

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

ПОЛІЩУК 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

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор
Мірошниченко Анатолій Миколайович,
Київський національний університет імені
Тараса Шевченка, завідувач кафедри
земельного та аграрного права.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Єрмоленко Володимир Михайлович,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України,
завідувач кафедри аграрного, земельного
та екологічного права ім. академіка В.З.Янчука;

кандидат юридичних наук
Ріпенко Артем Ігорович
заступник директора юридичного
департаменту Одеської міської ради

Захист відбудеться « 1 » жовтня 2014 року о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.001.06 у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка за адресою: 01601, м. Київ, вул. Володимирська, 60, ауд. 253 (зала засідань Вченої ради юридичного факультету).

Із дисертацією можна ознайомитися у Науковій бібліотеці ім. М. Максимовича Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою: 01601, м. Київ, вул. Володимирська, 58, зала №12.

Автореферат розіслано « 29 » серпня 2014 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Т.В.Боднар

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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.

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. Ващицин, 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. Кулиничка, 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. Горшенева, 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. Яковлева 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 землепорядної документації, що розробляються при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування;

4) висловлено ідею щодо необхідності відмовитися від стадії погодження землепорядної документації у випадку розробки всіх видів землепорядної 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.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У **вступі** обґрунтовано актуальність дисертаційного дослідження, визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; зазначається мета, завдання, об'єкт, предмет, методологічна та теоретична основа дослідження, визначається наукова новизна одержаних результатів, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, а також апробація

результатів дисертації, вказуються відомості щодо публікацій автора, а також щодо структури та обсягу дисертації.

Розділ 1 «Загальна характеристика правових засад набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні» складається з двох підрозділів, у яких проводиться аналіз набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні як правового явища, та місця норм, що регулюють набуття земельних ділянок комунальної власності у користування, у системі вітчизняного права.

У підрозділі 1.1 *«Набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні як правове явище»* автором зауважено, що у науці земельного права існують наукові дискусії щодо питань форм власності на землю та її суб'єктів, визначення обсягу та складу земельних ділянок комунальної власності. У роботі досліджуються окремі аспекти цієї дискусії.

У зв'язку з багатозначністю юридичної термінології автором обумовлено, що термін «набуття земельних ділянок комунальної власності у користування» розглядається у роботі як всі правовідносини, що призводять до виникнення права користування земельними ділянками комунальної власності в інших суб'єктів, аніж відповідна територіальна громада.

Набуття права користування земельною ділянкою комунальної власності може здійснюватися різними способами чи в межах різних процедур, які за своїм характером, галузевим регулюванням дуже різняться між собою. Ці способи можна класифікувати за цілою низкою критеріїв, зокрема, на: 1) первинні та похідні; 2) такі, що передбачають конкурентні засади набуття, та без застосування таких конкурентних засад; 3) такі, що передбачають необхідність формування земельної ділянки при набутті права користування, та такі, що не вимагають такого формування тощо. Процедура набуття права користування земельними ділянками може відрізнитися в залежності від цільового призначення земельної ділянки, її правового режиму, розташованих в їх межах об'єктів. Поміж тим, основні проблемні питання, пов'язані із набуття земельних ділянок комунальної власності у користування, можна дослідити за кількома найбільш широко використовуваними процедурами якими, є процедури: 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.

У роботі аналізується питання про те, за яких умов земельні ділянки комунальної власності повинні надаватися у користування, а за яких – відчужуватися. На даний час практично повністю вирішення цього питання віднесене на розсуд відповідного органу місцевого самоврядування. Автор вважає, 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.

У підрозділі 1.2 «Місце норм, що регулюють набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні, у системі вітчизняного права» аналізується правова природа тих норм права, які врегульовують особливості набуття земельних ділянок комунальної власності у користування.

Автор приходять до висновку щодо 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. Обґрунтування цього висновку робиться через аналіз конституційних, матеріально-правових та процесуально-правових передумов.

Зокрема, 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; матеріально-правові передумови 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; процесуально-правові передумови обумовлюються потребою існування процесуальних форм застосування (і не лише застосування) норм земельного права.

На стику адміністративного, цивільного, екологічного, природоресурсного, аграрного, сімейного тощо права виникають системні утворення, які врегульовують єдині за своєю суттю земельні відносини, виходячи зі специфіки відповідної галузі права. У зв'язку з цим, автор робить висновок, що міжгалузевий інститут набуття земельних ділянок у користування також є прикордонним правовим інститутом.

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.

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. У роботі аналізуються особливості структури земельних процесуальних правовідносин, зокрема, їх суб'єкти, об'єкти та зміст.

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.

Розділ 2 «Правове забезпечення окремих процедур із набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні» складається з п'яти підрозділів, у яких досліджуються правове забезпечення набуття земельних ділянок комунальної власності у користування на конкурентних засадах та без застосування конкурентних засад, набуття зобов'язальних прав користування земельними ділянками комунальної власності, особливості «вторинного» набуття прав користування земельними ділянками, а також повноваження і взаємовідносини органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування.

Підрозділ 2.1 «Правове забезпечення набуття земельних ділянок комунальної власності у користування на конкурентних засадах» складається з семи пунктів, у яких досліджуються особливості окремих етапів проведення земельних торгів.

У пункті 2.1.1 «Сфера застосування конкурентних засад при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування» проводиться аналіз ч.1 ст.134 ЗК щодо сфери застосування конкурентних засад при наданні земельних ділянок у користування. Вказується на суттєві недоліки цієї статті. Не дивлячись на існування негативних аспектів конкурентних засад, їх доцільність у набутті прав користування земельними ділянками комунальної власності, поміж тим, 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.

Конкурентне набуття прав користування земельними ділянками комунальної власності загалом можливе лише на аукціонах. Автор вважає правильним виключення можливості отримання їх за конкурсом. Поміж тим, із змістовної точки зору конкурси з надання земельних ділянок у користування фактично передбачені чинним законодавством як складова конкурсів із визначення державного партнера відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство».

Зроблено висновок, що аналіз правового регулювання набуття прав користування земельними ділянками комунальної власності доцільно проводити за окремими стадіями процедури проведення земельних торгів.

У пункті 2.1.2. «Добір земельних ділянок» проаналізовано зміст ч.ч.1-3 ст.136 ЗК щодо добору земельних ділянок для проведення аукціону. Зроблено висновок, що регулювання стадії добору земельних ділянок для передачі їх в користуванні на аукціоні на сьогодні є зайвим і шкідливим. Потреби у

спеціальному регулюванні відносин із добору земельних ділянок для передачі їх в користування взагалі не вбачається.

У **пункті 2.1.3. «Підготовка лота до проведення земельних торгів»** зазначається, що підготовка лота до проведення земельних торгів регламентується головним чином ч.ч.4-6 ст.136 ЗК. Таке регламентування є недосконалим, ці норми мають низку техніко-юридичних помилок.

Зокрема, серйозною помилкою є прив'язка стартової ціни земельної ділянки, що виставляється на аукціон, до повної суми експертної грошової оцінки речових прав на земельні ділянки. Законодавство про оцінку земель побудоване таким чином, що оцінка має відображати поточну ринкову вартість земельної ділянки. 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. Крім того, реалізація положень законодавства, що вимагають встановлення стартової ціни на рівні експертної оцінки, самі по собі здатні заблокувати проведення земельних аукціонів, або ж стимулювати маніпуляції із оцінкою.

Зроблено висновок, що 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).

Також визначається, що 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.

У **пункті 2.1.4. «Опублікування оголошення»** вказується на те, що належна публікація оголошення забезпечує необхідну конкуренцію на аукціоні та дозволяє продати речове право або передати в користування земельну ділянку за максимальну, справедливую ціну. За умови належної публікації оголошення відпадає необхідність у прискіпливому регулюванні стартової ціни (або мінімальної) ціни, за якою можливий продаж або передача в користування земельної ділянки, відпадає необхідність у встановленні вимог до кількості учасників аукціону та ін.

Зроблено висновок щодо необхідності повної відмови від оголошень у паперових засобах масової інформації, оскільки це істотно спростить та здешевить процедуру підготовки аукціонів. Натомість існуючі вимоги щодо публікації оголошення на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, а також вимоги щодо змісту оголошення та умов його

публікації є значним кроком вперед у регулюванні відносин щодо проведення земельних торгів.

У **пункті 2.1.5. «Реєстрація учасників та пов'язані процедури»** обумовлюється, що правила про земельні аукціони не просто прямо передбачають необхідність реєстрації учасників аукціону, вони в буквальному розумінні доводять ідею реєстрації до абсурду. Визначається, що таких реєстрацій є дві: одна проводиться не пізніше ніж за три робочі дні до проведення торгів, друга – у день проведення торгів.

Автор робить висновок, що законодавцем 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, та наводить відповідні аргументи, що його підтверджують.

Досліджується також питання обґрунтованості вимоги законодавства щодо сплати реєстраційного та гарантійного внесків як передумови проведення першої реєстрації. Зроблено висновок про необхідність існування гарантійного внеску. Поміж тим, доцільності існування реєстраційного внеску немає. 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.

У **пункті 2.1.6. «Проведення аукціону та укладення договору»** вказується на те, що ч.ч.11-25 ст.137 ЗК досить детально і дещо надмірно регламентують процедуру проведення аукціону, яке, втім, позбавляє регулювання належної гнучкості.

Зроблено висновок про концептуальну помилку, яка передбачає укладення відповідного договору не на аукціоні, а за його наслідками. Торги на аукціоні є спрямуванням ofert 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 offerти, і в цей момент укладається договір (в усній формі). Укласти після цього ще один письмовий договір доцільності немає. Це лише ускладнює відносини сторін і породжує зайві спори.

У **пункті 2.1.7. «Встановлення та оприлюднення результатів аукціону»** обумовлюється, що правове регулювання встановлення результатів аукціону побудовано без усвідомлення того, що на аукціоні у момент визначення переможця був укладений договір.

Аналізується ст.138 ЗК щодо встановлення результатів земельних торгів, вказується на низку помилок, допущених при регулюванні відносин із встановлення результатів аукціону.

Підрозділ 2.2. «Набуття речових титулів користування щодо земельних ділянок без застосування конкурентних засад» складається з чотирьох пунктів, у яких досліджуються питання сфери застосування процедур набуття речових титулів користування щодо земельних ділянок на

позаконкурентних засадах, процедури набуття земельних ділянок у користування без складання документації із землеустрою та з розробкою проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, а також на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості).

У **пункті 2.2.1. «Сфера застосування»** обумовлюється, що надання земельних ділянок без застосування конкурентних засад здійснюється у випадках, прямо передбачених законом. Втім, коло таких випадків достатньо широке, причому воно не обмежується 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 переліку таких винятків необхідно підходити досить обережно. Зі збільшенням позицій в переліку збільшується й кількість різного роду зловживань, спрямованих на те, щоб обійти правило про виключно конкурентне надання в користування земельних ділянок комунальної власності.

У **пункті 2.2.2. «Процедура набуття земельних ділянок у користування без складання документації із землеустрою»** вказується, що надання у користування земельної ділянки, зареєстрованої в Державному земельному кадастрі, право власності на яку зареєстровано у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, без зміни її меж та цільового призначення здійснюється без складання документації із землеустрою. У даному випадку процедура набуття права користування земельною ділянкою комунальної власності є найпростішою. 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). У роботі аналізуються окремі проблеми поновлення договорів оренди земельних ділянок комунальної власності.

У **пункті 2.2.3. «Процедура набуття земельних ділянок у користування з розробкою проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок»** визначається, що рішення про надання земельних ділянок комунальної (і державної) власності у користування 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).

Аналізуються окремі етапи такої процедури набуття земельних ділянок у користування, зокрема, 1) погодження місця розташування об'єкту, 2) подачі клопотання про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, 3) розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, 4) погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, 5) проведення державної експертизи землевпорядної документації, 6) прийняття рішення про надання земельної ділянки в користування, 7) окремі особливості спорів щодо оскарження відмови у наданні земельної ділянки або бездіяльності щодо розгляду питання, 8)

укладення договору оренди земельної ділянки, реєстрація земельної ділянки та речових прав на неї. Запропоновано відмовитися від стадії погодження землепорядної документації у випадку розробки всіх видів землепорядної 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.

У пункті 2.2.4. **«Процедура набуття земельних ділянок у користування на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)»** визначається, що рішення про надання земельних ділянок комунальної 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. Межі щодо земельних ділянок можуть бути встановлені також за проектами землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, у зв'язку з чим існує потреба встановлення правових та технічних вимог до даного виду документації у законодавстві.

У підрозділі 2.3. **«Набуття зобов'язальних прав користування земельними ділянками комунальної власності»** зазначається, що 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, співвідношенні. У роботі досліджується дискусія щодо співвідношення земельного та інших галузей права у правовій науці та робиться висновок, що попри триваючі дискусії, і в доктрині, і у правозастосовчій практиці утвердилася думка, за якою цивільне законодавство поширюється на земельні відносини.

Автор виходить з того, що можуть існувати зобов'язальні права на земельні ділянки, причому як ті, що прямо передбачені законом, так й інші, що закону не суперечать. 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 надаватимуться зацікавленим особам, а також відповідні процедури.

У підрозділі 2.4. **«Вторинне» набуття права користування земельними ділянками комунальної власності»** аналізуються випадки отримання такого права не від власника (територіальної громади), а від іншої особи, зокрема: а) відчуження речових прав користування, якщо така можливість передбачена законом (емфітевзис, суперфіцій, оренда); б) уступки або переходу прав зобов'язального характеру; в) передача прав користування іншій особі від свого імені (суборенда земельних ділянок).

Окремо виділяється ситуація, коли право користування земельними ділянками комунальної власності переходить при відчуженні будівель і споруд. Всі проблеми правового регулювання цієї ситуації поділяються на дві групи: 1) правові проблеми, викликані особливостями законодавства, яке на даний час вже втратило чинність, та 2) правові проблеми, викликані недосконалістю діючого законодавства.

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. Відтак, доцільно було б усунути конфлікти (колізії) між правами на будівлю та земельну ділянку. Ці конфлікти також ускладнюються у випадках, коли 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 волевиявлення трьох осіб – власника ділянки, її землекористувача та власника об'єкта нерухомого майна. Як наслідок, робиться висновок, що запровадити на сьогодні одночасний перехід прав на земельну ділянку та прав власності на нерухоме майно, що на ній знаходиться, щодо всіх випадків такого переходу прав не є можливим.

У підрозділі 2.5. «Повноваження та взаємовідносини органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування» аналізуються зазначені питання та зроблено висновок про те, що функції з ведення земельного кадастру необхідно покласти 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.

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

Аналізується проблема забезпечення прозорості відносин щодо надання земельних ділянок у користування, яка, на думку автора, 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.

Підсумки наукового дослідження сформульовано у **Висновках**, які відображають основні теоретичні результати дисертації та конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства. Зазначено, що в дослідженні запропоновано критерії розмежування підстав для відчуження земельних ділянок комунальної власності та підстав для надання їх у користування, запропоновано відмовитися від дозвільного порядку розробки всіх видів землепорядної документації, що розробляються при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування. Вказується також на висловлену ідею існування у особливій частині земельного права України спеціального міжгалузевого процесуального інституту набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками, на необхідність покладення функції з ведення земельного кадастру на виконавчі органи місцевого самоврядування або принаймні передбачення можливості такого покладення та зроблені деякі інші висновки щодо питань правових засад набуття фізичними та юридичними особами прав користування земельними ділянками комунальної власності.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях

1. Поліщук О.Г. Окремі правові проблеми набуття земельних ділянок у користування у зв'язку з переходом права власності на нерухоме майно / О.Г. Поліщук // Наше право. – 2013. - №10. – С.167-172.
2. Поліщук О.Г. Набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні як правове явище / О.Г. Поліщук // Підприємництво, господарство і право. – 2013. - №11. – С.68-71.
3. Поліщук О.Г. Окремі проблеми правового регулювання набуття земельних ділянок комунальної власності у користування на конкурентних засадах // О.Г. Поліщук // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. - №3-2. – С.178-181. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/3-2_2013/6/Polishcuk%20O.%20H..pdf.
4. Поліщук О.Г. Окремі питання взаємодії органів місцевого самоврядування із іншими органами та зацікавленими особами у процесі надання земельних ділянок комунальної власності у користування / О.Г. Поліщук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – Випуск 23. – Частина 1. – Том 2. – С.78-81.
5. Поліщук О.Г. Окремі проблеми правового регулювання проведення земельних торгів / О.Г. Поліщук // Європейські перспективи. – 2013. - №12. – С.99-104.

Статті в інших виданнях

6. Полищук А.Г. Приобретение земельных участков в пользование как межотраслевой институт земельного права / А.Г. Полищук // Закон и жизнь. – 2013. - №11/4. – С.158-162.

Публікації за матеріалами конференцій

7. Поліщук О.Г. До питання про зобов'язальні права користування земельними ділянками комунальної власності / О.Г.Поліщук // *Методологія публічного та приватного права: сучасний стан та перспективи розвитку: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 01-02 листопада 2013 р.)* – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2013. – Ч. I. – С.71-73.

8. Поліщук О.Г. Окремі аспекти «вторинного» набуття права користування земельними ділянками комунальної власності / О.Г.Поліщук // *Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Харків, 1-2 листопада 2013 року)*. – Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2013. – С.138-141.

9. Поліщук О.Г. Сфера застосування конкурентних засад при наданні земельних ділянок комунальної власності у користування / О.Г.Поліщук // *Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції «Малиновські читання», м. Острог, 15-16 листопада 2013 року*. – Острог: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2013. – С.161-162.

10. Поліщук О.Г. Окремі проблемні аспекти теорії земельного процесу / О.Г. Поліщук // *Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м.Дніпропетровськ, 22-23 листопада 2013 р.* – Дніпропетровськ: У 2 частинах. ГО «Правовий світ», 2013. – Частина II. – С.25-26.

АНОТАЦІЯ

Поліщук О.Г. Правові засади набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Міністерство освіти і науки України. – Київ, 2014.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню правових засад набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні. У роботі наведено характеристику набуття земельних ділянок комунальної власності у користування в Україні як правового явища, досліджено особливості правового забезпечення окремих процедур із набуття земельних ділянок комунальної власності у користування, що здійснюється на конкурентних засадах та без їх застосування, повноваження та взаємовідносини органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при набутті земельних ділянок комунальної власності у користування.

За наслідками дослідження зроблено низку нових наукових висновків з питання набуття земельних ділянок комунальної власності у користування,

внесено пропозиції щодо вирішення проблемних питань правової практики, удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: земельна ділянка, набуття, право користування, комунальна власність, оренда, земельні торги, конкурентні засади, земельний процес.

АННОТАЦІЯ

Полищук А.Г. Правовые основы приобретения земельных участков коммунальной собственности в пользование в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право. – Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Министерство образования и науки Украины. – Киев, 2014.

Диссертация посвящена комплексному исследованию правовых основ приобретения земельных участков коммунальной собственности в пользование в Украине.

На основании исследования научной литературы и правовой практики сделано вывод о том, что в особенной части земельного права Украины существует специальный межотраслевой процессуальный институт приобретения физическими и юридическими лицами прав пользования земельными участками. Содержание этого института составляет совокупность норм земельного, гражданского, экологического, административного, природоресурсного и других отраслей права, регулирующих общественные отношения относительно приобретения лицами прав пользования земельными участками.

В диссертации исследуются особенности правового регулирования отдельных процедур по приобретению земельных участков коммунальной собственности в пользование, в частности, приобретение на конкурентных основах и без применения конкурентных основ, приобретение обязательственных прав пользования земельными участками коммунальной собственности, особенности вторичного приобретения прав пользования земельными участками, а также полномочия и взаимоотношения органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления при предоставлении земельных участков коммунальной собственности в пользование.

Особое внимание в диссертации посвящено исследованию процедуры проведения земельных торгов. Обосновано предложение о нецелесообразности определения в законодательстве вознаграждения исполнителю торгов в форме фиксированной суммы. Предложено также отказаться от регистрационного взноса, обеих процедур регистрации, публикации объявления в печатных средствах массовой информации, отдельных формальных условий проведения аукциона.

При анализе процедур, связанных с разработкой землеустроительной документации, предложено отказаться от разрешительного порядка разработки всех видов землеустроительной документации, что разрабатывается при предоставлении земельных участков коммунальной собственности в пользование, а также стадии согласования этой документации.

По результатам исследования сделаны некоторые научные выводы по вопросу приобретения земельных участков коммунальной собственности в пользование, сформулированы предложения относительно решения проблемных вопросов юридической практики, усовершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: земельный участок, приобретение, право пользования, коммунальная собственность, аренда, земельные торги, конкурентные основы, земельный процесс.

SUMMARY

Polishchuk A.G. Legal foundations for acquisition of municipal land parcels in tenancy in Ukraine. – Manuscript.

The thesis for obtaining the scientific degree of a candidate of Law Sciences in the specialization 12.00.06 "land law; agricultural law; environmental law; natural resources law". – Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kyiv, 2014.

The dissertation is devoted to comprehensive study of the legal foundation for acquiring municipal land parcels in tenancy in Ukraine. The study describes the acquisition of municipal land parcels in tenancy in Ukraine as a legal phenomena, the particularities of legal regulation of different procedures for acquiring municipal land parcels in tenancy in Ukraine on a competitive basis (through action) or without it, the powers of state and municipal authorities within the procedure as well as interaction between them in the course of transferring municipal land parcels in tenancy.

The study enabled formulation of a number of new scientific conclusions related to acquisition of municipal land parcels in tenancy. The proposals as to resolution of problematic issues existing currently in legal practice, as well as to necessary amendments to the legislation in force, are made. In particular, significant simplification of the land auction procedure as necessary, as well as of the procedure for land allotment.

Key words: land parcel, acquisition, tenancy title, land lease, land auction, competitive basis, land procedure.