ПЕРЕДАЧА ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ЖИТЛОВОГО ТА ГАРАЖНОГО БУДІВНИЦТВА

БЕРЕЖНИЦЬКА Галина Іванівна - кандидат економічних наук, доцент кафедри права факультету управління, економіки та права Львівського національного університету природокористування

УДК 349.4:332
DOI 10.32782/NP.2022.1.23

Статья посвящена передаче земельных участков для жилого и гаражного строительства. В работе проведен комплексный анализ вопроса передачи земельных участков жилым и гаражным кооперативам и определим проблемные аспекты внутри правореализационной практики современной Украины.

Реализация права на жилищное и гаражное строительство в Украине осуществляется путем индивидуального использования такого права и путем объединения граждан в кооперативные организации. Потенциал кооперативного сотрудничества очень мощный, а нынешний этап государственно-правовой жизни характеризуется ростом положительной роли институтов гражданского общества. На основе анализа зарубежной доктрины (Италии, Латинской Америки, Китая) доказана эффективность кооперативной формы реализации права человека на жилье.

Утверждено, что принцип верховенства права и человекоцентризма требует существенного переосмысления политики в правовой сфере. Не исключением здесь земельное и градостроительное право. Передача земли должна производиться путем учета ценностных парадигм для человека и территориального общества.

Выделены и проанализированы три формы передачи земельного участка жилищным кооперативам: в собственность, аренду и приобретение по гражданско-правовым соглашениям. Указано на особенности – приобретение прав на земельные участки кооперативами осуществляется именно как юридическими лицами, а не отдельно физического лица, являющегося членами такого кооператива.

Определены следующие проблемы в сфере передачи земельных участков для жилищного и гаражного строительства: коллизии норм и Земельного кодекса Украины в контексте безвозмездного выделения земли (в части третьей ст. 116 Земельного кодекса Украины законодатели прописали возможность бесплатной передачи земельных участков исключительно в собственность гражданам и не урегулировали механизм безвозмездной передачи юридическим лицам, которыми являются, в частности, жилищно-строительные и обслуживающие кооперативы, как это указано в ст. 41 настоящего Кодекса); нормы права не отвечают современным условиям развития социальной реальности и сформированы на старой идеологической основе (Жилищный кодекс УССР от 1983 года); судебная практика имеет разногласия казуального разрешения споров.

Ключевые слова: земельный участок, градостроительство, жилые и гаражные кооперативы, кооперация, право на жилье.

Постановка проблеми

Право на житло є основним правом людини. Воно визнано на конституційному та на законодавчому рівні, передбаченого статтею 47 Конституції України та статтею 31 Житлового кодексу. Однак правових декларативних норм не є достатньо. Нині реалізація цього права є значно утрудненою, враховуючи соціально-побутові проблеми, загрози пандемічного характеру, економічну кризу та суттєву кількість громадян, що потребують соціального захисту. Останнім часом законотворець звернувся до цієї проблеми та прийняв Постанову Вер-

ховної Ради України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення реалізації права громадян на житло» [1]. П. 5 вказаної Постанови визначає потребу у розробці та поданні на розгляд Верховної Ради України Міністерством розвитку громад та територій України спільно з Міністерством соціальної політики України, Міністерством у справах ветеранів України, Міністерством цифрової трансформації України, Міністерством фінансів України законопроєктів для забезпечення реалізації права громадян на житло. Отож на державному рівні розуміють, що сьогодні є затребуваною оновлена правова політика у світлі реалізації права людини на житло.

Звернемось до практики. Питання виділення земельних ділянок під будівництво є доволі актуальним, так аналіз рішень Львівської міської Ради дав можливість визначити, що тільки протягом січня 2022 року цей орган місцевого самоврядування затвердив вісім містобудівних умов та обмежень для проєктування об'єкта будівництва на нове будівництво [2]. Отож задекларована проблема має вагоме значення як у межах земельного, містобудівного, так і житлового права.

Стан дослідження

Науково-теоретичне підґрунтя для досліджень, пов'язаних із землею як об'єктом земельних відносин, заклали, зокрема, такі дослідники, як В. І. Андрейцев, Г.І. Грещук, Н. І. Титова, М. В. Шульга, Ю. О. Вовк, І. І. Каракаш, В.В. Носік, О.М. Коротун, О. Г. Бондар, Т.Є. Харитонова, Г. В. Чубуков та ін. Незважаючи на сучасні дослідження, окремі аспекти земельних відносин залишаються науково дослідженими та нормативно врегульованими неналежним чином. Серед таких нагальних проблем, які існують сьогодні в українському суспільстві, є питання передачі земельних ділянок для житлового та гаражного будівництва.

Тому **ціллю** цього наукового дослідження є комплексний аналіз питання передачі земельних ділянок житловим та гаражним кооперативам та визначимо проблемні аспекти в межах правореалізаційної практики сучасної України.

Виклад основних положень

Право на реалізацію своїх житлових чи інших соціально-побутових інтересів реалізуються громадянами особисто та через кооперативні організації. У межах цієї статті сконцентруємо свою увагу на останньому.

Стаття 2 Закону України «Про кооперацію» визначає, що кооператив – це «юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі членства для ведення спільної господарської та іншої діяльності з метою задоволення своїх економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування» [3]. Правовий статус житлово-будівельних кооперативів визначається статтями 133–149 Житлового кодексу УРСР [4]. Норми вказують, що громадяни, які потребують поліпшення житлових умов, у праві вступити до житлово-будівельного кооперативу і одержати в ньому квартиру. На облік охочих вступити до житлово-будівельного кооперативу беруться громадяни, які постійно проживають у цьому населеному пункті і потребують поліпшення житлових умов. Громадяни, які перебувають на обліку охочих вступити до житлово-будівельного кооперативу, приймаються до членів організовуваного кооперативу в порядку черговості. Такі кооперативи не мають на меті отримання прибутку, продаж побудованих квартир стороннім особам не передбачається. Більше того, відповідно до п. 3 Примірного статуту ЖБК кількість громадян, які вступають до кооперативу під час його організації, має відповідати кількості квартир у житловому будинку (будинках) кооперативу, запланованому до будівництва, але не може бути менше ніж 5 осіб.

Потенціал кооперативної співпраці є дуже потужним, а нинішній етап державно-правового життя характеризується «зростанням позитивної ролі інститутів громадянського суспільства» [5]. На суттєву роль кооперації для держави вказують іноземні дослідники, зокрема у Латинській Америці «перерозподіл земель розглядається як механізм вирішення соціально-економічної напруженості»[6], в Китаї кооперацію визнають «рушійною силою економічного руху» [7], а в Італії «суттєвим внеском у розвиток внутрішніх місцевих територій та доглядом за землею» [8]. В Україні кооперативний рух також має давню історію та

зарекомендував себе як надійний фактор відстоювання побутових та соціальних інтересів окремих груп суспільства.

Принцип верховенства права та людиноцентризму вимагає суттєвого переосмислення політики у правовій сфері. Не винятком тут є земельне та містобудівне право. Передача землі повинна відбуватися шляхом врахування ціннісних парадигм для людини та територіальної громади. В останні роки концепція спільного створення цінностей набуває певної популярності в літературі з управління будівництвом (наприклад, Mills and Razmdoost [9]). Також дослідження аналізують процеси спільного створення цінності між клієнтами та постачальниками, а також з кінцевими користувачами (Fuentes [10]) на етапах проектування та виробництва будівних проєктів. Вимоги клієнта формують ціннісну пропозицію для проєкту стосовно вартості, часу та якості. Однак під час передньої частини проєктів житлового будівництва управління проєктом та визначення цінних пропозицій залежить не лише від замовників будівництва (забудовників житла), але й залучають інших учасників. Одним із прикладів є органи місцевої влади та місцевого самоврядування. Передаючи земельні ділянки під житлове чи гаражне будівництво, слід врахувати поєднання інтересів членів кооперативу та всієї територіальної громади. Важливим аспектом є запобігання порушення цілей, що стосуються просування сталого розвитку суспільства. В національній доктрині права питання землеустрою як фактора сталого розвитку також приділено увагу науковців, зокрема, активно аналізує цю проблематику доктор Г.І. Грещух [11].

Як вказує шведська дослідниця Меліса Кандел, «муніципалітет та забудовників житла можна розглядати як двох суб'єктів, які обидва безпосередньо беруть участь у формуванні цінних пропозицій на початку проєктів житлового будівництва на муніципальній землі» [12]. Більше того, європейські органи місцевої влади тенденціям сталого розвитку надають суттєву прерогативу. «Щоб стимулювати сталий розвиток та інновації в цих районах та розробити майбутню політику, муніципалітети використовують угоди про виділення земельних ділянок для встановлення специфічних для проєктів вимог щодо стійкості проєктів житлового будівництва, які виходять за рамки чинних національних правових будівельних норм» [13].

У національній практиці вищезазначений підхід є неприпустимим та вважається незаконним. В Україні передача земельної ділянки відбувається відповідно до законодавчих норм. Зокрема, ст. 22 Закону «Про кооперацію» вказує, що «земля кооперативу складається із земельних ділянок, наданих йому в оренду або придбаних ним у власність»; ст. 41 Земельного Кодексу України містить норму, що «житлово-будівельним (житловим) та гаражно-будівельним кооперативам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування земельні ділянки для житлового і гаражного будівництва передаються безоплатно у власність або надаються в оренду у розмірі, який встановлюється відповідно до затвердженої містобудівної документації» [14]. Вона репрезентується у вигляді затверджених текстових і графічних матеріалів, якими регулюється планування, забудова та інше використання територій.

Звернемо увагу, що проблемою, котра гостро існує нині є колізія законодавства. У частині третій ст. 116 Земельного кодексу України законодавці прописали можливість безоплатної передачі земельних ділянок тільки у власність громадянам і не врегулювали механізм безоплатної передачі юридичним особам, якими є, зокрема, житлово-будівельні та обслуговуючі кооперативи. Натомість у ст. 134 Земельного кодексу України йдеться про обов'язковість продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них на конкурентних засадах (земельних торгах), крім окремих випадків, визначених частинами другою та третьою ст. 134. Перелік особливих випадків передачі земельних ділянок без проведення земельних торгів не передбачає передачі житлово-будівельним та обслуговуючим кооперативам і суперечить ст. 41 Земельного кодексу [15, с.8].

Гаражні та житлові кооперативи мають свої особливості при передачі земельної ділянки. Набуття прав на земельні ділянки кооперативами здійснюється саме як юридичними особами, а не окремо фізичної особи, що є членами такого кооперативу. Тому такі кооперативи є суб'єктами права на земельну

ділянку лише після їх реєстрації як юридичних осіб. Державна реєстрація кооперативу здійснюється у порядку, передбаченому для державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності і проводиться у відповідності до вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». Для перевірки реєстрації використовують Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань та відповідно до ст.11 вищевказаного Закону відомості, що містяться в Єдиному державному реєстрі, є відкритими і загальнодоступними.

Алгоритм дій наступний: 1) державна реєстрація як юридичної особи; 2) загальні збори кооперативу та рішення про звернення до органів влади із заявою щодо отримання у власність землі; 3) звернення до органів місцевого самоврядування про безоплатну передачу у власність чи користування земель загального користування, які знаходяться на території цього кооперативу; 4) рішення відповідного органу публічної влади.

З приводу останнього звернемося до судової практики. Верховний суд у Постанові від 17 червня 2014 року акцентував, що, даючи дозвіл на розробку проєкту відведення земельної ділянки у власність житлово-будівельного кооперативу, відповідна рада має враховувати мету створення такого кооперативу, порядок його організації та діяльності відповідно до вимог Житлового Кодексу України та Примірного статуту [16]. Також роз'яснено ще одну правову позицію: судові палати в адміністративних, господарських та цивільних справах Верховного Суду України на підставі аналізу пункту 12 Перехідних положень, статті 41 ЗК, статей 133, 135, 137 ЖК, Примірного статуту затвердженого постановою Ради Міністрів Української РСР від 22 серпня 1991 року № 163 дійшли висновку, що сільські, селищні та міські ради мають право розпоряджатися землями комунальної власності територіальних громад тільки в межах населеного пункту.

Окрім передачі у власність, можливий інший спосіб користування земельною ділянкою кооперативами – оренда. Оренда землі - це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності. Орендарями земельних ділянок є юридичні або фізичні особи, яким на підставі договору оренди належить право володіння і користування земельною ділянкою. Необхідним юридичним документом у цьому разі є договір оренди, що зареєстрований у законному порядку.

Відповідно до положень частин першої статті 93 Земельного Кодексу України, право оренди земельної ділянки - це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності. Передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі: рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування; договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки, тобто за результатами проведення земельних торгів. Об'єктом правовідносин із земельних торгів є право оренди землі (якщо воно включене до лоту). Це означає, що особа, яка придбала лот, набуває права оренди земельної ділянки. Однак, право оренди надає можливість користуватися об'єктом оренди, тоді як покупець лоту такого права ще не має. Переможець торгів здобуває право на укладення правочину, за результатами проведення аукціону з переможцем укладається договір оренди, на підставі якого таке право й виникає.

Третьою формою передачі земельних ділянок може стати їх придбання кооперативами за цивільно-правовими угодами. Кооператив має право придбати земельну ділянку у власність у іншого громадянина чи юридичної особи. Цивільний кодекс України вказує широкий перелік таких угод (купівля-продаж, міна, дарування, успадкування, довічне утримання, інші). Відповідно до ст. 132 Земельного кодексу України угоди про перехід права власності на земельні ділянки укладаються в письмовій формі та нотаріально посвідчуються. Вони повинні містити: а) назву сторін (прізвище, ім'я та по батькові громадянина, назва юридичної особи); б) вид угоди; в) предмет угоди (земельна ділянка з визначенням місця розташування, площі, цільового призначення, складу угідь, правового режиму тощо); г) документ, що підтверджує право власності на земельну ділянку; ґ) відомості про відсутність заборон на відчу-

ження земельної ділянки; д) відомості про відсутність або наявність обмежень щодо використання земельної ділянки за цільовим призначенням (застава, оренда, сервітути тощо); е) договірну ціну; є) права та обов'язки сторін; ж) кадастровий номер земельної ділянки;- з) момент переходу права власності на земельну ділянку. Цивільно-правові угоди про перехід права власності на земельні ділянки вважаються укладеними з дня їх нотаріального посвідчення. Однак право власності на земельну ділянку виникає в особи, яка набуває земельну ділянку у власність на підставі цивільно-правової угоди, лише після державної реєстрації цих прав (стаття 125 ЗК України).

Висновок

Реалізація права на житлове та гаражне будівництво в Україні відбувається шляхом індивідуального використання такого права та шляхом об'єднання громадян у кооперативні організації. На основі аналізу зарубіжної доктрини доведено ефективність останньої форми реалізації права людини на житло.

Виокремлено та проаналізовано три форми передачі земельної ділянки житловим кооперативам: у власність, оренду і набуття за цивільно-правовими угодами. Вказано на особливості - набуття прав на земельні ділянки кооперативами здійснюється саме як юридичними особами, а не окремо фізичної особи, що є членами такого кооперативу.

Визначено наступні проблеми у сфері передачі земельних ділянок для житлового та гаражного будівництва: колізії норм Земельного кодексу України в контексті безоплатного виділення землі; норми права не відповідають сучасним умовам розвитку соціальної реальності та сформовані на старому ідеологічному підґрунті; судова практика має розбіжності казуального вирішення спорів.

Література

1. Про невідкладні заходи щодо забезпечення реалізації права громадян на житло: постанова ВР України від 22.09.2021 № 1766-IX *Голос України* від 02.10.2021 — № 188
2. Документи Львівської Міської ради URL: https://city-adm.lviv.ua/lmr/docs-decision
3. Про кооперацію: закон України від 10.07.2003 № 1087-IV Відомості Верховної Ради України. 2004, № 5, ст.35
4. Житловий Кодекс Української РСР: закон від 30.06.1983 № 5464-X Відомості Верховної Ради, 1983, Додаток до № 28, ст.573
5. Жаровська І. М. Генезис ідеї відкритості влади. *Форум права*. 2009. № 3. С. 242–246
6. Carter M. R., Melmed-Sanjak J., Luz K. A. Can Production Cooperatives Resolve the Conundrum of "Exclusionary Growth"? An Econometric Evaluation of Land Reform Cooperatives in Honduras and Nicaragua. 1993, Routledge, 31 c.
7. JunichiIto X. L. An empirical study of land rental development in rural Gansu, China: The role of agricultural cooperatives and transaction costs *Land Use Policy*. 2021. V. 109. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105621
8. Mastronardi L., Giagnacovo M., Romagnoli L. Bridging regional gaps: Community-based cooperatives as a tool for Italian inner areas resilience *Land Use Policy*. 2020. V. 99.
9. Mills G.R.W., Razmdoost K. Managing value co-creation/destruction: a longitudinal education capital programme/project case study. *Construction management and economics* 2016. V. 34 (4–5) P. 286–301.
10. Fuentes M., Smyth H., Davies A. Co-creation of value outcomes: a client perspective on service provision in projects. *International journal of project management* 2019. V. 37 (5) P. 696–715.
11. Грещук Г. І. Землеустрій як еколого-економічний інструмент забезпечення сталого розвитку *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Економічні науки*. 2016. Вип. 21(2). С. 141-144.
12. Candel M., Karrbom Gustavsson T., Eriksson P.-E. Front-end value co-creation in housing development projects, *Construction Management and Economics*, 2021 V. 39:3. P. 245-260, DOI: 10.1080/01446193.2020.1851037
13. Candel M., Törnå N. Housing developers' perceived barriers to implementing municipal sustainability requirements in Swedish sustainability-profiled districts. *J Hous and the Built Environ*. 2021. https://doi.org/10.1007/s10901-021-09923-z
14. Земельний кодекс України: закон України від 25.10.2001 № 2768-III *Відомості Верховної Ради України*. 2002, № 3-4, ст.27
15. Гайда Т. Проблеми застосування законодавства та корупціогенні фактори у сфері виділення земельних ділянок без земельних торгів для житлово-будівельних та обслуговуючих кооперативів. Київ: ТОВ РЕД ЗЕТ, 2020. 36 с.
16. Єдиний реєстр судових рішень. Справа. № 21-195 а14. Постанова Верховного суду України від 17 червня 2014 року. https://reyestr.court.gov.ua/Review/39783854

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено питанню передачі земельних ділянок для житлового та гаражного будівництва. У роботі проведено комплексний аналіз питання передачі земельних ділянок житловим та гаражним кооперативам та визначимо проблемні аспекти в межах правореалізаційної практики сучасної України.

Реалізація права на житлове та гаражне будівництво в Україні відбувається шляхом індивідуального використання такого права та шляхом об'єднання громадян у кооперативні організації. Потенціал кооперативної співпраці є дуже потужним, а нинішній етап державно-правового життя характеризується зростанням позитивної ролі інститутів громадянського суспільства. На основі аналізу зарубіжної доктрини (Італії, Латинської Америки, Китаю) доведено ефективність кооперативної форми реалізації права людини на житло.

Умотивовано, що принцип верховенства права та людиноцентризму вимагає суттєвого переосмислення політики у правовій сфері. Не винятком тут є земельне та містобудівне право. Передача землі повинна відбуватися шляхом врахування ціннісних парадигм для людини та територіальної громади.

Виокремлено та проаналізовано три форми передачі земельної ділянки житловим кооперативам: у власність, оренду і набуття за цивільно-правовими угодами. Вказано на особливості - набуття прав на земельні ділянки кооперативами здійснюється саме як юридичними особами, а не окремо фізичної особи, що є членами такого кооперативу.

Визначено наступні проблеми у сфері передачі земельних ділянок для житлового та гаражного будівництва: колізії норм та Земельного кодексу України в контексті безоплатного виділення землі (у частині третій ст. 116 Земельного кодексу України законодавці прописали можливість безоплатної передачі земельних ділянок тільки у власність громадянам і не врегулювали механізм безоплатної передачі юридичним особам, якими є, зокрема, житлово-будівельні та обслуговуючі кооперативи, як це вказано у ст 41 цього Кодексу); норми права не відповідають сучасним умовам розвитку соціальної реальності та сформовані на старому ідеологічному підґрунті (Житловий кодекс УРСР від 1983 року); судова практика має розбіжності казуального вирішення спорів.

Ключові слова: земельна ділянка, містобудування, житлові та гаражні кооперативи, кооперація, право на житло.

SUMMARY

The article is devoted to the transfer of land for housing and garage construction. The paper analyzes the issue of transferring land plots to housing and garage cooperatives and identifies problematic aspects within the law enforcement practice of modern Ukraine.

The right to housing and garage construction in Ukraine is realized through the individual use of this right and by uniting citizens in cooperative organizations. The potential for cooperative cooperation is very strong, and the current stage of state and legal life is characterized by the growing positive role of civil society institutions. Based on the analysis of foreign doctrine (Italy, Latin America, China) the effectiveness of the cooperative form of realization of the human right to housing is proved.

It is motivated that the principle of the rule of law and human-centeredness requires a significant rethinking of policy in the legal sphere. Land and urban planning law is no exception. Land transfer should take into account value paradigms for the individual and the local community.

Three forms of land transfer to housing cooperatives have been identified and analyzed: ownership, lease and acquisition under civil law agreements. The peculiarities are pointed out - the acquisition of rights to land by cooperatives is carried out as legal entities, and not separately by individuals who are members of such a cooperative.

The following problems in the field of transfer of land for housing and garage construction: conflicts of norms and the Land Code of Ukraine in the context of free land allocation (in the third part of Article 116 of the Land Code of Ukraine legislators prescribed the possibility of free transfer of land exclusively to citizens and did not regulate the mechanism gratuitous transfer to legal entities, which are, in particular, housing construction and service cooperatives, as specified in Article 41 of this Code); norms of law do not correspond to modern conditions of development of social reality and are formed on the old ideological basis (the Housing code of the USSR from 1983); case law has differences in the casual resolution of disputes.

Key words: land plot, urban planning, housing and garage cooperatives, cooperative, right to housing.