає, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Поміж тим, у інших своїх нормах Конституція, зокрема, вказує на те, що право власності на землю гарантується, це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (ст. 14 Конституції) та що земля та інші природні ресурси можуть перебувати у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах (ст.142 Конституції).

Такі неоднозначні положення Конституції й викликали в науці земельного права дискусію щодо форм власності на землю та її суб'єктів.

На думку В.З.Янчука, встановлене Конституцією України положення про те, що земля є власністю Українського народу, є тотожним націоналізації землі, яка була проголошена Декретом про землю 1917 року. Тому зі змісту ст. 13 Основного Закону випливає, що земля, яка є всенародною, має передусім належати державі й громадянам як об'єкт права приватної власності, а колективним товаровиробникам та іншим суб'єктам – лише на праві користування доти, доки у цій статті не буде сказано інше [159, с. 34].

В.Л. Мунтян, поміж тим, вважає, що вся земля має належати Українському народу на виключному праві власності, а громадяни і юридичні особи можуть використовувати її на праві користування [104, с. 78]. Науковець вказує на непослідовність (помилкову чи навмисну) розробників Конституції України при формулюванні статей 13 і 14 Основного Закону, а саме: визначивши землю об'єктом права власності

Українського народу (ст.13), у ч. 2 ст. 14 це право Конституція закріплює і за іншими суб'єктами [104, с. 78]. П.Ф.Кулинич також вбачає у статтях 13 та 14 Конституції наявність взаємовиключних положень. Стаття 13, на його думку, відображає режим виключної власності держави (чи народу, що є одне й те саме), а стаття 14 разом зі статтею 142 закріплюють плюралізм форм власності на землю держави, територіальних громад, юридичних осіб та громадян [74, с. 27].

Вважаємо, що в силу особливостей Конституції як Основного закону держави не бажано надавати пріоритет одним її нормам перед іншими. Конституція є цілісним документом, а її тлумачення повинно відбуватися з урахуванням змісту усіх її норм. Відтак, вважаємо, що власність на землю в Україні може бути як державна чи комунальна, так і приватна.

При цьому, як правильно вказує В.В.Носік, незважаючи на те, що у ст.14 Конституції України передбачається можливість здійснення суб'єктивного права власності на землю лише для громадян, юридичних осіб і держави, таке право можуть мати і територіальні громади, чому підтвердженням є положення ст.142 Конституції [106, с. 133]. Це положення, на наш погляд, було розвинуте ст.78 ЗК, яка визначає, що земля в Україні може перебувати у комунальній власності. При цьому право власності держави, юридичних осіб та громадян (право нижчого рівня) є похідним та залежним від права власності Українського народу (права вищого рівня) [106, с. 223].

Ще одним з теоретичних питань земельного права, яке визначає особливості набуття прав користування земельними ділянками комунальної власності та потребує з'ясування, є питання суб'єктів права власності на землю, зокрема, й комунальної власності, та суб'єктів здійснення цього права. Не вдаючись в загальні питання дискусії щодо питання суб'єктів права власності на землю (його спірність, на наш погляд, обумовлюється попереднім питанням та залежить від відповіді на нього), зазначимо, що для нас більш прийнятною є концепція дворівневої системи суб'єктів права власності на землю, визначена В.В. Носіком. Суб'єктами права власності на

землю на вищому рівні виступають громадяни України всіх національностей як Український народ. На нижчому рівні суб'єктами виступають фізичні та юридичні особи, держава і територіальні громади як юридичні особи приватного права [106, с. 223]. Поміж тим, як правильно вказує І.І. Каракаш, існує фактична неможливість здійснення Українським народом своїх правомочностей як суб'єктом права власності на природні об'єкти [57, с. 382]. У зв'язку з цим, необхідно враховувати, що поняття «суб'єкти права власності» та «суб'єкти здійснення права власності» не є тотожними. Перше характеризує власника, якому належить на праві власності певне майно, а друге – осіб, які можуть і не бути власниками, але є уповноваженими законом чи власником здійснювати його правомочності [106, с. 264; 115, с. 58].

Згідно зі ст.143 Конституції територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності. Цій нормі кореспондує й положення ст.80 ЗК [168], згідно з яким суб'єктом права власності на землю також є територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Відтак, як і держава загалом, територіальна громада є особливим суб'єктом права власності на земельні ділянки, а здійснення ними цього права, безперечно має свої особливості. З'ясування особливостей суб'єктного складу права комунальної власності буде неповним без з'ясування того, чи вправі територіальна громада безпосередньо здійснювати права власника земельної ділянки, зокрема, й щодо передачі земельної ділянки у користування.

Виходячи з положення ст. 143 Конституції України, В.М. Литвинець зазначає, що позбавлення територіальної громади села права щодо безпосереднього розпорядження землею комунальної власності суперечитиме Основному закону країни [81, с. 272]. Поміж тим, на його думку, участь територіальної громади села в земельних та цивільних правовідносинах уявляється недоцільною [81, с. 272]. В.Л. Музика також,

визнаючи територіальні громади суб'єктами публічного права, заперечує їх безпосередню участь в управлінні й розпорядженні комунальним майном та пропонує наділити даними повноваженнями лише органи місцевого самоврядування [102, с. 9].

На наш погляд, необхідно погодитися з думкою В.М. Литвинця. Звичайно, безпосередньо здійснювати право комунальної власності на землю, наприклад, щодо передачі земельної ділянки в оренду, територіальній громаді досить складно в силу специфіки самої територіальної громади як суб'єкта права. Поміж тим, вважаємо, що таке право територіальної громади не можна заперечувати. Земельне законодавство повинне передбачати особливості здійснення цього права територіальною громадою, у разі якщо сама територіальна громада висловить таке бажання. Відтак, загалом можна лише вказати, що доцільно було б доповнити ЗК положеннями, які б більш детально врегулювали питання безпосередньої реалізації територіальною громадою свого права комунальної власності на землі, зокрема, й особливості передачі земельних ділянок у користування. Вивчення ж практики показує, що територіальні громади у певних випадках вже безпосередньо здійснюють права користування земельними ділянками.

Так, наприклад, рішенням Літочківської сільської ради Броварського району Київської області «Про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в постійне користування під випасання худоби для територіальної громади села Літочки» від 18 червня 2013 року № 217-24 - 6 було затверджено проект землеустрою щодо відведення в постійне користування земельної ділянки загальною площею 43,8914 га під випасання худоби для територіальної громади с. Літочки за рахунок земель комунальної власності в межах Літочківської сільської ради Броварського району Київської області. Цим рішенням також було передано у постійне користування територіальній громаді с. Літочки земельну ділянку (угіддя – для випасання худоби) під випасання худоби загальною площею 43,8914 га, розташовану в с. Літочки [225]. Відтак, фактично вбачається, що

територіальна громада села Літочки за наслідками цього рішення вправі безпосередньо здійснювати права на земельну ділянку, зокрема, таке повноваження власника як користування земельною ділянкою.

Не досить простим є також й питання визначення обсягу та складу земельних ділянок комунальної власності. Воно пов'язане з надзвичайно складною проблемою земельного права – проблемою розмежування земель державної та комунальної власності. Впродовж багатьох років ця проблема привертала увагу не лише законодавця, а й багатьох науковців, які висловлювали різні підходи до її вирішення [151, с. 87-93; 106, с. 133-134; 137]. В.В. Носік навіть назвав цю проблему складною у правовому, соціальному, економічному, політичному, демографічному та географічному плані [106, с. 133].

Запроваджений Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 05.02.2004 № 1457-IV підхід щодо такого розмежування не працював. Він потребував розробки проектів землеустрою земельних ділянок комунальної власності як передумови для такого розмежування, а це вимагало значних зусиль, насамперед, проведення землевпорядних робіт, а також суттєвих фінансових затрат.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 р. [197] були внесені зміни до законодавства щодо такого розмежування. Згідно з п.3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону з дня набрання ним чинності землями комунальної власності відповідних територіальних громад вважаються: а) земельні ділянки: на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної територіальної громади; які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій; б) всі інші землі, розташовані в межах відповідних населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності та земельних ділянок, зазначених у підпунктах «а» і «б» пункту 4 цього розділу.

Відповідно до п. 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону з дня набрання ним чинності землі державної та комунальної власності в Україні вважаються розмежованими.

Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 р. було запроваджено концептуально новий підхід до розмежування земель державної та комунальної власності у порівнянні з попереднім законодавством, а саме – розмежування земель «в силу закону». Такий підхід не потребує прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також додаткових фінансових витрат, що дозволяє уникати конфлікту інтересів між органами влади [105, с. 59].

Не дивлячись на наявність окремих проблем у застосуванні положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності», не можна загалом не зазначити, що використаний ним підхід щодо розмежування земель, на наш погляд, є досить доцільним. Він фактично розблокував механізм розмежування земель державної та комунальної власності. Вважаємо, що проведене розмежування земель дасть новий поштовх у розвитку земельних відносин, зокрема, й відносин комунальної власності на землю.

Термін «набувати» – означає ставати власником кого-, чого-небудь, діставати, здобувати кого-, що-небудь [25, с. 97]. У своєму рішенні від 22.09.2005 р. у справі про постійне користування земельними ділянками Конституційний Суд України дає певне тлумачення терміну «набувають» (щоправда, лише в контексті розглядуваних норм п.6 розд. X «Перехідні положення» ЗК), яке, на його думку, означає «ставати власником чого-небудь, здобувати що-небудь», та робить висновок, що зміст ч.2 ст.92 та ч.1 ст.116 ЗК в аспекті вимоги переоформлення права користування земельною ділянкою припускає поширення поняття «набувають права» лише на випадки первинного отримання земельної ділянки із земель державної та комунальної

власності підприємствами, установами та організаціями, що належать до державної або комунальної власності, а також громадянами та юридичними особами, які набувають права власності та користування земельними ділянками [161]. Втім, це не означає, що в інших випадках термін «набувати» повинен вживатися саме у такому значенні.

Невід'ємною ознакою мови, у тому числі юридичної, є багатозначність [99, с. 365]. Визнаючи множинність можливих розумінь терміну «набуття» загалом, і терміну «набуття земельних ділянок комунальної власності у користування», зокрема, зазначимо, що у цьому дослідженні останній термін розглядатиметься як всі *правовідносини, що призводять до виникнення права користування земельними ділянками комунальної власності в інших суб'єктів, аніж відповідна територіальна громада*. Ці відносини, як правило, є процесуальними за своїм характером (про що мова буде йти нижче) та характеризуються специфічним суб'єктно-об'єктним складом, а також особливим набором юридичних фактів – підстав їх виникнення, зміни та припинення.

Суб'єктами цих правовідносин з однієї сторони, як правило, є територіальна громада (органи місцевого самоврядування) як суб'єкти комунальної власності на землю (суб'єкти здійснення права власності), а з іншої сторони – фізичні та юридичні особи, які набувають прав користування земельними ділянками; об'єктами – земельно-процесуальні дії зазначених суб'єктів, а виникати вони можуть з приводу передачі у користування земель будь-якого цільового призначення у розрахункових розмірах для юридичних осіб та для громадян [47, с. 131].

Складним та неоднорідним є також зміст правовідносин із набуття земельних ділянок комунальної власності у користування (як сукупність прав і обов'язків). Це вольові дії тих чи інших суб'єктів, які визначені нормативно-правовими актами земельного та інших галузей законодавства [63, с. 64]. Необхідно погодитись з В.І. Андрейцевим, що факти, які свідчать про виникнення земельних прав, як правило, в своїй сукупності утворюють

юридичний склад [50, с. 110-111]. Вони є завершеними, комплексними, складними фактичними складами, що включають законодавчо визначену, послідовну систему юридичних фактів і призводять до набуття суб'єктивних прав користування земельною ділянкою [63, с. 64-65]. Способи такого виникнення (власне, набуття), точніше, конкретні набори юридичних фактів (юридичні склади), що необхідні для набуття права користування земельною ділянкою, відрізняються в залежності від конкретного виду права користування, що набувається, та великої кількості обставин.

Способи набуття земельних ділянок у користування із земель комунальної власності можна класифікувати за цілою низкою критеріїв, а основою їх можуть бути й окремі класифікації способів набуття права власності [139, с. 109-113]. Вважаємо, що такі класифікації дозволять краще зрозуміти закономірності правовідносин із набуття у користування земельних ділянок комунальної власності.

Зокрема, за характером набуття права користування способи такого набуття можуть бути класифіковані на *первинні*, які мають місце при первинному встановленні титулу (наприклад, при укладенні договору оренди земельної ділянки), коли правомочності права користування набуваються безпосередньо від територіальної громади – власника, та *похідні* – коли титул набувається від іншого користувача. У другому випадку набуття прав користування земельними ділянками, зокрема, й і у користування, досить тісно пов'язане з поняттям «обіг земельних ділянок» та «перехід прав на земельні ділянки». Враховуючи існування відчужуваних прав користування земельними ділянками, видається необхідним вести мову не лише про оборотоздатність земельних ділянок, а і про оборотоздатність прав на земельні ділянки.

К. Пейчев вважає, що під поняттям «оборот землі» доцільно розуміти саме цивільний оборот, який опосередковує перехід прав на землю до інших осіб різними способами [114, с. 48]. В.В.Носік вважає, що в юридичному значенні поняття «обіг земельних ділянок» є тотожним поняттю «перехід

прав на земельні ділянки». Обіг земельних ділянок – це врегульовані нормами чинного законодавства суспільні відносини, що виникають між відповідними суб'єктами в процесі переходу прав на земельні ділянки з підстав і в порядку, передбачених законом, договором, рішенням суду [109, с. 51-56]. На думку П.Ф. Кулинич, термін «обіг земельної ділянки» є юридичною категорією (юридичною абстракцією), якою позначається сукупність врегульованих правом суспільних відносин, у рамках яких відбувається перехід прав на земельні ділянки від однієї особи до іншої [48, с. 328].

Обіг земельних ділянок відбувається відповідно до вимог чинного законодавства України та на підставі певних юридичних фактів. Юридичними фактами, з якими закон пов'язує перехід прав на землю, є рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, судові рішення, правочини [148, с. 225].

Тісно пов'язаний з попереднім поділом також поділ способів набуття права користування на такі, що передбачають *конкурентні засади* набуття (глава 21 ЗК), та *без застосування таких конкурентних засад*. Як зазначає В.В.Носік, з огляду на законодавчі положення можна стверджувати, що у чинному земельному законодавстві України визначено дві юридичні моделі щодо порядку надання органами державної влади та місцевого самоврядування земельних ділянок із земель державної та комунальної власності у користування на умовах оренди фізичним і юридичним особам: а) за адміністративними рішеннями цих органів, на підставі яких укладаються договори оренди між орендодавцем, – сільською, селищною, міською радою, районною, обласною державною адміністрацією, КМ України, та орендарем – фізичною чи юридичною особою; б) на конкурентних засадах шляхом обов'язкового проведення земельного аукціону [108, с. 117]. Не заперечуючи загалом доцільності запропонованої В.В.Носіком класифікації, відзначимо поміж тим певну її дискусійність, адже і у випадку надання земельних ділянок в користування на конкурентних

засадах необхідним є прийняття відповідного рішення розпорядника земельної ділянки (що передбачає, наприклад, ч.4 ст.135 ЗК).

Окремою підставою для класифікації може бути **необхідність формування земельної ділянки** при набутті права користування. Якщо така необхідність існує, ділянка може бути сформована шляхом відведення, або ж шляхом поділу чи об'єднання вже існуючих ділянок (див. ст.ст.79-1, 123 та ін. ЗК, ст.50 Закону України «Про землеустрій» [181]). Також можлива ситуація, коли набуття земельної ділянки комунальної власності у користування відбуватиметься **без формування нової земельної ділянки**. У разі, коли земельна ділянка не формується, надання можливе без складення технічної документації із землеустрою (якщо земельна ділянка зареєстрована в Державному реєстрі земель, а право власності на неї зареєстроване у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно), або на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) (див., зокрема, ч.1 ст.123 ЗК).

Набуття прав користування на земельну ділянку, в залежності від типу права користування, може здійснюватися в порядку **надання** або **уступки права вимоги** (щодо зобов'язальних прав), та **відчуження** (речових прав, у т.ч. оренди землі).

Слід відзначити, що набуття користувачем речових титулів права землекористування призводять до **припинення (призупинення) правомочностей**, що складають їх зміст, у власника (територіальної громади). Наприклад, надавши ділянку в оренду чи на праві емфітевзису, територіальна громада не може здійснювати правомочності, що складають зміст цих прав. Водночас, при наданні зобов'язальних прав землекористування **припинення правомочностей у власника не відбувається** (територіальна громада зберігає відповідні правомочності, питання може ставитися лише про невиконання договору, укладеного нею з користувачем, проте наявність у територіальної громади відповідних повноважень ставитися під сумнів не повинна). Такою буде ситуацію,

наприклад, у випадку надання дозволу на встановлення малих архітектурних форм чи об'єктів реклами на землях комунальної власності без надання користувачу речового титулу, або коли земельні ділянки використовуються та утримуються для потреб благоустрою шляхом їх тимчасового «закріплення» без надання речового титулу землекористування [124, с. 5].

Процедура набуття права користування земельними ділянками може відрізнятися в залежності від *цільового призначення земельної ділянки, її правового режиму* [71, с. 20-24]. У зв'язку з цим, усі ті проблеми, які існують у правовому регулюванні питань цільового призначення та правового режиму земель, зокрема, й ті, що досліджувалися наукою земельного права [5; 158; 39], відображаються і в процедурі надання їх у користування.

Так, наприклад, ч.3 ст.186-1 ЗК передбачає, що проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, земельної ділянки, розташованої на території чи в межах об'єкта природно-заповідного фонду або в межах прибережної захисної смуги підлягає погодженню з природоохоронними органами, чого для інших земель не вимагається. Поміж тим, визнана у теорії земельного права та правозастосовній практиці проблема розподілу земель за цільовим призначенням, коли відсутнє чітке територіальне розмежування або існує накладання відповідних правових режимів окремих категорій земель [66, с. 64], може суттєво ускладнити процедуру набуття права користування земельними ділянками. Це пояснюється тим, що фактично певні земельні ділянки неможливо віднести до жодної з категорій, що передбачені відповідною нормою, з іншої сторони окремі земельні ділянки можуть бути віднесені одночасно до кількох категорій [66, с. 64].

Як зазначає Н.Р. Малишева, землі окремих категорій природно-заповідного фонду мають, так би мовити, «подвійну прописку»: вони є одночасно землями природно-заповідного фонду і землями рекреаційного призначення [51, с. 146]. В.М. Правдюк у зв'язку з цією проблемою взагалі є категоричним. На його думку, розмежування категорій земель

природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, яка існувала в якості єдиної категорії в період 1970-2001 років на чотири самостійні категорії, здійснене після прийняття ЗК України 2001 року, навряд чи можна назвати не лише вдалим, а і здійсненим взагалі. Критерії для розмежування земель в межах, наведених вище чотирьох категорій частково співпадають один із одним і створюють передумови для конфліктів віднесення однієї земельної ділянки одночасно до кількох категорій земель, що зумовлює об'єктивну необхідність скасування системи поділу земель України за цільовим призначенням [122, с. 119]. У зв'язку з цим у науці пропонується замінити поділ земель за цільовим призначенням на поділ їх за принципом зонування [41, с. 28].

Відтак, процедура надання таких земельних ділянок у користування ускладнюється необхідністю в кожному конкретному випадку правозастосовному органу вирішувати описану вище проблему. Ускладнює ситуацію й та обставина, що правове регулювання режиму окремих різновидів земель на сьогодні відсутнє [111, с. 34-36].

Цільове призначення земельної ділянки також визначає обмеження у господарському використанні земельних ділянок, що передаються у користування, а це, безумовно, також повинно враховуватися. Як зазначає, наприклад, О.М. Лебідь, обмеження господарської діяльності у прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм, на островах здійснюється шляхом заборони певних видів діяльності або ж їх дозволу, але зі спеціальним режимом. Порядок використання земельних ділянок прибережних захисних смуг уздовж річок, навколо водойм, на островах визначається відповідними органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування при вирішенні питання щодо надання земельних ділянок за рахунок земель водного фонду в постійне користування або в оренду [78, с. 228]. Суттєві обмеження, які повинні враховуватися при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування, існують

також і у використанні, наприклад, земель енергетики, про що зазначалося у науковій літературі [28].

Правове значення для змісту процедури набуття права користування земельними ділянками, у т.ч. комунальної власності, має і правовий режим розташованих в їх межах об'єктів - (наприклад, надр, будівель, споруд, насаджень тощо). Крім того, інколи доцільно, щоб ця процедура узгоджувалася з іншими пов'язаними процедурами, зокрема, з процедурами надання тих чи інших об'єктів в концесію.

Так, наприклад, М.М. Бахуринська вказує на певну неузгодженість земельного та концесійного законодавства, що виражається у розриві між процедурами надання земельної ділянки в оренду та надання об'єкту у концесію. Зокрема, це призвело до того, що, наприклад, концесійний договір на будівництво та експлуатацію нової автомобільної дороги Львів-Краковець від 23 грудня 1999 року був підписаний без укладення договору оренди та відведення відповідної земельної ділянки. Для уникнення подібних ситуацій М.М. Бахуринська пропонує внести відповідні пропозиції до законодавства, що передбачали б можливість використання земельної ділянки при концесії безпосередньо відповідно до концесійного договору, замість того, щоб укладати окремий договір оренди земельної ділянки [9, с. 188-189]. Не вдаючись в питання детального аналізу та оцінки внесеної пропозиції, загалом погодимося з М.М. Бахуринською у тому, що земельне законодавство щодо надання земельних ділянок, зокрема, і у оренду, повинне узгоджуватися з концесійним законодавством.

Можливість класифікації різних способів (а так само процедур) набуття земельних ділянок комунальної власності у користування за багатьма критеріями означає, що може існували величезна кількість юридичних складів, необхідних для набуття права користування земельними ділянками комунальної власності. Розглянути їх усі у даній роботі не видається можливим, та і навряд чи існує така потреба. Основні проблемні питання, пов'язані із набуття земельних ділянок комунальної власності у

користування, можна дослідити за кількома найбільш широко використовуваними процедурами (по суті, всі інші процедури – це лише їх певні варіації). Такими, на наш погляд, є процедури:

*а) набуття речових титулів землекористування на конкурентних засадах.* Набуття у користування в межах такої процедури є загальним правилом (ч.1 ст.134 ЗК), випадки застосування інших процедур є винятками з цього правила (див. ч.ч.2, 3 ст.134 ЗК та ін. положення земельного законодавства). Причому у даній роботі ми пропонуємо розглянути найбільш складний варіант такої процедури – набуття земельної ділянки на конкурентних засадах з розробкою технічної документації щодо відведення земельної ділянки;

*б) набуття речових титулів користування щодо земельних ділянок без застосування конкурентних засад* (врегульоване, насамперед ст.123 ЗК) з розробкою технічної документації із землеустрою чи без такої;

*в) набуття зобов'язальних прав користування земельними ділянками комунальної власності* (врегульоване, зокрема, ст.97 ЗК, Законом України «Про благоустрій населених пунктів» [186], ст.8 Закону України «Про державно-приватне партнерство» [188], ст.18 Лісового кодексу України [167], Законом України «Про мисливське господарство і полювання» [179] та ін.);

*г) «вторинне» набуття права користування земельними ділянками комунальної власності* (зокрема, права суборенди, набуття права користування при уступці права зобов'язального характеру, відчуження речових прав).

На окремий розгляд заслуговує питання про те, за яких умов земельні ділянки комунальної власності повинні надаватися у користування, а за яких – відчужуватися. На даний час вирішення даного питання практично повністю віднесене на розсуд відповідного органу місцевого самоврядування.

На наш погляд, така позиція ґрунтується на положеннях цивільного законодавства (насамперед, ст. 319 ЦК), згідно з якими власник володіє,

користується та розпоряджається своїм майном на власний розсуд. Поміж тим, зазначене питання вимагає більш детального врегулювання на рівні закону, насамперед, щодо комунальної власності. Зазначене усуне можливості для різного роду зловживань.

Існують спроби врегулювати засади вирішення описаного питання на місцевому рівні.

Так, п.1.5 Тимчасового порядку набуття права на землю на конкурентних засадах у місті Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 19.07.2005 р. № 810/3385, передбачає, що земельні торги з продажу права оренди земельних ділянок призначаються рішенням Київської міської ради у випадках, коли передача земель у власність заборонена законодавством або функціональне призначення об'єкта передбачає строковість використання земельних ділянок.

Вважаємо, що проведення земельних торгів з продажу права оренди (а якщо бути точним – надання в оренду) земельної ділянки у випадках, коли передбачається строкове використання земельних ділянок, є цілком правильним рішенням. З іншого боку, слід різко засудити практику надання в користування земельних ділянок комунальної власності під будівництво певних об'єктів, крім випадків, коли такі об'єкти мають набуватися у комунальну власність. Слід усвідомлювати, що при виникненні у забудовника права власності на збудований об'єкт земельна ділянка під таким об'єктом фактично вибуває з володіння, користування та розпорядження територіальної громади. За таких умов укладений договір оренди земельної ділянки набуває ознак удаваної угоди, яка по суті приховує навіть не договір купівлі-продажу, а договір дарування ділянки. Інша справа, що внаслідок недолугості чинного земельного законодавства тривалий час оренда землі була чи не єдиною реальною можливістю отримання земельних ділянок комунальної власності для здійснення, наприклад, інвестиційної діяльності. Водночас, зараз це вже не так, і, як вбачається, для будівництва,

яке передбачає виникнення у забудовника права власності на збудоване майно, земельні ділянки повинні передаватися винятково у власність.

## **1.2. Місце норм, що регулюють набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні, у системі вітчизняного права**

Визначивши поняття «набуття земельних ділянок у користування» та здійснивши його опис шляхом проведення класифікації способів набуття, на наш погляд, доцільно з'ясувати місце норм права, які регулюють особливості такого набуття, не лише в межах системи земельного права, а в системі права України загалом.

Загальний аналіз правовідносин щодо набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками призводить до висновку, що всі вони у своїй сукупності регулюються нормами, які мають різну правову природу – як положеннями публічного права (насамперед, земельного чи природоресурсного), так і положеннями приватного права (зокрема, цивільного чи сімейного). Вбачається, що зазначені норми складають зміст системного нормативного утворення – міжгалузевого правового інституту набуття земельних ділянок у користування.

Досліджуючи міжгалузеві інститути, Ю.К. Осипов зазначав, що міжгалузевий інститут – це групи норм, що відносяться до декількох різних галузей права, які регулюють суспільні відносини, що мають деякі спільні ознаки [110, с. 81]. На думку С.В. Поленіної, міжгалузеві інститути є найбільш поширеним різновидом комплексних правових явищ. Вони виникають на стику різних галузей права, предмет регулювання яких володіє відомою спільністю [120, с. 74]. В.Ф. Яковлев, крім того, вважав, що предметом галузі права є група однорідних відносин, предметом міжгалузевого утворення – різнорідні відносини, що вимагають єдиного управління шляхом узгодженого застосування різних галузевих форм регулювання [156, с. 20].

На наш погляд, системна сукупність норм щодо набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками повністю охоплюється наведеними ознаками міжгалузевих правових інститутів.

Так, ця сукупність виникає на стику тих галузей права, предмет регулювання яких володіє окремою спільністю – земельною ділянкою як об'єктом правовідносин. Як земельне право, так і цивільне, природоресурсне мають своїм об'єктом земельні ділянки. Земельне та адміністративне право мають своїм об'єктом дії у сфері управління земельними ресурсами. Крім того, всі ці галузі права регулюють суспільні відносини щодо набуття саме права користування земельними ділянками як суб'єктивного права, а відтак, у цьому мають спільні ознаки; при набутті прав користування земельними ділянками вимагається узгоджене застосування різних галузевих форм регулювання.

Вважаємо, що існування інституту набуття земельних ділянок у користування як міжгалузевого правового утворення викликане окремими об'єктивно існуючими передумовами, які й обумовлюють його міжгалузевий характер. Такими передумовами, на наш погляд, є конституційно-правові, матеріально-правові та процесуально-правові передумови.

**Конституційно-правові передумови.** Конституція України є основоположним джерелом права, створює підґрунтя для розвитку усієї системи права України. Відтак, усі положення законодавства України, зокрема, й земельного, ґрунтуються на Конституції України як Основному Законі держави. Крім того, оскільки земля є надзвичайно важливим об'єктом навколишнього природного середовища, питання щодо регулювання суспільних відносин, об'єктом яких виступають земельні ділянки, є вкрай важливими для суспільства в цілому та конкретного суб'єкта права [77, с. 721]. Саме через це відносини щодо землі мають конституційну основу.

Як вбачається з положень Конституції, врегулюванню земельних відносин Основний Закон приділяє значну увагу у багатьох своїх нормах.

Так, згідно зі ст. 14 Конституції земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Земля є об'єктом права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ст. 13 Конституції). Виключно законами України визначається засади використання землі як природного ресурсу (ст. 92 Конституції). Земля є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування (ст. 142 Конституції).

Введення Конституцією України землі до об'єкту особливої охорони держави та визначені нею особливий правовий статус власності на землю [103, с. 721], особливості підстав набуття прав на неї викликає характеристику процесу набуття прав на землю як такого, що має конституційну основу.

*Матеріально-правові передумови* існування міжгалузевого інституту набуття земельних ділянок у користування обумовлюються особливостями земельних відносин як предмету регулювання земельного та інших галузей права, співвідношенні цих галузей права між собою. Зазначені передумови ґрунтуються на конституційно-правових передумовах.

Не дивлячись на те, що більшість науковців виокремлює земельне право як самостійну галузь права, яка врегульовує земельні відносини, питання щодо цього у науці є спірним.

Так, значна частина дослідників розглядає земельне право як складову екологічного права. Як зазначає, наприклад, М.В. Шульга, земля – це частина єдиної екологічної системи, яка має свою правову форму у вигляді екологічного права як самостійної галузі права. Земельне право входить до складу цієї галузі як підгалузева структура [153, с. 14]. Аналогічної думки притримується й Ф.В. Адіханов [1, с. 8-14]. Досліджують особливості

окремих земельних відносин в межах екологічного права також і інші науковці [69, с. 63-74; 11, с. 53-54; 6].

Поміж тим, окремі науковці розглядають земельне право також як складову адміністративного права, мотивуючи це тим, що предмет земельного права – це екологія, моніторинг, кадастр – публічно-правові питання [35, с. 26; 140]. Крім того, у зв'язку з визнанням земельної ділянки майном [4, с. 45] та розглядом земельних відносин також як майнових існує також думка, що земельні відносини розпалися на регульовані цивільним та адміністративним правом, та підстави для визнання земельного права галуззю права перестали існувати [35, с. 26]. Окремі земельно-правові питання досліджуються також науковцями у сфері аграрного права, зокрема, В.С.Шелестова, А.М.Статівки, В.Ю.Уркевича та С.І. Марченко [138, с. 43-44; 144, с. 219-223; 85].

Не вдаючись до дискусії щодо цього, поміж тим вважаємо правильним висновок Г.А. Аксеньонка, за яким незалежно від того, існує чи не існує земельне право як самостійна галузь права, це ніяким чином не впливає на об'єктивне існування земельних правовідносин [2, с. 21].

Земельні правовідносини є міжгалузевою правовою категорією [149], а відтак, необхідності у регулюванні земельних відносин лише однією галуззю права – земельним правом – немає [92, с. 52]. Як правильно зазначає О.А. Вівчаренко, за сферою реалізації є можливим виокремлення галузевих земельних прав, що реалізуються переважно на галузевому рівні, та міжгалузевих земельних прав. Зокрема, для суб'єктів правової охорони земель більш притаманними є міжгалузеві земельні права, що обумовлене комплексністю заходів, спрямованих на охорону земель [26, с. 82]. Земельні відносини врегульовуються різними галузями права (власне земельним, цивільним, сімейним, господарським, адміністративним, екологічним, фінансовим тощо) виходячи з особливостей предмету свого регулювання. Посилює таку позицію, зокрема, й так звана екологізація не лише земельного,

а й іншого законодавства, про яку вже зазначається в науковій літературі [53, с. 122-124].

За таких умов очевидним є те, що на стику цих галузей права виникають системні утворення, які врегульовують єдині за своєю суттю земельні відносини, виходячи зі специфіки відповідної галузі права.

Головним системоутворюючим фактором, який зумовлює виділення комплексу нормативних приписів у єдиний правовий інститут, є особливості даного різновиду суспільних відносин [29, с. 180]. Специфіка правовідносин щодо набуття прав користування земельними ділянками є характерною для окремого різновиду міжгалузевих інститутів – прикордонних правових інститутів.

Так, С.В. Поленіна поділяла міжгалузеві правові інститути на функціональні та прикордонні. На її думку, міжгалузеві прикордонні правові інститути притаманні для суміжних однорідних галузей права, наприклад, цивільного, сімейного, трудового права [120, с. 75]. Міжгалузеві «прикордонні» інститути виникають внаслідок тісного зв'язку та взаємодії на певній ділянці правового регулювання суміжних однорідних галузей права. Як наслідок, на кордоні вказаних галузей створюються зони, що регламентують єдині по суті суспільні відносини, які володіють, однак, в певних своїх частинах відтінками, модифікаціями, обумовленими специфікою тієї чи іншої галузі [119, с. 7]. Саме такі випадки і можна спостерігати при набутті прав користування земельними ділянками.

Так, наприклад, процедура набуття земельних ділянок у постійне користування визначається ст.123 ЗК, в оренду (найм) – ст. 124, главою 21 ЗК, главою 53 ЦК, параграфом 5 ГК, Законом «Про оренду землі», набуття земельних ділянок на правах сервітуту, емфітевзису чи суперфіцію – ст. 100, 102-1, главою 21 ЗК, главою 53 ЦК тощо. Ці норми складають зміст різних галузей права – земельного, цивільного, господарського. В процесі набуття таких прав досить часто застосовуються також положення аграрного, екологічного чи природоресурсного права (наприклад, при наданні

земельних ділянок у користування для видобування надр, потреб промисловості [7, с. 99-103]) чи сімейного права (наприклад, при набутті прав користування земельними ділянками подружжям) тощо. Самі ж положення щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері набуття прав користування земельними ділянками становлять також предмет регулювання адміністративного та конституційно-процесуального права. При чому, як вбачається з аналізу конкретних випадків набуття особами прав користування на земельні ділянки, більшість з таких випадків не обмежуються застосуванням у кожному з них, наприклад, виключно земельного чи цивільного законодавства. Набуття прав користування ділянками, як правило, пов'язане з комплексним одночасним застосуванням положень різних галузей права.

Таким чином, наведені матеріально-правові особливості регулювання земельних правовідносин, загалом, та правовідносин щодо набуття земельних ділянок у користування, зокрема, спричиняють існування окремої сукупності правових норм – міжгалузевого правового інституту набуття прав користування земельними ділянками, що, при цьому, входить до системи земельного права як комплексної галузі права.

***Процесуально-правові передумови.*** У правовій науці була висловлена ідея про те, що процесуальна форма притаманна не тільки юрисдикційній (правоохоронній) сфері застосування норм права, а й іншим сферам. Будь-яка галузь матеріального права обумовлює появу відповідних процесуальних норм. Специфічні процесуальні норми потрібні, наприклад, у фінансовій, трудовій, земельній, колгоспній та інших галузях права [155, с. 12]. З цього приводу А.П. Гетьман також вказав, що традиційне тлумачення й однобічне розуміння процесу як елемента юрисдикційної діяльності справляє далеко не плідний вплив на характер наукового пошуку в сфері «непроцесуальних» галузей права, оскільки широке розуміння процесу як форми реалізації матеріальних норм права як комплексної системи, що охоплює всі сфери державної діяльності, надзвичайно важливе [30, с. 119].

Земельне право навіть ще більшою мірою, ніж інші галузі права, потребує дослідження процесуальних форм його застосування (і не лише застосування), оскільки різного роду процедури при реалізації норм земельного права, які здійснюються в межах земельно-процесуальних правовідносин, на наш погляд, тут є надзвичайно поширеними. Відтак, не дивним є те, що у науці земельного права проводиться поділ усіх галузевих правових норм на матеріальні та процесуальні. Як зазначає В.І. Семчик, більшість норм земельного права належать до так званих «матеріальних норм». Одночасно земельне право містить ряд процесуальних норм, які створюють своєрідний механізм реалізації матеріальних норм. До земельних процесуальних норм належать, зокрема, норми про порядок виникнення, зміни і припинення права на земельну ділянку, надання земельних ділянок у власність і передання їх у користування, зокрема, в оренду [48, с. 50], а відповідні відносини, врегульовані цими нормами, набувають характеру земельно-процесуальних [62, с. 39].

Для набуття фізичними чи юридичними особами прав користування земельними ділянками необхідна системна діяльність суб'єктів земельних правовідносин – різного роду органів державної влади чи місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, різного роду підприємств, установ чи організацій, фізичних осіб. Така діяльність у своїй сукупності складає свого роду земельний процес, який і врегульовується процесуальними нормами земельного права.

Саме існування матеріальних норм ще не забезпечує здійснення громадянами й організаціями належних їм прав. Повинна існувати норма, у якій вказувалися б обставини реалізації цих прав і обов'язків. Тільки за таких умов можна уникнути правопорушення [157, с. 19]. Через це процесуальні норми володіють певною автономністю по відношенню до матеріальних норм, мають свою специфіку, свій предмет регулювання, що виокремлює їх із загальної маси норм земельного права. Зазначене, на наш погляд, також обумовлює існування самостійного правового інституту набуття прав

користування земельними ділянками, оскільки його зміст, власне й складають процесуальні норми земельного права.

Наведені передумови існування міжгалузевого інституту набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками визначають також його особливості: він має конституційну основу (а), його зміст складають норми земельного, цивільного, господарського, адміністративного, екологічного тощо права (б), цей інститут є процесуальним за своїм змістом. Також окремі особливості має цей інститут саме як складова земельного права.

Так, земельно-правові норми та інститути, як і в інших галузях права, в науці земельного права поділяються на загальні і спеціальні (особливі). Перші становлять загальну частину земельного права. Нормами загальної частини регулюються усі відносини, що є предметом земельного права в цілому. Спеціальна або особлива частина охоплює правовим регулюванням спеціальні (окремі) підгрупи земельних суспільних відносин, зокрема, прав на землю, порядку набуття і припинення, ведення державного земельного кадастру, землекористування тощо [48, с. 55]. Відтак, вважаємо, що зазначений інститут набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками у земельному праві є спеціальним та відноситься до особливої частини земельного права.

Дещо дискусійним у науці, на наш погляд, є питання про коло тих суспільних відносин, які б доцільно було врегульовувати нормами зазначеного інституту.

Так, у правовій науці усі земельні відносини за функціями права поділяються на регулятивні та охоронні. Регулятивні правовідносини – це відносини, що виникають із фактів правомірної поведінки суб'єкта, тобто такої поведінки, яка відповідає нормам права (більшість цивільних, трудових, сімейних та інших правовідносин). Охоронні – це ті, що виникають із фактів неправомірної поведінки суб'єкта, тобто такої поведінки, яка вимагає певної

реакції держави. Вони пов'язані з виникненням і здійсненням юридичної відповідальності, передбаченої в санкції охоронної норми [46, с. 206-208].

На думку В.Д. Ковальського земельно-процесуальні правовідносини щодо передачі земельних ділянок у власність або надання їх у постійне користування (у тому числі в оренду), на відміну від охоронних правовідносин, є регулятивними, в яких поведінка цих правовідносин повністю відповідає приписам норм права, тобто є правомірною [62, с. 39]. Таким чином, фактично Д.В. Ковальський робить висновок, що предметом регулювання цього інституту були б виключно регулятивні відносини. На наш погляд, з такою думкою повністю погодитися не можна.

Досліджуючи особливості позовів у цивільних справах, що виникають із земельних правовідносин, О.С.Снідевич виокремив серед них самостійну групу позовів, названу ним землевпорядними, тобто позовами, якими позивач вимагає здійснити передбачені законом заходи у сфері землеустрою. На підставі окремих прикладів землевпорядних процесів було доведено, що законодавство знає випадки, коли цивільний процес по вирішенню землевпорядних позовів є етапом землевпорядного процесу, а рішення суду про задоволення такого позову є підставою для технічної чи управлінської діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб у сфері землеустрою [135, с. 4, 10]. Яскравим прикладом таких позовів є позов про надання в оренду земельної ділянки для ведення фермерського господарства, за наслідком розгляду якого суд приймає рішення про надання в оренду особі земельної ділянки, а рішення суду є підставою для укладення договору оренди (ст.7 Закону України «Про фермерське господарство») навіть за відсутності відповідного рішення відповідного органа (щодо земель комунальної власності - місцевої ради) [134, с. 69-71].

Вбачається, що земельні відносини, які виникають при набутті прав користування земельними ділянками для ведення фермерського господарства за рішенням суду, мають охоронний характер. Суд надає особі земельну

ділянку лише у випадку незаконної відмови районної державної адміністрації чи місцевої ради особі у цьому, відтак, відносини щодо надання судом таких ділянок у користування виникають лише при вчиненні зазначеними органами правопорушення, що є характерним саме для охоронних, а не регулятивних правовідносин.

Безумовно, що зазначені правовідносини можна кваліфікувати і як такі, що мають регулятивний характер (через те, що за їх наслідками виникають матеріальні права, такі відносини можуть вважатися регулятивними). Загалом же, на наш погляд, такі відносини мають складну правову природу, як регулятивну, так і охоронну. У зв'язку з наявністю в них ознак, притаманних охоронним відносинам, норми земельного права, що врегульовують ці відносини, є й одночасно охоронними та за своїм змістом складають частину правового інституту набуття особами прав користування земельними ділянками.

Не можемо повністю погодитися з думкою В.Д. Сидор, за якою у системі розгляду земельних спорів у нашій державі є багато недоліків, у ній не враховано положення ст.124 Конституції України про те, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [132, с. 39]. Виступаємо проти запропонованого тут тлумачення Конституції, згідно з яким лише суди можуть захищати земельні права. Захист земельних прав, у тому числі у процедурах набуття прав користування земельними ділянками, має здійснюватися не лише в юрисдикційних, але і в управлінських правовідносинах. При цьому варто наголосити, що процесуальні відносини у вузькому розумінні (як юрисдикційні правовідносини) також мають розглядатися як такі, що регулюються нормами інституту земельного процесу загалом та правового інституту набуття земельних ділянок у користування. У цьому відношенні слід погодитися з О.О. Погрібним, який вказував на необхідність розглядати інститут земельних спорів у межах земельного права [117, с. 11].

Наведене нами ще раз свідчить про існування у земельному праві комплексного спеціального міжгалузевого інституту – інституту набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками. Зміст цього інституту, зокрема, складають ті процесуальні норми земельного права, які врегульовують процес набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками. Відтак, зазначений інститут також можна визначити як інститут земельного процесуального права.

Земельний процес складає системна діяльність суб'єктів земельних правовідносин – різного роду органів державної влади чи місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, різного роду підприємств, установ чи організацій, фізичних осіб, необхідна для набуття фізичними чи юридичними особами прав користування земельними ділянками.

Погоджуємося із думкою Д.В.Ковальського, який зазначає, що відносини з проводу надання земельних ділянок у користування є земельно-процесуальними [62, с. 45-46], як і загалом з думкою щодо необхідності виокремлення в межах земельного права так званого земельного процесу.

Ще у 1970-их роках минулого століття була висловлена ідея про те, що процесуальна форма притаманна не тільки юрисдикційній (правоохоронній) сфері застосування норм права, а й іншим сферам. Будь-яка галузь матеріального права обумовлює появу відповідних процесуальних норм. Специфічні процесуальні норми потрібні, наприклад, у фінансовій, трудовій, земельній та інших галузях права [155, с. 12].

Земельне право, як уже зазначалося, містить різного роду процедури при реалізації норм земельного права, які здійснюються в межах земельно-процесуальних правовідносин, які тут є надзвичайно поширеними. Як зазначає М.Я. Ващишин, структура земельно-процесуальних правовідносин має такий склад: відносини з передачі землі у власність державними органами; відносини з надання земель у користування, у тому числі на умовах оренди; землевпорядні відносини, відносини щодо ведення

державного земельного кадастру й моніторингу земель; відносини в галузі приватизації та паювання земель; відносини в галузі вирішення земельних спорів [24, с. 27]. Зазначений перелік структури, на наш погляд, можна було б доповнити відносинами щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень, виникнення земельних прав іншим способом, а ніж шляхом надання земель з державної чи комунальної власності, припинення земельних прав, відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам тощо. В основі усіх цих відносин лежить визначена законом система окремих дій суб'єктів земельних правовідносин, які лише у разі послідовного їх вчинення у своїй сукупності призводять до необхідних правових наслідків.

З аналізу наукової літератури вбачається, що досліджуване нами питання пов'язане з такими поняттями, як «процес» та «процедура», щодо змісту яких у правовій науці на сьогодні досить активно ведуться дискусії. Вказується як на синонімічність цих понять, так і на їх відмінності між собою, а також на їх співвідношення з правозастосовчою чи юрисдикційною діяльностями.

Д.В. Бусуйок вказує, що у земельному праві необхідно розрізняти процес та земельну процедуру. Процес доцільно вживати лише щодо позначення судочинства. Процедура ж здійснення державного управління у сфері використання та охорони земельного фонду знаходиться не в структурі земельного процесу, а в структурі земельної процедури. Якщо матеріальні норми закріплюють відповідне право на землю, то процедурні норми мають відповісти на питання про те, яким чином можна реалізувати відповідне право. Матеріальні земельні правові норми можуть бути реалізовані за допомогою юридично значимої діяльності органів виконавчої влади, урегульованої процедурними нормами земельного права [18, с. 211]. О.В. Фатхутдінова зазначає, що існуючі точки зору на питання про поняття процесу та його співвідношення з поняттям процедури можна узагальнити таким чином: 1) процесуальні норми мають похідний характер, оскільки, на

відміну від матеріальних, регламентують відносини, що не мають базисного характеру; 2) процесуальні, процедурні та матеріальні норми є різними самостійними явищами, що об'єднуються лише належністю до права; 3) процес та процедура – це рівнозначні поняття. Юридичний процес охоплює правозастосовний, правотворчий, установчий та контрольний процеси. Процедура, не пов'язана з правозастосуванням, до процесу не належить; 4) процес – це юрисдикційна процедура, спрямована на вирішення спорів про право та реалізацію правового примусу; 5) юридичний процес ототожнюється із судовим процесом та судочинством [145, с. 345].

На наш погляд, не можна не звернути увагу на те, що, незважаючи на відмінності у розумінні земельного процесу, дослідники при його вивченні виявляють ті самі закономірності. Різні вчені здебільшого розуміють процес та процедуру однаково – як просування вперед, послідовність у вчиненні відповідних дій [14, с. 185; 133, с. 187].

У зв'язку з цим, повністю погоджуємося з А.П.Гетьманом, який вказав, що традиційне тлумачення й однобічне розуміння процесу як елемента юрисдикційної діяльності справляє далеко не плідний вплив на характер наукового пошуку в сфері «непроцесуальних» галузей права, оскільки широке розуміння процесу як форми реалізації матеріальних норм права як комплексної системи, що охоплює всі сфери державної діяльності, надзвичайно важливе [30, с. 119]. Достатньо ретельно дослідити земельно-правові питання, в основі яких лежать певні земельні процедури, інакше, ніж у вигляді певної моделі земельного процесу, на наш погляд, неможливо. Лише комплексний системний процесуальний аналіз діяльності суб'єктів земельних правовідносин дозволяє це зробити.

Відтак, вже навіть на підставі аналізу процедур набуття прав користування земельними ділянками вбачається необхідність виокремлення у межах земельних правовідносин окремих їх видів – земельно-процесуальних, а тому погоджуємося з тими дослідниками, хто вбачає необхідність у дослідженні питань земельного процесу.

Поміж тим, також не можемо не звернути увагу на окремі спірні та суперечливі положення, які мають місце у дослідженнях щодо земельного процесу (викликані, на наш погляд, досить непростим предметом дослідження), а відтак, вказати на необхідність подальшого удосконалення теорії земельного процесу.

Так, при дослідженні земельно-процесуальних правовідносин інколи вказується на те, що 1) особливістю земельно-процесуальних правовідносин є їх владний характер, оскільки вони побудовані на засадах субординації, по «вертикалі», мають особливий склад учасників, де однією зі сторін, як правило, виступає орган влади – компетентний орган, наділений владними повноваженнями стосовно іншої сторони [62, с. 30]; 2) у процесуально-правових відносинах визначальною є правозастосовча діяльність їх суб'єктів, поза цієї діяльності процесуальні правовідносини існувати не можуть [62, с. 77]; 3) земельно-процесуальним правовідносинам притаманний публічний характер, вони утворюються в процесі діяльності уповноважених суб'єктів, що здійснюється в державних або суспільних інтересах, які забезпечуються відповідною охороною держави [62, с. 30-31].

Вважаємо такі думки досить спірними. Вони, на наш погляд, ґрунтуються на традиційному вченні про судові процесуальні правовідносини, зокрема, у цивільному процесі, де ці правовідносини визначаються як владні, а обов'язковим суб'єктом цих відносин визнається суд; поза відносин із судом цивільні процесуальні правовідносини існувати не можуть [22, с. 65; 64, с. 11].

На наш погляд, цивільні процесуальні правовідносини (як і будь-які інші традиційні процесуальні відносини – кримінально-процесуальні, господарсько-процесуальні, чи адміністративно-процесуальні) за своїм характером суттєво відрізняються від земельно-процесуальних правовідносин, від тих уявлень про них, які вже напрацьовані наукою земельного права, а відтак, теорія щодо таких традиційно-процесуальних

правовідносин повинна застосовуватися у земельному процесі з певною обережністю.

Загалом завданням судового процесу є захист порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод чи інтересів особи. Судовий процес в більшості випадків не має на меті реалізувати матеріальні права інакше, як через примусове їх здійснення, і не передбачає створення за наслідками цього процесу нових матеріальних прав (крім перетворювальних позовів). Відтак, судовий розгляд та те, що за ним слідує (виконавче провадження як завершальна стадія судового розгляду), в своїй основі передбачають застосування примусу. Саме ця ознака судового процесу обумовлює владний характер судово-процесуальних правовідносин, їх правозастосовчу спрямованість, особливості їх складу (а саме те, що обов'язковим суб'єктом процесуальних правовідносин є суд як орган державної влади, який власне і застосовує примус). Судово-процесуальні правовідносини завжди за своїм характером є публічними.

Зовсім іншу правову основу мають ті відносини, основоположним завданням яких є не захист порушених прав, а широка реалізація матеріальних прав та охоронюваних законом інтересів (земельний, нотаріальний, сімейний, екологічний тощо) – у тому числі відносини щодо надання в користування земельних ділянок комунальної власності. Тут процесуальні правовідносини, спрямовані на захист порушених прав, можуть складати лише одну незначну групу відносин із великої сукупності процесуальних правовідносин. Так, наприклад, в земельному процесі процесуальні відносини щодо вирішення земельних спорів та захисту порушених прав можуть виникати за участі органів місцевого самоврядування чи органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів, поміж тим, ці відносини є не найбільш чисельними, а сама сутність земельного процесу не зводиться лише до відносин у сфері захисту порушених земельних прав.

Завданням земельного процесу є реалізація норм земельного права не лише у примусовому порядку, а і у інших формах. Не дивлячись на те, що досить часто у земельно-процесуальних відносинах беруть участь органи державної влади чи місцевого самоврядування, зокрема, і у процесі набуття фізичними чи юридичними особами прав користування земельними ділянками, визначати їх обов'язковим суб'єктом цих відносин підстав немає, як і підстав визнавати усі ці відносини загалом як такі, що мають публічний характер.

Так, наприклад, в процесі укладення договору оренди земельної ділянки, яка перебуває у приватній власності, орган державної влади чи орган місцевого самоврядування відсутній, він може з'явитися лише на завершальному етапі реєстрації прав оренди земельної ділянки. Однак, не можемо не погодитися з думкою, що відносини між сторонами щодо укладення такого договору можна розглядати як земельно-процесуальні [62, с. 46-48]. Водночас, мало що зміниться у суті цих правовідносин, якщо в оренду передаватиметься земельна ділянка комунальної власності – хоча у цих відносинах орган місцевого самоврядування буде одним з їх учасників, підпорядкування між сторонами не матиме місця, і відносини, будучи процесуальними, навряд чи можуть вважатися публічними.

При цьому, наприклад, не можемо не вказати також на суперечність думок Д.В.Ковальського, який, вказуючи на публічний характер земельно-процесуальних правовідносин, поміж тим, пропонує за правовим характером в установчій, правотворчій та правозастосовчій сферах діяльності суб'єктів земельно-процесуальних правовідносин такі правовідносини поділяти на: 1) публічно-правові, що є переважними і забезпечують загальнодержавні інтереси у сфері земельно-правового процесу (до яких, на думку Д.В. Ковальського, належать, наприклад, правовідносини зі сплати земельного податку) та 2) приватноправові, зокрема, засновані на підставі укладення та належного виконання договорів у земельно-правовій сфері [62, с. 40]. Вважаємо цілком правильною та необхідною для науки наведену

класифікацію. Поміж тим, при цьому необхідно визнати, що у разі розгляду земельних процесуальних правовідносин виключно як таких, яким притаманний публічний характер, запропонована класифікація була б позбавлена будь-якого змісту. Очевидно, що земельні-процесуальні відносини не є виключно публічними.

Суб'єктами земельно-процесуальних відносин з приводу набуття прав користування земельними ділянками комунальної власності необхідно вважати місцеві ради як органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети, органи державної влади (насамперед, органи земельних ресурсів), громадян та юридичних осіб, наділених земельною правосуб'єктністю; об'єктом цих земельно-процесуальних правовідносин є земельно-процесуальна діяльність як сукупність процесуальних дій відповідних суб'єктів цих правовідносин, яка направлена на встановлення права користування конкретною земельною ділянкою комунальної власності [131, с. 83; 56, с. 115; 127, с. 42]; змістом таких земельно-процесуальних правовідносин є сукупність прав та обов'язків їх суб'єктів.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Під правом користування у цій роботі розуміється користування земельною ділянкою як на речових правових титулах, так і на зобов'язальних правах. Право користування земельною ділянкою може здійснюватися на підставі титулу права постійного користування, або ж на тих правах, що ґрунтуються на договорі, який передбачає набуття особою права користування земельною ділянкою.

2. Набуття права користування земельною ділянкою може здійснюватися різними способами чи в межах різних процедур, які за своїм характером, галузевим регулюванням дуже різняться між собою.

3. Територіальна громада є особливим суб'єктом права власності на земельні ділянки, а здійснення нею цього права має свої особливості. У зв'язку з відсутністю належного правового регулювання доцільно доповнити ЗК України положеннями, які б більш детально врегулювали питання безпосередньої реалізації територіальною громадою свого права комунальної власності на землі, зокрема, й особливості передачі земельних ділянок у користування.

4. Використаний Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 підхід щодо розмежування земель є доцільним, оскільки він розблокував механізм розмежування земель державної та комунальної власності. Проведене розмежування земель дасть новий поштовх у розвитку земельних відносин, зокрема, й відносин комунальної власності на землю.

5. За характером набуття права користування із земель комунальної власності способи такого набуття можуть бути класифіковані на 1) первинні, які мають місце при первинному встановленні титулу, коли правомочності права користування набуваються безпосередньо від територіальної громади – власника, та 2) похідні – коли титул набувається від іншого користувача.

6. За наявністю-відсутністю необхідності формування земельної ділянки в процесі набуття прав користування земельною ділянкою комунальної власності способи такого набуття можуть поділятися на такі, що обов'язково передбачають конкурентні засади набуття права користування, та такі, що не передбачають таких конкурентних засад.

7. За необхідністю формування земельної ділянки способи набуття земельних ділянок у користування поділяються на 1) випадки, коли така необхідність існує (ділянка може бути сформована шляхом відведення, або ж шляхом поділу чи об'єднання вже існуючих ділянок) та 2) випадки, коли необхідності у формуванні ділянки немає (надання можливе без складення технічної документації із землеустрою, або на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)).

8. Набуття прав користування на земельну ділянку в залежності від типу права користування може здійснюватися в 1) порядку надання або уступки права вимоги (щодо зобов'язальних прав), та 2) відчуження (речових прав, у т.ч. оренди землі).

9. Конституційно-правові передумови існування міжгалузевого інституту набуття земельних ділянок у користування обумовлюються введенням Конституцією України землі до об'єкту особливої охорони держави та визначенням нею особливого правового статусу власності на землю, особливостей підстав набуття прав на неї.

10. Матеріально-правові передумови існування міжгалузевого інституту набуття земельних ділянок у користування обумовлюються особливостями земельних відносин як предмету регулювання земельного та інших галузей права (адміністративного, цивільного, екологічного, природоресурсного, аграрного, сімейного тощо), співвідношенні цих галузей права між собою.

11. На стику цих галузей права виникають системні утворення, які врегульовують єдині за своєю суттю земельні відносини, виходячи зі специфіки відповідної галузі права. У зв'язку з цим, міжгалузевий інститут

набуття земельних ділянок у користування також є прикордонним правовим інститутом.

12. Процесуально-правові передумови існування міжгалузевого інституту набуття земельних ділянок у користування обумовлюються потребою існування процесуальних форм застосування (і не лише застосування) норм земельного права.

13. Ретельно дослідити земельно-правові питання, в основі яких лежать певні земельні процедури, інакше, ніж у вигляді певної моделі земельного процесу неможливо. Лише комплексний системний процесуальний аналіз діяльності суб'єктів земельних правовідносин дозволяє це зробити.

14. Не дивлячись на те, що досить часто у земельно-процесуальних відносинах беруть участь органи державної влади чи місцевого самоврядування, зокрема, і у процесі набуття фізичними чи юридичними особами прав користування земельними ділянками, визначати їх обов'язковим суб'єктом цих відносин підстав немає, як і підстав визнавати усі ці відносини загалом як такі, що мають публічний характер.

15. Суб'єктами земельно-процесуальних відносин з приводу набуття прав користування земельними ділянками комунальної власності необхідно вважати місцеві ради як органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети, органи державної влади (насамперед, органи земельних ресурсів), громадян та юридичних осіб, наділених земельною правосуб'єктністю.

16. Об'єктом земельно-процесуальних правовідносин з приводу набуття прав користування земельними ділянками комунальної власності є земельно-процесуальна діяльність як сукупність процесуальних дій відповідних суб'єктів цих правовідносин, яка направлена на встановлення права користування конкретною земельною ділянкою комунальної власності.

17. Змістом земельно-процесуальних правовідносин з приводу набуття прав користування земельними ділянками комунальної власності є сукупність прав та обов'язків їх суб'єктів.

## **РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОКРЕМИХ ПРОЦЕДУР ІЗ НАБУТТЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ У КОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

### **2.1. Правове забезпечення набуття земельних ділянок комунальної власності у користування на конкурентних засадах**

Одним з способів набуття прав користування земельними ділянками є набуття цих прав на конкурентних засадах – на аукціонах. Такий спосіб набуття фактично є публічно-правовою формою відчуження прав користування земельними ділянками, спрямованою на максимально ефективну, відкриту і змагальну реалізацію виставлених на продаж прав на землю, порядок та умови проведення якої регулюється законом [112, с. 10]. Проведення земельних торгів характеризуються принципами публічності угоди, достовірності угоди та принципу законності [31, с. 144].

Перший аукціон із продажу права оренди земельних ділянок в Україні відбувся у Харкові ще в 1994 році. Проте проведення земельних торгів у нашій державі загалом починалося в умовах відсутності необхідної правової бази і відповідної інфраструктури ринку землі [45].

На даний час набуття прав користування на земельні ділянки комунальної власності як спосіб набуття врегульований насамперед главою 21 ЗК «Продаж земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах». Втім, детальне регулювання відносин із проведення аукціонів було привнесено до ЗК лише порівняно нещодавно – Законом України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо порядку проведення земельних торгів у формі аукціону» від 05.07.2012 № 5077-VI [198].

До моменту набрання цим Законом чинності загальнодержавне регулювання відносин із проведення земельних торгів було відсутнє, через що у багатьох населених пунктах вимушено було прийнято акти місцевого характеру. Наприклад, у місті Києві було ухвалено Тимчасовий порядок

набуття прав на землю на конкурентних засадах у місті Києві, затверджений рішенням Київської міської ради від 19.07.2005 р. № 810/3385.

Законність подібного регулювання, особливо враховуючи, що ч.5 ст.137 ЗК у попередній редакції вимагала проводити торги «у порядку, встановленому законом», ставилася під сумнів у спеціальній літературі [73, с. 11]. Неоднозначною була і правозастосовча практика [146, с. 245]. Ми приєднуємося до точки зору [91, с. 38-46], за якою до врегулювання відносин із проведення земельних аукціонів такі аукціони були законними і могли проводитися з урахуванням загальних положень цивільного законодавства, а орган, уповноважений розпоряджатися земельною ділянкою, міг визначити засади проведення ним самим земельного аукціону у певному правовому акті, де затвержені умови продажу земельної ділянки або положення про проведення аукціону.

У будь-якому разі, за умов двозначностей у правовому регулюванні відносин із проведення земельних аукціонів, а фактично відсутності передбаченого законом порядку їх проведення, практика надання земельних ділянок у користування із земель державної чи комунальної власності на конкурентних засадах не набула значного свого поширення в Україні. Так, у місті Києві земельні торги з продажу права оренди земельної ділянки були проведені декілька раз лише на початку 2000 років відповідно до Положення про порядок продажу права оренди земельних ділянок в м.Києві, затвердженого розпорядженням Київського міського голови від 14.08.2000 р. №511-МГ [214]. Та й земельні торги щодо набуття права власності також не є поширеними. У місті Києві на аукціонах, які проводилися з 2003 по 2007 рік, було продано лише 14 земельних ділянок загальною площею 113,63 га на суму понад 1 млрд. гривень, а з 2007 по 2012 рік земельні аукціони взагалі не проводилися [215].

Втім, наразі питання законності аукціонів, проведених до набрання чинності Законом «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо порядку проведення земельних торгів у формі аукціону» від 05.07.2012 р., з

кожним днем все більше втрачає актуальність. Натомість, із появою у ЗК детального загальнодержавного законодавчого регулювання проведення земельних торгів існує нагальна потреба провести ретельний критичний аналіз цього правового регулювання, а також внести пропозиції щодо його удосконалення.

Специфіка підготовки та проведення земельних торгів (аукціону) визначається ст.ст.135-139 ЗК. На жаль, дана процедура містить багато недоречностей, є досить зарегульованою та містить багато зайвих етапів [97, с. 358-383]. Такі висновки, висловлені в спеціальній літературі, на жаль, знайшли підтвердження в ході проведеного нами дослідження.

### **2.1.1. Сфера застосування конкурентних засад при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування**

Відповідно до ч.1 ст.134 ЗК земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою цієї статті. Дане формулювання повністю або частково продубльовано в деяких інших положеннях чинного законодавства (наприклад, щодо оренди – у ч.2 ст.124 ЗК).

На наш погляд, формулювання ч.1 ст.134 ЗК характеризується істотними недоліками.

Так, по-перше, конкретне формулювання цієї норми може розумітися так, що продажу підлягають вже існуючі титули землекористування, хоча насправді слід мати на увазі саме первинне встановлення певних речових прав користування земельними ділянками (оренда, емфітевзис, суперфіцій), адже можливість територіальної громади мати титули землекористування щодо власних земельних ділянок чинному законодавству суперечить (згадані

у ч.1 ст.134 ЗК права користування припиняються збігом власника та користувача в одній особі – див. ст.31 Закону України «Про оренду землі», ч.6 ст.102-1 ЗК).

По-друге, може скластися враження, що закон зобов'язує передавати всі, зокрема, комунальні землі в користування на земельних торгах.

По-третє, необґрунтованим виглядає посилення на продаж на аукціоні земельних ділянок (прав на них) саме «окремими лотами». На думку А.М. Мірошніченка та Р.І. Марусенка продаж земельних ділянок окремими лотами є не завжди доцільним, оскільки, з міркувань продажу ділянок за максимальну ціну, за певних умов може бути доцільно продавати кілька суміжних ділянок (прав на них) разом, наприклад, коли відокремлене користування однією із ділянок є незручним чи неефективним [97, с. 356].

Поміж тим, наприклад, В.В. Пікузо вважає, що це не так. На його погляд, об'єктом продажу може бути тільки конкретна земельна ділянка, межі якої встановлені в натурі (на місцевості). Як правило, на земельні торги виставляються земельні ділянки, що не використовуються державою чи територіальною громадою. Таким чином, якщо дві (або більше) земельні ділянки не можуть використовуватись окремо одна від одної, чи таке їх використання є недоцільним, вони виставляються на земельні торги разом. При цьому у разі, якщо покупець вважає за необхідне здійснювати експлуатацію різних земельних ділянок разом, він може придбати такі ділянки на торгах і різними лотами. Такий спосіб продажу земельних ділянок, на думку В.В.Пікузо, може навіть збільшити фактичну їх вартість [116, с. 132].

На наш же погляд, більш обґрунтованим виглядає перша думка. Продаж земельних ділянок окремими лотами, які обов'язково складає лише одна земельна ділянка, є не завжди доцільним з огляду на те, що інколи мова може йти про комплексний розвиток територій, яку доцільно здійснювати одній особі (наприклад, комплексну забудову того чи іншого кварталу). В такому випадку, як наслідок, доцільно, щоб права користування декількома

суміжними земельними ділянками отримала одна особа, а це вимагає продажу прав на ці земельні ділянки одним лотом. Безумовно, що зацікавлена особа може взяти участь у торгах за кожним з лотів, однак за таких умов продажу у торги можуть втрутитися конкуренти з спекулятивною метою, що взагалі може призвести до відмови цієї зацікавленої особи від придбання усіх ділянок та визнання усіх торгів такими, що не відбулися. Крім того, продаж земельних ділянок окремими лотами сприятиме консолідації земель, корисність якої підтверджуються останніми науковими дослідженнями М.І.Максименка та О.П.Куцевич [76, с. 141-145].

Ще один недолік ч.1 ст.134 ЗК є суто техніко-юридичним – хоча у ЗК під земельними торгами мається на увазі виключно аукціон, закон чомусь використовує для позначення аукціону і термін «земельні торги», що не можна вважати прийнятним. Втім, на наш погляд, положення ч.1 ст.134 ЗК, попри їх недоліки, у правозастосуванні розуміються здебільшого вірно – як правило, так, що це положення зобов'язує надавати в користування земельні ділянки державної та комунальної власності виключно на земельних аукціонах. Таким чином вади формулювання закону усуваються шляхом його правильного тлумачення (цільового та системного).

Сам по собі підхід, який вимагає надавати земельні ділянки, зокрема, комунальної власності, у користування на земельних аукціонах заперечень не викликає. Необхідність встановлення даного правила обумовлена тим, що територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності на землю не має практичної можливості розпорядитися своїми землями інакше, ніж через органи місцевого самоврядування. Ситуація, коли власник розпоряджається майном не самостійно, а через суб'єкта здійснення права власності (а тут фактично продаж може відбуватися навіть не в інтересах органу місцевого самоврядування, а в інтересах окремих службових осіб цього органу), за визначенням породжує корупційні ризики, адже завжди, коли хтось розпоряджається чужим майном, виникає спокуса використати це не в інтересах власника, а у власних інтересах. Найбільш очевидний приклад –

заниження ціни договору, що лежить в основі відносин користування землею (договір оренди, емфітевзису або суперфіцію) з отриманням тіньовим шляхом частини різниці між ринковою ціною та ціною за договором (сумнозвісні «відкати»).

Аукціонний спосіб набуття прав на земельні ділянки є передумовою отримання за відчужувані земельні ділянки чи права на них ринкової ціни. Погоджуємося з П.Ф.Кулиничем у тому, що структура механізму ринку земель повинна включати правове забезпечення справедливої (ринкової) оцінки земельних ділянок, що базується на співвідношенні попиту та пропозиції та конкуренції попиту [75, с. 279]. При первісному концентруванні у руках держави (а надалі і територіальних громад) земель конкуренція попиту є запорукою отримання за ці землі справедливої ринкової ціни. Відомо, що ринкова ціна якраз і формується на аукціонах.

Однак, не потрібно забувати і про недоліки конкурентного порядку набуття прав користування земельними ділянками комунальної власності. Як справедливо вказує на те В.М. Литвінець, такі недоліки полягають, зокрема, в складності процедури набуття земельних ділянок, яка є недоцільною при здійсненні розпорядження невеликими земельними ділянками в сільській місцевості, особливо при передачі в оренду земель сільськогосподарського призначення [81, с. 274].

Поміж тим, не дивлячись на усі ті проблеми, що існують у процедурі конкурентного набуття прав на земельні ділянки комунальної власності, зокрема, й права користування ними, доцільність такого способу не викликає жодних сумнівів. Окрім прагнення отримати максимальну ціну для власника, причиною запровадження проведення земельних торгів є обмеженість земельних ресурсів, а відтак, недостатність їх для задоволення інтересів усіх бажаючих.

У спеціальній літературі викликала неоднозначну реакцію порівняно нещодавня законодавча інтервенція, якою із ЗК було виключено посилання

на можливість проведення земельних торгів також у формі конкурсу [113, с. 80]. Щодо цього можна зазначити таке.

Конкурс є самостійною формою конкурентного продажу землі, він необхідний для виявлення найкращої пропозиції, яка оцінюється не лише з точки зору запропонованої ціни. Мета конкурсу – виявити переможця саме на якісній, а не на суто фінансовій основі, оскільки конкурсом на фінансовій основі є аукціон. Для більш повного розуміння відмінності торгів від конкурсу важливо уявити, що торги мають на увазі торгівлю, можливість торгуватися, тобто здійснювати зміну первісної ціни земельної ділянки. При проведенні ж конкурсу ціна може бути навіть фіксованою і зміні не підлягати, тому існує думка, що конкурс не є самостійною формою земельних торгів. Існує тільки одна форма земельних торгів – аукціон, конкурс же слід розглядати як окрему форму продажу земельної ділянки на конкурентних засадах [112, с. 9-10].

На наш погляд, законодавець цілком вірно виключив можливість надання земельних ділянок у користування на речових правах на підставі конкурсів. Це пояснюється тим, що при потребі надання набувачу у користування земельної ділянки для інших цілей, ніж отримання максимальної ціни (що відбувається на аукціоні), повинен використовуватися механізм т.зв. державно-приватного партнерства, де партнер визначається на конкурсних засадах відповідно до розділу IV Закону України «Про державно-приватне партнерство» [188] (та іншими законами про різні види державно-приватного партнерства – концесію, угоди про розподіл продукції тощо). В свою чергу, земельна ділянка надається такій особі у користування без застосування будь-якого конкурентного відбору (ч.2 ст.134 ЗК), що цілком логічно. Додамо, що ми приєднуємося до думки, за якою у випадку державно-приватного партнерства земельна ділянка повинна надаватися приватному партнеру на підставі зобов'язальних, а не речових прав, безпосередньо на підставі договорів про державно-приватне партнерство [100, с. 47].

Таким чином, із змістовної точки зору конкурси з надання земельних ділянок у користування фактично передбачені чинним законодавством як складова конкурсів із визначення державного партнера.

Втім, очевидно, що із правила про конкурентне набуття основних речових прав на земельні ділянки (зокрема, й прав користування земельними ділянками) мають бути певні винятки. В умовах ринку важливим є вирішення питання щодо чіткого визначення випадків проведення земельних торгів, як передумови зміни власника на землю, та ситуацій, коли надання земель у власність чи у користування здійснюється поза аукціоном [59, с. 73]. При окресленні цих винятків чинне законодавство не завжди слідує логіці та доцільності. Втім, ця проблема потребує самостійного наукового дослідження.

На думку В.В. Пікузо, земельні торги є найбільш привабливим і законним способом відчуження земельних ділянок, які роблять процедуру відчуження землі максимально прозорою [116, с. 131]. На наш погляд, суспільні явища (у т.ч. відчуження земельних ділянок чи надання їх в користування) не можуть мати ступенів законності, бути найбільш чи найменш законними; вони можуть бути або законними, або ні. Щодо ж стосується привабливості, то такий спосіб є привабливим насамперед для продавця, оскільки надає йому можливість отримати за ділянку чи права на неї ринкову ціну. Необхідно погодитися із О.А. Завгородньою у тому, що максимальна вигода досягається при застосуванні конкурентних способів продажу земельних ділянок або прав на них. Впровадження конкурентних способів продажу вільних земельних ділянок має безперечні переваги для територіальної громади міста, оскільки успішно проведені земельні аукціони є ефективним засобом істотного збільшення надходжень до місцевого бюджету. За наявності конкуренції між покупцями ціна продажу ділянки перевищує стартову у декілька разів [45].

Так, на вперше проведеному у Луганську аукціону з продажу права оренди земельної ділянки площею 1,57 га стартова ціна ділянки становила

440,0 тис. грн., поміж тим, за результатами аукціону було отримано 1281, 14 тис. грн., тобто майже утричі більше [45].

Прозорість же процедури, на наш погляд, автоматично обранням аукціонного способу відчуження не досягається. Лише за умови належного правового регулювання проведення земельних торгів та належного правозастосування аукціон справді може забезпечити прозорість відчуження земельних ділянок та надання їх у користування. Відтак, правове регулювання земельних аукціонів, передбачене чинним законодавством, заслуговує на ретельний аналіз. Причому, вважаємо, що аналіз такого регулювання доцільно проводити за окремими стадіями процедури проведення земельних торгів. Такими стадіями є: добір земельних ділянок; підготовка лотів до проведення земельних торгів, опублікування оголошення, реєстрація учасників та пов'язані процедури, порядок проведення власне самої процедури аукціону та укладення договору, встановлення та оприлюднення результатів земельних торгів.

### **2.1.2. Добір земельних ділянок**

Добору земельних ділянок, у т.ч. комунальної власності, для проведення аукціону присвячена ст.136 ЗК «Добір земельних ділянок державної чи комунальної власності та підготовка лотів для продажу на земельних торгах», точніше, ч.ч.1-3 статті (незважаючи на назву статті, включені до неї ч.ч.4-6 не стосуються добору ділянок). При цьому регулювання відповідних відносин є вкрай невдалим.

Для початку, незрозумілі мотиви для включення до закону вимоги визначення переліку земельних ділянок, права на які виставляються на земельні торги (ч.1 ст.136 ЗК). Очевидно, що в силу загальних положень про розпорядження землями комунальної (а так само, і державної власності) передача в користування земельної ділянки можлива лише за умови, що відповідний орган прийме рішення про це.

Навряд чи якісь негативні правові наслідки мають наставати, якщо рішення прийняте лише щодо однієї земельної ділянки, або ж ця ділянка ідентифікована не так, як вимагається у абз.2 ч.1 ст.136 (наприклад, без зазначення площі або адреси) тощо. За таких умов незрозуміло, навіщо взагалі було включати до закону відповідні вимоги.

Друге речення першого абзацу ч.1 ст.136, яке забороняє вносити до переліку «призначені під забудову земельні ділянки без урахування у випадках, передбачених законом, результатів громадського обговорення», взагалі позбавлене сенсу, адже наразі закон насправді не передбачає необхідності врахування результатів громадського обговорення ні при формуванні переліків, ні в інших правовідносинах, пов'язаних із забудовою конкретної ділянки (що передбачається Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності») [125, с. 24-30].

Положення ч.2 ст.136 ЗК по суті виявляються спробою переказу до конкретної ситуації інших положень законодавства, які передбачають режим містобудівної документації та документації із землеустрою (вимога здійснювати добір «з урахуванням затверджених містобудівної документації та документації із землеустрою») або встановлюють загальні засади діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, вимагають від них діяти «обґрунтовано» - «з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення» - ч.3 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України (вимога здійснювати добір з урахуванням «маркетингових досліджень, інвестиційної привабливості, звернень громадян та юридичних осіб щодо намірів забудови»). Таким чином, жодного регулятивного значення «правила» ч.2 ст.136 ЗК насправді не мають.

Проте особливу загрозу несуть правила ч.3 ст.136 ЗК, які встановлюють розумну, на перший погляд, заборону відчуження, передачі в заставу та надання в користування земельних ділянок, включених до переліку, до завершення торгів. Справа не у тому, що така заборона дублює положення ч.1 ст.134 ЗК (якщо ділянка підлягає, скажімо, передачі в користування лише

на аукціоні, без аукціону передати її в користування чи відчужити в силу останньої не можна взагалі), що саме по собі, звісно, неправильно і шкідливо. Набагато гірше те, що навіть незаконне або необгрунтоване включення земельної ділянки до «переліку» поставить під загрозу договори, укладені у тому числі із добросовісними набувачами, які цілком можуть і не знати про існування «переліку».

Загалом, аналіз правового регулювання стадії «добору» земельних ділянок для передачі їх в користуванні на аукціоні показує, що таке регулювання на сьогодні є зайвим і шкідливим. Потреби у спеціальному регулюванні відносин із добору земельних ділянок для передачі їх в користування (а так само, і для продажу) взагалі не вбачається.

### **2.1.3. Підготовка лота до проведення земельних торгів**

Підготовка лота до проведення земельних торгів регламентується головним чином ч.ч.4-6 ст.136 ЗК. Відповідно до ч.4, підготовка лотів до проведення земельних торгів включає (нумерація відповідає пунктам ч.4 ст.136): а) виготовлення, погодження та затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (у разі зміни цільового призначення земельної ділянки та у разі, якщо межі земельної ділянки не встановлені в натурі (на місцевості); б) державну реєстрацію земельної ділянки; в) державну реєстрацію речового права на земельну ділянку; г) отримання витягу про нормативну грошову оцінку земельної ділянки у разі продажу на земельних торгах права оренди на неї; г) проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, крім випадків «продажу» (фактично, мова йде про первинне надання) на земельних торгах права оренди на неї; д) встановлення стартової ціни продажу земельної ділянки, яка щодо земель державної та комунальної власності не може бути нижчою за експертну грошову оцінку земельної ділянки (дане положення не стосується передачі земельних ділянок в користування); е) встановлення стартового розміру річної орендної плати,

який щодо земель державної та комунальної власності не може бути меншим розміру орендної плати, визначеного Податковим кодексом України; є) встановлення стартової ціни продажу прав емфітевзису, суперфіцію земельної ділянки, яка щодо земель державної чи комунальної власності не може бути нижчою за ринкову вартість відповідного права, визначену шляхом проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок; ж) визначення виконавця земельних торгів, дати та місця проведення земельних торгів.

Подібне регулювання викликає цілу низку нарікань.

***Встановлення стартової ціни на рівні експертної оцінки.***

Насамперед, серйозною помилкою є прив'язка стартової ціни до повної суми експертної грошової оцінки прав речових прав на земельні ділянки (п.п. «г», «д», «є» ч.4 ст.136 ЗК).

Традиційно вимога щодо встановлення стартової ціни на рівні експертної оцінки обґрунтовується тим, що це, мовляв, запобіжник для продажу (передачі в користування) земельних ділянок за заниженою ціною. Даний підхід не витримує жодної критики: при належному проведенні аукціону із забезпеченням його прозорості ділянка буде продана за справедливую ціну. Боротися із продажем чи передачею у користування за заниженою ціною слід саме через забезпечення прозорості аукціону (ця проблематика буде розглянута нами нижче). Експертна оцінка не забезпечує продажу (передачі в користування) за справедливою ціною.

Законодавство про оцінку земель (див. ст.201 ЗК, Закон України «Про оцінку земель») побудоване, виходячи із того, що оцінка має відображати поточну ринкову вартість земельної ділянки. Водночас, оцінка – це лише припущення щодо того, за якою ціною земельна ділянка може бути продана на вільному ринку, де не буде обмежуватися конкуренція серед покупців. Очевидно, що ціна продажу на аукціоні – це і є справжня ринкова ціна (якщо аукціон був проведений законно і прозоро). Таким чином, експертна оцінка – це насправді припущення про ймовірну ціну продажу земельної ділянки.

Якщо ж встановити стартову ціну на рівні експертної грошової оцінки – вочевидь, простору для проведення аукціону просто не залишається, якщо тільки оцінка не є заниженою. Таким чином, реалізація норм закону, що вимагають встановлення стартової ціни на рівні експертної оцінки, має призвести до того, що аукціон просто не відбудеться через відсутність конкуренції, якщо тільки оцінювач (випадково чи навмисно) не помилиться у бік меншої ціни. Отже, дане правило саме по собі здатне заблокувати проведення земельних аукціонів, або ж стимулювати маніпуляції із оцінкою.

Слід усвідомлювати також, що вимога щодо обов'язкового проведення експертної оцінки істотно здорожує і ускладнює підготовку аукціону. Таким чином, виходить, що, наприклад, територіальна громада за власні ж кошти зобов'язана створювати собі перешкоди у проведенні аукціону, які доведеться долати за допомогою дій сумнівної законності (маніпуляцій з експертною оцінкою).

***Техніко-юридичні помилки.*** При формулюванні ч.4 ст.136 зроблено і низку менш серйозних, втім, все-таки шкідливих помилок техніко-юридичного характеру.

Деякі положення даної частини насправді не встановлюють регулювання, а є лише свого роду спостереженнями, вміщення яких до закону є зайвим.

Так, очевидно, що для того, щоб земельна ділянка існувала як об'єкт права, її потрібно сформувати. Це з необхідністю впливає із інших положень законодавства (ст.79-1 ЗК, ст.24 Закону України «Про державний земельний кадастр»). Закон, до того ж, визначає, яким чином повинно відбуватися формування земельної ділянки (із розробкою проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки чи інакше – ст.79-1, ст.123 ЗК, ст.50 Закону України «Про землеустрій» та ін.). З огляду на це, положення як п.п. «а» та «б» ч.4 ст.136 є зайвими. А будь-які зайві положення в законі ускладнюють правозастосування і загрожують виникненням колізій.

Аналогічно, не існувало потреби вміщувати вимогу щодо реєстрації речового права на земельну ділянку (п. «в» ч.4 ст.136 ЗК). По-перше, дане положення (в сукупності з некоректним формулюванням про «продаж» речових прав») може створити хибне уявлення про те, що право, яке підлягає «продажу» на аукціоні, має бути спершу зареєстрована за власником – територіальною громадою або державою. Як вже зазначалося вище, така реєстрація неможлива, оскільки відповідні речові права не можуть належати власнику, збіг суб'єкта права та власника в одній особі ці права автоматично припиняє.

Насправді, очевидно, мається на увазі необхідність реєстрації права власності держави або територіальної громади. Але необхідність такої реєстрації і так впливає із ч.2 ст.4 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Хоча щодо земель державної та комунальної власності ст.4-1 зроблено виняток, на випадки проведення земельних торгів він не поширюється (ч.2 ст.4-1 Закону).

Зайвою є і перша фраза ч.4 ст.136 ЗК («Підготовку лотів до проведення земельних торгів забезпечує організатор земельних торгів»). За термінологією (вкрай невдалою) глави 21 ЗК, організатор аукціону – це власник (орган чи особа, що діє від його імені). Зрозуміло, що, оскільки проведення аукціону здійснюється в його інтересах, саме власник (безпосередньо чи через представника) повинен забезпечувати його організацію, писати про це в законі не варто.

***Правила про фінансування підготовки до проведення аукціону.*** Такі правила передбачені у ч.5 ст.136 ЗК, і на жаль, вони також є небездоганними. Знов-таки, зрозуміло і без вказівки у абз.1 ч.5 ст.136 ЗК, що підготовка до проведення аукціону має здійснюватися за рахунок власника («організатора»), і так само, зрозуміло, що згідно з договором конкретні витрати можуть бути покладені на іншу особу. Так що у цій частині викладене у законі («фінансування ... може здійснюватися за рахунок коштів

виконавця») – також просте спостереження, що не несе регулятивного навантаження.

Втім, посилення на те, що витрати на підготовку згідно з договором можуть бути покладені саме на «виконавця» торгів, може породити враження, що встановлено імперативну норму, за якою на інших осіб дану функцію покласти не можна. Здається, будь-яких мотивів, що могли б виправдати такий підхід, не вбачається, тому від подібного тлумачення ми б вважали необхідним утриматися. Водночас, невдале положення закону може породжувати проблеми на практиці.

Як імперативне правило, на жаль, можуть розглядатися і положення абз.2 ч.5 ст.136 ЗК щодо «наступного відшкодування» виконавцю торгів понесених ним витрат. Таке відшкодування, справді, у будь-якому разі може передбачатися договором, крім того, воно впливає із правил про договір доручення (а саме за допомогою такого договору, вбачається, будуть врегульовані відносини сторін) – ч.2 ст.1007 ЦК. Проте за таких умов виходить, що закон допускає дублювання, що само по собі слід оцінити негативно. А якщо замислитися над характером відносин сторін у даній ситуації, доведеться зробити висновок, що загальне правило про відшкодування витрат «виконавця» (чи будь-якого іншого повіреного) в даній ситуації не є адекватним, більш розумно було б передбачити, що витрати повіреного не відшкодовуються. Отримуючи винагороду, повірений мав би бути зацікавлений побудувати свої дії таким чином, щоб винагорода покрила необхідні витрати. У випадку, коли повірений має законодавчо встановлену гарантію відшкодування своїх витрат, зацікавленість у здійсненні економії зникає.

**Правила про закупівлю послуг.** Важко назвати оптимальним і правило ч.6 ст.136 ЗК, за якою вимагається проводити закупівлю необхідних послуг з підготовки та проведення земельних аукціонів «у порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель, а у разі, якщо законодавство про здійснення державних закупівель не застосовується, - на

конкурентних засадах у порядку, що визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин». Таке правило є розумним лише на перший погляд. Необхідно розуміти, що проведення закупівлі на конкурентних засадах також вимагає витрат часу і ресурсів, які можуть бути просто неспівставними із отриманими вигодами внаслідок, скажімо, економії на зниженні ціни, досягнутої внаслідок відбору на конкурентних засадах.

Тим більше, слід мати на увазі, що винагорода «виконавцю» торгів не просто законодавчо обмежується, а є фіксованою (що саме по собі, до речі, також навряд чи оптимально – краще було б встановити лише верхню межу винагороди) – див. ч.6 ст.135 ЗК. Таким чином, при відборі «виконавця» конкуренція взагалі не може стосуватися його винагороди, і, вочевидь, жодної економії для власника (наприклад, територіальної громади) досягти взагалі не вдасться навіть теоретично. За таких умов варто було б передбачити можливість вибору виконавця на свій розсуд, одночасно обмеживши максимальний розмір його винагороди. У сукупності це призвело б до істотної економії коштів та часу.

До речі, заслуговує на критику і сама по собі термінологія, запроваджена ЗК, за якою власник земельної ділянки навіщось називається «організатором» торгів (причому ч.3 ст.135 ЗК, яка запроваджує описану термінологію, поряд з власником називає організатором торгів і його представників – відповідні органи, у т.ч. місцевого самоврядування, що є методологічною помилкою), а особа, що фактично організовуватиме торги – «виконавцем». При цьому не враховано, що між власником земельної ділянки та т.зв. «виконавцем» завжди існуватимуть договірні відносини, причому можна із впевненістю визначити і вид відповідного договору – це договір доручення, за яким «одна сторона (повірений) зобов'язується вчинити від імені та за рахунок другої сторони (довірителя) певні юридичні дії» (ст.1000 ЦК). Таким чином, в законі вже є усталені терміни для позначення сторін договору, і «вигадувати велосипед» було не варто.

#### **2.1.4. Опублікування оголошення**

Велике значення для ефективного та результативного проведення аукціону має інформаційне забезпечення [58, с. 166-170], яке передбачає забезпечення прозорості на всіх стадіях підготовки та проведення земельного аукціону. Не заперечуючи великого значення опублікування, скажімо, результатів земельного аукціону, що відбувся, зазначимо, що оголошення про проведення аукціону є не просто важливим для проведення аукціону – воно має вирішальне значення. Саме належна публікація оголошення забезпечить необхідну конкуренцію на аукціоні і дозволить продати речове право або передати в користування земельну ділянку за максимальну, справедливу ціну. Саме за умови належної публікації оголошення відпадає необхідність у прискіпливому регулюванні стартової ціни (або мінімальної) ціни, за якою можливий продаж або передача в користування, відпадає необхідність у встановленні вимог до кількості учасників аукціону та ін.

Відносини з опублікування оголошень про проведення земельного аукціону врегульовані сьогодні ч.ч. 3-7 ст.137 ЗК. Необхідно зазначити, що нові правила про проведенні земельних аукціонів зробили значний крок вперед у регулюванні цих відносин. Насамперед, це стосується вимоги щодо публікації оголошення на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин (на сьогодні це Держземагенство) – ч.3 ст.137 ЗК. Схвально слід оцінити і вміщення у законі не лише вимог до змісту оголошення (в цілому слушних – ч.4 ст.137), але і встановлення вимог до публікації на сайті: вона має здійснюватися безоплатно і забезпечувати «можливість безоплатного анонімного перегляду, копіювання та роздрукування інформації із застосуванням поширених веб-оглядачів та редакторів, без необхідності застосування спеціально створених

технологічних чи програмних засобів, цілодобово, без обмежень» (ч.5 ст.137 ЗК).

Разом із тим, на жаль, при регулюванні відносин із розміщення оголошень все-таки допущено цілу низку прикрих помилок, подекуди серйозних.

Так, збережена традиційна для регулювання аукціонних відносин в Україні вимога опублікування оголошення в друкованих засобах масової інформації (ч.3 ст.137 ЗК), хоча й у дещо послабленому Законом України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо здешевлення вартості робіт з підготовки та проведення земельних торгів від 24.10.2013» варіанті – за бажання організатора торгів. У порівнянні із опублікуванням оголошення на сайті «паперова» публікація потребує значно більше часу та витрат (публікація на сайті є безплатною взагалі). Наприклад, публікація оголошення стандартного розміру 1/32 газетної полоси у газеті «Урядовий кур'єр» у номері, що готується до друку, коштує 840 грн. [217]. Не буде безплатною і публікація в Засобах масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження – не кажучи вже про те, що замовлення публікації потребує часу та зусиль.

Традиційно необхідність публікації оголошень у друкованих ЗМІ і неможливість її повної заміни публікацією у мережі Інтернет пояснюється тим, що, мовляв, значна частина населення України не має доступу до мережі Інтернет. Між тим, неважко побачити, що доступ до конкретних паперових засобів масової інформації, де буде опубліковане оголошення, буде мати ще менша кількість суб'єктів. «Паперові» оголошення при цьому просто неспівставні із електронними з точки зору можливостей для пошуку та моніторингу інформації – не секрет, що більшість читачів не читають розділ «Оголошення» у виписуваних ними газетах. Не витримують жодної критики і посилення на те, що розміщення інформації у мережі Інтернет начебто не забезпечить гарантій її збереження та запобігання її несанкціонованій заміні.

В умовах, коли всі державні реєстри ведуться в електронній формі, подібні твердження виглядають просто несерйозно.

Таким чином, вбачається, що повна відмова від оголошень у паперових засобах масової інформації має бути здійснена якомога скоріше, що істотно спростить та здешевить процедуру підготовки аукціонів.

Вимоги до змісту оголошення (ч.4 ст.137 ЗК) виглядають в цілому слушними, якщо не враховувати цілої серії техніко-юридичних помилок, частина яких є загальною «хворобою» глави 21, що регламентує проведення земельних аукціонів. Наприклад, є взаємодублюючими пп. «г» та «и», що вимагають, відповідно, включати до оголошення «умови договору купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису, який укладається на земельних торгах» та «текст договору, що пропонується укласти на торгах, без визначення ціни та зазначення особи покупця (орендаря)» (звісно, більш правильною є вимога щодо вміщення тексту договору). Замість власника ділянки закон (п. «а» ч.4) вимагає наводити «найменування організатора» тощо.

На противагу, закон цілком вірно регламентує мінімальний строк, який має спливати з моменту оприлюднення оголошення до самого земельного аукціону (ч.6). Встановлення цього строку у 30 днів виглядає також розумним, оскільки це термін, мінімально достатній для ознайомлення з земельною ділянкою, прийняття рішення щодо доцільності її придбання чи отримання в користування, та залучення необхідних коштів. Водночас, викликає сумнів обмеження максимального строку, що має минути з моменту оприлюднення оголошення. Вбачається, що можливі ситуації (наприклад, у випадку з особливо цінними об'єктами), коли потенційні покупці або користувачі потребують більше часу для прийняття рішення та мобілізації необхідних фінансових ресурсів.

### 2.1.5. Реєстрація учасників та пов'язані процедури

Очевидно, що для ідентифікації учасників, що беруть участь у аукціоні, необхідний певний механізм. Втім, він існував би навіть тоді, коли закон про нього не згадував взагалі. Правила ж про земельні аукціони не просто прямо передбачають необхідність реєстрації (вірніше, двох реєстрацій учасників), вони в буквальному розумінні доводять ідею реєстрації до абсурду.

Насамперед, як тільки що вже було зазначено, реєстрацій насправді дві: одна (регламентується ч.7 ст.137 ЗК) проводиться «не пізніше ніж за три робочі дні до проведення торгів», друга – у день проведення торгів (ч.9 ст.137 ЗК), вона «починається за три години та закінчується за 20 хвилин до початку торгів».

*Перша реєстрація* передбачає подачу зацікавленою особою «виконавцю» земельних торгів заяви та цілого пакету засвідчених копій «необхідних» документів, частина яких, до речі, доступна через мережу Інтернет у відкритому доступі (наприклад, дані Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України [216]). Ідея подачі заяви при вступі сторін у договірні відносини виглядає, м'яко кажучи, дивно, а перелік необхідних документів викликає не просто подив, а шок.

По суті, зроблено вкрай невдалу, шкідливу спробу формалізації існуючого обов'язку кожної сторони майбутнього договору проявляти розумну обачність і перевіряти правосуб'єктність іншої сторони та повноваження особи, що її представляє. Така спроба деталізації, вочевидь, загрожує тим, що недотримання суто формальних вимог може використовуватися недобросовісними особами для оспорювання укладених за результатами аукціону договорів. Підривається стабільність правового становища сторін, а отже – знижується конкуренція і ціна, за якою буде здійснено відчуження або передачу у користування.

Дивно виглядає формалізація процесу прийняття заяви з документами – виконавець повинен видати довідку про прийняття та занести до «книги реєстрації учасників торгів» досить великий обсяг інформації про учасника, а

після цього – видати йому «вхідний квиток, інформаційну картку на лот та картку учасника (із зазначенням на зворотному боці умов проведення торгів)» (ч.8 ст.137 ЗК). Не оспорюючи того, що, можливо, в якихось ситуаціях інформаційна картка на лот та картка учасника з зазначенням умов торгів можуть бути корисними для учасника (як і, скажімо, блокнот з ручкою), висловимо категоричну незгоду із тим, що видача цих предметів вимагається законом. Постає логічне питання: якими мають бути наслідки невидачі учаснику інформаційної картки (інформація в якій, очевидно, має повторювати оголошення про проведення торгів), або ж незазначення на картці учаснику умов проведення торгів (які, вочевидь, можуть лише дублювати положення закону)? Вбачається, що наслідків для загальної оцінки законності проведеного аукціону та дійсності укладеного за його результатами договору наставати ні в якому разі не повинно. Але, раз так, і включати відповідні вимоги до закону не варто – вони, окрім засмічення його змісту, можуть стати приводом для недобросовісних осіб оспорювати проведений аукціон або укладений за його наслідками договір.

Ідея ж з «вхідним квитком» взагалі вступає у колізію із положеннями абз.3 ч.3 ст.135 ЗК, за якою «Учасником земельних торгів є ... особа, яка подала виконавцю земельних торгів документи, зазначені в частині сьомій статті 137 цього Кодексу, сплатила реєстраційний та гарантійний внески, зареєстрована у книзі реєстрації учасників земельних торгів і відповідно до закону може набувати право власності чи користування земельною ділянкою, яка виставляється на земельні торги». Вхідний квиток тут не згаданий, з чого випливає, що особа, яка виконала вимоги ч.3 ст.135 ЗК, повинна бути допущена до участі в торгах незалежно від наявності у неї «вхідного квитку». Постає питання: у чому тоді сенс видачі цього документа?

На окрему увагу заслуговує вимога сплати реєстраційного та гарантійного внесків як передумова проведення першої реєстрації (підтвердження сплати внесків вимагається для реєстрації). Якщо існування гарантійного внеску необхідне, з одного боку, для забезпечення

добросовісності поведінки учасника аукціону, а з іншого – для створення механізму компенсації витрат організатора та виконавця у разі зриву таким учасникам аукціону (внаслідок відмови від придбання лоту навіть за стартовою ціною або відмови від підписання протоколу або договору в разі перемоги на аукціоні, чи несплати ціни – ч.11 ст.135, ч.5 ст.138 ЗК), пояснити необхідність існування реєстраційного внеску раціональними міркуваннями неможливо.

Аукціон – це не лотерея, в якій хтось отримує в кінці виграш. Аукціон – це спосіб укладення справедливого договору, де за певне благо (право на земельну ділянку) сплачується справедлива ціна. Чому одна із сторін такого договору повинно сплачувати щось іншій просто за можливість отримати шанс укласти договір – незрозуміло.

Існування реєстраційних внесків – це невиправдана перешкода для участі в аукціоні, яка знижує рівень конкуренції на ньому, а отже – і ціну. Розраховувати, що надходження від реєстраційних внесків перекриють втрати у ціні, не слід. Провівши паралель, якщо хлібний магазин буде встановлювати плату за вхід, за наявності інших магазинів до нього просто ніхто не піде.

**Друга реєстрація.** Закон (ч.9 ст.137 ЗК) передбачає також другу реєстрацію – у день проведення торгів, причому починається вона за три години і закінчується за 20 хвилин до початку торгів. Після реєстрації «виконавець видає учаснику табличку з номером», звідки видно, що, за задумом авторів тексту закону, для того, щоб фізично взяти участь в аукціоні, необхідно не просто виконати вимоги ч.3 ст.135, крім цього - отримати вхідний квиток після першої реєстрації, але й отримати ще й згадану табличку, яка, очевидно, є підтвердженням другої реєстрації (згідно з абз.4 ч.9 ст.137 ЗК, «Незареєстровані особи до участі у торгах не допускаються»). До ідеї із другою реєстрацією та табличкою можна застосувати всі ті самі заперечення, які були висловлені вище по відношенню до «вхідного» квитка та інших необґрунтованих обмежень конкуренції.

**Форми документів.** Із викладеного вище явно випливає, що процедура реєстрації учасників (вірніше, реєстрацій) є зарегульованими, практично всі вимоги, що висуваються до дій суб'єктів правовідносин, є зайвими. Втім, абсурдність регулювання підноситься на ще вищий рівень положеннями ч.10 ст.137 ЗК, який вимагають складання у процесі реєстрацій величезної кількості документів ще й за певною формою, яка затверджується Мінагрополітики (наказ «Про затвердження форм документів, необхідних для проведення земельних торгів» від 25.09.2012 року № 580 [209]). Критика такого підходу до регулювання аукціонних відносин вже висловлювалася у спеціальній літературі [89, с. 340-344]. Видається, що відхилення від форми цих документів не повинно впливати на дійсність укладеного договору, втім, саме існування «форми» може використовуватися як привід для непотрібних спорів [97, с. 376].

### **2.1.6. Проведення аукціону та укладення договору**

Існують різні розуміння аукціону (земельного аукціону). Досить поширене, зокрема, широке розуміння земельного аукціону – як способу відчуження речових прав на земельні ділянки, що передбачає виставлення їх у формі лоту на торги, прийняття ставок учасників та продаж цих прав учаснику, що запропонував найвищу ціну за лот; у вузькому сенсі під земельним аукціоном іноді розглядають сукупність правил та процедур, що регулюють публічну форму обороту речових прав на земельні ділянки та дозволяють визначити їх ціну [87, с. 13]. Існують й інші розуміння терміну «аукціон».

Існування різних розумінь одного й того самого терміну для мови – справа нормальна і невідворотна. Водночас, важливо, щоб у спілкування термін вживався співрозмовниками (або автором письмового тексту та читачами) в одному й тому самому значенні.

У правовому регулюванні проведення земельних аукціонів (див. насамперед ст.137 ЗК включно з назвою – «Підготовка до проведення та порядок проведення земельних торгів») термін земельні аукціони (та його синонім – земельні торги) сьогодні вживаються у досить вузькому значенні – як власне процедури, у якій безпосередньо здійснюється пропонування ціни особами, що знайомі з іншими умовами договору, іншій стороні потенційного договору (власнику майна), а остання, в свою чергу, обирає пропозицію щодо укладення договору за найвищою ціною та приймає її. Таким чином, аукціон у цьому значенні є процедурою укладення договорів, коли учасники звертаються до власника майна з офертою, а він приймає оферту з найвищою ціною (за нормального перебігу аукціону). Загалом особливості правової кваліфікації дій сторін при проведенні аукціону детально досліджувалися А.М. Мірошніченко та Ю.Ю. Поповим [98, с. 154-164].

ЗК (ч.ч. 11-25 ст.137 кодексу) досить детально і, на наш погляд, дещо надмірно регламентує процедуру проведення аукціону у цьому вузькому значенні. Таке надмірне регулювання позбавляє регулювання належної гнучкості. Наприклад, встановлене регулювання перешкоджає проведенню аукціонів в інших формах, окрім як «з голосу» – скажімо, за допомогою електронних систем, або, взагалі, через мережу Інтернет.

Іноді встановлені правила є і відверто невдалими – це стосується, зокрема, встановлення трихвилинного проміжку, який повинен минути після оголошення ціни до моменту, коли лот буде знятий з торгів (якщо ціна є стартовою і ніхто з учасників не виявив бажання його придбати – ч.18 ст.137) або до моменту визначення переможця (в інших випадках – ч.19 ст.137). Хоча подібний підхід є поширеним при регулюванні аукціонних відносин в Україні (див., наприклад, п.11 Положення про порядок проведення аукціонів (публічних торгів) з реалізації заставленого майна, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.12.1997 № 1448 [204], п.п. 27, 30 Порядку організації митних аукціонів, реалізації товарів і транспортних

засобів на митних аукціонах, товарних біржах або через підприємства торгівлі, а також розпорядження окремими видами товарів, що не підлягають реалізації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 607 [205] та ін.), назвати його оптимальним важко. Традиційно при проведенні торгів з голосу рішення про оголошення переможця або зняття лоту з торгів приймається після трьох ударів молотка ліцитатора. Такий порядок є природним, зрозумілим і не здатен викликати спорів, пов'язаних із трихвилинним терміном (у разі, коли минуло, скажімо, 2 хв. 58 секунд, можна стверджувати, що порушення 3-хвилинного правила перешкодило учаснику назвати вищу ціну).

Втім, описані недоліки тьмяніють на тлі концептуальної помилки, закладеної в процедуру проведення земельних аукціонів, яка передбачає укладення відповідного договору (купівлі-продажу, оренди, емфітевзису або суперфіцію) *не на аукціоні, а за його наслідками.*

У цивілістичній науці сформувалася позиція, згідно з якою проведення торгів та укладення на основі їхніх результатів договору є складним юридичним фактом [121, с. 28]. Дана теза заперечень не викликає. Втім, заслуговує на окрему увагу питання про те, чи варто взагалі розділяти проведення аукціону і укладення договору.

Досить ймовірною є ситуація, коли переможець земельних торгів визначений, однак, відповідний договір з ним не підписується, і правило ч.24 ст.137, за яким договір має бути укладений у день проведення аукціону, цьому ж, звичайно, запобігти не може. Це ставить під сумнів ефективність аукціонів та викликало жваву дискусію щодо значення самого аукціону, співвідношення з договором, спроб запобігти виникненню таких ситуацій.

Так, Н.Р. Гуменюк зазначає, що основною метою проведення торгів є укладення кінцевого договору з переможцем. На його думку, згідно з законодавством про виконавче провадження торги закінчуються підписанням протоколу про результати торгів, який має силу договору [33, с. 90] (згідно із законодавством про виконавче провадження, при продажу майна з аукціону

(прилюдних торгів) договору як окремого документа не підписується). М.І. Брагінський, зробивши такий же висновок, наголошує, що протокол повинен містити усі істотні умови договору купівлі-продажу [15, с. 20].

М.В. Шульга зазначає, що земельний аукціон самостійного значення не має, а його результати повинні мати продовження у вигляді укладення договору оренди, який щодо конкретної земельної ділянки може бути укладено лише з чітко визначеним суб'єктом – переможцем аукціону [154, с. 168]. Такої ж позиції притримується й О.О. Беляєва, яка вказує на те, що торги є спеціальною процедурою, за допомогою якої укладається договір. Договір є результатом, а торги – засобом його досягнення. Самі по собі торги не тягнуть відчуження майна. Для цього необхідний договір купівлі-продажу, який, у свою чергу, є самостійним правочином [10, с. 200].

К.О. Дремлюга, крім того, звертає увагу на те, що ч. 2 ст. 6 Закону України «Про оренду землі» встановлює додаткове правило про те, що в разі набуття права оренди земельної ділянки на конкурентних засадах підставою для укладення договору оренди є результати аукціону чи конкурсу. Виходячи зі змісту норми загального характеру, передбаченої ч. 1 ст. 124 ЗК України, на його думку, можна зробити висновок, що результати такого аукціону чи конкурсу повинні в кожному випадку слугувати підставою для прийняття відповідного рішення органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування [36, с. 277]. Таким чином, на думку К.О. Дремлюги, за результатами аукціону повинен не лише укладатися договір оренди земельної ділянки, а й обов'язково прийматися рішення органом місцевого самоврядування про надання земельної ділянки в оренду.

А.М. Мірошніченко та Ю.Попов піддають сумнівам таку позицію та вказують, що доцільності в оформленні відносин шляхом підписання за його наслідками самостійного договору немає. На їх думку, на аукціоні в усіх випадках укладається усний договір [98, с. 157]. На думку авторів, передбачена як в Законі України «Про іпотеку», так і у Тимчасовому положенні про порядок проведення прилюдних торгів з реалізації

арештованого нерухомого майна конструкція (яка на сьогодні успішно функціонує) не передбачає укладення письмового нотаріально посвідченого договору, і це не призвело до «зловживань» та «масових порушень». Отже очевидним є те, що стадія укладення письмового нотаріально посвідченого договору при проведенні аукціону зайва [98, с. 157].

Ми приєднуємося до останньої точки зору з огляду на те, що за своєю правовою природою, справді, торги на аукціоні є нічим іншим, як спрямуванням ofert іншій стороні, де всі умови договору визначаються відповідно до зробленого оголошення про аукціон, крім умови про ціну, яку (в сукупності з усіма іншими «стандартними» умовами договору) якраз і пропонують учасники на аукціоні. Визначення ж переможця є нічим іншим, як акцептом його офerti, тобто, у будь-якому разі, в цей момент укладається договір (в усній формі). Укладати після цього ще один, письмовий, договір (хоч би і під виглядом протоколу про проведення аукціону) сенсу немає. Це лише ускладнює відносини сторін і породжує зайві спори.

Слід відрізнити ситуацію з укладенням договору на аукціоні з ситуаціями, що виникають при набутті прав на земельні ділянки на неконкурентних засадах, коли орган дає дозвіл, а потім відмовляє у затвердженні проекту землеустрою. Природним є те, що на аукціоні при визначенні переможця укладається усний правочин, що містить усі істотні умови договору відчуження або надання в користування земельної ділянки. Вимога щодо укладення після цього ще одного правочину з ідентичним змістом лише без будь-якої на то потреби перетворює укладений на аукціоні правочин у попередній правочин (ст.535 ЦК).

Загалом, надання дозволу на розробку проекту відведення можна було б також розглядати як попередній правочин. Втім, сторони (насамперед, орган місцевого самоврядування) можуть побудувати свою поведінку таким чином, щоб виключити подібну правову кваліфікацію.

Так, наприклад, п.8 ст.6 Тимчасового порядку передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної

власності в місті Києві, затвердженого рішення Київської міської ради від 28 лютого 2013 року №63/9120 [212], прямо передбачає, що дозвіл Київської міської ради на розроблення документації із землеустрою не гарантує позитивного рішення Київської міської ради з питання передачі (надання) земельної ділянки. Втім, дана проблематика буде предметом окремого аналізу у наступному підрозділі роботи.

### **2.1.7. Встановлення та оприлюднення результатів аукціону**

Правове регулювання відносин із «встановлення результатів» аукціону (ст.138 ЗК) у світлі викладеного вище заслуговує на критичну оцінку. Встановлення результатів аукціону, згідно з ч.3 ст.138, передбачає можливість визнання його («земельних торгів») таким, що не відбувся, та анулювання його результатів. Отже, правове регулювання побудовано без усвідомлення того, що на аукціоні у момент визначення переможця був укладений договір. Звісно, аукціон міг завершитися без визначення переможця, проте у будь-якому разі говорити про те, що торги «вважаються такими, що відбулися/не відбулися» в залежності від подій, які слідували за ними (укладення чи неукладення договору купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки – ч.1 ст.138), некоректно. Юридичний факт вже мав місце, і закон може пов'язати з ним якісь правові наслідки, проте не «визнати його таким, що не відбувся».

Натомість, ч.4 ст.138 ЗК передбачає, що «Земельні торги визнаються такими, що не відбулися, у разі: а) відсутності учасників або наявності тільки одного учасника (крім проведення повторних торгів); б) якщо жоден з учасників не запропонував ціну, вищу за стартову ціну лота; в) відмови переможця від підписання протоколу із зазначенням результатів торгів», а також «у випадку, зазначеному в частині двадцять дев'ятій статті 137 цього Кодексу» (йдеться про випадки, коли Верховна Рада України або Кабінет Міністрів України не нададуть погодження на продаж земельної ділянки

іноземним державам чи іноземним юридичним особам, що перемогли у торгах).

В описаних випадках, звичайно, необхідно вести мову про розірвання договору, укладеного на аукціоні, а не про «визнання аукціону таким, що не відбувся». Серед іншого, правильна юридична кваліфікація дозволить вірно застосувати до відповідних відносин загальні положення цивільного законодавства, що стосуються розірвання договорів (у т.ч. щодо відшкодування збитків, що заподіяні одній зі сторін невиконанням договору, що розривається).

Аналогічно, закон некоректно веде мову про «анулювання результатів торгів» «у разі відмови переможця від укладення договору купівлі-продажу або договору оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки, а також у разі несплати переможцем в установлений строк належної суми за придбаний лот» (ч.5 ст.138), причому ще й вимагає від організатора «приймати рішення про анулювання торгів» «у п'ятиденний строк після виникнення підстави для анулювання». Насправді, знов-таки, при бажанні позбавити договір, укладений на аукціоні, його юридичної сили внаслідок неправомірної поведінки його сторони слід вести мову про розірвання договору.

Ч.6 ст.138 ЗК робить спробу запровадження регулювання повторних аукціонів. При цьому допущена низка помилок і недоречностей. Перш за все, зайвою є вказівка у абз.1 цієї норми про те, що торги можуть бути проведені не раніше, ніж через місяць після попередніх торгів – адже, у будь-якому разі, в силу вимог ч.6 ст.137 раніше, ніж через 30 днів після оприлюднення оголошення (що відбудеться, звісно, після попередніх торгів) аукціон проведений бути не може.

Сумнівна і адекватність максимального строку (шість місяців), пізніше якого не можна провести повторні торги. Видається, що це вочевидь забагато навіть для дуже дорогих об'єктів.

Помилкою є заборона, передбачена абз.2 ч.6 ст.137 ЗК, участі у повторних торгах «переможців попередніх торгів, які не сплатили в

установлений строк належної суми за придбаний лот чи відмовилися від підписання протоколу із зазначенням результатів торгів». Чим більше учасників приймає у торгах – тим вище конкуренція, а з недобросовісною поведінкою учасників слід боротися шляхом встановлення адекватного гарантійного внеску (встановлений зараз ч.8 ст.135 ЗК на рівні 5 % стартової ціни розмір гарантійного внеску виглядає достатнім). Важливо зробити так, щоб учасникам було не вигідно здійснювати зрив аукціону; цю задачу не можна і не варто замінити підбором учасників «за морально-діловими якостями» тощо.

Окремої критики заслуговує формулювання ч.4 ст.138 ЗК (окрім вже висловленої вище критики самої концепції «визнання торгів такими, що не відбулися»). По-перше, випадки, коли «торги визнаються такими, що відбулися» за ч.4 ст.138 ЗК не узгоджуються із «випадками, коли торги вважаються такими, що відбулися» за ч.1 ст.138 ЗК (з техніко-юридичної точки зору, одна частина дублює іншу, причому некоректно). По-друге, видається помилковим встановлювати неможливість продажу земельної ділянки чи передачі її в користування у випадку, коли для участі в аукціоні з'явився лише один учасник. Якщо після належно опублікованого оголошення для участі в аукціоні з'явився один учасник, який готовий укласти договір за стартовою ціною – це велика удача, адже вдалося знайти єдиного бажаючого на укладення договору. Незрозуміло, звідки мають взятися інші у разі, якщо зі значними втратами часу та ресурсів буде проведено повторний аукціон. Аргументи на користь того, що правило про мінімум двох учасників начебто запобігають зловмисній змові покупця з організатором чи виконавцем, не витримують жодної критики. Проблема не в кількості учасників, а в тому, наскільки правильно (прозора) було зроблено оголошення.

Негативний ефект від описаної вище помилки незначно пом'якшується правилом абз.3 ч.6 ст.138 ЗК, за яким «Якщо торги визнано такими, що не відбулися, з підстави наявності лише одного учасника і для участі у

повторних торгах зареєстрований лише той самий учасник, він має право придбати земельну ділянку або набути право користування (оренди, суперфіцію, емфітевзису) нею за стартовою ціною», втім, немає сумнівів, що замість встановлення цього винятку слід було б скасувати загальне невдале правило.

Істотним недоліком регулювання відносин із проведення повторного аукціону є відсутність можливості зниження на такому аукціоні стартової ціни, у т.ч. в ході самого аукціону при відсутності бажаючих укласти договір за первісною стартовою ціною. Без такої можливості незрозуміло, навіщо взагалі проводити повторний аукціон – хіба що зі сліпою надією, що щось трапиться, що підвищить попит на ділянку. Подібне регулювання загрожує патовою ситуацією, марним витрачанням часу та ресурсів на організацію безперспективних аукціонів.

На тлі низки помилок, допущених при регулюванні відносин із встановлення результатів аукціону, положення ст.139 ЗК з вимогою оприлюднення результатів земельних торгів виглядають позитивним виключенням. Втім, і тут законодавець слідує хибній концепції, що вимагає оприлюднювати інформацію у друкованих засобах масової інформації. До того ж, стаття побудована без урахування того, що значний обсяг інформації вже був оприлюднених в оголошенні про проведення аукціону, і дублювати його не слід. Достатньо навести відомості про дату укладення договору та остаточну ціну.

## **2.2. Набуття речових титулів користування щодо земельних ділянок без застосування конкурентних засад**

### **2.2.1. Сфера застосування**

Як вже зазначалося вище, набуття земельних ділянок комунальної власності на речових титулах (окрім права постійного користування), за загальним правилом, здійснюється на конкурентних засадах (ч.1 ст.134 ЗК та ін.). Надання земельних ділянок без застосування конкурентних засад здійснюється у випадках, прямо передбачених законом. Втім, коло таких випадків достатньо широке. Необхідно погодитися з К.М. Караханян у тому, що на сучасному етапі розвитку ринку земель в Україні, беручи до уваги все більш зростаючу популярність земельних торгів, існує гостра необхідність чітко визначити, які землі можуть виступати об'єктом конкурентного продажу, а які становлять виняток із загального правила [59, с. 70].

Велика група випадків, коли набуття земельних ділянок у користування можливе без застосування конкурентних засад, передбачена ч.2 ст.134 ЗК. Положення цієї частини були предметом ретельного аналізу у юридичній літературі [97, с. 356-358]. Зазначимо лише, що ми приєднуємося до критичної оцінки низки положень даної частини. Зокрема, помилкою є встановлення винятку щодо «Використання релігійними організаціями, які легалізовані в Україні, земельних ділянок під культовими будівлями», адже дане положення є казуїстичним відтворенням по відношенню до конкретної ситуації більш загального винятку щодо розташування на земельній ділянці об'єктів нерухомого майна, згаданий у тій же ч.2 ст.134 ЗК. Ч.2 ст.134 ЗК дає ще кілька прикладів подібного дублювання, на які вказувалося у доктрині [97, с. 356-358].

Варто зазначити, що перелік винятків вказаним у ч.2 ст.134 ЗК (а також ч.3 статті, що втім, не має відношення до передачі земель комунальної власності в користування) насправді не обмежується. Так, без застосування конкурентних засад повинне здійснюватися переоформлення земельних

ділянок, наданих у постійне користування, на право оренди (п.6 розд.Х «Перехідні положення» ЗК). Слід погодитися із А.М. Мірошніченком та Р.І. Марусенком у тому, що, хоча за рішенням Конституційного Суду України №5-рп/2005 положення п.6 розд. Х ЗК втратили чинність як такі, що не відповідають Конституції України, «в частині зобов'язання переоформити право постійного користування земельною ділянкою», це не означає, що суб'єкти права постійного користування позбавлені права переоформити право постійного користування земельною ділянкою на право оренди, яке чітко впливає із редакції даного пункту [97, с. 358].

Іншим винятком є отримання в оренду земельної ділянки під об'єктом незавершеного будівництва (ст.3 Закону України «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» [180]).

Розглядаючи перелік винятків, встановлений із правила про виключно конкурентний порядок відчуження та надання в користування земельних ділянок державної та комунальної власності, можна помітити, що внаслідок внесення постійних змін до ч.2 ст.134 ЗК перелік винятків постійно збільшується, причому досить швидкими темпами.

На наш погляд, до розширення переліку винятків необхідно підходити досить обережно. Варто пам'ятати, що зі збільшенням позицій в переліку збільшується й кількість різного роду зловживань при набутті прав на землю з земель державної та комунальної власності, спрямованих на те, щоб обійти правило про виключно конкурентне відчуження або надання в користування.

### **2.2.2. Процедура набуття земельних ділянок у користування без складання документації із землеустрою**

Як зазначає, наприклад І.І.Каракаш, передача в оренду земельної ділянки, межі якої визначені в натурі (на місцевості) та без зміни її цільового призначення здійснюється орендодавцем орендарю без розроблення проекту відведення... Такий спрощений порядок передачі земельної ділянки в оренду

є виправданим і базується на тому, що межі земельної ділянки та цільове призначення її використання визначені. Практично це означає, що земельна ділянка раніше вже відводилася, вона має винесені межі на місцевості, які не змінювалися, а по відведеннях останніх років, має також відповідний кадастровий номер [49, с. 221]. З урахуванням останніх змін законодавства можна стверджувати, що надання у користування земельної ділянки, зареєстрованої в Державному земельному кадастрі відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр», право власності на яку зареєстровано у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, без зміни її меж та цільового призначення здійснюється без складення документації із землеустрою.

У даному випадку процедура набуття права користування земельною ділянкою комунальної власності є найпростішою і включає в себе лише 1) прийняття рішення уповноваженим органом місцевого самоврядування (ним, в силу ч.1 ст.122 ЗК, є місцева рада – сільська, селищна, міська), 2) укладення, в необхідних випадках, договору (це може бути договір оренди, емфітевзису, суперфіцію, сервітуту; у разі надання земельної ділянки в постійне користування договір не укладається) та 3) реєстрацію речового прав на земельну ділянку за набувачем.

При цьому рішення про надання земельної ділянки в користування має бути прийняте на пленарному засіданні відповідної ради (п.34 ч.1 ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [177]).

Так, наприклад, рішенням Київської міської ради від 13.11.2013 №654/10142 «Про надання державному підприємству «Льодові Арени» права на забудову земельної ділянки та укладання договору суперфіцію для будівництва спортивного комплексу (тренувальної бази з баскетболу) на просп. Генерала Ватутіна у Деснянському районі м.Києва» [227] підприємству «Льодові Арени» було надано право користування земельною ділянкою комунальної власності територіальної громади міста Києва площею 1,53 га. За наслідком цього рішення 30.12.2013 р. між Київською міською

радою та державним підприємством «Льодові арени» було укладено договір про надання права користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій), а сам суперфіцій зареєстровано у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Втім треба визнати, що, наприклад, у місті Києві існують лише одиничні випадки укладення договорів сервітуту, емфітевзису чи суперфіцію.

Згідно зі ст. 125 ЗК право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав. Більшість дослідників відзначають занадто ускладнений порядок оформлення прав на земельні ділянки і пропонують замінити існуючий припис про виникнення прав на них з моменту їх державної реєстрації іншими правилами, зокрема, про виникнення такого права з моменту здійснення відповідного правочину [27, с. 73]. Поміж тим, необхідно погодитися з А.М.Мірошніченко та Ю.Ю.Поповим у тому, що, можливо, подібні пропозиції й заслуговують на увагу, проте їх втілення в життя потребує внесення масштабних змін до чинного законодавства, до чого вітчизняний законодавець, схоже, поки що не готовий [101, с. 94].

Процедура реєстрації речових прав за набувачем регламентується Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» і нами у дисертаційній роботі спеціально не досліджуватиметься, зважаючи на те, що дане питання було глибоко проаналізовано вітчизняними дослідниками [32; 130]. Окремі аспекти державної реєстрації права на земельні ділянки будуть розглянуті нижче.

Окремим прикладом надання земельних ділянок у користування без розроблення технічної документації із землеустрою є поновлення укладених договорів оренди земельних ділянок (про «надання» тут мова йде з певною долею умовності).

Поновлення договорів оренди земельних ділянок передбачена ч.1 ст.33 Закону України «Про оренду землі» (майже повністю дублює ст.764 ЦК).

Відповідно до неї, «орендар, який належно виконував обов'язки за умовами договору, має переважне право перед іншими особами на укладення договору оренди землі на новий строк (поновлення договору оренди землі)». Механізм реалізації даного права детально врегульовано ст.33 Закону (в ред. Закону України 3038-VI від 17.02.2011).

Згідно із ч.2 ст.33 Закону України «Про оренду землі», для реалізації свого права орендар «зобов'язаний повідомити про це орендодавця до спливу строку договору оренди землі у строк, встановлений цим договором, але не пізніше ніж за місяць до спливу строку договору оренди землі». До листа-повідомлення про поновлення договору оренди землі орендар додає проект додаткової угоди (ч.3). Важливо, що ч.5 ст.33 Закону «Про оренду землі» встановлює, що «у разі якщо орендар продовжує користуватися земельною ділянкою після закінчення строку договору оренди і за відсутності протягом одного місяця після закінчення строку договору листа-повідомлення орендодавця про заперечення у поновленні договору оренди землі такий договір вважається поновленим на той самий строк і на тих самих умовах, які були передбачені договором». Дане положення не враховує, що протягом відведеного місячного терміну місцевим радам у великих населених пунктах дуже важко, а фактично – неможливо висловити своє ставлення до поновлення договору оренди землі.

Недоліком формулювання Закону «Про оренду землі» є і те, що, встановлюючи у її ч.5 ст.33 Закону правило про начебто автоматичне поновлення договору (словами «договір вважається поновленим»), у ч.6 цієї статті законодавець намагається детально врегулювати порядок укладення сторонами «в обов'язковому порядку додаткової угоди про поновлення договору оренди», проголошуючи ще й можливість «оскарження» наявного зволікання в укладенні угоди. Такі формулювання Закону «Про оренду землі» викликали суттєві проблеми у практиці його застосування, зокрема, й судовій. Як зазначає Л.В. Лейба, однією із головних причин неоднорідності судової практики та виникнення чисельних спорів зазначеної категорії є різне

тлумачення сторонами правових приписів ст. 33 Закону України «Про оренду землі». В науковій літературі щодо цієї норми, яка має назву «Поновлення договору оренди землі», висловлені різні думки. Зокрема, з одного боку, наголошується на тому, що для поновлення договору оренди земельної ділянки необхідно укласти новий договір, з іншого – поняття надання земельної ділянки в оренду і поновлення такого договору іноді змішуються. Досить розповсюдженою є точка зору про те, що подовження строку договору і поновлення договору оренди є тотожними, а реалізація переважного права орендаря і поновлення договору здійснюються за однією процедурою [79, с. 318].

Відтак, суть цієї проблеми, на наш погляд, можна звести до питання щодо наявності чи відсутності автоматичного поновлення договору оренди землі у разі, якщо орендодавець з різних причин не погодить умови надісланого проекту додаткової угоди. Розглядаючи справи по спорах, що виникали з провладу поновлення договорів оренди земельних ділянок, Вищий адміністративний суд України у окремих з цих справ приходив до протилежних висновків, що стало підставою для вирішення цього питання Верховним Судом України.

У своїй постанові від 01.10.2013 р. Верховний Суд України фактично прийшов до висновку щодо відсутності автоматичного поновлення договору оренди землі, як і неможливості загалом в судовому порядку зобов'язати орган виконавчої влади укласти договір про надання ділянки в оренду або ж його поновити. Необхідною умовою укладення договору оренди земельної ділянки, яка перебуває у державній власності, зазначається у цій постанові від 01.10.2013 р., «є наявність відповідного рішення відповідного органу про надання земельної ділянки. За відсутності такого рішення зобов'язати цей орган в судовому порядку укласти такий договір або ж його поновити неможливо, оскільки це суперечить вимогам законодавства – відповідно до ст.319 ЦК власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд. Районна державна адміністрація при здійсненні повноважень

власника землі є вільною у реалізації права розпоряджатися землею та вільна у виборі суб'єкта щодо надання йому права користування землею в порядку, встановленому законом. Таким чином, реалізація переважного права на поновлення договору оренди земельної ділянки можлива лише за наявності волевиявлення на те сторін, яке з боку уповноваженого органу оформлюється відповідним рішенням» [222, с. 8].

Можна загалом погодитися з думкою Верховного Суду України про необхідність волевиявлення сторони для укладення договору, проте висновки, зроблені із неї, видаються спірними. Тлумачення закону, за яким волевиявлення сторони не може впливати із її дій (відсутність заперечень), видається непереконливим, особливо, виходячи із характеру формулювань, вжитих у ст.33 Закону «Про оренду землі». При цьому не можна не вказати на необхідність удосконалення положень ст.33 Закону «Про оренду землі» та викладення їх у такій редакції, яка б чітко давала відповідь на досліджене нами питання. На наш погляд, зі ст. 33 Закону України «Про оренду землі» доцільно вилучити усі посилання на укладення додаткової угоди до договору.

### **2.2.3. Процедура набуття земельних ділянок у користування з розробкою проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок**

Відповідно до ч.1 ст.123 ЗК, рішення про надання земельних ділянок комунальної (і державної) власності у користування здійснюється приймається на підставі проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у разі 1) надання земельної ділянки із зміною її цільового призначення або 2) формування нової земельної ділянки (крім поділу та об'єднання).

Відведення земель передбачає цілий ряд дій як зацікавленої особи, так і органів управління [12, с. 20]. Відносини щодо набуття юридичними та фізичними особами земельних ділянок у користування на підставі проектів

землеустрою щодо відведення земельних ділянок є різновидом відносин у сфері формування нових земельних ділянок і встановлення їх меж на місцевості [82, с. 81].

Процес набуття земельної ділянки у користування досить часто пов'язаний із процесом первісного формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав із земель державної чи комунальної форми власності. Зазначені процеси досить тісно пов'язані між собою, хоча кожний з них має свої завдання. Аналіз особливостей формування земельних нових земельних ділянок у місті Києві свідчить, на наш погляд, про наявні недоліки правового регулювання цього питання.

Згідно з ч.1 ст.79-1 ЗК формування земельної ділянки полягає у визначенні земельної ділянки як об'єкта цивільних прав. Формування земельної ділянки передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру.

Оскільки формування нової земельної ділянки означає визначення її саме як об'єкту цивільних прав, відтак, цей процес не може не врегульовуватися цивільним законодавством та враховувати його особливості. Крім того, формування земельної ділянки згідно з ч.ч. 2, 5 ст.79-1 ЗК здійснюється у порядку відведення земельних ділянок із земель державної та комунальної власності за проектами землеустрою щодо відведення земельних ділянок, а тому він також врегульовується й земельним законодавством.

Об'єктом цивільних правовідносин є земельні ділянки. Формування земельної ділянки означає виокремлення із земель державної та комунальної власності як об'єкта земельних правовідносин самостійного об'єкта цивільних правовідносин – земельної ділянки.

Таким чином, вважаємо, що формування земельної ділянки є комплексом заходів цивільно-правового та земельно-правового характеру, спрямованого на створення нового об'єкта цивільних прав (земельної ділянки) за рахунок певних земель.

Формування земельної ділянки передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру. Сформована земельна ділянка набуває нового правового режиму у порівнянні з землями, в межах яких вона знаходилася.

Процедура надання в користування земельної ділянки без застосування конкурентних засад із розробкою проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок регламентується, насамперед, нормами ст.ст.123, 151 ЗК і складається з низки стадій.

***Погодження місця розташування об'єкту.*** Інститут погодження місця розташування об'єкту передбачений ст.151 ЗК. Він застосовується у випадку викупу земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності, крім викупу під об'єкти містобудування, «розміщення яких визначено містобудівною або землевпорядною документацією» (ч.4 ст.151). Погодженню підлягає «місце розташування об'єкта, розмір земельної ділянки та умови її викупу». Погоджувати ці питання слід «з власниками землі, крім викупу земельних ділянок з підстав, що допускають можливість їх примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності, і органами державної влади ... або органами місцевого самоврядування, згідно з їх повноваженнями» (ч.1 ст.151 ЗК, див. також ч.2 ст.151 ЗК).

Сама процедура погодження є достатньо складною і передбачає звернення зацікавлених осіб з клопотанням про погодження до певного визначеного законом органу загальної компетенції (ч.ч. 5-7 ст.151 ЗК), який у тижневий строк направляє клопотання до низки інших погоджувачих органів – до «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, за місцем розташування земельної ділянки» (ясно, що йдеться про техніко-юридичну помилку – орган «за місцем» не може бути «центральним»), органу архітектури, які протягом десяти днів надають висновок про погодження або відмову у ньому (ч.8 ст.151 ЗК). Коли вимагається погодження з Верховною Радою України або Верховною Радою АРК застосовуються додаткові стадії перед поданням матеріалів до вказаних

органів (ч.ч. 9 та 10). Процедура завершується наданням дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (ч.11).

Вбачається, що така досить складна та обтяжлива процедура є абсолютно зайвою, принаймні у випадках, коли власник земельної ділянки згоден на її викуп. Необхідно, щоб рішення про викуп приймав один уповноважений орган. За потреби він завжди має можливість поставити питання, які його цікавлять, іншим органам (наприклад, тим, що здійснюють державний контроль у певній сфері). Проте процедура таких запитів не потребує спеціального регулювання. Відмова від формалізованого погодження «питань, пов'язаних з викупом», не лише підвищить відповідальність за прийняті рішення, але й істотно спростить процедуру.

***Подача клопотання про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.*** Відповідно до ч.2 ст.123 ЗК, клопотання подається до «відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, які відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу, передають у власність або користування такі земельні ділянки». Щодо земель комунальної власності, ч.1 ст.122 ЗК містить достатньо однозначну вказівку: «відповідним органом» щодо земель комунальної власності в розумінні ч.2 ст.123 ЗК є сільські, селищні, міські ради.

Ч.2 ст.123 ЗК встановлює перелік документів, що мають додаватися до клопотання («графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування та розмір земельної ділянки, письмова згода землекористувача, засвідчена нотаріально (у разі вилучення земельної ділянки)»). Ч.3 ст.123 ЗК вимагає від адресата клопотання в місячний строк розглянути клопотання і надати дозвіл на розробку проекту відведення або надати мотивовану відмову (у випадках, передбачених цією частиною). При цьому діє принцип «мовчазної згоди»: якщо у місячний термін ні надання дозволу, ні відмови у наданні не надано, зацікавлена особа «має право замовити розроблення документації із землеустрою без надання такого дозволу, про що письмово

повідомляє» відповідний орган. При цьому, про розпочату процедуру розробки проекту землеустрою ця особа має письмово повідомити відповідний орган, додавши до листа договір на виконання робіт із землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Зазначений принцип мовчазної згоди з'явився у земельному законодавстві у зв'язку набранням чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок» від 02.07.2013 №366-VII [199] та, на наш погляд, значно спрощує процедуру відведення земельної ділянки.

Загалом, намагання законодавця спростити процедуру надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок слід, безумовно, вітати. Вбачається, проте, що необхідно займатися не косметичним удосконаленням існуючого регулювання надання земельних ділянок, зокрема, у користування, а замислитися над тим, навіщо потрібний дозвіл на розробку проекту взагалі. За радянських часів, в умовах командно-адміністративної системи, інститут надання дозволу був запроваджений для того, щоб запобігти необґрунтованому витрачання державних коштів на проектування без впевненості у тому, що уповноважений орган прийме кінцеве позитивне рішення про надання земельної ділянки у користування. Втім, сьогодні стає все більш зрозумілим, що отримання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок ніяк не гарантує прийняття кінцевого позитивного рішення про затвердження проекту і надання земельної ділянки, що наприклад, передбачає вже згадуваний вище п.8 ст.6 Тимчасового порядку передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві, затвердженого рішення Київської міської ради від 28 лютого 2013 року №63/9120. Причому, орган влади чи місцевого самоврядування виходячи з положень ст. 319 ЦК може відмовити в наданні земельної ділянки навіть тоді, коли будь-яких спеціально передбачених законом підстав для цього не буде, а сама відмова в наданні просто буде викликана здійсненням органом

державної влади чи органом місцевого самоврядування права власності на земельну ділянку, як і будь-яким іншим власником, на свій розсуд. У зв'язку з цим особа, яка набуває права на землю, заінтересована у існуванні певних правових гарантій отримання нею земельної ділянки у користування, одним з яких може бути, наприклад, інститут попереднього договору.

Матеріали практики вказують на те, що деякі органи місцевого самоврядування допускають укладення попереднього договору з огляду на те, що процес виготовлення технічної документації досить розтягнутий у часі.

Так, рішенням Вернигородоцької сільської ради Козятинського району Вінницької області №23 від 8 квітня 2013 року «Про надання в оренду земельних ділянок з земель комунальної власності» було вирішено укласти попередній договір з укладанням в майбутньому основного договору на оренду земельної ділянки орієнтовною площею 37.13 га з земель запасу в межах населених пунктів з Корбутом Олександром Вікторовичем терміном на 8 вісім місяців з орендною платою за 1 га – 797 грн. Було зобов'язано Корбута О.В. здійснювати оплату щомісячно до 28 числа в рівних частинах від річної орендної плати. Як вбачається з преамбули цього рішення, воно було прийняте у зв'язку з тим, що протягом невеликого часу неможливо виготовити технічну справу із землеустрою та заключити постійний договір на оренду даних земель [226]. Є певні сумніви у законності цього рішення ради з огляду на вже фактичне покладення обов'язку по сплаті орендної плати на особу за відсутності ще договору оренди, однак, саме використання інституту попереднього правочину у таких випадках заслуговує на увагу.

Не вбачає істотного правового значення у наданні дозволу на розроблення документації із землеустрою і судова практика.

Так, Вищий господарський суд України у своїй постанові від 20 березня 2012 р. у справі за позовом Дитячого спеціалізованого санаторію ім. Боброва Міністерства охорони здоров'я України до Алупкінської міської ради, треті особи – Міністерство охорони здоров'я України та ОСОБА\_6, про

скасування рішення Алупкінської міської ради від 05.08.2005 р. № 75/10 «Про дозвіл на розробку проекту землеустрою з відведення земельної ділянки гр. ОСОБА\_6 для будівництва і обслуговування житлового будинку та господарських споруд» вказав, що за відсутності рішення органу виконавчої влади або місцевого самоврядування про надання земельної ділянки у власність або в користування юридична особа або фізична особа не має права використовувати земельну ділянку державної або комунальної форми власності. При цьому, проект відведення земельної ділянки не визначений законом як підстава набуття права на земельну ділянку і не є правовстановлюючим документом, спрямованим на набуття, зміну або припинення прав та обов'язків сторін, а є лише невід'ємною частиною договору оренди земельної ділянки (частина четверта статті 15 Закону України «Про оренду землі»). Здійснюючи судовий розгляд справи, судами першої та апеляційної інстанції було правильно встановлено, що позивачем не було доведено порушення його прав шляхом прийняття органом місцевого самоврядування рішення щодо надання відповідачу дозволу на розробку проекту землеустрою, оскільки, як встановлено судами, *не свідчить про обов'язковість надання у майбутньому земельної ділянки особі після закінчення процедури погодження та не тягне виникнення, припинення прав на землю* [219].

З іншого боку, на наш погляд, стадія надання дозволу може стати серйозною перешкодою для надання земельної ділянки у користування навіть тоді, коли законних підстав для відмови у наданні дозволу немає. У зв'язку з цим, постає й інше питання: якими мають бути правові наслідки розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки за відсутності дозволу на таку розробку, якщо саме по собі відведення земельної ділянки закону не суперечить? Навряд чи доцільно визнавати, що такі наслідки мають наставати.

На практиці спірні питання щодо відносин з приводу надання дозволу на розроблення документації із землеустрою виникають також у зв'язку із тим,

що дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки не внесений до Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженого Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19.05.2011 № 3392-VI [190]. Із формулювань ст.1 цього Закону слідує, що вимагати «отримання документів дозвільного характеру..., які не внесені до Переліку», забороняється. Відтак, можна стверджувати, що правових підстав вимагати будь-кому дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки немає.

Відзначимо, що сама по собі ідея впорядкувати дозвільну діяльність (в т.ч. у сфері господарської діяльності, незрозуміло лише, чому лише у ній) заслуговує на схвалення. Втім, спосіб, у який це зроблено – прийняття закону, який обумовлює застосування положень інших законів спеціальною вказівкою у цьому самому законі – є, як мінімум, дивним. Якщо законодавець прагне скоротити перелік дозвільних документів – необхідно змінювати законодавчі акти, які існування таких дозвільних документів передбачають, а не приймати окремий закон загального характеру (точніше, два закони: Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [190] діє «у парі» із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарювання» [187]), який нашарувався на існуюче регулювання і у разі колізії ризикує «поступитися» спеціальним правилам та правилам, прийнятим пізніше – наприклад, положенням ст.123 ЗК, що вимагають отримання дозволу на розробку проекту відведення. Таким чином, вбачається, що положення Закону «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» не можуть виправдати незастосування правил про отримання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Проте, повторимося: на наш погляд, відсутність дозволу згідно із законом не тягне незаконності прийнятого остаточного рішення про надання ділянки у користування.

Загалом, вбачається, що настав час для повного скасування даної стадії надання земельних ділянок (у т.ч. комунальної власності) у користування.

***Розробка проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.***

Розробка проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки здійснюється на підставі договору, укладеного «замовником з виконавцем цих робіт відповідно до типового договору» (ч.3 ст.123 ЗК). Відповідно до ч.3 ст.123 ЗК Типовий договір на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки затверджений Кабінетом Міністрів України постановою від 03.04.2004 № 266 «Про затвердження Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки» [207].

Згідно зі ст. 179 ГК України типові договори є обов'язковими для їх застосування, а сторони договору не можуть відступати від змісту цих типових договорів, але мають право конкретизувати їх умови. Відтак, необхідно зробити висновок, що зазначений Типовий договір розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки є обов'язковим для його застосування.

Поміж тим, аналіз затвердженого Кабінетом Міністрів Типового договору засвідчує, що застосувати його як типовий договір в розумінні ст.179 ГК України неможливо, адже жодна із справді важливих умов договору в Типовому договорі позитивно не визначена, сформульовані лише умови щодо конфіденційності та строку дії («до повного виконання сторонами зобов'язань»). Насправді зазначений Типовий договір є лише свого роду бланком, що підлягає заповненню при укладенні договору. Складається враження, що розробники цього Типового договору не знали, які ж істотні умови та якого змісту необхідно визначати у ньому. Видається, що за таких умов існування Типового договору навряд чи є виправданим, а відтак, доцільно або ж змінити ЗК, виключивши у ст.123 вказівку на наявність типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, або ж удосконалити постанову Кабінету Міністрів України від 03.04.2004 № 266, якою Типовий договір на

розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки був затверджений.

Зміст проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, зокрема, й к користування, визначається ст.50 Закону України «Про землеустрій».

Згідно із ч.3 ст.50 Закону «Про землеустрій» проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок включають: завдання на розроблення проекту землеустрою; пояснювальну записку; копію клопотання (заяви) про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (у разі формування та/або зміни цільового призначення земельної ділянки за рахунок земель державної чи комунальної власності); рішення відповідного органу про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (у випадках, передбачених законом); письмову згоду землевласника (землекористувача), засвідчену нотаріально (у разі викупу (вилучення) земельної ділянки в порядку, встановленому законодавством), або рішення суду; довідку з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угіддями; матеріали геодезичних вишукувань та землевпорядного проектування (у разі формування земельної ділянки); відомості про обчислення площі земельної ділянки (у разі формування земельної ділянки); копії правовстановлюючих документів на об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельній ділянці (за наявності таких об'єктів); розрахунок розміру втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва (у випадках, передбачених законом); розрахунок розміру збитків власників землі та землекористувачів (у випадках, передбачених законом); акт приймання-передачі межових знаків на зберігання (у разі формування земельної ділянки); акт перенесення в натуру (на місцевість) меж охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон і зон особливого режиму використання земель за їх наявності (у разі формування земельної ділянки); перелік обмежень у використанні

земельних ділянок; викопіювання з кадастрової карти (плану) або інші графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки (у разі формування земельної ділянки); кадастровий план земельної ділянки; матеріали перенесення меж земельної ділянки в натуру (на місцевість) (у разі формування земельної ділянки); матеріали погодження проекту землеустрою. З таким обсягом документів у проекті землеустрою щодо відведення земельних ділянок, на наш погляд, погодитися не можна. Деякі з цих документів взагалі є зайвими, непотрібними, як наприклад, довідка з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угіддями. Деякі з них фактично дублюють один одного або ті документи, які і так є в розпорядженні різних державних органів або органів місцевого самоврядування.

Крім того, викликає заперечення сам підхід до регулювання відносин із формування земельних ділянок за даним видом документації із землеустрою. Замість певних змістовних вимог встановлені вимоги винятково формальні, що навряд чи може позитивно вплинути на якість розробленої землевпорядної документації.

***Погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.*** Засади погодження визначаються сьогодні ст.186-1 ЗК. В усіх випадках проект підлягає погодженню з «територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що здійснює реалізацію державної політики у сфері земельних відносин» (на сьогодні мається на увазі Держземагентство) – ч.1 ст.186-1 ЗК. В залежності від характеристик земельної ділянки, що відводиться, проект також може підлягати погодженню з органами архітектури (ч.2), природоохоронними органами, органами у сфері охорони культурної спадщини, органами з питань лісового господарства, органами з питань водного господарства (ч.3).

Крім того, згідно із ч.7 ст.123 ЗК, якщо земельна ділянка надається у користування за погодженням з Верховною Радою України (це передбачено у

випадку віднесення особливо цінних земель державної чи комунальної власності, визначених у пунктах «а» і «б» ч.1 ст.150 ЗК, до земель інших категорій - абз.2 ч.6 ст.20 ЗК), погоджений проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки подається до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, які із своїми пропозиціями та позитивним висновком державної експертизи землевпорядної документації подають зазначений проект до Кабінету Міністрів України, який розглядає ці матеріали та подає їх до Верховної Ради України для прийняття відповідного рішення.

Також згідно із ч.8 ст.123 ЗК, якщо земельна ділянка надається у користування за погодженням з Кабінетом Міністрів України (це передбачено у випадку зміни цільового призначення земельних ділянок природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного, лісогосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній власності – ч.7 ст.20 ЗК), погоджений проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки подається відповідно до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, які розглядають його і в місячний строк подають зазначений проект із своїми пропозиціями та позитивним висновком державної експертизи землевпорядної документації до Кабінету Міністрів України для прийняття відповідного рішення.

Погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок на сьогодні залишається однією із основних перешкод для їх оперативного розгляду й істотно ускладнює набуття прав на землю, у т.ч. права користування земельними ділянками комунальної власності.

Останніми роками правила про погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок неодноразово зазнавали змін, спрямованих на спрощення погодження.

Так, свого часу спроба спростити погодження вилилася у зведення представників погоджувачих органів у спеціальні комісії з розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою, які й мали погоджувати цю документацію. До складу комісії входили уповноважені представники районного (міського) органу земельних ресурсів, містобудування та архітектури, природоохоронного та санітарно-епідеміологічного органів, органу охорони культурної спадщини. Документація із землеустрою, погоджена комісією, вважалася такою, що погоджена органами, представники яких входять до її складу [17, с. 240]. Втім, через непродуманість змін спроба спрощення зазнала невдачі, загалом, процедура стала ще більш складною.

Останні зміни, проведені Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері земельних відносин щодо спрощення процедури відведення земельних ділянок» від 02.07.2013 дещо спростили та впорядкували погодження, зокрема, було створено законодавчі передумови для, так би мовити, паралельного погодження проектів різними погоджувачими органами (ч.ч.4, 7 ст.186-1 ЗК). Прямо заборонено стягувати плату за погодження та зобов'язано надавати відмову у погодженні лише з підстав, встановлених законодавством (ч.ч.5 та 6 ст.186-1 ЗК), заборонено вимагати від зацікавлених осіб документи, не передбачені законом (ч.7 ст.186-1 ЗК) тощо, хоча, загалом, всі ці положення і так впливали із положень ст.19 Конституції України. Ч.5 ст.186-1 ЗК передбачає, що процедура погодження не повинна застосовуватися, якщо місце розташування об'єкта погоджувалося відповідно до ст.151 ЗК, що усуває взаємне дублювання процедур.

Також процедура погоджень підпорядковується деяким правилам, встановленим Законами України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та «Про адміністративні послуги» [192], які дещо впорядкували відповідні відносини (втім, вбачається, що більшість їх положень просто продублювали по відношенню до конкретних ситуацій

принципи, закладені у Конституції України, зокрема, у ст.19 Основного Закону).

Як і у випадку із дозволом на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, невизначеності при правозастосуванні додавали також положення Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», який (вірніше, затверджений ним Перелік) протягом тривалого часу містив застарілу вказівку на «Висновок комісії з розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою щодо відведення земельної ділянки» (як вже зазначалося вище, ст.186-1 ЗК, яка визначала засади діяльності «комісії», була змінена, і контролюючі органи надають свої висновки не як комісія, а незалежно один від одного). Втім, цілком обґрунтовано зазначене положення Закону «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» було виключене Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру» від 09.04.2014 року №1193-VII, у зв'язку з чим Закон «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» було узгоджено із ЗК.

Незважаючи на численні спроби спрощення, процедура погоджень проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок залишається все-таки обтяжливою, крім того, її ефективність, на наш погляд, є дуже сумнівною. Вважаємо, що навіть у разі, якщо вимогу щодо обов'язкового погодження проектів землеустрою повністю прибрати із закону, орган, що приймає остаточне рішення, матиме можливість запитувати думку тих чи інших контролюючих органів, і не лише їх – в певних випадках корисним буде і, наприклад, звернення до певних наукових установ тощо. Втім, за таких умов він нестиме одноосібну відповідальність за обґрунтованість і законність прийнятого рішення, а можливості для корупції будуть істотно зменшені.

Необхідно погодитися з Т.В. Лісовою, що землеустрій – це сфера, якій належить задовольняти перш за все публічні інтереси, що пов'язано з тим, що його приписи стосуються такого важливого й унікального об'єкта, яким є земля, яка визнана Конституцією України основним національним багатством, що знаходиться під особливою охороною держави (ст.14) [82, с. 79]. Втім, для адекватного врахування та гарантування публічних інтересів слід обирати належні засоби. Погодження документації із землеустрою щодо відведення земельних ділянок у користування таким засобом, на наш погляд, назвати важко.

*Державна експертиза землевпорядної документації.* Проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок особливо цінних земель, земель лісогосподарського призначення, а також земель водного фонду, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення підлягають обов'язковій державній експертизі землевпорядної документації (ст.9 Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації» [184]).

*Рішення про надання земельної ділянки в користування.* Згідно із ч.6 ст.123 ЗК відповідний орган у двотижневий строк з дня отримання проекту землеустрою після його погодження чи здійснення позитивного висновку обов'язкової державної експертизи землевпорядної документації, якщо така вимагається, приймає рішення про надання земельної ділянки у користування. Як зазначає В.Г. Чубуков, рішення про надання земельної ділянки є первісним та головним юридично вагомим вираженням волі власника землі щодо передання прав на земельну ділянку [150, с. 84]. З таким твердженням, на наш погляд, можна погодитися лише частково.

Так, первісним вираженням волі органу місцевого самоврядування на передання прав користування земельної ділянки є рішення не про її надання у користування, а, ще до нього, рішення про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою щодо такого надання. Однак, цілком правильною є думка в тій частині, що рішення про надання ділянки є

головним та юридично вагомим вираженням волі власника щодо передачі ділянки, наприклад, у користування.

Виходячи з положень ст.ст.9, 12 ЗК рішення щодо надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності надають сільські, селищні, міські ради. Ці рішення відповідно до ч. 2 ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» приймається на пленарному засіданні ради після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос. Загалом внутрішня процедура розгляду цих питань на сесіях місцевих рад визначається їх регламентами.

Рішенням про надання земельної ділянки у користування за проектом землеустрою щодо її відведення здійснюються затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки; вилучення земельних ділянок у землекористувачів із затвердженням умов вилучення земельних ділянок (у разі необхідності); надання земельної ділянки особі у користування з визначенням умов її використання і затвердженням умов надання, у тому числі (у разі необхідності) вимог щодо відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва (ч.10 ст.123 ЗК). У разі надання земельних ділянок державної власності у постійне користування підприємствам, установам, організаціям комунальної власності одночасно здійснюється передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність і навпаки (ч.11 ст.123 ЗК). У зв'язку з цим, й формулюється загалом зміст рішення.

Особливу увагу при викладенні змісту проектів рішень про надання земельних ділянок у користування, які надалі приймаються органом місцевого самоврядування, необхідно звертати увагу на визначенні умов використання земельної ділянки і затвердженні умов її надання. Необхідно, на наш погляд, пам'ятати, що, наприклад, рішення про надання земельної

ділянки в оренду надалі є підставою для формулювання уповноваженими особами органів місцевого самоврядування умов договору оренди земельної ділянки, зокрема, й викладення його істотних умов.

Так, наприклад, строк дії договору оренди землі визначається за згодою сторін, але не може перевищувати 50 років [152, с. 109; 65, с. 43]. Через це, рішення про надання земельної ділянки в оренду обов'язково повинне містити строк оренди.

При цьому, багато з цих умов вже визначаються затверджуваним цим рішенням проектом землеустрою, однак, деякі з них можуть бути викладені безпосередньо у рішенні про надання земельної ділянки як волевиявленні однієї з сторін правочину. Висувати вимоги щодо умов надання земельної ділянки комунальної власності в оренду надає органу місцевого самоврядування ст. 319 ЦК, згідно з якою власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд. У рішенні органу місцевого самоврядування та надалі у договорі оренди землі можуть зазначатися й інші умови, крім тих, що названі законом серед істотних договору оренди, зокрема якісний стан земельних угідь, порядок виконання зобов'язань сторін, порядок страхування об'єкта оренди, порядок відшкодування витрат на здійснення заходів щодо охорони і поліпшення об'єкта оренди, проведення меліоративних робіт, а також обставини, що можуть вплинути на зміну або припинення дії договору оренди, тощо.

Так, при затвердженні громадянину С. проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в оренду для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд у місті Буча, Бучанська міська рада поряд з іншими умовами вказала у своєму рішенні на обов'язок громадянина С. забезпечити збереження дерев лісових порід. Зазначене, на наш погляд, було зроблене в огляду на те, що земельна ділянка містила значну кількість таких дерев – 7 [223]. Надалі така умова була вміщена до змісту договору оренди цієї земельної ділянки.

Високий ступінь розсуду у відносинах при наданні земельної ділянки комунальної власності у користування надає органу місцевого самоврядування й Типовий договір оренди землі, який був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 року № 220 [208] та є обов'язковим для сторін відповідно до ст.179 ГК. Зміст цього Типового договору, як і зміст вже проаналізованого нами вище Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, свідчить про те, що він є радше формуляром, який підлягає заповненню, а не договором з чітко визначеними ним істотними умовами.

Частина 1 ст. 20 ЗК передбачає, що зміна цільового призначення земельних ділянок здійснюється за проектами землеустрою щодо їх відведення. У зв'язку з цим, рішенням про надання земельної ділянки у користування може здійснюватися також зміна цільового призначення земельної ділянки, у разі, якщо проектом землеустрою передбачається така зміна.

Так, п.3 рішення Воловецької селищної ради Закарпатської області «Про надання земельної ділянки в оренду ВАТ «Закарпатавтотранс» для розміщення та експлуатації будівель і споруд автомобільного транспорту та дорожнього господарства (для будівництва та обслуговування автобусної станції)» від 03.12.2013 р. №710 одночасно з наданням земельної ділянки в оренду було змінено цільове призначення цієї земельної ділянки – із земель житлової та громадської забудови земельна ділянка була переведена до земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення [224].

Поміж тим, рішення про надання земельної ділянки у користування не може містити у собі положень, щодо прийняття яких існують спеціальні процедури, які при вирішенні питання про надання земельної ділянки у користування дотримані не були.

Так, особливо важливо звернути увагу на те, що рішення органу місцевого самоврядування щодо надання земельних ділянок у користування

повинне відповідати містобудівній документації, зокрема, генеральним планам населених пунктів, та що цим рішенням не можна вносити зміни до цієї документації. Як зазначає, наприклад, О.Василюк, нерідко при прийнятті Київською міською радою рішень, що стосуються землевідведень, будівництв або реконструкції кварталів чи окремих споруд, відбувається порушення Генерального плану м. Києва. Приймаючи рішення, скажімо, про землевідведення на території парку, що йде всупереч рішенням Генерального плану, Київрада зазначає одним із пунктів рішення: «Внести зміни до Генерального плану м. Києва». Цей пункт означає, що до Генерального плану зміни вносяться саме цим рішенням, а не спеціально для цього підготовленим [23, с. 207].

З критикою описаної вище практики необхідно погодитися. Вона вихолощує зміст Генерального плану як планувального документу, розробленого для визначення принципових рішень щодо організації території на майбутнє.

Дійсно, на наш погляд, зміни до генеральних планів населених пунктів рішеннями щодо надання земельних ділянок у власність чи користування вноситися не повинні. Чинне містобудівне законодавство чітко визначає, яким саме чином повинна розроблятися, затверджуватися містобудівна документація чи вноситися зміни до неї. Зміни до генерального плану повинні проходити таку ж тривалу розробку, обговорення з громадськістю та експертизу на предмет доцільності їх у складі цього генерального плану, як і сам генеральний план [23, с. 207].

Також заслуговує на окрему увагу проблема відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, що здійснюється при наданні у користування земельних ділянок. Поняття «втрат» визначається ч.1. ст.207 ЗК як «втрати сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель». Як вказує А.М. Мірошниченко [97, с. 502], насправді, виходячи зі змісту правового

регулювання, втрати є грошовим вираженням витрат, які у разі виведення земель із складу сільськогосподарських (лісових) угідь необхідні для залучення до сільськогосподарського (лісогосподарського) виробництва компенсуючих площ або відповідного поліпшення якості існуючих сільськогосподарських або лісових угідь. Відшкодування «втрат» здійснюється відповідно до гл.36 (ст.ст.207-209) ЗК, постанови Кабінету Міністрів України «Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» від 17.11.1997 №1279[203].

Слід погодитися з тим, що за своєю природою втрати є нічим іншим, як податком. Доцільно було б визнати це законодавчо – це вирішило б чимало проблем, пов'язаних із стягненням втрат [97, с. 503], зокрема, вкрай низький відсоток сплати витрат особами, які набувають права на відповідні земельні ділянки (адже поки витрати не визнані податковим платежем, для їх стягнення не можна застосувати відпрацьований механізм погашення податкової заборгованості).

***Спори щодо оскарження відмови у наданні земельної ділянки або бездіяльності щодо розгляду питання.*** Відповідно до ч.14 ст.123 ЗК відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у наданні земельної ділянки у користування або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду. Відтак, у разі незаконної відмови фізичній чи юридичній особі в наданні земельної ділянки у користування законодавство передбачає можливість цієї особи захисти свої порушені права у суді. Така можливість є одним з проявів юридичних гарантій прав на землю, які визначаються в науковій літературі як система нормативних приписів і правових способів, передбачених земельним законодавством (матеріальним і процесуальним), які забезпечують нормальну юридичну можливість відповідних суб'єктів набути суб'єктивне право, реалізувати його в процесі практичної діяльності, а при порушенні цього права забезпечити йому належний захист [154, с. 179].

Право на захист у відносинах щодо надання земельних ділянок у користування загалом ґрунтується на положеннях ст.124 Конституції України, згідно з якою юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Зазначене положення Конституції розуміється нами таким чином, що суд вправі розглянути та вирішити будь-який спір, що виникає в державі з будь-яких правовідносин, зокрема, й земельних.

При визначенні обсягу прав на судовий захист у відносинах щодо надання земельних ділянок комунальної власності у користування заслуговує, на наш погляд, на підтримку точка зору Р.К. Гусєва й В.В. Солдатенкова, згідно з якою будь-яка стадія порядку набуття земельних прав і охоронюваних законом інтересів громадян може бути оскаржена в суді, а порушення земельних прав та інтересів громадян і юридичних осіб підлягає судовому захисту [52, с. 422]. У зв'язку з цим, в процедурі набуття прав користування може бути оскаржена як бездіяльність того чи іншого органу державної влади чи місцевого самоврядування, їх службових осіб, так і вчинені ними дії або ж прийняті рішення.

Аналіз судової практики свідчить про те, що загалом у такій процедурі виникає дві групи спорів – 1) спори, викликані не розглядом упродовж встановленого законодавством строку заяв чи клопотань, пов'язаних з наданням земельних ділянок у користування, та 2) спори, викликані незаконною, на погляд заявників, відмовою органами державної влади чи органами місцевого самоврядування у задоволенні їх заяв чи клопотань (насамперед, завершального прохання щодо надання земельної ділянки у користування).

Спори щодо не розгляду компетентним органом заяв чи клопотань заінтересованих осіб, загалом, не є складними для практики. Вони ґрунтуються на встановленому законодавством, зокрема, Закону України «Про звернення громадян» [185], обов'язку цих органів надавати відповіді на звернення до них фізичних чи юридичних осіб. Предметом оскарження у

такому спорі буде бездіяльність органу, а способом захисту – зобов'язання цього органу судовим рішенням розглянути звернення особи.

Досить складною, однак, є інша категорія спорів – спори щодо захисту прав особи у випадку, коли рішенням органу державної влади чи місцевого самоврядування особі відмовлено у задоволенні того чи іншого прохання, зокрема, у наданні земельної ділянки у користування. Особливу дискусію викликає питання про спосіб захисту, що може застосуватися у таких правовідносинах, зокрема, про те, чи вправі суд самостійно приймати рішення, що входить до компетенції органу місцевого самоврядування (зокрема, щодо надання ділянки у користування), або ж, принаймні, зобов'язати орган місцевого самоврядування вирішити це питання певним чином (наприклад, зобов'язати орган надати таку земельну ділянку заявнику).

А. Євстігнєєв вказує, що надання земельної ділянки – це результат застосування такого способу захисту, як визнання права (власності або користування), а затвердження проекту землеустрою – примусове виконання обов'язку в натурі (обов'язку рад затверджувати проект) [38, с. 78].

На думку А.М. Буракової, зазвичай вважається, що суд не може замінити собою орган владних повноважень (раду), вирішуючи питання у галузі земельних відносин щодо: надання конкретної земельної ділянки певній особі; затвердження проекту землеустрою щодо її відведення; надання згоди на його розробку та ін. Суд може лише зобов'язати певну місцеву раду прийняти те чи інше рішення, однак не приймати його замість ради, адже у такому випадку суд немов би привласнить повноваження ради [16, с. 68].

Однак судова практика загалом є ще більш категоричною. На думку Вищого господарського суду України, суд не може не лише надати земельну ділянку у користування, а й зобов'язати раду зробити це. Так, наприклад, п.2.14 постанови Пленуму Вищого господарського суду України №6 від 17.05.2011 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин», передбачає, що за наслідками розгляду

справ за позовами до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування щодо оскарження (визнання незаконними) прийнятих ними актів з питань, пов'язаних з наданням земельних ділянок у власність чи в користування суб'єктам господарської діяльності (про відмову у передачі земельної ділянки у власність чи в користування, у продажу земельної ділянки, у наданні дозволу і вимог на розроблення проекту відведення земельної ділянки тощо) господарський суд залежно від характеру спору може зобов'язати названі органи виконати певні дії, як цього вимагають приписи чинного законодавства, зокрема розглянути в установленому для даного органу порядку питання, яке стосується предмета спору. Водночас суд не вправі приймати рішення з питань, віднесених до виключної компетенції цих органів, наприклад, про надання земельних ділянок у власність або в користування, укладення договорів купівлі-продажу або оренди земельних ділянок, а також зазначати, яке конкретно рішення повинно бути прийнято [221]. Аналогічне положення фактично передбачає й п.7 постанови Пленуму Верховного Суду України №7 від 16.04.2004 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ», з тими лише відмінностями, що у випадках, визначених законом (одним з яких, зокрема, є й надання земельної ділянки в оренду для створення фермерського господарства) суд може самостійно вирішити це питання по суті [220].

Аналізуючи випадки вирішення судом цих питань по суті, О.О.Погрібний правильно зазначав, що за умови поширеної практики тривалого зволікання державних адміністрацій і місцевих рад з наданням відповіді громадянам за їх зверненнями про відведення земельних ділянок, недотримання забезпечення вимог рівності громадян у своїх правах та прозорості ухвалення рішень владними органами, декларативності окремих норм земельного законодавства таке право громадян звернутись до суду за вирішенням подібного земельного спору відповідатиме вимогам Конституції України [118, с. 185].

Практика свідчить, що органи, які здійснюють охорону і захист земельних прав громадян, справляються з рішенням вказаних завдань не на досить високому рівні, в зв'язку з чим необхідно відмітити невідкладну необхідність більш чіткого встановлення земельних гарантій в чинному законодавстві [143, с. 135]. У зв'язку з цим, на наш погляд, ЗК необхідно доповнити універсальним положенням щодо вирішення судом питання про суті про надання земельних ділянок комунальної власності у користування, разі, якщо суд визнає незаконною відмову в цьому.

***Укладення договору оренди земельної ділянки, реєстрація земельної ділянки та речових прав на неї.*** Завершальним етапом набуття права користування земельною ділянкою комунальної власності є укладення відповідного договору (наприклад, договорів оренди чи сервітуту), реєстрація земельної ділянки та державна реєстрація речових прав на неї.

Договори емфітевзису, суперфіцію та сервітуту укладаються згідно із загальними положеннями цивільного законодавства. Водночас, укладення договору оренди землі характеризується істотною специфікою.

Так, зокрема, укладення договору оренди, як уже зазначалося, здійснюється з додержанням Типового договору оренди землі, який був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 року № 220. Він повинен містити усі істотні умови договору, визначені ст.15 Закону «Про оренду землі».

Згідно з ч.1 ст. 15 Закону «Про оренду землі» істотними умовами договору оренди землі є: об'єкт оренди (кадастровий номер, місце розташування та розмір земельної ділянки); строк дії договору оренди; орендна плата із зазначенням її розміру, індексації, форм платежу, строків, порядку її внесення і перегляду та відповідальності за її несплату; умови використання та цільове призначення земельної ділянки, яка передається в оренду; умови збереження стану об'єкта оренди; умови і строки передачі земельної ділянки орендарю; умови повернення земельної ділянки орендодавцеві; існуючі обмеження (обтяження) щодо використання

земельної ділянки; визначення сторони, яка несе ризик випадкового пошкодження або знищення об'єкта оренди чи його частини; відповідальність сторін; умови передачі у заставу та внесення до статутного фонду права оренди земельної ділянки. Зазначені умови договору оренди формулюються з урахуванням проекту землеустрою щодо надання земельної ділянки та рішення органу місцевого самоврядування про таке надання.

Законодавство не передбачає обов'язкової нотаріальної форми договорів щодо користування земельними ділянками комунальної власності. У зв'язку з цим, вони можуть бути укладені у простій письмовій формі, що, поміж тим, не позбавляє сторони прав на його нотаріальне посвідчення за наявності волевиявлення обох сторін. Укладення договорів користування земельними ділянками комунальної власності від імені орендодавця, як правило, здійснюється сільським, селищним, міським головою.

За загальним правилом, земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування та державної реєстрації права власності на неї (ч.9 ст.79-1 ЗК). Відтак, державна реєстрація земельної ділянки (яка є завершальним етапом її формування – ст.79-1 ЗК, ст.24 Закону України «Про державний земельний кадастр») та державна реєстрація права комунальної власності на земельну ділянку мала б передувати прийняттю рішення про передачу ділянки у користування. Певний час так і було. Втім, у ході реалізації даного правила стала очевидною необхідність спрощення існуючого регулювання.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку державної реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та комунальної власності у зв'язку з їх розмежуванням» № 233-VII від 14.05.2013 р. [201] Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» було доповнено ст.4-1 «Особливості державної реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та комунальної власності».

Відповідно до ч.1 ст. 4-1 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» рішення про передачу земельних ділянок у власність або користування приймається без здійснення державної реєстрації права держави чи територіальної громади на такі земельні ділянки, крім випадків, коли право власності на земельні ділянки державної або комунальної власності вже зареєстровано в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Ч.ч.3, 4 цієї статті передбачають також, що державна реєстрація права держави чи територіальної громади на земельні ділянки, які сформовані із земель державної чи комунальної власності, здійснюється після затвердження документації із землеустрою, за якою здійснено таке формування, одночасно із державною реєстрацією похідного речового права на такі земельні ділянки.

Вважаємо, що в сучасних умовах таке регулювання є доцільним. Розроблення документації із землеустрою щодо формування нових земельних ділянок потребує значних фінансових витрат, які не можуть дозволити собі місцеві бюджети. У зв'язку з цим, за умов дії правил щодо обов'язкової попередньої реєстрації земельної ділянки процес надання земельних ділянок комунальної власності у користування фактично було паралізовано. І лише зміни у законодавстві дозволили розблокувати процес надання земельних ділянок у користування.

Право користування земельною ділянкою комунальної власності чи право постійного користування нею виникають з моменту державної реєстрації цих прав, що здійснюється відповідно до Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

#### **2.2.4. Процедура набуття земельних ділянок у користування на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)**

За змістом ч.1 ст.123 ЗК, рішення про надання земельних ділянок комунальної (і державної) власності здійснюється на підставі технічної

документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) у разі, якщо ділянка не підлягає наданню за проектом землеустрою щодо відведення земельної ділянки, і якщо відсутня хоча б одна із двох умов: 1) реєстрація ділянки в Державному земельному кадастрі та 2) реєстрація права власності на земельну ділянку у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Втім, із розглянутих вище положень ч.ч.3, 4 ст.4-1 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» вбачається, що надання в користування земельних ділянок державної та комунальної власності можливе без попередньої реєстрації права власності держави або територіальної громади на такі ділянки. Виходячи із цільового тлумачення ч.1 ст.123 ЗК у сукупності із ст.4-1 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», у випадку, коли земельна ділянка сформована і зареєстрована у Державному земельному кадастрі, але право власності на неї держави або територіальної громади не зареєстровано, надання в користування такої ділянки можливе без розробки технічної документації із землеустрою.

Розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки комунальної власності в натурі (на місцевості) здійснюється на підставі дозволу, наданого органом місцевого самоврядування відповідно до повноважень, визначених ст.122 ЗК, крім випадків, коли особа, зацікавлена в одержанні земельної ділянки у користування, набуває право замовити розроблення такої документації без надання такого дозволу (ч.1 ст.123 ЗК). Випадки, коли замовлення проекту землеустрою можливе «без такого дозволу», законодавством не передбачені, якщо тільки не розуміти під ними випадки, коли особа має право не отримувати дозволу на розробку іншого різновиду документації із землеустрою – проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (ч.5 ст.123 ЗК).

Все, сказане нами вище щодо недоцільності існування такої стадії, як надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, повністю, і навіть ще більшою мірою стосується і дозволу на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі. При цьому, треба враховувати, що, на відміну від надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, принцип мовчазної згоди в одержанні дозволу не діє при отриманні дозволу на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі. Зазначене ще більше ускладнює отримання такого дозволу у процедурі, що аналізується.

Засади власне розробки технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) визначаються ст.55 Закону України «Про землеустрій». Дана стаття визначає головним чином формальні аспекти розробки документації та власне встановлення меж, а саме, набір документів, що входять до складу документації.

Необхідно відзначити, що окрім власне технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), такі межі щодо земельних ділянок державної чи комунальної власності можуть бути встановлені за проектами землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, що визнається належним шляхом формування земельної ділянки (ч.2 ст.79-1 ЗК). Правове регулювання засад складання таких проектів практично відсутнє. Ч.3 ст.19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [189] передбачає лише, що «на підставі та з урахуванням положень затвердженого детального плану території може розроблятися проект землеустрою щодо впорядкування цієї території для містобудівних потреб, який після його затвердження стає невід'ємною частиною детального плану території». У зв'язку з цим існує потреба встановлення правових та технічних вимог до даного виду документації у законодавстві. При цьому, будь-якої інформації

про випадки розроблення проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів в Україні нами не виявлено, а в місті Києві така документація ще жодного разу не розроблялася.

### **2.3. Набуття зобов'язальних прав користування земельними ділянками комунальної власності**

Для питання про можливість існування зобов'язальних прав користування земельних ділянок комунальної власності вирішальне значення має більш загальне питання про співвідношення земельного та цивільного законодавства.

Правове регулювання набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками ускладнюється все ще триваючою дискусією щодо галузевої належності тих норм права, які врегульовують земельні правовідносини, їх місця в системі права, співвідношення. Наприклад, досить гостро ця проблема постала з 2004 року у зв'язку з колізією, що виникла між ст. 120 ЗК та ст. 377 ЦК при набутті прав користування земельними ділянками у зв'язку з відчуженням нерухомого майна, яке на них знаходилося. Практика вирішення колізій, що виникали при вирішенні долі земельної ділянки під відчуженою нерухомістю, та пов'язані з нею доктринальні дискусії переконливо доводять можливість застосування цивільного законодавства до відносин із використання земельних ділянок, що має виняткове значення для регулювання відносин із використання земельних ділянок на зобов'язальних титулах – адже ЗК практично не містить жодних правил на цей рахунок, натомість, відповідні відносини вичерпно врегульовані цивільним законодавством.

З новітньої історії врегулювання земельних відносин вбачається, що спочатку вони врегульовувалися виключно положеннями публічних галузей права. Так, згідно з ч. 4 ст. 2 ЦК УРСР 1963 р., сімейні, трудові, земельні, гірничі, водні, лісові відносини, а також відносини в колгоспах, що випливають з їх статуту, регулюються відповідно сімейним, трудовим, земельним законодавством, законодавством про надра, водним, лісовим і колгоспним законодавством. Таким чином, можна стверджувати, що до земельних відносин, які виникали протягом дії ЦК УРСР 1963 р., цей Кодекс взагалі не застосовувався. Однак, за ст.ст.179, 190 діючого ЦК земельна

ділянка підпадає під законодавче визначення речі та майна [92, с. 48], ст.181 прямо відносить земельну ділянку до нерухомих речей, а відповідно до ч. 1 ст. 9 ЦК положення цього Кодексу можуть застосовуватися до врегулювання відносин, які виникають у сферах використання природних ресурсів та охорони довкілля, а також до трудових та сімейних відносин, якщо вони не врегульовані іншими актами законодавства. Втім, згадана вище практика застосування ст.377 ЦК переконливо доводить, що застосування цивільного законодавства (зокрема, ЦК) до земельних відносин можливе навіть тоді, коли такі відносини іншими актами законодавства врегульовані.

Питання співвідношення земельного та інших галузей права досліджувалися представниками різних галузевих наук.

Представник науки цивільного права Н.С. Кузнецова, наприклад, зазначає, що проблеми, які виникають при реалізації норм Цивільного та Земельного кодексів, у першу чергу пов'язані з нерозумінням суті та характеру правовідносин, очевидними колізіями норм ЦК України і ЗК України та відсутністю ефективного законодавчого механізму регулювання питань цивільно-правового обороту земельних ділянок [72, с. 24-26]. Н.І. Титова вказувала, що діючий ЦК України 2003 р. залишається стосовно ЗК України 2001 р. кодексом загального характеру, що закріплює основні засади немайнових та майнових відносин. ЗК в своїй основі є спеціальним кодексом, що, використовуючи загальні засади цивільного законодавства (ст.3 ЦК) та спеціалізуючи їх, регламентує широку сферу сучасних земельних відносин. Розмежування двох кодексів побудоване на засадах субсидіарності [141, с. 74]. М.І. Краснов вирішує проблему співвідношення цивільних та земельних норм на користь останніх та пояснює це необхідністю державного регулювання в галузі використання та охорони земель, а також тим, що мета та завдання земельного та цивільного права тут знаходяться у певній суперечності [68, с. 53-54].

Поміж тим, необхідно погодитися з В.В. Носіком у тому, що спільним для наукових ідей, точок зору, суджень різних вчених можна вважати те, що і

в доктрині цивільного права, і в земельно- та еколого-правовій науці не заперечується той факт, що в сучасних умовах відбулася зміна суті і характеру земельних, природоресурсних та екологічних суспільних відносин з виключно публічних на приватно-публічні, що зумовлює до необхідності розробки адекватного механізму їх правового регулювання з використанням елементів, принципів, методів приватного права відповідно до Конституції України [107, с. 153].

Як уже зазначалося вище, загальний аналіз суспільних відносин щодо набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками призводить до висновку, що всі вони у своїй сукупності регулюються нормами, які мають різну правову природу – як положеннями публічного права (насамперед, земельного чи природоресурсного), так і положеннями приватного права (цивільного, сімейного). У зв'язку з цим досить важливим є розмежувати дію цих відносин, різного роду понять, характерних для тієї чи іншої галузі.

Прикладом існування такої проблеми, наприклад, є дискусія про розмежування категорій «земля» та «земельна ділянка». Так, як зазначає А.М.Мірошніченком, дуже часто у наукових дискусіях відбувається підміна понять, і деякі дослідники доводять, що земельні відносини не є майновими, оперуючи поняттям «земля», і чомусь забуваючи про поняття «земельна ділянка» [92, с. 48]. Однак, земля не може стати об'єктом конкретного виду правовідносин, якщо вона не наділена ознаками, що характеризують окрему її частину – розміри та місцезнаходження [42, с. 37].

Відтак, очевидно, що причиною непорозумінь є недосконалість законодавства, в положеннях якого досить часто також відбувається підміна цих понять, а як правильно зазначає С.В.Єлькін, ефективність правового регулювання, забезпечення правопорядку і законності у земельних відносинах залежить від того, як у законодавстві сформульовані поняття і наскільки розкриваються їх юридичні ознаки. Чіткі визначення поняття категорій дозволяють уникати колізій, суперечностей, прогалин у

земельному законодавстві. А це безпосередньо впливає на ефективність правозастосування у сфері регулювання земельних правовідносин [40, с. 231]. У зв'язку з існуванням цієї проблеми, на наш погляд, при застосуванні окремих положень законодавства треба пам'ятати цілком обґрунтоване твердження О.А.Забелишенського, за яким саме економіко-екологічна особливість відмежовує земельні відносини від майнових (цивільних) відносин. Останні характеризуються економічною сутністю (виникають з приводу засобів виробництва, предметів споживання або інших продуктів праці людини) [44, с. 15].

Втім, мабуть, дискусія про розмежування земельного та цивільного права є безперспективною, а мова може йти лише про те, до якого масиву законодавства – земельного чи цивільного – слід помістити норми, що є водночас цивільно- та земельно-правовими [92, с. 53]. У зв'язку з цим, необхідно погодитися з думкою В.В.Носіка у тому, що застосування комплексного підходу до регулювання цивільних, земельних, природоресурсних, екологічних правовідносин вбачається більш обґрунтованим з теоретичної точки зору і має практичне значення у сфері правозастосування, оскільки в реальній дійсності одні правовідносини об'єктивно існують у поєднанні з іншими правовідносинами [107, с. 152].

Таким чином, можна стверджувати, що, попри триваючі дискусії, і в доктрині, і у правозастосовчій практиці утвердилася думка, за якою цивільне законодавство поширюється на земельні відносини.

Ґрунтуючись на цьому важливому постулаті, у спеціальній літературі було доведено [94, с. 102-112; 100, с. 40-49], що система прав на землю не обмежуються передбаченими в законі речовими правами; можуть існувати також зобов'язальні права, причому як ті, що прямо передбачені законом, так й інші, що закону не суперечать.

Слідуючи «радянському» підходу, за яким усі права на землю мають бути вичерпно описані в законі, більш того, їх існування обов'язково має посвідчуватися якимсь «документами», законодавство України сьогодні

позитивно згадує значну кількість прав на землю, які, по суті, є зобов'язальними.

Так, у ст.97 ЗК описане право використання земельних ділянок для проведення розвідувальних робіт; у ст.18 Лісового кодексу України [167] – право використовувати земельні ділянки «за погодженням з постійними лісокористувачами», на підставі «договору з власником лісів»; у ст.21 Закону України «Про мисливське господарство і полювання» [179] передбачено можливість використовувати земельні ділянки для потреб лісового господарства за «згодою власників або користувачів земельних ділянок»; ціла низка статей Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [186] передбачає можливість закріплення об'єктів благоустрою; ч.4 ст.34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [189] допускає користування земельною ділянкою «за відсутності документа, що засвідчує право власності або користування»; ст.796 ЦК передбачає використання земельної ділянки під орендованою нерухомістю на підставі зобов'язального договору її оренди та ін. [100, с. 45].

Втім, потрібно ще раз наголосити, що можуть бути встановлені й інші зобов'язальні права, які законом не передбачені. Наприклад, саме про надання зобов'язального права на використання земельної ділянки йдеться у випадку надання дозволу на встановлення т.зв. «малих архітектурних форм» («МАФів») та тимчасових споруд. У Києві відносини з розміщення та утримання малих архітектурних форм та тимчасових споруд врегульовані розділом XIII Правил благоустрою міста Києва, затверджених рішенням Київської міської ради від 25.12.2008 №1051/1051[211], що навіть за відсутності прямого уповноваження в законі на врегулювання цих відносин є цілком правомірним, адже територіальна громада як власник просто впорядковує порядок надання певного різновиду зобов'язальних прав зацікавленим особам.

Аналогічною є ситуація із наданням дозволів для розміщення об'єктів реклами. Було б абсолютно безглуздом наділяти зацікавлених в установці

таких об'єктів осіб речовими правами на землю. Тому цілком виправдано, що розділ XIV Правил благоустрою передбачає порядок надання дозволу (ордеру, тимчасового ордеру) для таких об'єктів без оформлення речового права. З іншого боку, втручання у регулювання цих відносин з боку Кабінету Міністрів України (див. постанову від 29.12.2003 № 2067 «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» [206]) виглядає незаконним, оскільки закон не уповноважує уряд на здійснення відповідного регулювання.

Вітчизняний законодавець чітко не визначає всіх умов та порядку використання земель загального користування населених пунктів і уповноважує органи місцевого самоврядування на його встановлення [88, с. 272]. При цьому, на наш погляд, видається правильним, що органи місцевого самоврядування широко використовують можливості, які надають конструкції зобов'язального користування земельними ділянками комунальної власності, і намагаються нормативно визначати засади, на яких вони надаватимуть зацікавленим особам такі права, зокрема, відповідні процедури.

## **2.4. «Вторинне» набуття права користування земельними ділянками комунальної власності**

«Вторинне» набуття права користування земельними ділянками комунальної власності передбачає отримання такого права не від власника (територіальної громади), а від іншої особи. Випадки «вторинного» набуття права користування земельними ділянками можна умовно поділити на а) випадки відчуження речових прав користування, якщо така можливість передбачена законом (емфітевзис, суперфіцій, оренда), б) уступку або перехід прав зобов'язального характеру і в) передачу прав користування іншій особі від свого імені (суборенда земельних ділянок). Окремо можна виділити ситуацію, коли право користування земельними ділянками комунальної власності переходить при відчуженні будівель і споруд.

**Відчуження речових прав.** На сьогодні законодавство встановлює заборону щодо відчуження речових прав, встановлених щодо земельних ділянок комунальної власності. Заборона встановлена ч.3 ст.102-1 ЗК (щодо емфітевзису та суперфіцію), ч.3 ст.407 ЦК (щодо емфітевзису) та ч.3 ст.413 ЦК (щодо суперфіцію), ст.8-1 Закону України «Про оренду землі» (щодо оренди землі). Право постійного користування в силу своєї природи (ч.1 ст.92 ЗК) взагалі є невідчужуваним. Це ж стосується земельного сервітуту (ч.1 ст.98 ЗК, ч.4 ст.403 ЦК).

На тлі встановлених заборон взагалі виникає питання, навіщо передбачати встановлення речових прав користування щодо земельних ділянок комунальної власності. Якщо держава прагне виручити за ці земельні ділянки найбільшу суму – їх потрібно продавати на аукціоні. Якщо держава прагне забезпечити використання ділянок у певний спосіб – слід, використовуючи механізм державно-приватного партнерства, надавати земельні ділянки в користування на зобов'язальному правовому титулі.

Винятком із встановлених заборон є можливість відчуження право на оренду земельної ділянки наданої, для будівництва житлового будинку. Таке право «може бути відчужене орендарем за згодою орендодавця у разі, якщо

таке будівництво розпочате, на строк та на умовах, визначених первинним договором оренди, або якщо таке відчуження передбачено первинним договором оренди» (ч.2 ст.8-1 Закону України «Про оренду землі»).

Водночас, сама правова конструкція відчуження права оренди, на наш погляд, є вкрай суперечливою. Відчужувана оренда стала титулом, що за своєю природою нічим не відрізняється від емфітевзису та суперфіцію. Крім того, правове регулювання відчуження права оренди земель комунальної (та державної) власності важко назвати вдалим. Із процитованих вище положень ч.2 ст.8-1 Закону України «Про оренду землі», а так само, із інших положень земельного законодавства випливає, що підставою для виникнення у «покупця» права оренди є не договір купівлі-продажу права, а, все-рівно, договір оренди землі («вторинний договір землі» - на його існування ясно вказує зазначення у ст.8-1 про «первинний» договір оренди землі). За таких умов набувачеві мало придбати право, необхідно ще змусити первинного орендодавця (в нашому випадку територіальну громаду, представлену місцевою радою) укласти з ним новий договір. Це досить незручно, і, можливо, саме тому на даний час відносини з продажу права оренди земельних ділянок комунальної власності поширення не набули.

Із встановлених заборон відчуження речових прав користування землями комунальної власності для емфітевзису та суперфіцію також встановлено виключення (ч.2 ст.102-1 ЗК, ч.3 ст.413 ЦК), пов'язані із відчуженням об'єктів нерухомого майна, що розташовані на землях комунальної власності (див. нижче).

**Уступка прав зобов'язального характеру.** Відповідно до ст.516 ЦК, може бути проведена заміна кредитора у зобов'язанні, яка здійснюється, за загальним правилом, без згоди боржника.

Втім, необхідно розуміти, що при використанні земельних ділянок комунальної власності право використовувати таку ділянку практично в усіх випадках є невід'ємним від цілої низки обов'язків. А відповідно до ст.520 ЦК, заміна боржника, за загальним правилом, потребує згоди кредитора (у

даному випадку йдеться про територіальну громаду, що діє через відповідні органи місцевого самоврядування).

Фактично це означає, що уступка прав зобов'язального характеру може бути здійснена шляхом вчинення нового правочину того ж виду, який використовувався при встановленні зобов'язального права. При цьому застосовується спеціальне регулювання щодо укладення таких правочинів (ст.97 ЗК, Закон України «Про благоустрій територій» та інші акти).

Зважаючи на це, процедурні відмінності між «вторинним» та «первинним» набуттям зобов'язальних прав при наданні в користуванні земель комунальної власності відсутні.

Крім того, набуття права оренди земельної ділянки може відбутися в порядку спадкування. Згідно зі ст. 7 Закону «Про оренду землі» право на оренду земельної ділянки переходить після смерті фізичної особи-орендаря, якщо інше не передбачено договором оренди, до спадкоємців, а в разі їх відмови чи відсутності таких спадкоємців – до осіб, які використовували цю земельну ділянку разом з орендарем і виявили бажання стати орендарями в разі, якщо це не суперечить вимогам ЗК та цього Закону.

***Надання прав користування іншій особі від свого імені.*** На відміну від уступки зобов'язального права, при передачі права користування іншій особі від свого імені первісні правовідносини між власником (в нашому випадку – територіальною громадою) та первісним користувачем не припиняються, первісний користувач залишається зобов'язаним перед власником.

Подібні відносини можливі при оренді землі, причому як речовій (в розумінні ЗК та Закону України «Про оренду землі»), так і при зобов'язальній (що регламентується загальними положеннями ЦК).

Відповідно до ч.6 ст.93 ЗК, «оренована земельна ділянка або її частина може за згодою орендодавця передаватись орендарем у володіння та користування іншій особі (суборенда)». Згідно зі ст.8 Закону України «Про оренду землі», суборенда можлива, «якщо це передбачено договором оренди або за письмовою згодою орендодавця. Якщо протягом одного місяця

орендодавець не надішле письмового повідомлення щодо своєї згоди чи заперечення, орендована земельна ділянка або її частина може бути передана в суборенду» (ч.1 ст.8 Закону). Правове регулювання відносин суборенди обмежується констатацією того, що особа не може передати більше прав, ніж має сама, по відношенню до різних аспектів суборенди (ч.ч. 2-4 ст.8 Закону).

Ч.5 ст.8 Закону вимагає державної реєстрації «договору суборенди», що в світлі реформування законодавства про реєстрацію прав у сукупності із положеннями ст.ст. 4, 28-1 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» слід розуміти як дублювання вимоги щодо реєстрації права суборенди.

Ч.7 ст.8 Закону України «Про оренду землі» забороняє суборенду «земельних ділянок, на яких розташовані цілісні майнові комплекси підприємств, установ і організацій державної або комунальної власності, а також заснованих на майні, що належить Автономній Республіці Крим, та їх структурних підрозділів».

Втім, не дивлячись на це, органи місцевого самоврядування можуть дозволяти суборенду земельних ділянок, безпосередньо передбачаючи це в укладеному договорі оренди землі.

Так, наприклад, пунктом 13 договору оренди земельної ділянки від 26.12.2013 р., укладеного між Київською міською радою та ТОВ «Комфорт Арт», передбачається, що орендар має право передати земельну ділянку або її частину в суборенду в порядку, встановленому чинним законодавством [228]. Відтак, фактично, вже укладеним договором оренди ТОВ «Комфорт Арт» було надано право передати земельну ділянку в суборенду.

При зобов'язальній суборенді застосовуються положення ст.774 ЦК «Піднайом», які, втім, практично не створюють ніякого регулювання. Водночас, потрібно мати на увазі, що передача земель комунальної власності в піднайом в багатьох випадках суперечитиме правилам про окремі різновиди використання земельних ділянок комунальної власності на зобов'язальних правових титулах (ст.97 ЗК, Закони України «Про

благоустрій населених пунктів», «Про державно-приватне партнерство» та ін.).

Втім, якщо подібних обмежень немає, надати зобов'язальні права на використання земельних ділянок комунальної власності може практично будь-який користувач. До того ж, можливість подібного надання іноді прямо передбачена законом (йдеться про практично усі ситуації, коли можуть виникати зобов'язальні права на користування землями комунальної власності).

***Набуття права користування при відчуженні будівель і споруд.***

Одним із способів набуття фізичними та юридичними особами земельних ділянок у користування є перехід до них цих прав у зв'язку з набуттям права власності на об'єкти нерухомого майна (жилий будинок, будівлю або ж споруду), які розташовані на земельній ділянці.

Останнім часом можливість для первинного набуття права користування комунальними землями зменшилася, оскільки наразі законодавство про приватизацію (Закон України «Про приватизацію державного майна» та ін. акти законодавства) передбачає приватизацію об'єктів приватизації разом із земельною ділянкою, на якій такі об'єкти розташовані. Втім, таке регулювання було запроваджено лише у 2005 році. Враховуючи, що на даний час дуже поширеними є ситуації, коли на комунальних землях розташовані приватні об'єкти нерухомого майна, цілком можлива ситуація, за якою при придбанні нерухомості постає питання про «вторинне» набуття права користування комунальними землями її набувачами.

Набуття прав користування у цих випадках передбачено ст.120 ЗК, ст.377 ЦК та ст.7 Закону України «Про оренду землі».

Так, згідно з ч. 1 ст. 120 ЗК у разі набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, що перебувають у власності, користуванні іншої особи, припиняється право власності, право користування земельною ділянкою, на якій розташовані ці об'єкти. При цьому у ч. 2 зазначеної статті ЗК передбачено, якщо жилий будинок, будівля або споруда розміщені на

земельній ділянці, що перебуває у користуванні, то в разі набуття права власності на ці об'єкти до набувача переходить право користування земельною ділянкою, на якій вони розміщені, на тих самих умовах і в тому ж обсязі, що були у попереднього землекористувача. Пункт «е» ст.141 ЗК «Підстави припинення користування земельною ділянкою» передбачає також, що підставою припинення права користування земельною ділянкою є набуття іншою особою права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, які розташовані на земельній ділянці.

Закон проголошує можливість набуття прав користування земельними ділянками й у тих випадках, коли фізичні або юридичні особи, які набувають права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, не можуть мати у власності земельних ділянок. В такому разі до них переходить право користування земельною ділянкою, на якій розташований жилий будинок, будівля або споруда, на умовах оренди (ч.5 ст.120 ЗК). Водночас, аналіз даного правила виявляє, що воно є вкрай неефективним. По-перше, при буквальному прочитанні даного положення в законі може скластися враження, що право оренди переходить «автоматично», з моменту переходу права на будинок, будівлю або споруду. Проте насправді природа оренди землі як права, заснованого на договорі, який до того ж містить багато істотних умов, виключає таку можливість. Набувач може хіба що вимагати за законом укладення з ним договору оренди. Втім, якщо оцінити ситуацію, яка виникає після набуття ним прав на будівлю або споруду, виявляється, що він навряд чи буде зацікавлений пред'явити таку вимогу – адже її задоволення призведе до необхідності сплати ним орендної плати. Скоріше, відповідну вимогу зацікавлений пред'явити власник земельної ділянки, який і без того не має фактичної можливості використовувати забудовану земельну ділянку.

Загалом, вбачається, що конструкція оренди земельної ділянки власником розташованої на ній нерухомого майна є алогічною, адже власник нерухомості і так володіє, користується і, фактично розпоряджається земельною ділянкою під таким майном. Це вказує на те, що заборона

набувати у власність земельну ділянку під нерухомістю, що вже перебуває у власності суб'єкта, є безглуздою.

Земельні ділянки і розташовані на них будинки в Україні проголошуються законом роздільними об'єктами нерухомості [126, с. 278], а правове регулювання щодо їх співвідношення як раніше, так і на даний час породжує у практиці низку проблем. При набутті особою права власності на нерухоме майно завданням законодавства у таких випадках є запобігання виникненню ситуацій, за умов яких об'єкти нерухомого майна, що перебувають у власності однієї особи, знаходилися б на земельній ділянці, що належить іншій особі. Необхідно погодитися з В.Д. Добрачовим у тому, що для законодавства у сфері регулювання речових прав на об'єкти нерухомості та їх обігу (як цивільного, так і земельного) характерні наступні риси: непослідовність і суперечливість регулювання обігу земельних ділянок і будівель та споруд, що знаходяться на ній; непоодинокими є законодавчі прогалини у сфері регулювання відносин, що виникають з приводу юридичної долі земельної ділянки при вчиненні правочину з будівлею на ній і навпаки; у ряді випадків у законодавстві відсутнє чітке визначення характеру, природи права, яке власник розташованої на чужій земельній ділянці будівлі набуває на цю ділянку, без чого неможливо точно визначити зміст прав власника будівлі на відповідну земельну ділянку; існують прямі суперечності між нормами законодавчих актів, що регулюють одні й ті ж відносини [34, с. 62].

На жаль, незважаючи на кілька спроб законодавчо вирішити питання переходу прав на земельні ділянки при відчуженні наявних на них споруд, воно сьогодні все ще лишається не до кінця розв'язаним.

Питання набуття фізичними та юридичними особами земельних ділянок, зокрема, й у користування, при придбанні об'єктів нерухомого майна, що на них знаходяться, на даний час безпосередньо пов'язане з регулюванням цього питання у минулі роки, оскільки обумовлюється тими правами на

земельну ділянку під будинком, які, як правило, виникли ще при набутті їх попереднім власником об'єктів нерухомого майна.

На наш погляд, на підставі аналізу законодавства та практики його застосування всі проблеми у правовому регулюванні набуття юридичними та фізичними особами земельних ділянок у користування у зв'язку з переходом права власності на нерухоме майно, яке на них знаходиться, можна поділити на дві групи: 1) правові проблеми, викликані особливостями законодавства, яке на даний час вже втратило чинність, та 2) правові проблеми, викликані недосконалістю діючого законодавства. Як одні, так і інші проблеми потребують вдосконалення діючого земельного та цивільного законодавства з урахуванням сутності кожної з проблем, які можуть виникати.

***1. Правові проблеми, викликані особливостями законодавства, яке на даний час вже втратило чинність.*** Загалом, законодавство майже у всі періоди передбачало перехід прав користування земельними ділянками при відчуженні наявних на них жилих будинків, будівель чи споруд.

О.С. Снідевич, аналізуючи питання переходу прав на земельні ділянки у нотаріальній практиці при відчуженні наявних на них об'єктів нерухомого майна, виокремлює п'ять етапів регулювання цього питання впродовж останніх десятиліть: перший – з 01.01.1971 р. до 15.03.1991 р.; другий – з 15.03.1991 р. по 31.12.2001 р.; третій – з 01.01.2002 р. по 31.12.2003 р.; четвертий – з 01.01.2004 р. по 31.12.2009 р.; п'ятий – з 01.01.2010 р. по даний час [136, с. 349-350]. Кожний з цих етапів мав певні свої особливості у регулюванні цього питання, які, на наш погляд, й на сьогодні можуть ще обумовлювати особливості набуття прав користування земельними ділянками.

Так, наприклад, у четвертий період (з 01.01.2004 р. по 31.12.2009 р.) існувала неузгодженість між окремими нормами ЦК щодо права власності чи права користування земельною ділянкою при переході права власності на нерухомість, що на ній розміщена, з нормами ЗК України з цих питань. Зазначена колізія по різному вирішувалася судами, а відтак, у практиці за

одних і тих же обставин могли існувати різні наслідки застосування цих норм.

Для нас є необхідним звернути увагу на ту обставину, що у період з моменту набрання чинності діючим ЗК до набрання чинності діючим ЦК (третьій етап) відповідно до ч.1 ст.120 ЗК при переході права власності на будівлю і споруду право користування земельною ділянкою або її частиною могло переходити на підставі договору оренди. Відтак, у цей період законодавство взагалі не передбачало автоматичного переходу права користування земельною ділянкою при переході права власності на будівлю чи споруду, які знаходилися на ній.

Такого переходу не існувало також і в окремих випадках, причому протягом багатьох інших періодів, а сутність проблеми полягала у недосконалому використанні у положеннях колишнього земельного законодавства відповідної правової термінології, що значно обмежувала сферу необхідного правового регулювання.

Так, наприклад, ст.ст. 89, 90 ЗК 1970 року [170], ст. 30 ЗК 1990 року [169] при формулюванні відповідної правової норми використовували термін «перехід» щодо визначення того способу набуття прав власності на жилий будинок, будівлю чи споруду, за яким переходили права на земельну ділянку. Крім того, діючий ЦК у ст.377 в редакції, що діяла до 01.01.2010 р., у цих випадках використовував термін «відчуження». Відтак, межі правового регулювання переходу прав на земельні ділянки за дії цих правових норм обмежувалися лише відповідно випадками переходу прав на об'єкти нерухомого майна від однієї особи до іншої, або ж випадками відчуження таких об'єктів. Поза межами правового регулювання фактично завжди знаходилися випадки переходу прав на земельні ділянки при виникненні первинного права власності на об'єкти нерухомого майна при їх створенні (будівництві), або ж, наприклад, відносини спадкування об'єктів нерухомого майна (термін «відчуження», за поширеним тлумаченням, відносини спадкування не охоплює).

Однак, як у минулому, так і на даний час, законодавство передбачало та передбачає випадки виникнення права спільної власності на будинок, будівлі чи споруди у разі спорудження майна декількома особами, причому на земельній ділянці, що належить на праві власності чи праві користування лише одному з співвласників майна. Такі випадки, зокрема, передбачалися сімейним законодавством щодо набуття права спільної власності подружжям чи цивільним законодавством щодо набуття спільного права власності членами сім'ї. Відтак, наприклад, у разі спільного будівництва подружжям будинку на земельній ділянці, що була набута в постійне користування чи оренду лише одним з них ще до одруження, також виникала ситуація, наслідком якої було знаходження об'єкта нерухомого майна однієї особи (одного з подружжя) на земельній ділянці іншої (іншого з подружжя).

Досить правильним у зв'язку з цим є положення ст.120 діючого ЗК в діючій редакції, в якій при формулюванні відповідної правової норми вживається термін «набуття» щодо об'єктів нерухомого майна, а відтак, правовим регулюванням охоплюються будь-які способи набуття прав на ці об'єкти, а не лише випадки переходу прав на ці об'єкти від однієї особи до іншої. У зв'язку з цим, наприклад, і випадки переходу прав користування на земельні ділянки у разі первинного набуття права власності на об'єкти нерухомого майна, зокрема, й спільної власності, також є такими, що охоплюються цією статтею.

Наслідком усіх наведених недоліків у правовому регулюванні відносин набуття прав на земельні ділянки, зокрема, й прав користування, при набутті прав власності на нерухоме майно, що на них знаходиться, у колишньому законодавстві могло бути виникнення такої ситуації, при якій будинок, що належить одній особі, цілком законно знаходиться на чужій земельній ділянці, причому не обов'язково на землях державної або комунальної власності. Цілком очевидними є колізія, гіпотетично існуючий конфлікт між правами на будівлю та земельну ділянку, які повинні бути вирішені, зокрема, й через врегулювання цих ситуацій діючим законодавством.

Як зазначають А.М.Мірошніченко та А.І.Ріпенко, гіпотетично існуючий конфлікт (колізія) між правами на будівлю та земельну ділянку може бути вирішений по-різному, зокрема, шляхом: (1) знесення будівлі або споруди; (2) викупу власником будівлі або споруди земельної ділянки; (3) викупу власником земельної ділянки будівлі або споруди; (4) надання власнику будівлі певного правового титулу на користування земельною ділянкою [90, с. 36]. Вирішення можливих спорів у судовому порядку вбачається на підставі застосування законодавства за аналогією [90, с. 36-39].

Загалом погоджуючись з можливістю такого підходу, вважаємо, поміж тим, за необхідне звернути увагу на таке.

Стаття 41 Конституції України суттєво обмежує примусове позбавлення права власності. При цьому, будь-яке застосування аналогії є спірним, особливо у тих випадках, коли наслідком застосування такої аналогії може бути примусове припинення існуючих у особи прав, насамперед, права власності. Відтак, застосування по аналогії положень земельного чи цивільного законодавства з метою вирішення зазначеного конфлікту буде надзвичайно дискусійним.

Крім того, згідно з імперативними положеннями ч. 6 ст.120 ЗК та ч.2 ст.377 ЦК істотними умовами договору, який передбачає набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, є розмір та кадастровий номер земельної ділянки, право на яку переходить у зв'язку з набуттям права власності на ці об'єкти. В даному випадку такого переходу прав на земельну ділянку бути не може, оскільки вона не належатиме відчужувачу будинку, а тому і розмір та кадастровий номер земельної ділянки навіть теоретично у такому договорі відчуження зазначити неможливо. Враховуючи те, що розмір та кадастровий номер земельної ділянки є істотною умовою будь-якого договору відчуження будинку, будівлі чи споруди, укладення таких договорів та їх нотаріальне посвідчення у цих випадках може бути формально взагалі заблоковане. Таким чином, діюче вже законодавство фактично блокує усунення конфлікту (колізії) між правами на будівлю та

земельну ділянку, що виникли через недосконале правове регулювання у попередні роки, шляхом викупу власником (землекористувачем) земельної ділянки будівлі або споруди, що на ній знаходиться. При цьому, це законодавство взагалі формально обмежує права власника будівлі на будь-яке її відчуження через неможливість зазначення у договорі розміру та кадастрового номеру земельної ділянки.

На наш погляд, вирішити дану проблему можна шляхом обмеженого тлумачення вищезгаданих положень земельного законодавства таким чином, щоб не застосовувати їх до описаної ситуації. Вбачається, що таке тлумачення повністю відповідатиме призначенню ст.120 ЗК та ст.377 ЦК.

Ситуація з усуненням конфлікту (колізії) між правами на будівлю та земельну ділянку ще більше ускладнюється у випадку, коли такі об'єкти нерухомого майна знаходяться на земельній ділянці, що перебувають не у власності одного з попередніх власників об'єкту нерухомого майна, а у постійному користуванні чи в оренді. В таких випадках ці права на земельну ділянку обтяжуються правами власності третіх осіб (держави чи територіальної громади) на земельну ділянку. Для усунення цього конфлікту гіпотетично треба узгоджувати вже волевиявлення трьох осіб – власника ділянки, її землекористувача та власника об'єкта нерухомого майна.

Узагальнюючи наведене, вважаємо, що найбільш оптимальним варіантом вирішення цих ситуацій є все ж врегулювання їх на рівні закону [90, с. 38-39]. Діюче земельне законодавство повинне враховувати усі ті недоліки, що існували у правовому регулюванні цього питання колишнім земельним та цивільним законодавством, та адекватно відобразити їх у сучасному правовому регулюванні.

З метою удосконалення діючого законодавства вважаємо, що розмір та кадастровий номер земельної ділянки не повинен бути істотною умовою договору про набуття права власності на житловий будинок, будівлю чи споруду у тих випадках, коли власник цих об'єктів нерухомого майна не має прав на земельну ділянку. У зв'язку з цим, перше речення абз. 1 ч.6 ст.120 ЗК

та перше речення абз. 1 ч.2 ст.377 ЦК потребують свого вдосконалення шляхом доповнення їх словами: «крім випадків, коли власник цих об'єктів нерухомого майна не має прав на земельну ділянку».

**2. Правові проблеми, викликані недосконалістю діючого законодавства.** Як правильно стверджує А.В. Луначенко, на сьогодні земельні ділянки і права на них, а також міцно пов'язані із земельними ділянками об'єкти (грунт, замкнені водойми, ліс, багаторічні плодові насадження, будинки, будівлі, споруди тощо), переміщення яких без шкоди їх призначенню неможливе, перебувають в обігу неподільно, якщо інше не передбачено законом [84, с. 215]. Поміж тим, це загалом не запобігає виникненню проблем у правовому регулюванні відносин, що аналізується. Відтак, поряд з проблемами, викликаними особливостями законодавства, що діяло раніше, виникають також проблеми, викликані недосконалістю правового регулювання, яке здійснюється вже діючим законодавством.

До таких проблем, наприклад, можна віднести питання переходу прав користування земельною ділянкою до осіб, які не вправі користуватися земельними ділянками на тих же правових підставах, що їх мав попередній землекористувач (власник об'єктів нерухомого майна).

Так, ч.2 ст.92 ЗК містить виключний перелік суб'єктів, які можуть використовувати земельні ділянки державної та комунальної власності на праві постійного користування. Відтак, інші особи, крім зазначених, відповідно до діючого законодавства не вправі набувати прав постійного користування земельними ділянками. У зв'язку з цим виникає питання щодо характеру того права, яке вони набувають при придбанні об'єктів нерухомого майна, які знаходяться на земельних ділянках, наданих у постійне користування.

На думку А.М. Мірошниченка, ч. 2 ст. 120 ЗК є спеціальною по відношенню до ст. 92 ЗК, яка обмежує коло суб'єктів права постійного користування земельними ділянками. Таким чином, якщо набувачем будинку, будівлі або споруди є суб'єкт, не згаданий у ст.92 ЗК, до нього все-

рівно переходить право постійного користування, що в подальшому може бути оформлене державним актом [97, с. 315].

На наш погляд, з такою думкою необхідно погодитися. На сьогодні права постійного користування мають не лише особи, зазначені у ст.92 ЗК, а й інші особи, які набули їх до набрання чинності діючим ЗК (зокрема, і фізичні особи), однак відповідно до п. 6 розділу X «Перехідні положення» ЗК ще не переоформили у встановленому порядку право власності або право оренди на них. Відтак, набуття прав постійного користування іншими, ніж ті, що зазначені у ст.92 ЗК, особами жодної шкоди для суспільних відносин не завдасть. При цьому, на наш погляд, новий землекористувач не буде зацікавлений у оформленні ним права оренди земельної ділянки з огляду на те, що право постійного користування для особи є більш сприятливим, оскільки, на відміну від права оренди, не обмежуватиметься жодним строком. Та і земельний податок, який сплачують суб'єкти права постійного користування, зазвичай нижчий за розмір орендної плати.

Ще одна група проблем у правому регулюванні досліджуваного питання пов'язана з оформленням новим власником об'єктів нерухомого майна прав користування земельною ділянкою, які йому перейшли від попереднього землекористувача, та процедури цього оформлення. Сутність проблеми, на наш погляд, полягає у моменті виникнення прав нового землекористувача – є цим моментом момент державної їх реєстрації, як це передбачено ст.125 ЗК, чи момент набуття прав власності на об'єкти нерухомого майна, з яким ст.120 ЗК, ст.377 ЦК чи ст.7 Закону «Про оренду землі» пов'язує перехід прав на земельні ділянки.

Проаналізувавши випадки переходу прав землекористування при переході прав власності на об'єкти незавершеного будівництва, В.В. Носік зазначає, що імперативний характер ст.120 ЗК означає, що органи державної влади і місцевого самоврядування не можуть відмовити у наданні новому власнику об'єктів незавершеного будівництва і зобов'язані відповідно до статей 123, 124 та інших статей ЗК України виконати всі юридично значимі

земельно-процесуальні дії щодо надання набувачеві таких об'єктів земельної ділянки за належним цільовим і функціональним використанням [108, с. 121]. Названа імперативна норма, на думку В.В. Носіка, є юридичною гарантією захисту суб'єктивних земельних прав осіб, які набувають право власності на об'єкти незавершеного будівництва. Адже у разі відмови органу державної влади чи місцевого самоврядування від передачі земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності новому власнику об'єктів незавершеного будівництва у користування на тих самих умовах і в тому ж обсязі, що були у попереднього землекористувача, який розпочав і не завершив будівництво, набувач має гарантоване законом право звернутися до суду з вимогами про зобов'язання передати йому земельну ділянку відповідно до закону та договору оренди землі [108, с. 121].

Вважаємо правильною думку В.В.Носіка щодо наявності у органу влади чи місцевого самоврядування імперативного обов'язку, однак вважаємо необхідним уточнити цей обов'язок. Оскільки ст.120 ЗК містить положення саме щодо переходу прав на земельну ділянку, то придбання особою об'єкту нерухомого майна, що на ній знаходиться, вже свідчить про виникнення у набувача такого об'єкта прав на земельну ділянку у момент набуття прав власності на об'єкт нерухомого майна. Відтак обов'язок державних органів чи органів місцевого самоврядування у таких випадках полягає не в передачі цій особі земельної ділянки у користування, а лише у сприянні в оформленні у неї вже існуючих прав користування, що виникли в момент набуття прав власності на об'єкт нерухомого майна.

Частина 3 ст.7 Закону «Про оренду землі» передбачає, що до особи, якій перейшло право власності на житловий будинок, будівлю або споруду, що розташовані на орендованій земельній ділянці, також переходить право оренди на цю земельну ділянку. Договором, який передбачає набуття права власності на житловий будинок, будівлю або споруду, припиняється договір оренди земельної ділянки в частині оренди попереднім орендарем земельної ділянки, на якій розташований такий житловий будинок, будівля або

споруда. Таким чином, як вбачається з цього положення Закону «Про оренду землі», в момент набуття прав власності на об'єкти нерухомого майна договір оренди земельної ділянки припиняється не повністю, а лише частково – в частині оренди її попереднім орендарем. У зв'язку з цим доцільно було б оформляти права нового орендаря не шляхом укладення договору оренди, а шляхом оформлення або ж змін до попереднього договору або ж взагалі передбачити оформлення їх виключно реєстраційним актом органу державної реєстрації речових прав.

З метою уникнення різного роду правових проблем, які виникають при переході прав на земельні ділянки та об'єкти нерухомого майна, які на них знаходяться, у науці земельного та цивільного права пропонується вирішення проблеми на основі втілення ідеї єдності об'єкту (земельної ділянки та нерухомого майна, що на ній знаходиться). Так, на думку С.Б. Розновської, для того, щоб об'єкт став єдиним, необхідно, щоб переуступка прав на нього могла здійснюватися винятково одним актом. Можливість передачі будинку й земельної ділянки двома актами уможливорює розрив у часі між двома угодами, й у цей період власність на землю і будинок не буде збігатися, що свідчить про роздільність об'єктів [126, с. 278].

Не дивлячись на те, що на сьогодні в багатьох випадках перехід прав на земельну ділянку (як правило, права власності) та прав власності на нерухоме майно, що на ній знаходиться, фактично досить часто збігається у часі (здійснюється єдиним договором, на підставі якого надалі одночасно здійснюються й реєстрація прав, що виникли) запровадити такий стан щодо всіх випадків переходу прав не є можливим. Як правильно стверджує Т.Г. Ковальчук, землі, земельні ділянки не можна розглядати виключно як об'єкт майнового характеру, а отже, в умовах диференціації правового регулювання, не можна об'єднувати в єдиний об'єкт правової регламентації земельні ділянки і нерухоме майно. При цьому, навіть для того, щоб реалізувати таку можливість, недостатньо буде уніфікації прав на земельну ділянку та нерухомого майна, що на ній знаходиться, а також запровадження

єдиного акту переуступку прав, як про те зазначає С.Б. Розновська [126, с. 278]. Для цього необхідно запровадити повністю єдиний правовий режим набуття суб'єктами правовідносин прав на земельні ділянки та об'єкти нерухомого майна, що на них знаходяться, незалежно від будь-яких особливостей цих суб'єктів. З огляду на це, положення законодавства, що встановлюють окремі випадки неможливості набуття певними суб'єктами правовідносин (наприклад, іноземцями), певних прав власності на земельні ділянки, виглядають необґрунтованими, принаймні у випадках, коли закон дозволяє використання на праві власності об'єктів нерухомості, розташованих на земельних ділянках.

Відповідно до ч.5 ст.120 ЗК у разі набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду фізичними або юридичними особами, які не можуть мати у власності земельних ділянок, до них переходить право користування земельною ділянкою, на якій розташований жилий будинок, будівля або споруда, на умовах оренди. Відтак, у таких випадках законодавство допускає фактично можливість дроблення права власності на об'єкти нерухомого майна та земельну ділянку під ними, наслідком чого, знову ж таки, є знаходження цих об'єктів на земельній ділянці, що не належить власнику об'єкту нерухомого майна на титулі права власності. Причиною цього є саме різний правовий режим набуття прав власності на об'єкти нерухомого майна та земельні ділянки.

Цивільне законодавство сьогодні містить випадки запровадження єдиного об'єкту, яким є земельна ділянка та жилий будинок, що на ній знаходиться. Таким об'єктом згідно зі ст.381 ЦК є садиба. У разі відчуження житлового будинку вважається, що відчужується вся садиба, якщо інше не встановлено договором або законом (ч. 2 ст. 381 ЦК). При цьому ще більш важливо, що відносно жилих будинків та земельних ділянок під ними запроваджено єдиний правовий режим набуття суб'єктами прав на них, оскільки жодних винятків щодо переходу прав на земельну ділянку від попереднього правоволодільця при набутті прав на жилий будинок

законодавство не містить. Щодо інших об'єктів нерухомого майна уніфікація правових режимів набуття земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна, що на них знаходяться, не знайшла своєї подальшої реалізації у законодавстві. Без цього, ідея єдиного об'єкту є досить вразливою.

Крім того, необхідно також зазначити, що законодавство на сьогодні хоча й стимулює одночасну реєстрацію прав власності на об'єкти нерухомого майна та прав на земельні ділянки, на яких вони знаходяться (в цьому випадку відповідно до ч.1 ст.16 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» така реєстрація може відбуватися навіть на підставі однієї заяви), поміж тим, допускає реєстрацію таких прав без реєстрації прав на земельну ділянку (ч.3 ст.4 Закону). У зв'язку з цим момент реєстрації речових прав на земельні ділянки та об'єкти нерухомого майна, які на них знаходяться, може не співпадати.

У Тимчасовому порядку передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві, затвердженому рішенням Київської міської ради від 28 лютого 2013 року № 63/9120, зазначені нами проблеми правового регулювання питань набуття прав на земельні ділянки у разі набуття прав власності на об'єкти нерухомого майна, що на них знаходяться, майже не врегульовуються.

Так, пунктом 15 статті 2 цього Порядку лише передбачається, що у разі набуття зацікавленою особою права власності на житловий будинок, будівлю або споруду, розміщені на земельній ділянці, яка перебуває в користуванні іншої особи, оформлення прав на відповідну земельну ділянку здійснюється з урахуванням положень статей 79-1, 116, 120 ЗК України. Зазначене є цілком виправданим з огляду на те, що проблеми, зазначені нами, потребують свого законодавчого врегулювання та не можуть регулюватися локальними актами органів місцевого самоврядування. Поміж тим, вважаємо, що оформлення прав на земельні ділянки в таких випадках повинне здійснюватися не лише з урахуванням положень статей 79-1, 116, 120 ЗК України, а й земельного законодавства, яке на даний час вже втратило чинність, оскільки на підстав

цього законодавства могли виникнути права на земельну ділянку, що існують зараз і потребують оформлення.

## **2.5. Повноваження та взаємовідносини органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування**

Управління у сфері земельних ресурсів, у т.ч. управління та перерозподіл шляхом надання в користування земель комунальної власності, у своїй сукупності складає систему дій, діяльність багатьох органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Будь-яка діяльність – це система, яка є комплексом взаємодіючих елементів [3, с. 384], система, що містить специфічні елементи та зв'язки, які утворюють системну якість [8, с. 38].

Вважаємо, що діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання земель комунальної власності у користування також можна розглядати як певну систему, яка містить специфічні елементи та зв'язки. Такий підхід щодо розуміння цієї діяльності дозволяє більш повно та якісно дослідити особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у процедурі набуття прав користування земельними ділянками. Саме виходячи з цього й вважаємо за необхідне розглянути цю діяльність.

***Правова природа повноважень з розпорядження землями комунальної власності.*** В силу положень ст.ст.12, 80, 83, 118, 122 та ін. ЗК розпорядження землями комунальної власності покладено на місцеві ради. Відповідно до п. 34 ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ці повноваження місцеві ради повинні здійснювати виключно на їх пленарних засіданнях.

При цьому проблемним залишається питання про визначення правової природи цих повноважень, зокрема, чи можуть вони вважатися владними.

У своєму рішенні від 01.04.2010 року Конституційний Суд вказав, що відповідно до пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 ЗК до повноважень сільських, селищних, міських рад належить розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у

власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності. Конституційний Суд України вважає, що ці повноваження охоплюються зазначеним у статті 143 Конституції України поняттям «інші питання місцевого значення», а тому при їх здійсненні сільські, селищні, міські ради виступають як суб'єкти владних повноважень, які реалізують розпорядчі та інші функції [162]. Ще до прийняття даного рішення висловлювалися думки, за якими розпорядження земельним фондом має вважатися управлінням [60, с. 199].

Втім, такий підхід оцінюється в правовій доктрині неоднозначно і піддається критиці [95, с. 377-379]. Більш того, навіть після прийняття згаданого рішення Конституційного Суду України господарські суди, а також по окремим справам – і суди інших юрисдикцій, продовжували дотримуватися підходу, за яким відповідні повноваження органів місцевого самоврядування не вважаються владними, з огляду на що спори щодо їх здійснення не повинні розглядатися адміністративними судами.

Так, пп. 1.2.2 постанови Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних правовідносин» від 17.05.2011 №6 передбачає, що органи місцевого самоврядування у правовідносинах щодо розпорядження земельними ділянками ... комунальної власності (наданні земельних ділянок в користування, в тому числі прийнятті відповідних рішень) вступають з юридичними та фізичними особами у цивільні та господарські правовідносини, у яких «територіальні громади є рівними учасниками земельних відносин з іншими юридичними та фізичними особами, у тому числі з суб'єктами підприємницької діяльності». Таким чином, справи у відповідних спорах за відповідності складу сторін спору ст.1 Господарського процесуального кодексу України підвідомчі господарським судам [221].

З висловленою позицією варто погодитися. При аналізі даного питання, на наш погляд, не можна вважати публічний характер діяльності органів

місцевого самоврядування, у т.ч. у питаннях розпорядження землею, достатньою підставою для висновку про те, що ці органи діють як суб'єкти владних повноважень.

В усталеному у доктрині розумінні публічний інтерес – це визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить гарантією її існування й розвитку [142, с. 55]. Публічні інтереси завжди знаходять своє вираження у правових нормах в результаті усвідомлення їх державою, чим забезпечується їх охорона. Таким чином, публічні інтереси є суспільними, визнаними державою і врегульовані правом [82, с. 79].

Втім, це не означає, що при реалізації таких публічних інтересів органи місцевого самоврядування завжди діють як суб'єкти владних повноважень. Для визначення правової природи актів місцевих рад щодо розпорядження землями комунальної власності, у т.ч. щодо передачі їх в оренду, буде корисним порівняти їх із прийняттям аналогічних рішень приватними власниками щодо розпорядження їхніми землями.

Громадяни та юридичні особи – суб'єкти права приватної власності на землю приймають рішення про передачу ділянки в оренду самостійно, не оформляючи його жодними документами. Прийняття рішень про передачу в оренду земельних ділянок – юридичними особами – суб'єктами права приватної власності на землю залежить від організаційно-правової форми цієї особи й порядку управління останньою, закріпленого в її установчих документах – статуті чи установчому договорі [129, с. 69]. Таке рішення може бути прийнято, наприклад, загальними зборами акціонерного товариства, причому можлива ситуація, коли в силу закону юридична особа має певний обов'язок надати земельну ділянку в користування (наприклад, в силу укладеного попереднього договору). Втім, вважати, що у даному випадку має місце здійснення владних повноважень, вочевидь, не можна. Аналогічно, немає підстав для такого висновку і у разі, коли розпорядження здійснюється землями комунальної власності. Загалом необхідно погодитися

з думкою В.Д. Сидор, що органи місцевого самоврядування виступають в земельних правовідносинах в двох якостях: суб'єкта господарської діяльності і суб'єкта влади. У якості суб'єкта господарської діяльності органи місцевого самоврядування, як і будь-який інший власник, самостійно володіють, користуються і розпоряджаються землями комунальної форми власності відповідно до чинного законодавства. У якості суб'єкта влади, органи місцевого самоврядування беруть участь в межах своєї компетенції в правовому регулюванні земельних відносин [131, с. 83].

*Взаємодія місцевих рад із іншими органами та зацікавленими особами у процесі надання земельних ділянок комунальної власності у користування.* В процедурі набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками досить часто беруть участь органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (окрім місцевих рад, які, власне, приймають рішення щодо розпорядження земельними ділянками комунальної власності). Зазначене, на наш погляд, є проявом принципу сталого розвитку, який, на думку С.О. Боголюбова, є основою державного управління та включає надання широких повноважень і місцевим органам виконавчої влади, і органам місцевого самоврядування [13, с. 130].

Повноваження у процедурі набуття фізичними та юридичними особами земельних ділянок комунальної власності у користування здійснюють багато різних органів державної виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, державні адміністрації, Державне агентство земельних ресурсів України, Міністерство культури України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна інспекція сільського господарства України, Державна екологічна інспекція України та інші органи.

Зокрема, *Кабінет Міністрів України* у цій процедурі: 1) здійснює погодження при зміні цільового призначення земельних ділянок природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-

культурного, лісогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності; 2) надає дозвіл на проведення розвідувальних робіт на землях заповідників, національних дендрологічних, ботанічних, меморіальних парків, поховань і археологічних пам'яток. До повноважень **районних, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій** належить: 1) погодження проєктів землеустрою щодо відведення земельної ділянки у межах населеного пункту або земельної ділянки за межами населеного пункту, на якій розташовано об'єкт будівництва або планується розташування такого об'єкта (структурні підрозділи у сфері містобудування та архітектури); 2) погодження проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, земельної ділянки, розташованої на території чи в межах об'єкта природно-заповідного фонду або в межах прибережної захисної смуги (орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері охорони навколишнього природного середовища, структурний підрозділ обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища); 3) погодження проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, розташованої на території земель історико-культурного призначення, пам'яток культурної спадщини місцевого значення, їх охоронних зон, в історичних ареалах населених місць та інших землях історико-культурного призначення (орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері охорони культурної спадщини, відповідний структурний підрозділ обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації у сфері охорони культурної спадщини). **Міністерство культури України** як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини здійснює погодження проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, розташованої на території пам'яток культурної спадщини національного значення, їх охоронних зон та охоронюваних археологічних територіях. **Державне агентство лісових**

*ресурсів України* як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, а на території Автономної Республіки Крим – орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань лісового господарства – погоджує проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки лісогосподарського призначення. *Державне агентство водних ресурсів України* як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, а на території Автономної Республіки Крим – орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань водного господарства – погоджує проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки водного фонду. *Державне агентство земельних ресурсів України* як центральний орган виконавчої влади, що здійснює реалізацію державної політики у сфері земельних відносин (його територіальні органи) – погоджує проект землеустрою щодо відведення земельних ділянок усіх категорій та форм власності.

Повноваження та взаємовідносини цих органів залежать від способу набуття особами земельної ділянки у користування.

Так, якщо таке набуття здійснюється щодо вже сформованих земельних ділянок, права на які зареєстровані, то ступінь участі цих органів у набутті прав є мінімальним. Якщо ж таке набуття відбувається в процедурі відведення, пов'язані з виникненням земельної ділянки як об'єкта права власності, то участь відповідних органів у такому процесі є досить активною. Фактично участь цих органів у процесі пов'язується не з виникненням прав користування земельною ділянкою конкретної особи, а з виникненням земельної ділянки як об'єкту права власності.

Діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування у процесі набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками за своїм змістом є проявом державного управління у сфері земельних відносин.

Державне управління в галузі використання та охорони земель може виражатися у двох принципово різних якостях: в управлінні держави –

власника землі як нерухомого майна (господарське управління); в управлінні держави – органу влади, тобто суверена, що володіє територіальним верховенством відносно земель незалежно від форм власності. У першому випадку земля, будучи об'єктом управління, є для державних органів об'єктом їхньої господарської діяльності, у другому – територією, тобто просторовою межею державної влади [55, с. 147-148].

В першому випадку процедури набуття прав користування земельними ділянками беруть участь ті органи, які здійснюють повноваження власника землі, так і ті органи, які здійснюють державне та самоврядне управління у сфері земельних ресурсів. У другому випадку участь органів державної влади та місцевого самоврядування зводиться головним чином до здійснення ними повноважень як суб'єктів влади.

Необхідно погодитися з А.М.Мірошніченком у тому, що у доктрині земельного права терміни (1) «управління у галузі земельних відносин», (2) «державне управління земельним фондом», (3) «державне регулювання земельних відносин» часто використовуються як синоніми [97, с. 333]. З метою дослідження питання щодо участі органів у набутті особами прав користування земельними ділянками необхідно визначитися з цими термінами задля аналізу повноважень державних органів.

Н.Р. Малишева зазначає, що органи державного управління земельним фондом реалізують цілі і завдання управління через функції управління – напрями управлінської діяльності, що мають правовстановлюючий, (правозмінюючий, правоприпиняючий), правозабезпечуючий чи правохоронний характер. Функції державного управління у відповідній сфері розрізняються за різними критеріями: за органами, що їх здійснюють; за місцем і значенням у процесі; юридичними наслідками, які тягне за собою їх здійснення. Відбувається виділення таких функцій державного управління земельним фондом: надання і вилучення земель; моніторинг стану земельних ресурсів і динаміки його змін; ведення державного земельного кадастру; землеустрою; справляння плати за землю; державний контроль за

раціональним використанням і охороною земель; вирішення земельних спорів; притягнення до юридичної відповідальності, тощо [50, с. 201-202].

П.Ф. Кулинич під функціями державного управління землями розуміє види (напрями) діяльності уповноважених органів державної влади щодо забезпечення організації раціонального та ефективного використання і охорони земель. До функцій державного управління відносить моніторинг земель, планування використання земельних ресурсів, нормування та стандартизацію у сфері використання та охорони земель, землеустрій, ведення державного земельного кадастру, здійснення державної реєстрації прав на землю, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [37, с. 394].

Не заперечуючи того, що усі згадані дослідниками функції стосуються управління землями, зазначимо, що частина з них все-таки мають до передачі земель комунальної власності у користування досить віддалене або опосередковане відношення. На противагу, функції землеустрою, ведення державного земельного кадастру та самоврядного контролю за використанням земель комунальної власності, як і реєстрація прав на нерухоме майно (яка дещо виходить за рамки функцій управління у сфері земельних відносин) пов'язані із набуттям земельних ділянок комунальної власності у користування надзвичайно тісно.

Так, у процесі надання земельних ділянок комунальної власності у користування органами державної влади та місцевого самоврядування здійснюється ряд юридично значимих дій – погодження місця розташування об'єкта (ст.151 ЗК), надання дозволів на розробку різних видів документації із землеустрою (ч.3 ст.123 ЗК), погодження проектів землеустрою (ч.4 ст.123, ст.186-1 ЗК).

При цьому на окрему увагу заслуговує питання про надання дозволів на виготовлення технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості). Відповідно до ч.1 ст.123 ЗК, розроблення такої документації здійснюється на підставі

дозволу, наданого, зокрема, «органом місцевого самоврядування, відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу». З урахуванням положень п.34 ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна зробити висновок, що дозвіл повинен надаватися на сесії місцевої ради.

Втім, на практиці подібні дозволи часто надаються міськими, сільськими, селищними головами, їх заступниками або секретарями місцевих рад. Наприклад, ч.1 ст.14 Тимчасового порядку передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 28.02.2013 №63/9120 передбачає, що «дозвіл Київської міської ради на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), право комунальної власності територіальної громади міста Києва на яку зареєстровано, надається у формі доручення Київського міського голови або заступника міського голови - секретаря Київської ради на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)». Подібне регулювання та практика існують і в багатьох інших населених пунктах.

Доцільність подібного підходу не викликає жодних сумнівів. Загалом, сама стадія надання дозволу на розробку технічної документації у сучасних умовах виглядає взагалі зайвою. Попри те, що можуть існувати певні сумніви щодо того, що практика надання дозволів не на пленарних засіданнях сесій рад не повної мірою відповідає п.34 ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відзначимо, що, на наш погляд, навіть у разі, якщо вважати такі сумніви справедливими, на законність остаточного прийнятого рішення про формування та надання земельної ділянки вказане порушення закону (якщо погодитися, що воно все-таки є), ніяк не впливає. В свою чергу, це зайвий раз свідчить, що сама по собі вимога отримання дозволу є зайвою.

З іншого боку, в багатьох населених пунктах існує практика погодження органами місцевого самоврядування (насамперед, виконавчими органами або їх підрозділами), проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок. Наприклад, ч.5 ст. 9 Тимчасового порядку передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві передбачено, що «при визначенні меж та розмірів об'єкта землеустрою під час розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки розробник такого проекту, якщо інше не визначено умовами договору між зацікавленою особою та розробником, з метою здійснення контролю за використанням і охороною земель комунальної власності територіальної громади міста Києва узгоджує проектні межі та розмір земельної ділянки з Департаментом земельних ресурсів шляхом проставлення відповідної відмітки на матеріалах геодезичних вишукувань та землевпорядного проектування». Таке погодження законом не передбачене, втім, вбачається, що вимоги Тимчасового положення закону не суперечать. Погодження може бути доцільним з точки зору забезпечення належної якості відповідної документації із землеустрою. Інша справа, що його відсутність сама по собі не може бути перешкодою для переходу до наступних стадій процедури надання земельних ділянок у користування.

Т.В. Лісова вказує на те, що земельний кадастр в Україні повинен бути тільки державним, оскільки його відомості і документи, які він містить, - це державний інформаційний ресурс, база для реєстрації права власності на землю та нерухомість [123, с. 359; 83, с. 104]. Зазначена думка видається досить спірною.

Так, не можна не погодитися, з тим, що дані земельного кадастру є інформаційним ресурсом, базою для реєстрації права власності на землю та нерухомість. Поміж тим, це зовсім не означає того, що земельний кадастр має бути виключно державним.

Починаючи з 1992 року місцеві ради фактично здійснювали функції, пов'язані з веденням земельно-кадастрової документації, автоматизованої

системи державного земельного кадастру, а тому мають відповідний досвід, матеріальну базу і фахівців. Як свідчить практика багатьох років, саме місцеві ради наділені достатнім обсягом організаційних та фінансових можливостей здійснювати весь спектр функцій, пов'язаних із веденням земельно-кадастрової документації.

Так, у місті Києві створено та належним чином функціонує свій міський земельний кадастр, правовою основою для ведення якого на даний час є рішення Київської міської ради «Про ведення міського земельного кадастру» від 18.04.2013 № 194/9251. Міський земельний кадастр забезпечує збирання, оброблення, аналіз, моделювання, постачання геопросторових даних і відображає черговий стан використання та охорони земель комунальної власності територіальної громади та інших земель міста Києва. Ведення міського земельного кадастру покладено на Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (п.2 вказаного рішення).

На даний час Київський міський земельний кадастр функціонує як автоматизована система, яка відповідає вимогам як ЗК, так і Закону України «Про Державний земельний кадастр». Аналогів такої системи в Україні немає. Її розробка здійснена Департаментом земельних ресурсів виконавчого органу Київради за кошти міського бюджету. Завдяки цьому у місті Києві продовж вже багатьох років відсутні суперечки щодо «накладення» земельних ділянок, відсутні прецеденти щодо подвійної видачі документів на одну і ту саму земельну ділянку, жодного разу не втрачалася інформація. Система була та є запорукою захисту прав власників, землекористувачів, орендарів та інтересів територіальної громади міста Києва.

Також Київський міський земельний кадастр впродовж вже більше десяти років виконував і фіскальну функцію. Інформація, яка містилася у системі земельного кадастру міста Києва, використовувалася органами податкової служби для нарахування та контролю за справлянням земельного податку та орендної плати за землю. Така взаємодія забезпечувала щорічні

надходження від плати за землю в м. Києві на рівні 2 млрд. гривень, що становило в останні роки 20 % від загальної суми надходжень від плати за землю в цілому по державі та є найбільшими надходженнями серед усіх регіонів України. На наш погляд, недоцільною є втрата таких надбань.

Безумовно, створення та функціонування такого міського кадастру потребує додаткового фінансування. Діяльність із ведення міського земельного кадастру характеризується значною мірою паралелізмом по відношенню до ведення державного земельного кадастру. Втім, створення такого кадастру – вимушений крок, на який пішла територіальна громада, оскільки потреби управління земельними ресурсами в місті Києві даними державного земельного кадастру не забезпечуються. Не в останню чергу це сталося через те, що від ведення державного земельного кадастру виконавчі органи місцевого самоврядування були усунуті. Звідси логічно випливає пропозиція покласти ведення державного земельного кадастру на органи місцевого самоврядування – принаймні у разі, якщо вони організаційно та кадрово готові до цього (як, наприклад, у місті Києві та інших великих містах, де створені спеціальні «земельні» підрозділи у складі виконавчих органів місцевих рад). Серед іншого, це дозволить уникнути необхідності створення місцевих земельних кадастрів.

Прийняття Закону «Про державний земельний кадастр» тягне за собою негативні наслідки для місцевого самоврядування, адже порушуються права представницьких органів територіальних громад щодо ведення земельного кадастру. Як наслідок, це створить ситуацію повного усунення рад від інформації про основу місцевого самоврядування – землю та призведе до недофінансування ведення земельного кадастру та затягування виконання кадастрових робіт.

Вважаємо, що лише закріплення функції ведення земельно-кадастрової документації (із розширенням переліку її відомостей і документів) за сільськими, селищними та міськими радами відповідатиме проголошеному в Україні курсу на децентралізацію функцій державного управління.

На окрему увагу заслуговує питання про виділення такої функції управління, як розподіл-перерозподіл земель, яка, здавалося б, має найбільш тісний зв'язок із наданням земель комунальної власності у користування. На наш погляд, розподіл та перерозподіл земель, звичайно, при наданні земель комунальної власності в користування здійснюється, втім, відповідну діяльність недоцільно відносити до управлінської.

Ця діяльність фактично є різновидом управління майном, повноваження щодо чого належить власникам. Відтак, вважаємо, що управління земельним фондом як різновидом майна здійснюють не лише державні органи, а й інші землевласники. Прийняття власником рішення щодо передачі земельної ділянки чи її частини в оренду фактично є проявом управління земельним фондом.

*Спрощення процедури надання земельних ділянок комунальної власності у користування та підвищення її прозорості.* Одним із напрямків підвищення ефективності механізму реалізації земельних прав є оптимізація земельного законодавства, яка полягає у вдосконаленні механізму надання земель комунальної власності у користування і створенні правових передумов для найбільш результативного використання земельних прав [132, с. 38].

На даний час ЗК та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносять вирішення цілої низки процедурних питань, пов'язаних із передачею земельних ділянок комунальної власності у користування, до відання сесії місцевої ради. Так, при наданні земельної ділянки в порядку відведення місцева рада повинна прийняти рішення про а) погодження питань, пов'язаних із викупом земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності (ст.151 ЗК), що передбачає подальшу передачу викуплених ділянок у користування, б) надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (ч.3 ст.123 ЗК), в) власне надання земельної ділянки в користування, затвердження проекту землеустрою та про вилучення земельних ділянок у

землекористувачів (ч.ч.6, 10 ст.123 ЗК). При цьому п.34 ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» фактично вимагає вирішувати всі ці питання на пленарних засіданнях рад.

Як вже зазначалося вище, принаймні від погодження частини «питань, пов'язаних із викупом земельних ділянок», та від надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки доцільно було б відмовитися взагалі (звісно, шляхом внесення відповідних змін до закону). Проте якщо така пропозиція не буде прийнята, певним компромісним варіантом могло б бути віднесення значної частини рішень, що приймаються у процедурі надання земельних ділянок в користування, до відання міського (сільського, селищного) голови, його заступника або секретаря ради. Це дозволило б істотно (і цілком виправдано) скоротити процедуру надання земельних ділянок у користування.

Подібне вирішення проблеми обтяжливості процедури надання земельних ділянок в користування застосовувалося раніше у багатьох населених пунктах. Втім, без внесення відповідних змін до ЗК та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» законність такого підходу є, м'яко кажучи, дискусійною. З іншого боку, на наше переконання, описані відхилення від процедури, передбаченої законом, не впливають на законність прийнятого остаточного рішення щодо надання земельної ділянки в користування.

Окрім спрощення процедури надання земельних ділянок у користування, важливо також забезпечити прозорість у цих відносинах [106, с. 472-473], а також зручність донесення інформації до суб'єктів земельно-процесуальних правовідносин. Досить значний обсяг робіт із забезпечення прозорості у земельних відносинах вже зроблено.

Так, безумовно, надзвичайно важливий кроком у цьому напрямку було відкриття з 1 січня 2013 року доступу до Національної кадастрової системи, одним з важливих елементів якої є публічна кадастрова карта. Саме через неї фізичні та юридичні особи отримують доступ до кадастрової інформації.

Крім того, ст.12 ЗК передбачає, що до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст віднесено інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок.

На реалізацію цих положень ЗК, на наш погляд, прозорість відносин щодо надання земельних ділянок у користування може бути досягнута, зокрема, і шляхом відкриття у відкритому доступі через мережу Інтернет автоматизованих систем діловодства, що існують принаймні у великих населених пунктах, де зацікавленим особам особливо важко дізнаватися про стан розгляду питань, пов'язаних із наданням земельних ділянок комунальної власності в користування. Можливо, доцільно передбачити також належне функціонування спеціального реєстру, в якому особа, маючи необхідні паролі доступу (або ж навіть без використання будь-яких паролів), могла б відслідковувати поточний стан вирішення того чи іншого питання. Зазначеного, на наш погляд, можна було б досягнути у межах реалізації Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» [175]. Поміж тим, як правильно зазначає Д.В. Санніков, Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» у якості напрямку розвитку інформаційного суспільства в Україні передбачає створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів на основі врахування національних, світоглядних, політичних, економічних, культурних та інших аспектів розвитку України, втім, на жаль, на сьогодні дане положення Закону не реалізоване, жодних процесуальних норм, які направлені на втілення зазначеного, не існує.

На наш погляд, проблема прозорості у земельних відносинах щодо земельних ділянок тісно пов'язана з проблемою прозорості містобудівної документації, насамперед, генерального плану населеного пункту, оскільки саме у цьому документі закріплений режим використання земель, призначених для містобудівних потреб, і цілий ряд інших, ключових для

територіальної громади, питань. У забезпеченні доступності для громадськості генеральних планів впродовж тривалого часу існували суттєві правові проблеми.

Так, згідно з ч.11 ст.17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» в редакції, що діяла до 19.04.2014 року, загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу, крім частини, що становить державну таємницю та належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до законодавства. Зазначена частина може включатися до складу генерального плану населеного пункту як окремий розділ.

Поміж тим, у багатьох населених пунктах України не дотримувалися вимоги цього Закону щодо включення тієї частини генерального плану, яка містить державну таємницю, до нього як окремого розділу. Відтак, досить часто увесь генеральний план набував ознак таємного та отримував відповідний гриф «для службового користування». Ускладнювала правозастосовну практику й та обставина, що наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 06.06.2011 № 68 «Щодо затвердження переліку відомостей, що становлять службову інформацію» [210] до таких відомостей відносив плани міст, зроблені у певному масштабі (в якому фактично зроблені генеральні плани багатьох міст в Україні).

Через те, що, наприклад, зазначене Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України відносило генеральні плани (карти аналітичного і проектного змісту, виконані у встановленому масштабі, які є частиною генеральних планів) до конфіденційної інформації, що є власністю держави, аналогічно діяли і місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Таким чином, як зазначалось у науковій літературі, змушені констатувати, що доступ до

генеральних планів на практиці додатково обмежується у зв'язку з присвоєнням даному виду інформації грифу «для службового користування» на рівні локальних нормативно-правових актів [23, с. 207].

Безумовно, треба погодитися з думкою, що це було незаконним. Оскільки гриф «для службового користування» на таких планах не передбачений на рівні закону, як того вимагає Конституція України та ч. 3 ст. 30 Закону України «Про інформацію», він був незаконним. Відтак, наприклад, згаданий вище наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України був такими, що не відповідав Конституції України. Важливою віхою завершення відкриття генеральних планів населених пунктів для громадськості стало те, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 27.03.2014 № 1170-VII ч.11 ст.17 «Про регулювання містобудівної діяльності» була викладена в новій редакції, яка передбачила, що матеріали генерального плану населеного пункту не можуть містити інформацію з обмеженим доступом та бути обмеженими в доступі. Відтак, було цілком обгрунтовано передбачено повну відкритість генеральних планів для громадськості, що на наш погляд, надасть нового імпульсу у розвитку земельних відносин, що виникають при забудові населених пунктів.

***Проблема невизначеності меж населених пунктів.*** Ще однією проблемою, яка ускладнює ефективність правового регулювання процедури набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками, є проблема невизначеності меж населених пунктів, через що виникають правові суперечки щодо органів, уповноважених вирішувати відповідні питання, а також їх компетенції.

Згідно зі статистикою Державного агентства земельних ресурсів України в Україні налічується 29795 населених пунктів, з яких встановлено межі лише в 17434 з них, що складає 58,5 % від їх загальної кількості [70, с. 24].

Зокрема, наприклад, межі міста Києва також остаточно не визначені. На сьогодні, проект щодо встановлення меж м.Києва не погоджений окремими сільськими, селищними чи міськими радами Київської області, території яких безпосередньо прилягають до межі м.Києва (зокрема, проект щодо встановлення меж м.Києва не погоджений Козинською селищною радою Обухівського району, Ходосівською сільською радою Києво-Святошинського району, Вишгородською міською радою Вишгородського району, Гнідинською сільською радою Бориспільського району, Броварською міською радою).

Як свідчить практика, у зв'язку з цим можуть виникати досить гострі правові спори між різними суб'єктами права з земельних питань, в основі яких фактично лежать правові конфлікти між територіальними громадами тих чи інших населених пунктів щодо території населених пунктів. Найбільш цікавим з них, на наш погляд, був спір між територіальними громадами міста Києва та селища Коцюбинське, що втілювався у чисельних судових справах, а передумовою цих спорів, вважаємо, було недостатнє правове регулювання питання розмежування територій населених пунктів у попередні десятиріччя.

Так, у низці цих справ судами було встановлено, що Указом Президії Верховної ради УРСР від 11.02.1941 року населений пункт Берковець Київського району Київської області віднесено до категорії селищ міського типу та виключено останній зі складу Білицької селищної ради; до складу міста Києва ж увійшли землі, зайняті сучасним жилим масивом Біличі. Також, зазначеним Указом перейменовано смт. Берковець в селище імені Коцюбинського та включено до складу останнього залізничну станцію Біличі. Указом Президії Верховної Ради УРСР «Про віднесення в підпорядкування обласних (промислових) Рад депутатів трудящих міських поселень Української РСР» від 30.12.1962 року смт. Коцюбинське було підпорядковано Ірпінській міській раді і разом із нею було виключено зі складу Києво-Святошинського району Київської області і підпорядковано безпосередньо Київській обласній раді. Указом Президії Верховної Ради

УРСР «Про уточнення найменувань деяких населених пунктів Української УРСР» від 04.01.1965 р. смт. імені Коцюбинського Ірпінської міськради перейменовано в селище Коцюбинське. На даний час селище Коцюбинське є адміністративно-територіальним утворенням, що входить до складу Київської області.

Поміж тим, жодний з цих та наступних нормативних актів не вирішував питання меж селища Коцюбинське, як і меж міста Києва на землях, що межують із селищем Коцюбинським. Безумовно, що за таких обставин виник правовий спір між територіальними громадами міста Києва та селища Коцюбинського, коли Коцюбинська сільська рада розпочала розпоряджатися землями Біличанського лісу, що знаходяться на межі земель населених пунктів. Вирішуючи чисельні спори, адміністративні суди фактично вирішили цей правовий територіальний спір на користь селища Коцюбинське [229]. Не вдаючись, при цьому, в правовий аналіз судових рішень, зазначимо лише те, що спір був вирішений за відсутності офіційно визначених відповідно до законодавства меж не просто населених пунктів, а й територій, що є утвореннями обласного рівня територіально-адміністративного устрою України (міста Києва та Київської області).

Як вбачається з наведеного, невизначеність меж населених пунктів породжує спори щодо компетенції органів державної влади і місцевого самоврядування, зокрема, щодо того органу, який вправі розпоряджатися тією чи іншою ділянкою. При цьому, ця проблема породжує й наступну проблему – проблему розмежування земель державної та комунальної власності. Необхідно погодитися з думкою О.С. Лисанця, що для отримання якісного результату у правовому регулюванні, розмежуванню земель мають передувати роботи щодо встановлення меж населених пунктів та проведення суцільної інвентаризації земель. Встановлення меж населених пунктів потрібно виконувати для визначення територій, на які розповсюджується повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [80, с. 46].

Крім того, на наш погляд, описаний приклад також свідчить про відсутність ефективно діючого правового механізму вирішення спорів, що виникають у зв'язку з визначенням меж населених пунктів. З одного боку, діяльність судів, що, вирішуючи такі спори, фактично встановлюють межі, начебто втручається у повноваження парламенту (див. п.29 ч.1 ст.85 Конституції України). З іншого боку, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що існують у державі (ст.124 Конституції України), а Верховна Рада України не має повноважень щодо вирішення спорів. Таким чином, необхідно дуже чітко розділяти випадки, де йдеться про встановлення нових меж, а де – про вирішення спорів відносно існуючих меж. При цьому, на наш погляд, вирішуючи такі спори для випадків, коли межі колись були встановлені (хоча, можливо, і не збереглися в натурі та неадекватно відображені на картографічному матеріалів) суд, здійснюючи правосуддя, може бути змушений визначати межі практично на власний розсуд. Вбачається, що для таких ситуацій необхідне спеціальне правове регулювання на зразок положень ст.107 ЗК, втім, уникаючи техніко-юридичних недоліків формулювання цієї статті [97, с. 282-283].

***Взаємодія органів місцевого самоврядування та виконавчої влади між собою.*** В ефективному правовому регулюванні процедури надання земельних ділянок у користування важливого значення набуває питання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою.

Втім, на практиці така взаємодія далеко не завжди є ефективною. Періодично виникають конфлікти і розбіжності між органами виконавчої влади, що часто переслідують відомчі інтереси, та органами місцевого самоврядування, що представляють територіальні громади.

У містах Києві, Севастополі, Сімферополі, Харкові, Миколаєві, Чернівцях та деяких інших міських радами створені управління (департаменти) земельних ресурсів поза межами єдиної системи органів земельних ресурсів, які перебравли на себе функції центрального органу

виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Це призводить до виникнення конфліктів та колізій компетенції [96, с. 337].

У процесі здійснення повноважень підрозділи земельних ресурсів виконавчих органів рад займалися, зокрема, і діяльністю, що охоплюється веденням державного земельного кадастру, оформлюючи права на землю (раніше) та займаючись формуванням земельних ділянок (на даний час). Ці ж функції прагнули здійснювати і місцеві органи земельних ресурсів.

Зокрема, постановою Вищого адміністративного суду України від 20.04.2010 К-8025/09 по справі за позовом Київради до Держземагентства України про визнання протиправним та скасування п.1.4, абз.3, 5, 6, п.1.16, другого речення п.2.14, п.п.3.1, 3.2, 3.10, першого та четвертого речення п.5.2 Інструкції про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право власності на земельну ділянку і право постійного користування земельною ділянкою та договорів оренди землі, затв. наказом Держкомзему України від 04.05.1999 №43 [218] позов було задоволено. Цим самим суд погодився із законністю практики видачі та реєстрації державних актів виконавчими органами місцевих рад.

У спеціальній літературі висловлювалися сумніви щодо коректності прийнятого рішення з посиланням на те, що оспорюване рішення не узгоджувалися зі ст.ст.202, 204 ЗК, які покладали ведення державного земельного кадастру на державні органи земельних ресурсів [97, с. 494-495]. Водночас, безсумнівно, на наш погляд, що у разі покладення відповідних функцій на органи місцевого самоврядування вони будуть здійснюватися більш оперативно та ефективно, і чимало проблем щодо взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування просто відпадуть.

Показово, що Закон України «Про Державний земельний кадастр» (п.11 розд.VII) поклав здійснення повноважень із ведення Державного земельного кадастру на виконавчий орган Київради до 2020 року, проте згодом (04.07.2012) зазначена норма цього Закону була скасована. Слід лише висловити жаль з цього приводу та запропонувати повернути її до Закону.

Негативним правовим явищем, що значно знижує ефективність земельно-правового регулювання в сучасних умовах, є колізія компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, яка є одним з видів юридичних колізій у земельному праві України [61, с. 246]. Причому колізія компетенції спостерігається не лише на рівні правозастосовної, а й на рівні правотворчої діяльності, що ще більше ускладнює процес правозастосування. Як правильно вказує на те Т.О. Коваленко, яскравим прикладом колізії компетенції органів державної влади стало прийняття в 2008 р. постанов Кабінету Міністрів України щодо регулювання земельних аукціонів. Так, Президент України двічі зупиняв постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення земельних аукціонів» від 22 лютого 2008 р. та «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17 квітня 2008 р. як такі, що видані всупереч Конституції України і Земельному кодексу України та з перевищенням повноважень [61, с. 248].

Як зазначає Т.В. Лісова, функції органів земельних ресурсів дублюються іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Слід наголосити на тому, що функції управління землями державної власності на даний час розпорошені між державними органами з питань земельних ресурсів, органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що призводить до численних порушень земельного законодавства [123, с. 354].

На проблеми нечіткого визначення компетенції державних органів у сфері земельних ресурсів вказують також А.А. Матвієць та О.С. Снідевич. Зокрема, вони зазначають, що, виходячи з системного аналізу змісту ст.188 ЗК України, ст.ст.16, 17 Закону України «Про охорону земель», ст.ст.5, 6, 7, 9 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та ст.4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», необхідно чітко розмежовувати повноваження щодо здійснення державного контролю за

використанням та охороною земель та повноваження щодо здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Поміж тим, чіткого розуміння відмінності цих понять немає навіть у практиці Вищого адміністративного суду України [86, с. 119-123]. Зазначене, на наш погляд, ще раз підтверджує існування проблеми недосконалого правового регулювання питання співвідношення компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері земельних ресурсів та необхідності її вирішення.

Ідентифікація проблеми, на наш погляд, чітко вказує на шлях її вирішення – ці функції мають бути зведені воедино, причому, керуючись доцільністю, це має бути зроблено на найнижчому можливому рівні – тобто на рівні органів місцевого самоврядування.

Такий підхід відповідатиме принципу субсидіарності, який діє у законодавстві Європейського Союзу та його окремих країн, за яким повноваження повинні передаватися на більш високий рівень лише у тому випадку, коли нижчий рівень не має економічних, соціальних та інших можливостей для їх реалізації [93, с. 160]. Таким чином, покладення максимальної кількості функцій у процедурі надання земельних ділянок комунальної власності у користування – не лише питання доцільності, але і захід, що впливає із зобов'язань України щодо гармонізації її законодавства із законодавством Європейського Союзу (див. ст.51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами від 14.06.1994).

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

1. До моменту набрання Законом України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо порядку проведення земельних торгів у формі аукціону» від 05.07.2012 № 5077-VI чинності загальнодержавне регулювання відносин із проведення земельних торгів було відсутнє. За таких умов практика надання земельних ділянок у користування із земель державної чи комунальної власності на конкурентних засадах не набула значного свого поширення в Україні.

2. Регулювання відносин щодо добору земельних ділянок, у т.ч. комунальної власності, для проведення аукціону є вкрай невдалим, зокрема, незрозумілі мотиви для включення до закону вимоги визначення переліку земельних ділянок, права на які виставляються на земельні торги. Потреби у спеціальному регулюванні відносин із добору земельних ділянок для передачі їх в користування (а так само, і для продажу) взагалі не вбачається.

3. Істотною помилкою є прив'язка стартової ціни земельної ділянки, що виставляється на аукціон, до повної суми експертної грошової оцінки речових прав на земельні ділянки. Ціна продажу на аукціоні – це і є справжня ринкова ціна, а експертна оцінка – це лише припущення про ймовірну ціну продажу земельної ділянки.

4. Вимога щодо обов'язкового проведення експертної оцінки істотно здорожує і ускладнює підготовку аукціону. Її наслідком є те, що територіальна громада за власні ж кошти зобов'язана створювати собі перешкоди у проведенні аукціону, які доведеться долати за допомогою дій сумнівної законності (маніпуляцій з експертною оцінкою).

5. Винагорода виконавцю торгів не просто законодавчо обмежується, а є фіксованою. Через це при відборі виконавця конкуренція взагалі не може стосуватися його винагороди, і, вочевидь, жодної економії для територіальної громади досягти взагалі не вдасться навіть теоретично. За таких умов варто було б передбачити можливість вибору виконавця на свій розсуд, одночасно

обмеживши максимальний розмір його винагороди. У сукупності це призвело б до істотної економії коштів та часу.

6. Належна публікація оголошення забезпечує необхідну конкуренцію на аукціоні та дозволяє продати речове право або передати в користування земельну ділянку за максимальну, справедливу ціну. За умови належної публікації оголошення відпадає необхідність у прискіпливому регулюванні стартової ціни (або мінімальної) ціни, за якою можливий продаж або передача в користування, відпадає необхідність у встановленні вимог до кількості учасників аукціону та ін.

7. Правила ж про земельні аукціони не просто прямо передбачають необхідність реєстрації (вірніше, двох реєстрацій учасників), вони в буквальному розумінні доводять ідею реєстрації до абсурду.

8. Існування гарантійного внеску необхідне для забезпечення добросовісності поведінки учасника аукціону та для створення механізму компенсації витрат організатора та виконавця у разі зриву таким учасником аукціону. Доцільності ж існування реєстраційного внеску немає. Існування реєстраційних внесків – це невиправдана перешкода для участі в аукціоні, яка знижує рівень конкуренції на ньому, а отже – і ціну.

9. ЗК досить детально і дещо надмірно регламентує процедуру проведення аукціону. Таке надмірне регулювання позбавляє його належної гнучкості.

10. Торги на аукціоні є спрямуванням оферт іншій стороні, де всі умови договору визначаються відповідно до зробленого оголошення про аукціон, крім умови про ціну, яку якраз і пропонують учасники на аукціоні. Визначення ж переможця є акцептом його оферти, а в цей момент укладається договір (в усній формі). Укладати після цього ще один письмовий договір доцільності немає. Це лише ускладнює відносини сторін і породжує зайві спори.

11. Перелік винятків з правила про конкурентне набуття прав користування земельними ділянками комунальної власності не обмежується

винятками, вказаними у ч.2 ст.134 ЗК. Без застосування конкурентних засад повинне здійснюватися переоформлення земельних ділянок, наданих у постійне користування, на право оренди, отримання в оренду земельної ділянки під об'єктом незавершеного будівництва. До розширення такого переліку необхідно підходити досить обережно.

12. Формування земельної ділянки є комплексом заходів цивільно-правового та земельно-правового характеру, спрямованого на створення нового об'єкту цивільних прав (земельної ділянки) за рахунок певних земель.

13. Отримання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок ніяк не гарантує прийняття кінцевого позитивного рішення про затвердження проекту і надання земельної ділянки.

14. Процедура погоджень проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок залишається обтяжливою, а її ефективність є дуже сумнівною. Необхідно відмовитися від стадії погодження землевпорядної документації у випадку розробки всіх видів землевпорядної документації, що розробляються при наданні земельних ділянок у користування.

15. Запропоновано відмовитися від дозвільного порядку розробки всіх видів землевпорядної документації, що розробляються при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування.

16. У процедурі набуття прав користування земельними ділянками комунальної власності виникає дві групи спорів – 1) спори, викликані не розглядом упродовж встановленого законодавством строку заяв чи клопотань, пов'язаних з наданням земельних ділянок у користування, та 2) спори, викликані незаконною, на погляд заявників, відмовою органами державної влади чи органами місцевого самоврядування у задоволенні їх заяв чи клопотань.

17. Особливу дискусію в науці та практиці викликає питання про спосіб захисту, що може застосуватися у спорах щодо захисту прав особи у випадку, коли рішенням органу державної влади чи місцевого самоврядування особі відмовлено у задоволенні того чи іншого прохання, зокрема, у наданні

земельної ділянки у користування, а також про те, чи вправі суд самостійно приймати рішення, що входить до компетенції органу місцевого самоврядування.

18. Завершальним етапом набуття права користування земельною ділянкою комунальної власності у окремих процедурах є укладення відповідного договору (наприклад, договорів оренди чи сервітуту), реєстрація земельної ділянки та державна реєстрація речових прав на неї.

19. Попри триваючі дискусії, і в доктрині, і у правозастосовчій практиці утвердилася думка, за якою цивільне законодавство поширюється на земельні відносини.

20. Правильним є те, що органи місцевого самоврядування широко використовують можливості, які надають конструкції зобов'язального користування земельними ділянками комунальної власності, і намагаються нормативно визначати засади, на яких вони надаватимуть зацікавленим особам такі права, зокрема, відповідні процедури.

21. Уступка прав зобов'язального характеру може бути здійснена шляхом вчинення нового правочину того ж виду, який використовувався при встановленні зобов'язального права. При цьому застосовується спеціальне регулювання щодо укладення таких правочинів.

22. Наслідком недоліків у правовому регулюванні відносин набуття прав на земельні ділянки при набутті прав власності на нерухоме майно, що на них знаходиться, у колишньому законодавстві могло бути виникнення такої ситуації, при якій будинок, що належить одній особі, цілком законно знаходиться на чужій земельній ділянці.

## ВИСНОВКИ

1. Порядок набуття прав користування земельними ділянками комунальної власності має свої особливості, викликані як правовим регулюванням відносин комунальної власності в Україні загалом, так і правовим режимом земельних ділянок комунальної власності, зокрема.

2. Набуття земельних ділянок комунальної власності є правовідносинами, що призводять до виникнення права користування земельними ділянками комунальної власності в інших суб'єктів, аніж відповідна територіальна громада. Ці відносини, як правило, є процесуальними за своїм характером та характеризуються специфічним суб'єктно-об'єктним складом, а також особливим набором юридичних фактів – підстав їх виникнення, зміни та припинення.

3. Способи набуття земельних ділянок у користування із земель комунальної власності можна класифікувати за цілою низкою критеріїв, як то, характер набуття права користування, наявність-відсутність конкурентних засад у набутті прав користування, необхідність (відсутність необхідності) формування земельної ділянки, тип права користування, тощо. Процедура набуття права користування земельними ділянками може відрізнитися в залежності від цільового призначення земельної ділянки, її правового режиму або правового режиму розташованих в їх межах об'єктів.

4. Можливість класифікації різних способів (а так само процедур) набуття земельних ділянок комунальної власності у користування за багатьма критеріями означає, що може існувати величезна кількість юридичних складів, необхідних для набуття права користування земельними ділянками комунальної власності.

5. Основні проблемні питання, пов'язані із набуттям земельних ділянок комунальної власності у користування, можна дослідити за кількома найбільш широко використовуваними процедурами: а) набуття речових титулів землекористування на конкурентних засадах; б) набуття речових

титулів користування щодо земельних ділянок без застосування конкурентних засад; в) набуття зобов'язальних прав користування земельними ділянками комунальної власності; г) «вторинне» набуття права користування земельними ділянками комунальної власності.

6. Вирішення питання про те, за яких умов земельні ділянки комунальної власності повинні надаватися у користування, а за яких – відчужуватися, на даний час практично повністю віднесене на розсуд відповідного органу місцевого самоврядування. Вбачається, що проведення земельних торгів з продажу права оренди необхідне у випадках, коли передбачається строкове використання земельних ділянок. Слід різко засудити практику надання в користування земельних ділянок комунальної власності під будівництво певних об'єктів, крім випадків, коли такі об'єкти мають набуватися у комунальну власність.

7. Правовідносини щодо набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками у своїй сукупності регулюються нормами, які мають різну правову природу – як положеннями публічного права (насамперед, земельного чи природоресурсного), так і положеннями приватного права (зокрема, цивільного чи сімейного). Зазначені норми складають зміст системного нормативного утворення – міжгалузевого правового інституту набуття земельних ділянок у користування.

8. Для набуття фізичними чи юридичними особами прав користування земельними ділянками необхідна системна діяльність суб'єктів земельних правовідносин. Така діяльність у своїй сукупності складає свого роду земельний процес, який врегульовується процесуальними нормами земельного права.

9. Існування інституту набуття земельних ділянок у користування як міжгалузевого правового утворення викликане окремими об'єктивно існуючими передумовами. Такими передумовами є конституційно-правові, матеріально-правові та процесуально-правові передумови.

10. Міжгалузевий інститут набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками має такі особливості: а) він має конституційну основу; б) його зміст складають норми земельного, цивільного, господарського, адміністративного, екологічного тощо права; в) цей інститут є процесуальним за своїм змістом.

11. Міжгалузевий інститут набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками у земельному праві є спеціальним та відноситься до особливої частини земельного права. Зміст цього інституту, зокрема, складають ті процесуальні норми земельного права, які врегульовують процес набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками. У зв'язку з цим зазначений інститут також можна визначити як інститут земельного процесуального права.

12. При наданні земельних ділянок комунальної власності на конкурентних засадах доцільно встановити правила, за якими договір мав би укладатися безпосередньо на аукціоні, а сама процедура проведення аукціону була б істотно спрощена. Зокрема, слід відмовитися від встановлення реєстраційного внеску, обох передбачених тепер законом процедур реєстрації, публікації оголошення в паперових засобах масової інформації, багатьох формальних умов до проведення аукціону. Бажаним є і вилучення декларативних та взаємодублюючих положень про проведення земельного аукціону, а також спрощення системи вжитих термінів тощо.

13. Положення ст.33 Закону України «Про оренду землі» доцільно вдосконалити шляхом усунення двозначності щодо моменту, з якого договір вважається поновленим, що є особливо актуальним при оренді земель комунальної власності. Це має бути досягнуто шляхом вилучення із статті всіх посилань на укладення додаткової угоди до договору.

14. Доцільно відмовитися від дозвільного порядку розробки всіх видів землевпорядної документації, що розробляються при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування. Аналогічно, доцільно відмовитися від стадії погодження землевпорядної документації. Це,

звичайно, не означає неможливості органу, що приймає рішення і несе відповідальність за його зміст, проводити консультації та запитувати думку інших органів. Із ст.123 ЗК слід виключити вказівку на існування типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

15. Зміст Типового договору на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.04.2004 № 266, та зміст Типового договору оренди землі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. № 220, свідчать про те, що вони є радше формулярами, які підлягають заповненню, а не договорами з чітко визначеними ними істотними умовами.

16. При встановленні законом вимог до проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок та технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) існуючі зараз формальні вимоги (перелік документів, що включає проект) слід замінити змістовними. Компромісним варіантом може бути істотне зменшення кількості документів, які мають входити до складу проектів землеустрою.

17. Втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, які підлягають сплаті, у т.ч. при наданні в користування земель комунальної власності, слід визнати обов'язковим платежем та ввести до системи оподаткування, що зніме більшість проблем, пов'язаних із стягненням цих платежів.

18. Землі комунальної власності можуть надаватися в користування на різних зобов'язальних титулах, причому як таких, що передбачені в законі, так і таких, що законом прямо не передбачені. Практика регулювання органами місцевого самоврядування відносин щодо надання земельних ділянок в користування на таких титулах закону не суперечить, оскільки в даному випадку власник просто встановлює засади розпорядження своїм майном. Втім, більшість встановлених таким чином процедур щодо надання зобов'язальних прав доцільно спростити.

19. Не дивлячись на те, що на сьогодні в багатьох випадках перехід прав на земельну ділянку (як правило, права власності) та прав власності на нерухоме майно, що на ній знаходиться, фактично досить часто збігається у часі (здійснюється єдиним договором, на підставі якого надалі одночасно здійснюються й реєстрація прав, що виникли) запровадити такий стан щодо всіх випадків переходу прав не є можливим.

20. Необхідно покласти функції з ведення земельного кадастру на виконавчі органи місцевого самоврядування або принаймні передбачити можливість такого покладення у разі, якщо органи місцевого самоврядування висловлюють таку ініціативу, маючи необхідні організаційні, матеріальні та кадрові ресурси.

21. Проблема невизначеності меж населених пунктів ускладнює ефективність правового регулювання процедури набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками. У зв'язку з цим виникають правові суперечки щодо органів, уповноважених вирішувати відповідні питання, а також їх компетенції.

22. Прозорість відносин щодо надання земельних ділянок у користування може бути досягнута шляхом відкриття інформації через мережу Інтернет автоматизованих систем діловодства. Доцільно передбачити належне функціонування спеціального реєстру, в якому особа, маючи необхідні паролі доступу (або ж навіть без використання будь-яких паролів), могла б відслідковувати поточний стан вирішення того чи іншого питання.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

### Спеціальна література

1. Адиханов Ф.Х. Экологический процесс: место в системе экологического права, форма систематизации / Ф.Х. Адиханов // Экологическое право. – М.: Юрист, 2010. – №1. – С. 8-14.
2. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененок – М.: Госюриздат, 1958. – 424 с.
3. Алексеев П.В. Философия: учебник / П.В. Алексеев, А.В. Панин. – М. : Проспект, 1999. – 498 с.
4. Андрейцев В.І. Кодифікація екологічного законодавства : ілюзії, колізії, перспективи / В.І. Андрейцев, М.О. Фролов // Матеріали Міжнародного «Круглого столу» на тему: «Екологічний кодекс України : міфи і реальність». – м. Київ, 12-13 травня 2005 р.
5. Балезин В.П. Правовой режим земель городской застройки / В.П. Балезин. – М. : Госюриздат, 1964. – 194 с.
6. Балюк Г.І. Проблеми формування та становлення ядерного права України: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.06; 12.00.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – 33 с.
7. Барабаш Н.П. Поняття та специфіка правового режиму земель, наданих для користування надрами / Н.П. Барабаш // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – №11. – С. 99-103.
8. Баранов Г.В. Практика и проблема определения понятия деятельности / Г.В. Баранов. Кафедра философии гуманитарных факультетов МГУ им.М.В.Ломоносова. – Рукопись депонирована в ИНИОН АН СССР. – М., 1987.
9. Бахуринська М.М. Деякі проблеми правового регулювання процедури виникнення права на землю в концесійних правовідносинах за законодавством України / М.М. Бахуринська // Земельні відносини і

просторовий розвиток в Україні: матеріали Міжнародної наукової конференції – У двох частинах (Київ, 13-14 квітня 2006 р.) / НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України. – К.: РПВС України, НАН України, 2006. – Ч. I. – С. 188–189.

10. Беляева О.А. Аукционы и конкурсы. Комментарий судебно-арбитражной практики. – М. : Юридическая фирма «Контракт»; Волтерс Клувер, 2010. – 304 с.

11. Бобкова А.Г. Про поняття природних рекреаційних ресурсів / А.Г. Бобкова // Право України. – 2000. - №5. – С.51-54.

12. Возняк Р.П. Земельно-правовий процес / Р.П. Возняк, М.Г. Ступень, Г.Д. Гуцуляк. – Львів, 2006. – 327 с.

13. Земельное право: учеб. для вузов / С. А. Боголюбов, Г. А. Гаджиев, Ю. Г. Жариков и др.; под ред. С. А. Боголюбова. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1998. – 388 с.

14. Бориславський Л.В. Процедура / Л.В.Бориславський // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова ред.) та ін.] – К. : «Укр. Енцикл.», Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 185-186.

15. Брагинский М.И. Договорное право. – Книга вторая: Договоры о передаче имущества / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М. : Статут, 2005. – 797 с.

16. Буракова А.М. Земельні спори із суб'єктом владних повноважень / А.М. Буракова // Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права [текст]: Збірник матеріалів круглого столу (24 травня 2013 року) / за ред. Шульги М.В., Саннікова Д.В. – 2013. – Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Національна академія правових наук України. – 157 с. – С. 67-68.

17. Бусуйок Д.В. Класифікація земельних адміністративних послуг / Д.В. Бусуйок // Часопис Київського університету права. – 2011. - №1. – С.239-245.

18. Бусуйок Д.В. Правове регулювання процедури здійснення державного управління у сфері використання і охорони землі / Д.В. Бусуйок // Часопис Київського університету права. – 2010. - №3 – С. 210-214.
19. Бусуйок Д.В. Правові засади імплементації понять «емфітевзис» та «суперфіцій» у земельне право України: сучасний стан та перспективи розвитку / Д. Бусуйок // Право України. – 2006. – № 8. – С. 102-104;
20. Бусуйок Д. В. Поняття та система прав на землю за земельним законодавством України / Д. В. Бусуйок // Правова держава: щорічник наукових праць. – К.: ІДП НАН України, 2007. – Вип. 18. – С. 414-418.;
21. Бусуйок Д. В. Права на землю: виникнення, здійснення та припинення: методичні вказівки по організації самостійної роботи / Бусуйок Д. В. – К.: КУП НАН України, 2008. – 84 с.
22. Васильев С.В. Энциклопедия гражданского процесса / С.В. Васильев. – Х.: Харьков юридический, 2009. – 816 с.
23. Василюк О. Втаємничення Генеральних планів у контексті доступу до екологічної інформації та участі громадськості в прийнятті рішень / О.Василюк // Доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України: збірник матеріалів за результатами проекту «Через доступ до генеральних планів – до містобудування без корупції» / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. За заг. ред. В. В. Щербаченка. – Луганськ: СПД Резнік, 2011. – С. 204-210.
24. Ващишин М.Я. Земельні правовідносини у селянських (фермерських) господарствах : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.06 /М.Я.Ващишин. – Львів, 2000. – 193 с.
25. Великий тлумачний словник сучасної української мови // Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь, ВТФ «Перун», 2001. – 1179 с.
26. Вівчаренко О.А. Правова охорона земель в Україні : монографія / О.А. Вівчаренко. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 336 с.
27. Вівчаренко О.А. Гарантії права власності на землю в Україні. – Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / ІДП НАН України. – К., 2005. – 199 с.

28. Вітюк І.Я. Обмеження прав на використання земель енергетики в Україні / І. Я. Вітюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13viyevu.pdf>
29. Гафурова О.В. Теоретико-правові підходи до визначення інституту соціального розвитку села / О.В.Гафурова // Часопис Київського університету права. – 2012. - №2. – С. 277-281.
30. Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве / А.П. Гетьман. – Х. : Основа, 1994. – 134 с.
31. Глотова О.В. Правове регулювання угод із земельними ділянками в Україні: монографія / О.В. Глотова. – Одеса : Фенікс, 2008. – 256 с.
32. Гринько С.В. Правові аспекти реєстрації прав на землю: Монографія. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. – 172 с.
33. Гуменюк Н.Р. Механізм укладення договору на торгах у виконавчому провадженні // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2008. – Випуск 2. – С.87-95.
34. Добрачєв Д.В. Проблемы судебной практики в сфере оборота земли / Д.В. Добрачєв. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 144 с.
35. Дозорцев В.А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике / В.А. Дозорцев // Государство и право. – 1994. - №1. – С.26-35.
36. Дремлюга К.О. Набуття права оренди земельної ділянки: правове регулювання / К.О. Дремлюга // Університетські наукові записки. – 2007. - №4 (24). – С.276-278.
37. Екологічне право України : Академічний курс : Підруч. / Ю.С. Шемшученко, М.В. Краснова, П.Ф. Кулинич, та ін.; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 720 с.

38. Євстігнєєв А. Захист неможливий? Окремі аспекти спорів за землю з радами / А. Євстігнєєв // Земельне право: теорія і практика. – 2011. – № 2. – С. 77-80.
39. Евтихеев И.И. Регулирование земельных отношений в городах / И.И. Евтихеев. – Горки: Заря, 1929. – 56 с.
40. Єлькін С.В. Юридична природа ландшафту в контексті співвідношення дефініцій «земля», «землі», «земельна ділянка» / С.В. Єлькін // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2010. – Т. 23 (62). - № 1. – С. 231-238.
41. Єрмоленко В.М. Проблемні питання цільового призначення земель / В.М. Єрмоленко // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 9-10 жовтня 2009 року / За заг. ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Харків: Національна юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 27-29.
42. Ерофеев Б.В. Земельное право России. В 2-х частях / Б.В. Ерофеев. – М. : Юрист, 1994.
43. Ефимова Л.Г. О соотношении вещных и обязательственных прав / Л. Г. Ефимова // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 35-44.
44. Забелышенский А.А. Экологические вопросы советского земельного права / А.А. Забелышенский. – Свердловск: Юридический институт, 1985. – 60 с.
45. Завгородня О. А. Проблемні питання організаційно-правового проведення земельних торгів у містах / О.А. Завгородня // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2012. – № 14 (185), ч. 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2382/1/Zavgorodnja.pdf>

46. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник/ М-во освіти України, Укр. держ. пед. ун-т ім.М.П.Драгоманова; За ред. В.В.Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 317 с.
47. Заєць О.І. Правові аспекти земельної реформи в Україні / О.І. Заєць. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2006. – 185 с.
48. Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. - К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.
49. Земельне право України : Підручник / За ред. О.О.Погрібного та І.І. Каракаша. – Вид. 2, перероб. і доп. – К. : Істина, 2009. – 600 с.
50. Земельне право: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / [В.І. Семчик, В.І. Андрейцев, Г.Ю. Бистров та ін.]; за ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулинича. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. – 424 с.
51. Земельний кодекс України: науково-практичний коментар / За заг. ред. В.І.Семчика. – К. : ІнЮре, 2003. – 676 с.
52. Земельное право: Учебник / Под ред. Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева; А.В. Балабанов и др. – М.: ТК Велби, Проспект, 2006. – 712 с.
53. Ільків Н.В. Екологізація законодавства як міждисциплінарний процес / Н.В. Ільків // Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права [текст]: Збірник матеріалів круглого столу (24 травня 2013 року) / за ред. Шульги М.В., Саннікова Д.В. – 2013. – Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Національна академія правових наук України. – 157 с. – С. 122-124.
54. Ільків Н.В. Державне регулювання земельних орендних відносин / Н.В. Ільків // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2008. - Вип. 6 (74). – С.260-269.
55. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации : Учебник. – М. : Юристъ, 2001. – 239 с.

56. Иконицкая И.А. О земельном вопросе в СССР // Советское государство и право. – 1970. – №2. – С. 115-118.
57. Каракаш І.І. Актуальні питання реформування конституційних засад права власності на природні об'єкти та їх ресурси / І.І. Каракаш // Реформування правової системи України: проблеми та перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів : Міжнародна науково-практична конференція (м.Київ, 28–29 квітня 2004 р.). Збірник наукових праць. В 2 ч. / Редкол.: С.А. Єрохін, В.Ф. Погорілко, Я.М. Шевченко та ін. – К.: Національна академія управління, 2004. – Ч. 2. – 458 с.
58. Караханян К. Щодо інформаційного забезпечення проведення земельних торгів в Україні / К. Караханян // Юридичний вісник. – 2012. - №2. – С.166-170.
59. Караханян К.М. Здійснення концесійної діяльності – спосіб обминути земельні торги / К.М. Караханян // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2013. – Випуск 23. – Частина І. – Том 2. – С.70-73.
60. Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности / В.В. Карасс. – М. : Изд-во АН СССР, 1954. – 280 с.
61. Коваленко Т.О. Колізія компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин / Т.О. Коваленко // Часопис Київського університету права. – 2010. - №4. – С. 246-250.
62. Ковальський Д.В. Земельно-процесуальні правовідносини: монографія / Д.В.Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 176 с.
63. Ковач Д.Л. Щодо підстав виникнення земельних прав / Д.Л. Ковач // Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права [текст]: Збірник матеріалів круглого столу (24 травня 2013 року) / за ред. Шульги М.В., Саннікова Д.В. – 2013. – Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Національна академія правових наук України. – 157 с. – С. 64-65.

64. Комаров В.В. Цивільні процесуальні правовідносини та їх суб'єкти: Навч. посібник / В.В. Комаров, П.І. Радченко. – К. : НМК ВО, 1991. – 104 с.
65. Корнєєв Ю.В. Земельне право : навч. пос. / Ю.В. Корнєєв, М.О. Мацелик. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 240 с.
66. Костяшкін І.О. Правове забезпечення соціальної функції при розподілі земель за цільовим призначенням / І.О. Костяшкін // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2013. - №3 (96). – С.63-66.
67. Крамаренко О.В. Поняття та види прав на землі для будівництва багатоквартирних житлових будинків у містах / О.В. Крамаренко // Часопис Київського університету права. – 2010. - №2. – С.255-259.
68. Краснов Н.И. О соотношении земельного и гражданского законодательства / Н.И. Краснов // Государство и право. – 1994. - № 7. – С. 52–63.
69. Краснова М.В. Об'єкти екологічного права: науково-методологічні основи / М.В. Краснова // Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права [Електронний ресурс] : Збірник наукових праць Круглого столу (19 жовтня 2012 р.) / за ред. Г.І. Балюк, М.В. Краснової, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка. – 2012. – Режим доступу: <http://law.univ.kiev.ua/science.html>. – С. 63-74.
70. Краснолуцький О. Встановлення меж населених пунктів: сучасні проблеми та шляхи їх вирішення / О.Краснолуцький, Т.Євсюков // Землевпорядний вісник. – 2012. - №2. – С.22-28.
71. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель / О.И. Крассов // Экологическое право. – 2003. – №1 – С. 20-24
72. Кузнєцова Н.С. Проблеми співвідношення земельного та цивільного законодавства при вирішенні господарських спорів з питань земельних відносин / Н.С. Кузнєцова // Вісник господарського судочинства. – 2009. – №5. – С. 24-26.

73. Кулинич П.Ф. Оцінка стану земельного законодавства України та перспективи його розвитку. – К.: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. – 85 с.

74. Кулинич П.Ф. Земля і Конституція. Про деякі положення Основного Закону України щодо землі та дискусії навколо них / П. Ф. Кулинич // Вісник «Фермер України». – 2001. – № 11 (32). – С. 26–28.

75. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : Монографія / П.Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.

76. Куцевич О.П. Консолидація земель сільськогосподарського призначення: наукові підходи к пониманию понятия / О.П. Куцевич // Закон и жизнь. – 2013. - №11 (2). – 141-145.

77. Лебідь В.І. До питання про оптимізацію цивільного та земельного законодавства України / В.І.Лебідь // Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права [Електронний ресурс] : Збірник наукових праць Круглого столу (19 жовтня 2012 р.) / за ред. Г.І. Балюк, М.В. Краснової, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка. – 2012. – Режим доступу: <http://law.univ.kiev.ua/science.html>. – С. 301-310.

78. Лебідь О.М. Правові засади використання й охорони прибережних захисних смуг / О.М. Лебідь // Проблеми законності. – Вип. 97. – 2008. – С. 226-230.

79. Лейба Л.В. Правові проблеми поновлення договору оренди земельної ділянки / Л.В. Лейба // Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права [Електронний ресурс] : Збірник наукових праць Круглого столу (19 жовтня 2012 р.) / за ред. Г.І. Балюк, М.В. Краснової, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка. – 2012. – Режим доступу: <http://law.univ.kiev.ua/science.html>. – С. 318-322.

80. Лисанець О.С. Проблеми розмежування земель державної та комунальної власності / О.С. Лисанець // Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права [текст]: Збірник матеріалів

круглого столу (24 травня 2013 року) / за ред. Шульги М.В., Саннікова Д.В. – 2013. – Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Національна академія правових наук України. – 157 с. – С.45-47.

81. Литвинець В.М. Право територіальної громади села щодо розпорядження землею : юридична природа та порядок здійснення / В.М. Литвинець // Часопис Київського університету права. – 2009. - №4. – С.271-275.

82. Лісова Т.В. Особливості правового регулювання суспільних відносин у сфері землеустрою / Т.В. Лісова // Проблеми законності. – 2009. - №106. – С.76-82.

83. Лісова Т.В. Управління в галузі використання й охорони земель: сучасні проблеми правового регулювання / Т.В. Лісова // Проблеми законності. – Вип.107. – 2010. – С.100-105.

84. Луначенко А.В. Правовий режим земель сільськогосподарського призначення / Аграрне право України : Підручник / За ред. О. О. Погрібного. – К.: Істина, 2007. – С.213-227.

85. Марченко С.І. Організаційно-правові питання товарного сільськогосподарського виробництва в Україні : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / С. І. Марченко; Київ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. – К., 2008. – 17 с.

86. Матвієць А.А. Представництво прокурором у суді інтересів громадян і держави у галузі земельних відносин / А.А. Матвієць, О.С. Снідевич // Вісник прокуратури. – 2012. – № 10 (136). – С. 119-123.

87. Мартин А.Г. Земельний аукціон як механізм відчуження земельних ділянок / А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2010. – №1. – С. 13-17.

88. Мілімко Л.В. Окремі аспекти використання земель загального користування населених пунктів / Л.В. Мілімко // Право та управління. – 2011. - №1. – С.268-275.

89. Мірошниченко А.М. Аналіз змін у правовому регулюванні проведення земельних аукціонів (Закон України № 5077-VI від 05.07.2012) // А.М. Мірошниченко // Розвиток наук земельного, аграрного та природоресурсного права [Електронний ресурс] : Збірник наукових праць Круглого столу (19 жовтня 2012 р.) / за ред. Г.І. Балюк, М.В. Краснової, А.М. Мірошниченка, В.В. Носіка. – 2012. – Режим доступу: <http://law.univ.kiev.ua/science.html>. – С.340-344.

90. Мірошниченко А.М. Будівлі на чужій землі / А.М. Мірошниченко, А.І. Ріпенко // Землевпорядний вісник. – 2012. - №2. – С.34-39.

91. Мірошниченко А.М. Земельні аукціони в Україні: чинне правове регулювання та перспективи його вдосконалення / А.М. Мірошниченко // Українське комерційне право. – 2010. - № 10. - С. 38-46.

92. Мірошниченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: Монографія / А.М. Мірошниченко. – К.: Алеута; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 268 с.

93. Мірошниченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 270 с.

94. Мірошниченко А.М. Напрями вдосконалення системи прав на земельні ділянки / А.М. Мірошниченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. - № 1 (99). – С.102-112.

95. Мірошниченко А.М. Розмежування підвідомчості із вирішення земельних спорів між загальними і адміністративними судами / А.М. Мірошниченко // Становлення господарської юрисдикції в Україні. – 20 років досвіду. Проблеми і перспективи. – Матеріали науково-практичної конференції. 24-26 травня 2011 року. м.Одеса. – Одеса: Астропринт, 2011. – С.377-379.

96. Мірошниченко А.М. Земельне право України: Підручник / А.М. Мірошниченко. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 712 с.

97. Мірошніченко А.М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. – К.: Алерта, 2013. – 544 с.
98. Мірошніченко А.М. Укладення договорів на аукціоні: можливість усної форми та відмові від нотаріального посвідчення (зокрема щодо нерухомості), недійсність, способи захисту прав учасників / А.М. Мірошніченко, Ю.Ю. Попов // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. - №1 (9). – С.154-164.
99. Мірошніченко А.М. Чи потрібний Закон України «Про нормативно-правові акти? / А.М. Мірошніченко, Ю.Ю. Попов // Форум права. – 2009. – С.362-372.
100. Мірошніченко А.М. Зобов'язальні права користування земельною ділянкою / А.М. Мірошніченко, А.І. Ріпенко // Право України. – 2012. - № 7. – С. 40-49.
101. Мірошніченко А.М. Суб'єкт реєстрації земельних ділянок у світлі вимог Конституції України / А.М. Мірошніченко, Ю.Ю.Попов // Проблеми законності. – Вип.107. – 2010. – С. 94-99.
102. Музика Л.А. Право комунальної власності в Україні : Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Л.А. Музика, Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 20 с.
103. Мунтян В. Л. Деякі проблеми права власності на землю в Україні / В.Л. Мунтян // Антологія української юридичної думки : в 10 т. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», - Т. 10. [ред. Ю. С. Шемшученко і В. Ф. Погорілко]. – 2005. – С. 718-740.
104. Мунтян В.Л. Деякі актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин / В.Л. Мунтян // Что делать? Дайджест левой оппозиции. – 2001. – № 7-8. – С. 77–81.
105. Нікітенко В. Розмежування земель державної та комунальної власності – актуальне питання земельного права / В. Нікітенко // Мала енциклопедія нотаріуса. – 2013. - №3. – С.59-61.

106. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія / В.В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
107. Носік В.В. Земельне право у системі приватного і публічного права України: проблеми теорії і практики / В.В.Носік // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2010. – Том 23 (62). - №2. – С.150-160.
108. Носік В.В. Перехід прав на земельні ділянки державної та комунальної власності під об'єктами незавершеного будівництва приватної власності / В.В.Носік // Право України. – 2011. - № 5. – С.113-122.
109. Носік В.В. Правові питання ринкового обігу земельних ділянок / В.В. Носік // Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: збірник тез доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції. Відп. ред. член-кор. НАН України, академік АПрН України В.І.Семчик. – К. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – С.51-56.
110. Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел: учебное пособие / Ю.К. Осипов. – Свердловск: Свердловский юрид. инст-т., 1973. – 124 с.
111. Пащенко О.М. Особливості правового режиму земель оборони / О.М. Пащенко // Земельне право України: теорія і практика. – 2007. - №1. – С. 32-36.
112. Пейчев К.П. Правове регулювання відчуження земельних ділянок: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / К. П. Пейчев. – Х., 2005. – 20 с.
113. Пейчев К. Окремі аспекти конкурентного набуття прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення / К. Пейчев // Юридична Україна. – 2009. - №3. – С. 80-82.
114. Пейчев К. Правові проблеми визначення поняття відчуження земельних ділянок // Підприємництво, господарств і право. - 2004. - № 12. – С. 47-51

115. Пересунько С.І. Право державної власності та його здійснення в період ринкових реформ в Україні : Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.03 / Київський університет імені Тараса Шевченка. – К., 1998. – 197 с.
116. Пікузо В.В. Проблемні питання проведення земельних торгів в Україні / В.В. Пікузо // Вісник Одеського національного університету імені І.І. Мечникова. – Т. 15, Вип. 22: Сер. «Правознавство». – С. 130-136.
117. Погрібний О.О. Щодо місця інституту земельних спорів у системі земельного права / О.О. Погрібний // Право України. – 2009. - №9. – С.11-14.
118. Погрібний О.О. Окремі питання вирішення земельних спорів / О.О. Погрібний // Проблеми законності. – 2009. - №100. – С. 175-187.
119. Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России / С.В. Поленина // Государство и право. – 1999. – №9. – С. 5-12.
120. Поленина С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права / С.В. Поленина // Правоведение. – 1975. – № 3. – С.71-79.
121. Полішко Н.Л. Особливості укладення договорів на торгах, аукціонах, конкурсах / Н.Л.Полішко // Юридична наука. – 2011. - №№4-5. – С.24-30.
122. Правдюк В.М. Поділ земель України за цільовим призначенням за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / В.М. Правдюк. – Київ, 2012. – 220 с.
123. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні : сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.]; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Юркевича. – Х. : Право, 2012. – 448 с.
124. Ріпенко А.І. Правове регулювання використання земель житлової і громадської забудови для благоустрою. – Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – К. : НУБіП, 2010. – 22 с.

125. Ріпенко А. Регулювання земельних відносин у містобудівному законодавстві України: тенденції та перспективи / А. Ріпенко // Землевпорядний вісник : Науково-виробничий журнал. – 2011. - № 5. – С. 24-30.
126. Розновська С.Б. Зарубіжний досвід щодо правового режиму земельної ділянки і розташованого на ній нерухомого майна / С.Б Розновська // Часопис Київського університету права. – 2009. - №4. – С. 276-280.
127. Сахаров П. Д. Землеустроительный процесс в СССР / П.Д. Сахаров. – М. : Юрид. лит., 1968. – 158 с.
128. Свит Ю. П. Ограниченные вещные права на землю / Ю. П. Свит // Закон. – 2004. – № 2. – С. 20-27.
129. Семчик В.І. Особливості оформлення договорів оренди земельних ділянок. / В.І. Семчик, К.О.Настечко // Проблеми законності. – 2009. - №106. – С. 68-75.
130. Сенчук В.В. Правове забезпечення реєстрації нерухомого майна та прав на нього в Україні: історико-правовий аналіз. – Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2009. – 22 с.
131. Сидор В.Д. Особливості земельно-процесуальних правовідносин / В.Д. Сидор // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2005. – Випуск 286 «Правознавство». – С.81-84.
132. Сидор В.Д. Проблеми, пов'язані з реалізацією прав за земельним законодавством України / В.Д. Сидор // Вісник Верховного Суду України. – 2011. - №3 (127). – С.37-40.
133. Сірий М.І. Процес у праві / М.І. Сірий // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова ред.,) та ін.] – К. : «Укр. Енцикл.», Т. 5 : П–С. – 2003. – С.187.
134. Снідевич О.С. Землевпорядні позови у цивільному процесі України / О.С. Снідевич // Право України. – 2006. – № 6. – С. 69-72.

135. Снідевич О.С. Позов у цивільних справах, що виникають із земельних правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Снідевич О.С. ; КНУТШ. – Київ, 2011. – 18 с.

136. Снідевич О.С. Питання переходу права на земельні ділянки в нотаріальній практиці / О.С. Снідевич // Проблеми процесуальної науки: історія і сучасність: зб. наук. праць за матеріалами першої міжнарод. наук.-практ. конф. вчених-процесуалістів, практиків, аспірантів, здобувачів і студентів, проведеної кафедрою правосуддя юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 25-26 листопада 2010 року. – К., 2010. – С. 348-351.

137. Старостенко Д.М. Правове регулювання межування земель в Україні: автореф. дис ... канд. юрид. наук / Д. М. Старостенко . – К. : Б.В., 2009 . – 18 с.

138. Статівка А.М. Конституція України як основа формування і розвитку аграрного права / А.М. Статівка // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права: міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 30–31 жовтня 2009 р.) : зб. наук. пр. / за заг. ред.. В.М. Єрмоленка та ін. – К. : ІРІДІУМ, 2009. – С. 43–44.

139. Сурай Д. Підстави та способи набуття права власності: розмежування та взаємозв'язок / Д. Сурай // Юридичний вісник. – 2013. - №2. – С. 109-113.

140. Суханов Е.Г. Перспективы развития гражданского законодательства в России: планы и современные реалии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consultant.ru/law/interview/sukhanov.html>

141. Титова Н. Співвідношення Земельного та Цивільного кодексів України: деякі проблеми / Н. Титова // Право України. – 2004. – № 3. – С. 71–78.

142. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник для юрид. фак. и вузов / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 484 с.

143. Туєва О.М. Актуальні проблеми гарантій прав на землі сільськогосподарського призначення громадян України / О.М. Туєва // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – Вип. 165. Ч. 1. Серія «Право» [Текст] : збірник наукових праць. – К. : НУБІПУ, 2011. – С.134-142.

144. Уркевич В.Ю. Про напрями сучасних аграрно-правових досліджень / В.Ю. Уркевич // Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права [Електронний ресурс] : Збірник наукових праць Круглого столу (19 жовтня 2012 р.) / за ред. Г.І. Балюк, М.В. Краснової, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка. – 2012. – Режим доступу: <http://law.univ.kiev.ua/science.html>. – С. 219-223.

145. Фатхутдінова О.В. Юридичний процес: основні підходи до поняття / О.В. Фатхутдінова // Правова держава : щорічник наукових праць. – К. : Юрид. Вид-во «Ін Юре», 1998. – Вип. 9. – С. 341-347.

146. Федорченко М. Земельне право України: посібник для практиків у двох томах. Т. 1. Земельні відносини в населених пунктах / М. Федорченко, О.Янов. За заг. ред. М. Федорченка. – К., 2006. – 376 с.

147. Хом'яченко С.І. Регулювання земельним законодавством обігу земельних ділянок / С.І. Хом'яченко // Держава і право. – 2009. – Вип. 44. – С. 434-438.

148. Хом'яченко С.І. Поняття та види обігу земельних ділянок / С.І. Хом'яченко // Часопис Київського університету права. – 2009. - №2 – С. 223-228.

149. Чаркин С.А. Земельные правоотношения как межотраслевая правовая категория / С.А. Чаркин. – М. : Издательство Юрайт. – 2012. – 237 с.

150. Чубуков Г.В. Земельное право России: ученик / Г.В. Чубуков. – М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2002. – 328 с.

151. Шемшученко Ю.С. Розмежування земель державної та комунальної власності: потрібен новий закон / Ю.С. Шемшученко, П.Ф. Кулинич // Наука та інновації. – 2010. – Т. 6. - № 2. – С. 87-93.

152. Шеремет А.П. Земельне право України : навч. посібник /А.П. Шеремет. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 632 с.

153. Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06 / М.В. Шульга. – Харків, 1998. – 37 с.

154. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М.В. Шульга. – Харьков: Консум, 1998. – 224 с.

155. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / Под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. – М., 1976. – 279 с.

156. Яковлев В.Ф. Отраслевая дифференциация и межотраслевая интеграция как основы системы законодательства / В.Ф. Яковлев // Правоведение. – 1975. – № 1. – С. 16-23.

157. Яніцький В.П. Порядок набуття права приватної власності на земельну ділянку в Україні / В.П. Яніцький. – К. : Атіка, 2008. – 140 с.

158. Янчук В. В. Правовой режим пахотных угодий (на материалах Украинской ССР): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – М, 1982.

159. Янчук В.З. Теоретические проблемы аграрного права Украины / В.З.Янчук // Правовые проблемы земельной и аграрной реформы в странах Центральной и Восточной Европы, России, Беларуси, Украины и других стран СНГ, государствах Балтии: Междунар. конгресс, Минск, 9–10 сент. 1999 г. : тез. докл. – Минск, 1999. – С. 34–36.

### **Нормативно-правові акти**

160. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 26.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

161. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22.09.2005 № 5-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. - № 39. – Ст.2490.

162. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 01.04.2010 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10/conv>

163. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами від 14.06.1994 // Офіційний вісник України. – 2006. - № 24. – 29 червня. – Ст.1792.

164. Цивільний кодекс Української РСР від 18.07.1963 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1540-06>

165. Основи земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік, затверджені Законом Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 13.12.1968 № 3401-VII. – М.: Юрид. лит., 1969. – 33 с.

166. Господарський процесуальний кодекс від 06.11.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 6. – Ст.57.

167. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 в ред. Закону України від 08.02.2006 // Відомості Верховної Ради України. – 2006. - № 21. – Ст.170.

168. Земельний кодекс України від 25.10.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст.27.

169. Земельний кодекс Української РСР від 18.12.1990 в редакції від 13.03.1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №25. – С. 354.

170. Земельний кодекс Української РСР від 08.07.1970. – К. : Верховна Рада Української РСР, 1970. – 56 с.
171. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 // Відомості Верховної Ради України. - №№ 40-44. – Ст. 356.
172. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 35-36. – Ст.446.
173. Податковий кодекс України від 02.12.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - №13-14, № 15-16, № 17. – Ст.112.
174. Закон України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 24. – Ст.348.
175. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 // Офіційний вісник України. – 2007. - № 8. – Ст. 273.
176. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. – Ст. 650.
177. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. – Ст. 170.
178. Закон України «Про оренду землі» від 06.10.1998 в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оренду землі» від 02.10.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 10. – Ст.102.
179. Закон України «Про мисливське господарство і полювання» від 22.02.2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - №18. – Ст.132.
180. Закон України «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» від 14.09.2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 45. – Ст.375.
181. Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 36. – Ст. 282.
182. Закон України «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 45. – Ст.363.

183. Закон України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 15. – Ст.229.
184. Закон України «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17.06.2004 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 38. – Ст.471.
185. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 47. – Ст. 256
186. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 06.09.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 49. – Ст.517.
187. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 48. – Ст.483.
188. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - №40. – Ст.524.
189. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 34. – Ст. 343.
190. Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19.05.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 47. – Ст.532.
191. Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. - № 8. - Ст. 61.
192. Закон України «Про адміністративні послуги» від 25.08.2013 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. - №32. – Ст.409.
193. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39. – Ст. 349.
194. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39. – Ст. 350.

195. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 29. – Ст.389.

196. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 51. – Ст. 553.

197. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. - № 36. – Ст. 472.

198. Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо порядку проведення земельних торгів у формі аукціону» від 05.07.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. - № 28. – Ст.305.

199. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок» від 02.07.2013 // Офіційний вісник України. – 2013. - № 57. – Ст. 2044.

200. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері земельних відносин щодо спрощення процедури відведення земельних ділянок» від 02.07.2013 // Офіційний вісник України. – 2013. - № 57. – Ст. 2043.

201. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку державної реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та комунальної власності у зв'язку з їх розмежуванням» від 14.05.2013 // Офіційний вісник України. – 2013. - № 46. – Ст.1630.

202. Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо здешевлення вартості робіт з підготовки та проведення земельних торгів від 24.10.2013» // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 22. – Ст. 780.

203. Постанова Кабінету Міністрів України «Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва,

які підлягають відшкодуванню» від 17.11.1997 №1279 // Офіційний вісник України. – 1997. - № 47. – С.40.

204. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок проведення аукціонів (публічних торгів) з реалізації заставленого майна» від 22.12.1997 № 1448 // Офіційний вісник України. – 1998. - № 2. – Ст.50.

205. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації митних аукціонів, реалізації товарів і транспортних засобів на митних аукціонах, товарних біржах або через підприємства торгівлі, а також розпорядження окремими видами товарів, що не підлягають реалізації» від 26.04.2003 № 607 // Офіційний вісник України. – 2003. - № 18. – Ст.825.

206. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» від 29.12.2003 № 2067 // Урядовий кур'єр. – 2004. - № 11. – 21 січня.

207. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки» від 03.04.2004 № 266 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 50. – 17 березня.

208. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового договору оренди землі» від 03.03.2004 № 220 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 9. – Ст.527.

209. Наказ Мінагрополітики України «Про затвердження форм документів, необхідних для проведення земельних торгів» від 25.09.2012 року № 580 // Офіційний вісник України. – 2012. - № 75. – 12 жовтня. – Ст.3052.

210. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 06.06.2011 № 68 «Щодо затвердження переліку відомостей, що становлять службову інформацію» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/access>

211. Рішення Київської міської ради «Про Правила благоустрою міста Києва» від 25.12.2008 №1051/1051 // Хрещатик. – 2009. - № 22. – 25 лютого.

212. Рішення Київської міської ради «Про Тимчасовий порядок передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві» від 28.02.2013 №63/9120 // Хрещатик. – 2013. - № 40-44.

213. Рішення Київської міської ради «Про ведення міського земельного кадастру» від 18.04.2013 № 194/9251 // Хрещатик. – 2013. - № 72. – 28 травня.

214. Розпорядження Київського міського голови від 14.08.2000 р. №511-МГ «Про визначення порядку та особливостей продажу права оренди земельних ділянок в м.Києві» // Архів Київської міської ради. – 2000.

### **Матеріали практики**

215. Влада Києва вирішила відновити земельні аукціони // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2013/02/26/363088/>

216. Державне підприємство «Інформаційно-ресурсний центр» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://irc.gov.ua/ua/Poshuk-v-YeDR.html>

217. Замовлення оголошення в «Голосі України» та «Урядовому кур'єрі» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bankruptcy.com.ua/lang/ua/zamovlennya-ogoloshennya-in-golos%D1%96-of-ukraine-that-uriadovyi-courier/>

218. Постанова Вищого адміністративного суду України від 20.04.2010 К-8025/09 по справі за позовом Київради до Держземагентства України про визнання протиправним та скасування п.1.4, абз.3, 5, 6, п.1.16, другого речення п.2.14, п.п.3.1, 3.2, 3.10, першого та четвертого речення п.5.2 Інструкції про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних

актів на право власності на земельну ділянку і право постійного користування земельною ділянкою та договорів оренди землі, затв. наказом Держкомзему України від 04.05.1999 №43 // Єдиний державний реєстр судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9171610>

219. Постанова Вищого господарського суду України від 20.03.2012 р. у справі за позовом Дитячого спеціалізованого санаторію ім. Боброва Міністерства охорони здоров'я України до Алупкінської міської ради про скасування рішення Алупкінської міської ради від 05.08.2005 р. № 75/10 «Про дозвіл на розробку проекту землеустрою з відведення земельної ділянки гр. ОСОБА\_6 для будівництва і обслуговування житлового будинку та господарських споруд» // Єдиний державний реєстр судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/22214575>

220. Постанова Пленуму Верховного Суду України №7 від 16.04.2004 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/va007700-04>

221. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 №6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних правовідносин» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0006600-11>

222. Постанова Верховного Суду України від 1 жовтня 2013 року у справі №21-345a13 // Закон і бізнес. - №48 (1138). - С.8.

223. Рішення Бучанської міської ради «Про надання земельних ділянок» від 31.01.2008 р. №641-26-У // Архів Бучанської міської ради Київської області. – 2008.

224. Рішення Воловецької селищної ради Закарпатської області «Про надання земельної ділянки в оренду ВАТ «Закарпатавтотранс» для розміщення та експлуатації будівель і споруд автомобільного транспорту та

дорожнього господарства (для будівництва та обслуговування автобусної станції)» від 03.12.2013 р. №710 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://volovec.at.ua/Sesija2013/710s.doc>.

225. Рішення Літочківської сільської ради Броварського району Київської області «Про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в постійне користування під випасання худоби для територіальної громади села Літочки» від 18 червня 2013 року № 217-24 -6 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.litochky-rada.gov.ua/dokumenti/risenna-sesiy-silskoie-radi. /](http://www.litochky-rada.gov.ua/dokumenti/risenna-sesiy-silskoie-radi./)

226. Рішення Вернигороцької сільської ради Козятинського району Вінницької області №23 від 8 квітня 2013 року «Про надання в оренду земельних ділянок з земель комунальної власності» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vernigorodok.krr.org.ua/rishennya>

227. Рішення Київської міської ради від 13.11.2013 №654/10142 «Про надання державному підприємству «Льодові Арени» права на забудову земельної ділянки та укладання договору суперфіцію для будівництва спортивного комплексу (тренувальної бази з баскетболу) на просп. Генерала Ватутіна у Деснянському районі м.Києва» // Архів Київської міської ради. – 2013.

228. Справа щодо укладення договору оренди земельної ділянки від 26.12.2013 р. між Київською міською радою та ТОВ «Комфорт Арт» // Архів Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). – 2013.

229. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 09.10.2012 р. у справі у справі за позовом Київської міської ради до Державного управління охорони навколишнього природного середовища в м. Києві, Київського обласного управління лісового та мисливського господарства, Ірпінської міської ради Київської області, Коцюбинської селищної ради Київської області, за участю прокуратури м. Києва, треті особи – Державне агентство земельних ресурсів України, Комунальне підприємство

«Святошинське лісопаркове господарство», Комунальне підприємство Київської обласної ради «Обласний лісгосп», Київська обласна державна адміністрація, Державне управління охорони навколишнього природного середовища в Київській області, Державне агентство лісових ресурсів України, про визнання бездіяльності протиправною, рішень нечинними та їх скасування, зобов'язання вчинити дії // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reestr.court.gov.ua/Review/26441639>

230. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 09.10.2012 р. у справі за позовом Коцюбинської селищної ради Київської області до відділу Держкомзему в м. Ірпінь Київської області, Головного управління Держкомзему у Київській області, третя особа – Головне управління Держкомзему у м. Києві, про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити певні дії // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reestr.court.gov.ua/Review/26441608>