

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ Й ПІДТРИМКИ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРОЦЕДУР, ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

Петришин Олександр Віталійович,

*доктор юридичних наук, професор,
Президент Національної академії правових наук України,
завідувач кафедри теорії держави та права
Національного юридичного університету
ім. Ярослава Мудрого*

Савчук Олена Олександрівна,

*кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДІ
правового забезпечення інноваційного розвитку
НАПрН України,
асистент кафедри екологічного права
Національного юридичного університету
ім. Ярослава Мудрого*

Любчич Анна Миколаївна,

*кандидат юридичних наук, учений секретар НДІ
правового забезпечення інноваційного розвитку
НАПрН України*

This paper addresses the problematic issues that arise in land disputes during the administration of justice. Such are the granting of permits for the development of a land management project, the granting of permits for the land plot, the limits of which intersect with neighboring ones, preferences (privileges) when transferring the land plot to persons of certain categories, the ability of local governments to make decisions about the establishment of a queue of

citizens who want to receive a land plot and the possibility of establishing by the authority the term of the permit.

Keywords: land, land management, procedure.

В данной работе рассмотрены проблемные вопросы, что возникают в земельных спорах в ходе осуществления правосудия. Такими являются предоставления разрешения на разработку проекта землеустройства, предоставления разрешения на участок, пределы которых пересекаются с соседними, предпочтение (привилегии) при передачи земельного участка лицам, определенных категорий, возможность органов местного самоуправления принимать решения про установление очереди граждан, которые хотят получить земельный участок и возможность установления органом власти срока действия разрешения.

Ключевые слова: земля, землеустройство, процедура.

Одним із проблемних питань, що стосуються земельних спорів є надання дозволу на розроблення проекту землеустрою для відведення земельної ділянки, пов'язаних із застосуванням статті 118 Земельного кодексу України.

Питання про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою врегульовано нормами Земельного кодексу України (далі – ЗК України), зокрема, статтями 20, 118, 123, 186-1, Законом України «Про землеустрій», Законом України «Про Державний земельний кадастр», Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», розпорядженням Кабінету Міністрів «Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок» від 29 серпня 2018 р. № 611-р, Наказом Державного комітету із земельних ресурсів «Про затвердження Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками» від 18.05.2010 № 376 та іншими нормативно-правовими актами, що встановлені у відповідності до законодавства.

Відповідно до ст. 55 Закону України «Про землеустрій» [1] встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) проводиться відповідно до топографо-геодезичних і картографічних матеріалів. Встановлення (відновлення) меж земельної

ділянки в натурі (на місцевості) здійснюється на основі технічної документації із землеустрою, якою визначається місцеположення поворотних точок меж земельної ділянки в натурі (на місцевості). Межі земельної ділянки в натурі (на місцевості) закріплюються межовими знаками встановленого зразка.

У разі, якщо межі земельних ділянок в натурі (на місцевості) збігаються з природними та штучними лінійними спорудами і рубежами (річками, струмками, каналами, лісосмугами, шляхами, шляховими спорудами, парканами, огорожами, фасадами будівель та іншими лінійними спорудами і рубежами тощо), межові знаки можуть не встановлюватися.

Власники землі та землекористувачі, у тому числі орендарі, зобов'язані дотримуватися меж земельної ділянки, закріпленої в натурі (на місцевості) межовими знаками встановленого зразка.

Межові знаки здаються за актом під нагляд на збереження власникам землі та землекористувачам, у тому числі орендарям.

У разі якщо на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) передбачається здійснити передачу земельних ділянок державної чи комунальної власності у власність чи користування, така технічна документація розробляється на підставі дозволу, наданого Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування відповідно до повноважень, визначених статтею 122 ЗК України (у випадках, передбачених законом). Якщо на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) передбачається здійснити передачу земельної ділянки державної чи комунальної власності у власність чи користування, на якій розташовано житловий будинок, право власності на який зареєстровано, така технічна документація розробляється на замовлення власника житлового будинку без надання дозволу Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування відповідно до повноважень, визначених статтею

122 Земельного кодексу України. Технічна документація із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) включає: а) завдання на складання технічної документації із землеустрою; б) пояснювальну записку; в) рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про надання дозволу на розроблення технічної документації із землеустрою (у випадках, передбачених законом); г) згоду власника земельної ділянки, а для земель державної та комунальної власності - органу, уповноваженого здійснювати розпорядження земельною ділянкою, на відновлення меж земельної ділянки користувачем; ґ) довідку, що містить узагальнену інформацію про землі (території); д) копію документа, що посвідчує фізичну особу, або копію виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців; е) копію документа, що посвідчує право на земельну ділянку (у разі проведення робіт щодо відновлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)); є) копію правовстановлюючих документів на об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельній ділянці (за умови якщо права власності на такі об'єкти зареєстровані); ж) матеріали польових топографо-геодезичних робіт; з) план меж земельної ділянки, складений за результатами зйомки, на якому відображаються зовнішні межі земельної ділянки із зазначенням власників (користувачів) суміжних земельних ділянок, усі поворотні точки меж земельної ділянки, лінійні проміри між точками на межах земельної ділянки, межі вкраплених земельних ділянок із зазначенням їх власників (користувачів); и) кадастровий план земельної ділянки; і) перелік обмежень у використанні земельної ділянки; ї) у разі необхідності документ, що підтверджує повноваження особи діяти від імені власника (користувача) земельної ділянки при встановленні (відновленні) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості); й) акт приймання-передачі межових знаків на зберігання, що включається до документації із землеустрою після виконання робіт із встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) та закріплення їх межовими знаками.

Відповідно до статті 41 Конституції України [2] кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності та Цивільний кодекс України передбачає недоторканість права власності. Право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні (ст. 321).

П. 6 ст. 23 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [3] встановлює як одну з підстав для відмови у здійсненні державної реєстрації земельної ділянки знаходження в межах земельної ділянки, яку передбачається зареєструвати, іншої земельної ділянки або її частини.

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [4] дає визначення межі земельної ділянки як умовної замкненої ламаної лінії, що розмежовує земельні ділянки; межовий знак це - спеціальний знак встановленого зразка, яким закріплюється місцеположення поворотних точок меж земельної ділянки в натурі (на місцевості).

Отже, надання дозволу на одну й ту саму ділянку або ділянки, межі яких перетинаються одночасно декільком особам є порушенням норм чинного законодавства. У разі надання такого дозволу за помилкою питання вирішується згідно з процедурою, що передбачена відповідними нормативно-правовими актами.

Також проблемним є питання, чи можуть органи надавати перевагу (встановлювати пріоритет) у наданні земельних ділянок певним особам, певним категорія осіб.

Так, Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [5] встановлює що учасники бойових дій та особи, прирівняні до них мають право, зокрема, на таку пільгу як першочергове забезпечення жилою площею осіб, які потребують поліпшення житлових умов, та першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва, першочерговий ремонт жилих будинків і квартир цих осіб та забезпечення їх паливом (п. 14 ч. 1 ст. 12).

Пільга для ветеранів праці у вигляді переважного права на забезпечення жилою площею осіб, які потребують поліпшення жит-

лових умов, та відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва, першочерговий ремонт жилих будинків і квартир цих осіб та забезпечення їх паливом встановлена п. 7. ст. 7 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» [6].

Органи місцевого самоврядування забезпечують виділення земельних ділянок особам з інвалідністю із захворюваннями опорно-рухового апарату під будівництво гаражів для автомобілів з ручним керуванням поблизу місця їх проживання (ч. 5 ст. 30 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні») [7].

Згідно ст. 10 Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» [8] держава забезпечує молодим громадянам рівне з іншими громадянами право на житло, сприяє молодіжному житловому будівництву, створенню молодіжних житлових комплексів тощо. При відведенні земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва органи місцевого самоврядування затверджують квоти ділянок, які надаються молодим сім'ям під будівництво житла.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів «Про внесення змін до Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 17 січня 2018 р. № 18 [9] внесено зміни, які надають учасникам антитерористичної операції можливість першочергово отримання земельних ділянок.

Виходячи із вищевикладеного, органи можуть надавати перевагу (встановлювати пріоритет) у наданні земельних ділянок лише чітко визначеним чинним законодавством категоріям осіб .

Важливим питанням, що потребує вирішення є питання, чи можуть органи місцевого самоврядування приймати рішення про встановлення черги громадянам, які бажають отримати земельну ділянку.

У ст. 19 Конституції України [2] закріплено, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підста-

ві, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Вказаний принцип знайшов своє відображення й у ч. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 р. № 280/97-ВРЗ [10]. У вказаній нормі закріплено, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в АР Крим — також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів АР Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

Суб'єктивне право на земельну ділянку виникає і реалізується на підставах і в порядку, визначених Конституцією України, Земельним Кодексом України та іншими законами України, що регулюють земельні відносини.

Відповідно до ч. 1 статті 12 Земельного кодексу України до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу.

У відповідності до частини 1 статті 116 ЗК України громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених цим Кодексом або за результатами аукціону.

Частиною 6 статті 118 ЗК України [11] передбачено, що громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів у межах норм безоплатної приватизації, подають клопотан-

ня до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу.

Згідно із частини 7 вказаної статті відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу, розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні.

Передача земельних ділянок в користування передбачає проходження певної процедури з виготовлення проекту землеустрою (або технічної документації у разі надання у користування земельної ділянки, межі якої встановлені в натурі (на місцевості), без зміни її цільового призначення), його погодження компетентними органами тощо, що в подальшому є підставою для прийняття відповідного рішення органом місцевого самоврядування з цього питання (стаття 123 ЗК України).

Особа, зацікавлена в одержанні у користування земельної ділянки із земель державної або комунальної власності за проектом землеустрою щодо її відведення, звертається з клопотанням про надання дозволу на його розробку 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.

Водночас згідно із приписами статті 125 Земельного кодексу України право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав.

Виходячи з приписів статті 118 ЗК України, отримання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки не означає позитивного рішення про надання її у власність, що фактично вказує про відсутність обтяжень земельної ділянки у такому випадку.

Аналогічна правова позиція висловлена колегією суддів судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у постановках від 10 грудня 2013 року (справа № 21-358a13), від 07 червня 2016 року (справа № 21-1391a16) та від 27 березня 2018 року (№463/3375/15-а).

Отже, органи місцевого самоврядування не мають право приймати рішення про встановлення черги на отримання дозволу на розробку проекту землеустрою з приводу відведення земельної ділянки.

Також необхідно встановити, чи може орган установити строк чинності дозволу? Підпунктом 17 пункту 2 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань будівництва» [12] внесено зміни до пункту 1 Перехідних положень Земельного кодексу України, а саме: «У разі прийняття відповідними органами рішення про погодження місця розташування об'єкта або про надання дозволу на розроблення проекту відведення земельної ділянки до 1 січня 2008 року передача в оренду таких земельних ділянок із земель державної та комунальної власності здійснюється без проведення земельних торгів (аукціонів)».

Однак, дія такої зміни була обмежена в часі і відповідно до пункту 2 Прикінцевих положень вищезазначеного Закону діяла протягом двох років з дня набрання чинності, тобто до 14 жовтня 2010 року.

Разом з тим, пунктом 3 Прикінцевих положень цього ж Закону, чинного на сьогодні, встановлено, що: «прийняті і не виконанні до набрання чинності цим Законом рішення відповідних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування про погодження місця розташування об'єкта або про надання дозволу на розроблення проекту відведення земельної ділянки зберігають чинність протягом двох років з дня набрання чинності цим законом, розроблені відповідно до цих рішень проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок розглядаються в установленому законом порядку. Передача в оренду таких земельних ділянок із земель державної та комунальної власності здійснюється без проведення земельних торгів (аукціонів)».

Отже, при виникненні питання щодо передачі земельних ділянок в оренду за рішеннями про погодження місця розташування об'єкта або про надання дозволу на розроблення проекту відведення земельної ділянки, прийнятим до 14 жовтня 2008 року, слід керуватись саме пунктом 3 Перехідних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву» від 16 вересня 2008 року №509-VI. До рішень прийнятих після 14 жовтня 2008 року із зазначених питань, цей пункт застосований не може.

Крім того, вищезазначеним Законом були внесені зміни до ст. 151 Земельного кодексу України, зокрема, частиною 11 цієї статті був встановлений термін дії дозволу: «Строк дії дозволу на розроблення проекту відведення земельної ділянки та вимог щодо її відведення становить один рік і може бути продовжений одноразово на такий саме строк. У разі якщо протягом встановленого строку проект відведення земельної ділянки не подано на затвердження до відповідного органу, дозвіл на розроблення проекту відведення земельної ділянки та умови щодо її відведення вважаються анульованими».

Однак, з прийняттям Верховної Ради України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття права власності на землю» від 5 листопада 2009 року №1702 [13] стаття 151 Земельного кодексу України була викладена в новій редакції, норма, щодо терміну дії дозволу на розроблення проекту відведення земельної ділянки та вимог щодо її відведення була вилучена.

Отже, органи місцевого самоврядування не мають права установити строк чинності у самому дозволі на розроблення проекту відведення земельної ділянки, прийнятих після 14 жовтня 2008 року, такий термін на сьогодні не обмежений чинним законодавством, оскільки мова може йти лише про земельні ділянки, які можуть надаватись на конкурентних засадах. Разом з тим, самим органом місцевого самоврядування може бути встановлено термін дії рішення при його прийнятті (дозволу).

ЛІТЕРАТУРА

1. Про землеустрій: Закону України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.
2. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/ 96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про Державний земельний кадастр: Закону України. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8 Ст. 61.
4. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 22.10.1996 № 3551-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39 Ст. 350.
5. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст. 425.
6. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні: Закону України. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 4. Ст. 18.
7. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закону України від 21.03.1991 № 875-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 21. Ст. 252.
8. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закону України від 05.02.1993 № 2998-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 16. Ст. 167.
9. Про внесення змін до Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів від 17.01.2018. *Офіційний вісник України*. 2018. № 10. Ст. 362.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
11. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань будівництва: Закон України від 16.09.2008 № 509-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 48. Ст. 358.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття права власності на землю: Закон України від 05.11.2009 № 1702-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 5. Ст. 40.