



КИЇВСЬКА МІСЬКА РАДА

Управління захисту прав та інтересів
територіальної громади міста Києва

вул. Хрещатик, 36, м. Київ, 01001, тел.: (044) 202 79 01
Контактний центр міста Києва: (044) 15 51, e-mail: court@kmr.gov.ua, сайт: kmr.gov.ua,
код ЄДРПОУ 22883141

27.02.2025 № 08/226-1078

На № 08/231-161/ПР від 18.02.2025

Заступнику міського голови –
секретарю Київської міської ради
Володимиру БОНДАРЕНКУ

Голові постійної комісії Київської
міської ради з питань регламенту,
депутатської етики та запобігання
корупції
Леонідові ЄМЦЮ

Голові постійної комісії Київської
міської ради з питань архітектури,
містопланування та земельних
відносин
Михайлу ТЕРЕНТЬЄВУ

ВИСНОВОК

на проєкт рішення Київської міської ради від 18.02.2025 № 08/231-161/ПР
«Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року
№ 241/2463 «Про затвердження Порядку набуття прав на землю із земель
комунальної власності у місті Києві»

У порядку статті 31¹ Регламенту Київської міської ради, затвердженого рішенням Київської міської ради від 04.11.2021 № 3135/3176 (зі змінами та доповненнями) в управлінні захисту прав та інтересів територіальної громади міста Києва опрацьовано поданий проєкт рішення. За результатом розгляду та в межах компетенції вважаємо за необхідне зазначити таке.

1. Загальні обставини та предмет регулювання проєкту рішення Київської міської ради.

Згідно з пояснювальною запискою до проєкту метою його прийняття є правове регулювання земельних відносин у місті Києві як столиці України та запровадження принципу персональної відповідальності уповноважених на вчинення дій посадових осіб, правової визначеності (верховенства права), застосування нормативного акту, який має вищу юридичну силу, обмеження

дискреційних повноважень з метою мінімізації корупційних ризиків та вирішення системних помилок Київської міської ради та її виконавчого органу.

Проект рішення підготовлений, зокрема, відповідно до статей 140, 143, 144 Конституції України, статті 9 Земельного кодексу України, законів України «Про Державний земельний кадастр», «Про оренду землі», «Про землеустрій», «Про охорону земель» та інших нормативно-правових актів, що регулюють земельні правовідносини, керуючись статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статтею 22 Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ».

Проект рішення визначає принципи та загальні засади прийняття рішень у сфері набуття та припинення прав на землю комунальної власності в місті Києві, зокрема вирішення проблеми ігнорування Київською міською радою та її виконавчим органом Закону України «Про адміністративну процедуру», який визначає стандарти та принципи взаємовідносин між зацікавленими особами. Встановлення чітких термінів вчинення дії та відповідальних посадових осіб зумовить покращення виконавчої дисципліни та виключає зайві бюрократичні процедури, які не мають жодної практичної користі.

Проектом рішення передбачено: затвердити «Порядок набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві» у новій редакції згідно з додатком 1 до цього рішення (далі – Порядок); доповнити рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року №241/2463 «Про затвердження Порядку набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві» згідно з п. 2 проєкту; внести зміни до рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року згідно з п. 3 проєкту.

2. Правовий аналіз відповідності проєкту рішення положенням законодавства.

2.1. Ознайомившись зі змістом проєкту рішення та Порядку, управління вважає за необхідне зазначити таке.

Як зазначають суб'єкти подання цього проєкту рішення, результатом прийняття проєкту рішення буде запровадження принципу персональної відповідальності уповноважених на вчинення дій посадових осіб, правової визначеності (верховенства права), застосування нормативного акту, який має вищу юридичну силу, обмеження дискреційних повноважень з метою мінімізації корупційних ризиків та вирішення системних помилок Київської міської ради та її виконавчого органу.

Вказані цілі та принципи проєкту рішення, безсумнівно, спрямовані на оптимізацію реалізації зацікавленими особами прав на землю, що має на меті чіткіше регламентування дотримання Київською міською радою та структурним підрозділам її виконавчого органу порядку та строків розгляду відповідних заяв та клопотань, що наразі дійсно є гострою проблемою, зважаючи на достатньо тривалий їх розгляд, що відбувається з порушенням строків, визначених, зокрема, Земельним кодексом України.

Вказане породжує значну кількість судових спорів, предметом розгляду яких є недотримання Київською міською радою строків розгляду заяв і клопотань, поданих зацікавленими особами із земельних питань.

Позитивним з точки зору реалізації цих намірів є введення персональної відповідальності службових та посадових осіб за порушення процедури розгляду земельних питань, визначених Порядком.

Разом з тим, законодавче регулювання у сфері земельних відносин чітко регламентується.

Зокрема, відповідно до статті 3 Земельного кодексу України земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.

Отже, положення цього проекту рішення мають відповідати зазначеним вище актам та за своїм змістом не суперечити їм.

Також важливим при внесенні змін до рішень Київської міської ради нормативно-правового характеру є врахування висновків щодо застосування норм права, викладених у постановах Верховного Суду, які відповідно до частини п'ятої статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Також деякі із заходів, визначених в порядку, спрямовані, як зазначають суб'єкти подання, на обмеження дискреційних повноважень з метою мінімізації корупційних ризиків, однак фактично делегують деякі повноваження структурних підрозділів Київської міської ради до Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації, далі – Департамент земельних ресурсів), що не завжди відповідає положенням Земельного кодексу України, про що більш детально буде зазначено нижче.

2.2. Відповідно до положень статті 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторний акт - це:

прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Отже, для визнання нормативно-правового акта або іншого офіційного письмового документа регуляторним актом, необхідна сукупна наявність таких ознак:

- 1) приймається уповноваженим регуляторним органом;
- 2) спрямування документу на правове регулювання господарських відносин та/або адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;
- 3) встановлення, зміна чи скасування норм права;
- 4) застосування неодноразово та щодо невизначеного (неозначеного) кола осіб.

Аналогічна позиція міститься в постанові Верховного Суду від 08.09.2021 по справі № 826/8917/17, де колегія суддів зазначила таке: «З наведених вище правових норм слідує, що регуляторний акт характеризується наступним: 1) приймається уповноваженим регуляторним органом; 2) спрямований на регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторним органом та суб'єктом господарської діяльності; 3) має ознаки нормативно-правового акта, тобто розрахований на довгострокове та неодноразове застосування, прийнятий щодо невизначеного кола суб'єктів.».

Отже, зазначений проєкт рішення є регуляторним актом, а отже його розроблення, прийняття та оприлюднення мають відповідати положенням закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Зокрема, згідно з статтею 34 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» кожен проєкт регуляторного акта, що внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, *подається до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проєкту регуляторного акта вимогам [статей 4 та 8](#) цього Закону.*

Відповідно до частини п'ятої статті 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування розробниками проєктів регуляторних актів затверджується Кабінетом Міністрів України. *Методика підготовки аналізу регуляторного впливу є обов'язковою для застосування розробниками проєктів регуляторних актів.*

На виконання зазначених приписів закону прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 23.09.2014 № 634 «Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проєктів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування».

Таким чином, *аналіз впливу регуляторного акта, який є невід'ємною частиною проєкту регуляторного акту, має також відповідати зазначеній методиці.*

Також, відповідно до частини одинадцятої статті 26 Регламенту підготовка та подання проєктів регуляторних актів у сфері господарської діяльності, оприлюднення відповідних проєктів з метою одержання зауважень і пропозицій

та їх урахування здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та цього Регламенту.

Особливості розгляду і прийняття регуляторних актів Київською міською радою визначені також у статті 45 Регламенту.

Окремо звертаємо увагу на наслідки недотримання вимог закону, що ставляться до регуляторних актів.

Відповідно до статті 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

відсутній аналіз регуляторного впливу;

проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі відповідно до закону скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

2.3. Пунктом 4 проекту рішення передбачено оприлюднити це рішення відповідно до законодавства України.

Звертаємо увагу, що в частині 4 статті 26 Регламенту Київської міської ради, затвердженого рішенням Київської міської ради від 04.11.2021 № 3135/3176 (далі – Регламент), визначено, що **проект рішення Київради нормативно-правового характеру повинен містити положення про оприлюднення та набрання ним чинності.**

Відповідно до частини п'ятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію.

Також, оскільки зазначений проект рішення є регуляторним актом, то щодо його оприлюднення мають бути виконані вимоги, визначені в частині п'ятій статті 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», де зазначено, що *регуляторні акти, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування, офіційно оприлюднюються в друкованих медіа відповідних рад, а у разі їх відсутності – у місцевих друкованих медіа, визначених цими органами та посадовими особами, не пізніше як у десятиденний строк після їх прийняття та підписання.*

2.4. Як зазначено в пояснювальній записці до проекту рішення, його положення направлені в тому числі на вирішення проблеми ігнорування Київською міською радою та її виконавчим органом Закону України «Про адміністративну процедуру», яка визначає стандарти та принципи взаємовідносин між зацікавленими особами.

Зокрема, пряме посилання на необхідність розгляду окремих заяв, визначених в Порядку, з урахуванням положень Закону України «Про адміністративну процедуру» міститься в підпунктах 2.9, 3.13, 3.17, 4.10, 5.6 Порядку.

Враховуючи важливість порушеного питання, управління вважає за необхідне зупинитись на основних положеннях вказаного закону, які мають бути дотримані та забезпечені структурними підрозділами Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) при розгляді заяв/клопотань зацікавлених осіб та прийнятті рішень з земельних питань.

Дія Закону України «Про адміністративну процедуру» спрямована на регулювання правовідносин, пов'язаних з прийняттям адміністративним органом адміністративних актів.

Відповідно до статті 2 вказаного закону, адміністративний орган – це орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, *орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт*, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації;

адміністративний акт - рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом *для вирішення конкретної справи* та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Згідно з статтею 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» принципами адміністративної процедури є:

- 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) рівність перед законом;
- 3) обґрунтованість;
- 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- 5) добросовісність і розсудливість;
- 6) пропорційність;
- 7) відкритість;
- 8) своєчасність і розумний строк;
- 9) ефективність;
- 10) презумпція правомірності дій та вимог особи;
- 11) офіційність;
- 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
- 13) гарантування ефективних засобів правового захисту.

Вказані принципи закріплюють конкретні напрями діяльності адміністративного органу під час здійснення ним своєї діяльності та несуть цілком практичні вказівки щодо алгоритму дій при розгляді відповідних адміністративних актів, зокрема, такі:

- повноту з'ясування обставин справи та врахування всіх обставини, що мають значення для вирішення справи (стаття 8 Закону);
- забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта

стосовно неї. Учасник адміністративного провадження має право знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи (стаття 12 Закону);

- розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію та/або приймає процедурне рішення протягом розумного строку (у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження), але не пізніше граничних строків, визначених законом (стаття 13 Закону);
- особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи (стаття 17 Закону) тощо.

У статті 28 Закону України «Про адміністративну процедуру» знаходить свій прояв принцип рівності учасників адміністративного провадження перед законом, закріплений у статті 7 Закону, та визначені ключові права особи у відносинах з адміністративними органами, відповідно до якої учасники адміністративного провадження, серед іншого, мають право:

1) отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративного провадження, а також щодо змісту своїх прав та обов'язків у межах адміністративного провадження, визначених законом;

2) брати участь в адміністративному провадженні особисто або через своїх представників;

3) ознайомлюватися з матеріалами справи (крім відомостей, що відповідно до закону віднесені до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, копії тощо, у тому числі з використанням технічних засобів, під час здійснення та після завершення адміністративного провадження, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, вчинені (прийняті) під час здійснення адміністративного провадження;

4) бути заслуханими адміністративним органом з питань, що є предметом адміністративного провадження, до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес такого учасника;

5) отримувати та надавати документи, інші докази, що стосуються обставин справи;

6) бути поінформованими про дату, час і місце слухання у справі (в разі його проведення);...

11) оскаржити у передбаченому законом порядку адміністративний акт, процедурне рішення або дію, бездіяльність адміністративного органу та ін.

Стаття 34 Закону України «Про адміністративну процедуру» регламентує строк вирішення (перегляду) справи, відповідно до якої граничний строк вирішення окремих категорій справ встановлюється законом. Граничний строк

вирішення справи може визначатися сукупністю строків, визначених законом для окремих етапів адміністративної процедури.

У разі якщо законом не визначено граничний строк вирішення окремої категорії справ, справа за заявою особи вирішується протягом розумного строку, але не більше тридцяти календарних днів після надходження заяви, а в разі проведення слухання у справі - не більше сорока п'яти календарних днів з дня реєстрації заяви адміністративним органом.

Строки вчинення процедурних дій і прийняття процедурних рішень встановлюються законом, а якщо такі строки законом не визначені - адміністративним органом.

Окремо варто зупинитись на **особливостях строку вирішення (перегляду) справи колегіальним органом**, яким і являється Київська міська рада і її постійні комісії та зазначити таке.

Зважаючи на те, що колегіальні адміністративні органи найчастіше працюють відповідно до затвердженого графіка засідань (у т. ч. сесійно), для них дотримання наведених у статті 34 строків може бути проблемою.

Тому в Законі установлена особливість: *колегіальний орган повинен вирішити (переглянути) справу не пізніше ніж на першому засіданні після закінчення строку, передбаченого відповідно частиною 1–4 статті 34 Закону. Водночас як і у разі із продовження строків за частиною 4 коментованої статті, у такому разі посадова особа колегіального адміністративного органу або посадова особа його апарату (секретаріату, виконавчого органу), яка розглядає справу, також повідомляє в письмовій формі учасників адміністративного провадження про причини, що унеможливають вирішення справи у визначений строк, не пізніше ніж за три робочі дні до завершення строку, визначеного частинами 1–4 цієї статті.*

Таким чином, **дотримання строків, встановлених цим законом, як і строків, наведених в Порядку, є одним із ключових аспектів при здійсненні адміністративної процедури та покликане забезпечити вирішення адміністративної справи у розумний строк, тобто без невиправданих зволікань.**

Статтею 47 Закону України «Про адміністративну процедуру» закріплено загальний перелік процедурних дій, які вчиняє адміністративний орган на стадії підготовки адміністративної справи до розгляду.

З метою своєчасного вирішення підготовка адміністративної справи до розгляду повинна починатись відразу після початку провадження. Норми Закону України «Про адміністративну процедуру» не визначають загальних строків для підготовки справи до розгляду. Однак для окремих підготовчих дій закріплено окремі строки, зокрема, повідомлення адресата та заінтересованих осіб про початок адміністративного провадження повинно відбутись невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше трьох робочих днів після його початку (абзац перший частини першої статті 49 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

До того ж, *адміністративний орган повинен вчинити закріплені статтею дії таким чином, щоб було дотримано загальні вимоги щодо строків розгляду та вирішення справи в цілому*, а саме: вимоги статті 13 (своєчасність та розгляд і вирішення протягом розумного строку) та статті 34 (строки вирішення справи).

Визначений статтею 47 Закону перелік підготовчих дій, які вчиняє адміністративний орган, не є вичерпним. Відповідно до пункту 7 частини першої вище вказаної статті орган повинен виконати інші обов'язки, передбачені Законом України «Про адміністративну процедуру» та іншими актами законодавства. Зокрема, це стосується реалізації положень статті 58 Закону України «Про адміністративну процедуру», яка визначає обов'язок отримати погодження або висновок іншого адміністративного органу, якщо це необхідно для вирішення справи.

Звертаємо увагу, що *адміністративний акт є правомірним, якщо він прийнятий компетентним адміністративним органом відповідно до закону, що діяв на момент прийняття акта* (стаття 87 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Також статтею 87 Закону передбачені умови визнання правомірності/протиправності адміністративного акта, а також визначено вагомість процедурних порушень для впливу на визнання адміністративного акта протиправним.

Як визначено у частині другій статті 87 Закону України «Про адміністративну процедуру», *протиправним вважається адміністративний акт, який не відповідає вимогам, указаним у частині 1 цієї статті, зокрема:*

- 1) прийнятий адміністративним органом, що:
 - а) не мав на це повноважень;
 - б) використав дискреційні повноваження незаконно;
- 2) суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта;
- 3) порушує норми матеріального права;
- 4) *не відповідає принципам адміністративної процедури.*

Оцінка адміністративного акта на предмет його правомірності/протиправності є обов'язковою нормативною складовою інституту дострокового припинення дії адміністративного акта (механізмів відкликання або визнання недійсним адміністративного акта).

Якість (правомірний чи протиправний) адміністративного акта обумовлює вид дострокового припинення дії адміністративного акта. Правомірний адміністративний акт може бути відкликаний (стаття 88 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Протиправний адміністративний акт може бути визнаний недійсним (стаття 89 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Можемо виснувати, що Закон України «Про адміністративну процедуру» є ключовим/загальним законом, що визначає повноваження адміністративних органів процедурного характеру і спосіб реалізації повноважень органів публічної адміністрації.

Суть цього закону полягає у тому, щоб встановити загальні прозорі, передбачувані й інклюзивні правила взаємодії держави в особі адміністративних органів з фізичними та юридичними особами.

Ці правила дуже схожі у країнах ЄС та загалом країнах західної політичної і правової культури. Їх суть полягає у праві особи на участь у прийнятті рішення, яке зачіпає її права та обов'язки. Це важливо і для громадян, і для бізнесу, зокрема коли є ризики прийняття несприятливого (негативного) для особи рішення. (див. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру», Київ, 2023).

Зазначене свідчить, що дотримання Київською міською радою, її структурними підрозділами, посадовими особам норм цього закону при розгляді земельних питань забезпечить прозорість проходження всієї процедури розгляду проєктів рішень із земельних питань, сприятиме зміцненню авторитету місцевої влади та підтверджуватиме однин із ключових принципів правової держави, а саме що публічна адміністрація і є тим суб'єктом у державі, що забезпечує виконання закону.

2.5. Управління звертає увагу, що проєкт рішення містить недоліки в його оформленні та технічні помилки,

Зокрема, порівняльна таблиця до проєкту рішення в редакції, яка надійшла на розгляд до управління і міститься на сайті Київської міської ради, в рядках з порядковими номерами 22 – 34 не містить змісту запропонованих змін, хоча в додатку 1 до проєкту рішення відповідні підпункти були змінені в порівнянні з чинною редакцією Порядку.

А тому, ***відповідно до вимог частини дев'ятої статті 26 Регламенту, всі наведені зміни мають бути відображені у порівняльній таблиці до цього проєкту.***

Також порядкові номери порівняльної таблиці не йдуть в належному порядку та потребують впорядкування.

3. Пропозиції та зауваження до проєкту рішення.

Під час опрацювання цього проєкту рішення в управління виникли такі пропозиції та зауваження до проєкту рішення про внесення змін до рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року № 241/2463 та до Порядку, редакція якого затверджується додатком 1 проєкту рішення.

3.1. Пунктом 4 рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року № 241/2463 (тут і далі – в редакції, запропонованій цим проєктом рішення) уповноважено Департамент земельних ресурсів протягом 10 робочих днів з урахуванням дотримання положень Закону України «Про адміністративну процедуру», серед іншого:

- надавати дозвіл у формі листа на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості); технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюється право суборенди, сервітуту;

технічної документації із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок;

- надавати дозволи на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) у разі якщо на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) передбачається здійснити передачу земельних ділянок комунальної власності у власність чи користування.

Варто зазначити, що в чинній редакції рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року № 241/2463 такі повноваження покладались на Київського міського голову або заступника міського голову - секретаря Київської міської ради.

Аналогічні за змістом зміни вносяться і в п.п. 3.2. Порядку.

Також з п.п. 1.2 Порядку (тут і далі – в редакції, запропонованій цим проєктом рішення) запропоновано виключити такі терміни як «резольюція (доручення) Київського міського голову або заступника міського голову - секретаря Київської міської ради до заяви на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості); щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюється право суборенди, сервітуту; щодо поділу та об'єднання земельних ділянок» та «реєстрація клопотань (заяв)».

Тобто фактично в проєкті рішення відбувається делегування зазначених вище повноважень Департаменту земельних ресурсів.

Дійсно, відповідно до положень статті 22 Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» у зв'язку зі здійсненням містом Києвом функцій столиці України Київська міська рада та Київська міська державна адміністрація, кожна в межах своєї компетенції, встановленої законами України, мають право, серед іншого, *визначати особливості землекористування та використання інших природних ресурсів.*

Разом з тим, відповідно до статті 123 Земельного кодексу України під час процедури надання земельних ділянок комунальної власності у користування саме відповідний орган місцевого самоврядування дає дозвіл на розроблення документації із землеустрою або надає мотивовану відмову у його наданні.

Згідно зі статтею 25 Закону України «Про землеустрій» визначаються такі види документації із землеустрою:

а) схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць;

а¹) проєкти землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад;

б) проєкти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць;

б¹) містобудівна документація, яка одночасно є документацією із землеустрою (комплексні плани просторового розвитку територій

територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій);

в) проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів;

г) проекти землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій;

г) проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок;

д) проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб;

е) проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;

є) проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів;

ж) проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв);

з) робочі проекти землеустрою;

і) технічна документація із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості);

ї) технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту;

й) технічна документація із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок;

к) технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель;

л) технічна документація із землеустрою щодо резервування цінних для заповідання територій та об'єктів;

м) технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж режимоутворюючих об'єктів культурної спадщини.

Види документації із землеустрою та їх склад встановлюються виключно Законом України «Про землеустрій».

Враховуючи вищезазначені положення земельного законодавства, можемо виснувати, що *надання дозволів на розроблення будь-яких видів документації із землеустрою відповідно до Земельного кодексу України є виключними повноваженнями органу місцевого самоврядування.*

Тому внесення змін до рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року № 241/2463 щодо делегування таких повноважень Департаменту земельних ресурсів щодо окремих видів землеупорядної документації може містити ризики подальшого оскарження таких дозволів в судовому порядку саме з мотивів порушення принципу виключних повноважень органу місцевого самоврядування з цих питань.

В підтвердження таких застережень звертаємо увагу на судову практику, що вже сформувалась у релевантних правовідносинах щодо порядку розгляду питання про надання дозволів на розроблення проєктів землеустрою.

Зокрема, в постанові Верховного Суду від 17 квітня 2018 року у справі № 826/8107/16 викладена така правова позиція:

«Відповідний орган місцевого самоврядування в межах своїх повноважень у місячний строк розглядає клопотання і дає дозвіл на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні. Підставою відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування земельної ділянки вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, а також генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проєктів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

Згідно з положеннями пунктів 8 та 9 частини четвертої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради; забезпечує підготовку на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання...

Системний аналіз викладених правових норм надає підстави колегії суддів дійти до висновку, що законодавством регламентований обов'язок органу місцевого самоврядування розглянути клопотання особи про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у місячний строк.

При цьому, розгляд таких клопотань здійснюється на пленарних засіданнях ради, формування порядку денного яких належить до безпосередньої компетенції її голови, на якого, крім іншого, також покладено обов'язок забезпечити підготовку на розгляд ради проєктів відповідних рішень, що належать до її відання.

Виходячи з цього, колегія суддів погоджується з висновком судів попередніх інстанцій про те, що оскільки Київським міським головою не було винесено на пленарне засідання КМР, зокрема, не включено до порядку денного розгляд жодного з клопотань позивача від 01 грудня 2015 року №№ 1, 2, 6, 9 та від 13 січня 2016 року №№ 1, 3, 4, 9 про надання йому дозволу на розробку відповідних проєктів землеустрою у місячний строк з дати реєстрації таких клопотань та не забезпечено дотримання радою порядку і строку їх розгляду, то відповідно *міським головою допущено протиправну бездіяльність та порушено вимоги частини сьомої статті 118 ЗК України, статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та статті 4 Регламенту КМР.*

При цьому, доводи скаржника про те, що складання проектів рішень КМР щодо набуття прав на земельні ділянки належить до повноважень Департаменту земельних ресурсів, який несе персональну відповідальність за виконання покладених на нього завдань, колегія суддів вважає необґрунтованими, оскільки, як вбачається з аналізу наведених правових норм, обов'язок з розгляду поданих позивачем клопотань щодо надання дозволу на розробку проектів землеустрою покладено саме на КМР і такий розгляд здійснюється на її пленарних засіданнях, порядок денний яких формується безпосередньо головою ради...

Отже, колегія суддів погоджується з висновками судів попередніх інстанцій про те, що неприйняття КМР жодного рішення за клопотаннями позивача у строк, закріплений частиною сьомою статті 118 ЗК України, *ставить його у правову невизначеність, що є недопустимим у відповідності до змісту та сутності принципів верховенства права та законності, а також порушує його конституційні права щодо розгляду його звернення органом місцевого самоврядування.*».

Враховуючи вищезазначене, зважаючи на практику Верховного Суду з аналогічних питань, управління критично ставиться до запропонованих проектом рішення змін в пункт 4 рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року № 241/2463 та підпунктів 1.2, 3.2. Порядку.

3.2. Підпунктом 15.2. рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року № 241/2463 передбачається, що проекти рішень з питань землепорядкування, що відносяться до виключної компетенції Київської міської ради (постійних комісії Київської міської ради) включаються до порядку денного на пленарних засіданнях Київської міської ради *в порядку черговості* надходження проектів рішень від суб'єктів подання. Черговість надходження відповідних проектів рішень визначається датою та часом їхньої реєстрації.

Варто зазначити, що *вказаний принцип має в своїй основі об'єктивний критерій - черговість надходження проектів, а тому його застосування у земельних правовідносинах не є свавільними і має раціональне підґрунтя.*

Разом з тим, звертаємо увагу на правову позицію Верховного Суду, висловлену у постанові Верховного Суду у складі Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду від 18 травня 2022 року у справі № 154/3345/16 щодо такої правової проблеми: правомірність підходу органу місцевого самоврядування при вирішенні питання про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою особі, яка раніше в порядку черговості звернулася до цього органу з відповідним клопотанням та одночасно відмовою іншій особі у наданні такого дозволу у зв'язку з тим, що така особа подала заяву пізніше, тобто щодо рішення ради надавати земельні ділянки згідно зі списком черговості.

Вирішуючи зазначену правову проблему, Верховний суд сформулював такий висновок:

« 21. У постановах Верховного Суду від 28.09.2021 у справі № 815/6942/17, 28.09.2021 у справі № 462/4395/17, від 22.10.2020 у справі № 815/7279/16, від 11.12.2019 у справі № 814/1241/16, від 15.09.2020 у справі № 815/3055/17 та інших сформульовано правовий висновок про вичерпність переліку підстав для відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, передбачених частиною сьомою статті 118 ЗК України...

23. У постанові від 27.02.2018 у справі № 545/808/17 Верховний Суд погодився з тим, що «чинним законодавством не передбачено право сільської ради відступати від положень статті 118 Земельного кодексу України, в тому числі не передбачено й прийняття сільською радою рішення про відмову у задоволенні вимоги, порушеної в заяві про надання дозволу на розробку проекту землеустрою, у зв'язку з відведенням земельної ділянки іншій особі»...

47. Водночас, застосуванню підлягає правовий висновок про вичерпність переліку підстав для відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, передбачених частиною сьомою статті 118 ЗК України (п. 21 цієї постанови), та правовий висновок про незаконність відмови у наданні дозволу у зв'язку з відведенням земельної ділянки іншій особі (п. 23 цієї постанови)...

50. *Зазначені обставини (прим. надання ділянки згідно зі списком черговості) не є підставою для відмови у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, вичерпний перелік яких передбачено частиною сьомою статті 118 ЗК України.»*

Таким чином, при вирішенні питання про розгляд проєктів рішень, постійні комісії Київської міської ради повинні враховувати зазначену вище правову позицію Верховного Суду зі схожих по змісту правовідносин та **окрім принципу черговості, при вирішенні земельних питань по суті, керуватися також принципами добросовісності, правомірності та «належного урядування»** (встановленого Європейською конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини та конкретизованого у рішеннях Європейського суду з прав людини).

Таким чином, **принцип включення проєктів рішення до порядку денного на пленарних засіданнях Київської міської ради в порядку черговості є прийнятним, однак розгляд уповноваженими особами таких проєктів рішень по суті важливо здійснювати добросовісно та на об'єктивних засадах.**

3.3. Підпунктом 15.3 рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року № 241/2463 визначено, що на підставі публічної інформації та/або звернень будь-яких осіб до Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) щодо виявлення факту користування земельними ділянками комунальної або державної форми власності особами, що належать до резидентів російської федерації, республіки білорусь та/або перебувають під прямим чи опосередкованим контролем фізичних чи юридичних осіб російської федерації

та республіки білорусь в розумінні Законів України «Про санкції», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», та/або до яких застосовано санкції Указом Президента на підставі рішення Ради національної безпеки і оборони України, Департамент зобов'язаний підготувати відповідний проєкт рішення Київської міської ради про розірвання договору оренди земельної ділянки або припинення права користування земельною ділянкою з одночасним зверненням до суду щодо стягнення безпідставно збережених коштів (у разі їх наявності), стягнень заборгованості за договором та інших платежів, передбачених законодавством.

Звертаємо увагу, що в розумінні Закону України «Про санкції» з метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави можуть застосовуватися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (далі - санкції).

Санкції можуть застосовуватися з боку України по відношенню до іноземної держави, іноземної юридичної особи, юридичної особи, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність.

В результаті вище наведеного, відповідно до пункту 24¹ частини першої статті 4 Закону України «Про санкції» одним з видів санкцій є заборона на набуття у власність земельних ділянок.

Варто зазначити, що відповідно до пункту 1 Київської міської ради від 15 травня 2019 року № 537/7193 «Про встановлення заборони передачі майна та земель комунальної власності територіальної громади міста Києва у власність або користування юридичним особам, у статутних капіталах яких є частка держави-агресора» встановлено заборону (мораторій) на передачу майна та земельних ділянок територіальної громади міста Києва у власність або користування юридичних осіб, у статутних капіталах яких частка держави-агресора становить більше 25 відсотків, або кінцевим бенефіціаром яких є держава-агресор.

Також Київською міською радою прийнято рішення від 29 серпня 2024 року № 1786/9752 «Про окремі питання передачі у власність та/або користування земельних ділянок комунальної власності у місті Києві фізичним особам та юридичним особам, які перебувають під прямим або опосередкованим контролем фізичних чи юридичних осіб Російської Федерації» згідно з яким до відновлення територіальної цілісності і суверенітету України фізичним та юридичним особам, зацікавленим у набутті у власність або отриманні в користування земельних ділянок комунальної власності у місті Києві необхідно подавати до Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) листи щодо відсутності перебування під прямим або опосередкованим контролем фізичних

чи юридичних осіб Російської Федерації в розумінні законів України «Про санкції», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Наслідком виявлення вище перерахованих фактів є підставою:

1) прийняття постійною комісією Київської міської ради, до компетенції якої належить питання регулювання земельних відносин, рішення про відхилення відповідного проєкту рішення Київської міської ради;

2) відмову Київської міської ради в наданні земельних ділянок комунальної власності територіальної громади міста Києва у власність та/або користування;

3) ***невідкладного вжиття Київською міською радою заходів щодо припинення права власності та/або користування земельними ділянками комунальної власності територіальної громади міста Києва в порядку, встановленому законодавством України.***

Принагідно зазначаємо, що підстави розірвання договору оренди земельної ділянки визначені в законі та визначаються в договорах оренди земельних ділянок.

Зокрема, відповідно до статті 32 Закону України «Про оренду землі» на вимогу однієї із сторін договір оренди землі може бути достроково розірваний за рішенням суду в разі невиконання сторонами обов'язків, передбачених статтями 24 і 25 цього Закону та умовами договору, в разі випадкового знищення чи пошкодження об'єкта оренди, яке істотно перешкоджає передбаченому договором використанню земельної ділянки, а також на підставах, визначених Земельним кодексом України та іншими законами України.

Таким чином, *розірвання чинних договорів оренди має відбуватися у визначений законом та кожним конкретним договором спосіб, адже не дотримання встановленого порядку і способу розірвання договорів оренди може потягнути за собою ризики судового оскарження таких рішень та дій ради.*

3.4. Підпунктом 15.5 рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року № 241/2463 встановлено необхідність передбачити внесення змін до чинного Регламенту Київської міської ради у частині заборони внесення «з голосу» проєктів рішень з питань землевпорядкування, окрім випадків, передбачених пунктом 15.3 зазначеного рішення Київської міської ради, а також питань щодо землевпорядкування щодо підприємств, прямо задіяних у сфері оборони та захисту територіальної цілісності України, правоохоронних органів, державних та комунальних підприємств на території міста Києва.

Вважаємо, що для виконання зазначеного пункту рішення доцільним було б запропонувати внесення зміни до Регламенту відповідно до вимог частини дев'ятої статті 26 Регламенту.

3.5. Підпунктом 15.6 рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року № 241/2463 передбачено, що у разі якщо фізичні або юридичні особи, щодо яких розглядається проєкт рішення про передачу земель комунальної власності міста Києва в оренду без проведення земельних торгів на підставі розташування

на відповідних земельних ділянках об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), що перебувають у їхній власності, користувались відповідними земельними ділянками без їхнього належного оформлення, питання стягнення безпідставно збережених коштів з таких осіб за використання земельних ділянок комунальної власності вирішується у судовому порядку.

Варто зазначити, що такий підхід до вирішення питання стягнення безпідставно збережених коштів з фактичних землекористувачів відповідає усталеній судовій практиці.

У розрізі правової позиції Верховного Суду дане питання має вирішуватися шляхом вжиття заходів претензійно-позовного характеру (постанови Верховного Суду від 10.02.2020 у справі №922/981/18, від 02.06.2020 № 922/2417/19, від 22.06.2021 у справі № 200/606/18, від 15.12.2021 у справі № 924/856/20, від 05.08.2022 року у справі № 922/2060/22, від 13.02.2019 року у справі № 320/5877/17, від 14.01.2019 у справі № 912/1188/17, від 21.01.2019 року у справі № 902/794/17, від 04.02.2019 року у справі № 922/3409/17, від 12.03.2019, від 17.03.2020 року у справі № 922/2413/19 та ін.)

Також у вказаному підпункті рішення зазначено, що *у разі встановлення факту протиправного зволікання з боку Київської міської ради у питаннях прийняття рішення про передачу у користування (оренду) або у власність земельних ділянок за зверненнями зацікавлених осіб, за фактом порушення процедури та строків розгляду з боку Київської міської ради встановленим судом до правоохоронних органів направляється відповідне звернення щодо встановлення винних осіб та притягнення їх до відповідальності. Особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом.*

Зазначена норма відповідає загальним принципам проєкту рішення, адже факт неналежного оформлення може виникнути із підстав, що не залежать від суб'єктів господарювання, наприклад, у випадку явного зволікання у оформленні орендних правовідносин з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що відбуваються не з вини фізичних та юридичних осіб, зацікавлених в отриманні земельної ділянки в оренду.

Однак звертаємо увагу, що згідно з правовою позицією Верховного Суду, у разі виникнення спору стосовно набуття майна або його збереження без достатніх правових підстав договірний характер спірних правовідносин виключає можливість застосування до них судом положень глави 83 Цивільного кодексу України.

За змістом приписів глав 82 і 83 Цивільного кодексу України для деліктних зобов'язань, які виникають із заподіяння шкоди майну, характерним є, зокрема, зменшення майна потерпілого, а для кондикційних - приріст майна в набувача без достатніх правових підстав. Вина заподіюваної шкоди є обов'язковим елементом настання відповідальності в деліктних зобов'язаннях. Натомість **для кондикційних зобов'язань вина не має значення, оскільки важливим є факт**

неправомірного набуття (збереження) майна однією особою за рахунок іншої.

Таким чином, обов'язок набувача повернути потерпілому безпідставно набуте (збережене) майно чи відшкодувати його вартість не є заходом відповідальності, оскільки набувач зобов'язується повернути тільки майно, яке безпідставно набув (зберігав), або вартість цього майна.

Аналогічні правові висновки викладено в постановках Великої Палати Верховного Суду від 23.05.2018 у справі № 629/4628/16-ц та від 20.11.2018 у справі № 922/3412/17, а також у постановках Верховного Суду від 05.08.2022 у справі № 922/2060/20, від 13.07.2022 у справі № 922/246/21, від 30.11.2016 у справі № 922/1008/15, від 07.12.2016 у справі № 922/1009/15, від 12.04.2017 у справах № 922/207/15, № 922/5468/14, від 16.09.2020 у справі № 922/3361/19, від 24.06.2020 у справі № 922/2414/19, від 17.03.2020 у справі № 917/353/19, від 09.04.2019 у справі № 922/652/18.

Таким чином, при розгляді даної категорії справ не мають жодного значення причини, з яких відповідач не оформив право користування земельною ділянкою, у тому числі якщо це сталося в результаті поведінки набувача майна, потерпілого, інших осіб чи наслідком події.

Відповідно до правової позиції, викладеної у постановках Верховного Суду від 23.05.2018 в справі № 629/4628/16-ц, від 20.11.2018 в справі № 922/3412/17, від 04.12.2019 в справі № 917/1739/17 незалежно від наявності вини в поведінці відповідача, сам факт несплати відповідачем за користування земельною ділянкою свідчить про втрату позивачем майна, яке в спірних правовідносинах підпадає під категорію «виправдане очікування», що є загальноновизнаним, у тому числі в практиці визначення Європейського суду з прав людини. ***Навіть за відсутності ознак делікту, тобто при умові правомірної поведінки відповідача в спірних правовідносинах, досягається відновлення справедливої рівноваги між правами та охоронюваними законом інтересами сторін спору, що впливають з принципу платності користування землею.***

3.6. В чинній редакції Порядку в підпункті 2.14 зазначається, що на підставі повідомлення зацікавленої особи про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки без одержання дозволу Київської міської ради на її розроблення, у разі набуття такого права відповідно до вимог чинного законодавства, Департамент земельних ресурсів у десятиденний термін надає розробнику проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки завдання на проектування, які враховуються під час розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

В той же час, в зазначений пункт порядку пропонується додати зміни у вигляді: «У разі незгоди зацікавленої особи зі змістом завдання на проектування, останній має право оскаржити завдання на проектування до постійної комісії Київської міської ради з питань архітектури, містопланування та земельних відносин, яка зобов'язана розглянути по суті таку скаргу у передбачений Законом України «Про звернення громадян» спосіб та строк.

Директор Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) несе персональну відповідальність у разі ненадання завдання на проектування у десятиденний термін.».

Департамент земельних ресурсів в межах десятиденного терміну надає розробнику проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки завдання на проектування, які повинні враховуватися під час розробки проекту. До таких завдань включаються:

1. Визначення меж земельної ділянки – це уточнення географічного положення ділянки, її розміри, кадастровий номер та інші координати.
2. Цільове призначення земельної ділянки – зазначення того, для яких цілей (будівництво, сільське господарство, промисловість і т.д.) буде використовуватися ділянка.
3. Оцінка екологічних факторів – врахування всіх екологічних обмежень, наприклад, наявність охоронних зон, природоохоронних територій, ландшафтних чи водних ресурсів.
4. Інженерно-технічні умови – визначення можливості підключення до комунікацій (електропостачання, водопостачання, каналізації, газу тощо).
5. Врахування існуючих прав на земельну ділянку – включення інформації про права власності, оренди чи інші обмеження.
6. Нормативно-правові вимоги – врахування вимог законодавства та місцевих нормативів, таких як зони забудови, відстані до об'єктів інфраструктури, охоронні зони тощо.

Ці завдання мають бути чітко окреслені, щоб проект землеустрою відповідав вимогам і забезпечував належне використання землі.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про звернення громадян» скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, медіа, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням - безпосередньо до суду. (стаття 16 Закону України «Про звернення громадян»).

Ключовими моментами тут виступає по-перше, оскарження, оскільки це нововведення дає зацікавленим особам додатковий інструмент для захисту своїх інтересів, оскільки вони можуть оскаржити завдання на проектування, якщо воно їм здається не виправданим або таким, що порушує їхні права. По-друге, *регулювання вказаного питання через Закон України «Про звернення громадян» в запропонованому доповненні вказує на застосування стандартної процедури оскарження, що включає строковість розгляду*

скарги, визначену законодавством. Це гарантує громадянам право на розгляд їхніх звернень в обґрунтовані терміни.

Відповідно до статті 20 Закону України «Про звернення громадян» звернення розглядаються і вирішуються у термін *не більше одного місяця* від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - *невідкладно*, але не пізніше *п'ятнадцяти днів* від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Також варто зазначити, що запровадження такого механізму оскарження може забезпечити більшу прозорість у процесі розробки проектів землеустрою, оскільки зацікавлені особи зможуть висловлювати свою незгоду і вимагати перегляду рішень. Можливість оскарження завдання на проектування може сприяти кращому захисту прав громадян і організацій, оскільки вони отримують законний шлях для впливу на процес землеустрою.

В той же час, залишається неврегульованим питання щодо чи буде ефективним цей захід для вирішення конфліктів, якщо відсутній механізм для обов'язкового врахування інтересів зацікавлених осіб у випадках, коли скарга відхиляється та як органи влади та органи місцевого самоврядування будуть забезпечувати об'єктивність і своєчасність розгляду скарг, щоб уникнути затягування процесу.

Таким чином, запропоновані зміни є корисними для удосконалення процедури розробки проектів землеустрою, забезпечуючи додаткові гарантії для громадян та зростання прозорості адміністративних процесів.

3.7. В чинній редакції Порядку в підпунктах 3.10.1, 3.10.2, 3.10.3 та 3.10.4 пункту 3 до заяви на отримання адміністративної послуги додаються, зокрема, довіреність або засвідчена в установленому законодавством порядку її копія, на підставі якої інтереси зацікавленої особи представляє її уповноважена особа (у разі якщо заява подається представником). В запропонованих змінах, даний список розширений договором та ордером або засвідчені в установленому законодавством порядку їх копії.

Відповідно до статті 237 Цивільного кодексу України представництвом є правовідношення, в якому одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені другої сторони, яку вона представляє. Представництво виникає на підставі *договору, закону, акта органу юридичної особи та з інших підстав, встановлених актами цивільного законодавства.*

Відповідно до статті 26 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» документами, що посвідчують повноваження адвоката на надання правничої допомоги, можуть бути: 1) договір про надання правничої допомоги; 2) довіреність; 3) ордер; 4) доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правничої допомоги.

Договір про надання правничої допомоги - домовленість, за якою одна сторона (адвокат, адвокатське бюро, адвокатське об'єднання) зобов'язується здійснити захист, представництво або надати інші види правничої допомоги другій стороні (клієнту) на умовах і в порядку, що визначені договором, а клієнт зобов'язується оплатити надання правничої допомоги та фактичні витрати, необхідні для виконання договору.

Ордер – письмовий документ, що у випадках, встановлених Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та іншими законами України, посвідчує повноваження адвоката на надання правової допомоги. Ордер видається адвокатом, адвокатським бюро або адвокатським об'єднанням та повинен містити підпис адвоката. Рада адвокатів України затверджує типову форму ордера.

Ордер на надання правової допомоги не замінює договору про надання правової допомоги, який є підставою для здійснення адвокатської діяльності, а є лише документом, що посвідчує повноваження адвоката на надання правової допомоги клієнту (рішення Ради адвокатів України № 57 від 12 квітня 2019 року).

Договір є одним із способів представництва в українському законодавстві, зокрема в контексті цивільних та господарських правовідносин. Використання договору як способу представництва регулюється нормами Цивільного кодексу України та іншими нормативно-правовими актами.

У цьому випадку слід зазначити, що згідно зі статтею 1000 Цивільного кодексу України за договором доручення одна сторона (повірений) зобов'язується вчинити від імені та за рахунок другої сторони (довірителя) певні юридичні дії. Правочин, вчинений повіреним, створює, змінює, припиняє цивільні права та обов'язки довірителя.

Договором доручення може бути встановлено виключне право повіреного на вчинення від імені та за рахунок довірителя всіх або частини юридичних дій, передбачених договором. У договорі можуть бути встановлені строк дії такого доручення та (або) територія, у межах якої є чинним виключне право повіреного.

Таким чином, *запропоновані зміни є більш широким колом застосування і дозволяє застосовувати різні документи для підтвердження повноважень представника (довіреність, договір, ордер) та надає більше варіативності для представництва, в залежності від ситуацій, в той час як чинна редакція обмежується лише довіреністю або її засвідченою копією.*

3.8. Згідно з проектом рішення до підпункту 4.11 Порядку внесено зміни, відповідно до яких рішення Київської міської ради, прийняте за результатами розгляду проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки громадянам безоплатно у власність або в оренду передається у порядку, встановленому Земельним кодексом України (у запропонованій в проекті рішення редакції), а не Регламентом Київської міської ради (як це зазначено в чинній редакції), зацікавленій особі або уповноваженому нею представнику.

Разом з тим, *Земельний кодекс України не регулює питання, порушені у п.п. 4.11 Порядку*, на відміну від Регламенту, де, зокрема, у статті 44 визначено порядок набрання чинності та оприлюднення рішень Київської міської ради, а

також зазначено, що копія рішення Київради надається на запит відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації".

Тому зазначені в пп. 4.11 Порядку зміни не призведуть до настання реальних наслідків для зацікавлених в отриманні рішення осіб, оскільки не регулюються вказаним у ньому нормативно-правовим актом.

Додатково звертаємо увагу, що порядок доведення адміністративного акта до відома особи регулюється статтею 75 Закону України «Про адміністративну процедуру» і має враховуватись при доведенні до відома зацікавленої особи про прийняте щодо неї рішення.

3.9. В п.п. 6.2 Порядку, в редакції, запропонованій в проєкті рішення, дещо змінено порядок передачі в оренду чи постійне користування земельних ділянок в межах червоних ліній.

Зокрема, в чинній редакції п.п. 6.2. Порядку зазначено, що земельні ділянки в межах червоних ліній можуть передаватись в оренду або постійне користування для експлуатації та обслуговування існуючого нерухомого майна (будівель і споруд) з прилеглою (прибудинковою) до нього територією, яка розташована в межах червоних ліній, а таке нерухоме майно (будівлі і споруди) - за межами червоних ліній. У таких випадках територія в межах земельної ділянки або її частина, яка знаходиться в межах червоних ліній, використовується землекористувачами виключно з дотриманням обмежень, встановлених законодавством у сфері містобудівної та іншої діяльності.

В запропонованій проєктом рішення редакції з цього підпункту виключено слова «яка розташована в межах червоних ліній, а таке нерухоме майно (будівлі і споруди) - за межами червоних ліній.».

Разом з тим, визначення того, що нерухоме майно у випадку, визначеному п.п. 6.2 Порядку, має знаходитись за межами червоних ліній цілком відповідає чинному законодавству.

Відповідно до частини другої статті 18 Закону України «Про автомобільні дороги» складовими вулиць і доріг міст та інших населених пунктів є: проїзна частина вулиць і доріг, трамвайне полотно, дорожнє покриття, штучні споруди, споруди дорожнього водовідводу, технічні засоби організації дорожнього руху, зупинки міського транспорту, стоянки таксі, тротуари, пішохідні та велосипедні доріжки, зелені насадження, наземні та підземні мережі, майданчики для паркування.

Межі вулиці за її шириною визначаються «червоними лініями». **Розташування будь-яких об'єктів, будівель, споруд або їх частин у межах «червоних ліній» вулиці не допускається.**

Зрозуміло, що при виникненні ситуацій розташування нерухомого майна в межах червоних ліній, Київська міська рада має керуватись саме положеннями законів України, однак наявність такої норми в Порядку не суперечить чинному законодавству і не потребує внесення змін до нього.

3.10. Підпункти 9.6 – 9.12 Порядку регулюють питання поновлення договорів оренди земельних ділянок, в тому числі без прийняття Київською міською радою рішення про поновлення.

Разом з тим, ці положення Порядку не відповідають чинному законодавству України та практиці Верховного Суду, що регулює ці питання.

Принагідно зазначаємо, що Закон України від 05.12.2019 № 340-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству» істотно змінив редакцію статті 33 Закону України № 161-XIV «Про оренду землі», приписи якої тепер стосуються лише переважного права орендаря на укладення договору оренди землі на новий строк (частини перша-п'ята статті 33 цього Закону). Поновлення ж договору (частина б попередньої редакції статті 33 Закону України «Про оренду землі») з 16.07.2020 регулюється статтею 126¹ Земельного кодексу України.

Відповідно до статті 126¹ Земельного кодексу України умова щодо поновлення договору не може встановлюватися в договорі оренди землі, договорі про встановлення земельного сервітуту, договорах про надання права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для забудови щодо земельних ділянок державної та комунальної власності, крім випадків, якщо на таких земельних ділянках розташовані будівлі або споруди, що перебувають у власності користувача або набувача права користування земельною ділянкою.

Якщо договір містить умову про його поновлення після закінчення строку, на який його укладено, цей договір поновлюється на такий самий строк і на таких самих умовах.

Поновленням договору вважається поновлення договору без вчинення сторонами договору письмового правочину про його поновлення в разі відсутності заяви однієї із сторін про виключення з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно відомостей про поновлення договору. Вчинення інших дій сторонами договору для його поновлення не вимагається.

Верховний Суд зазначає, що переважне право на укладення договору оренди землі на новий строк потрібно відрізнити від поновлення договору оренди землі. Поновлення договору передбачає продовження договірних відносин після закінчення строку договору оренди землі, коли орендар продовжує користуватися земельною ділянкою та відсутні заперечення орендодавця протягом одного місяця. Цей договір поновлюється на той же строк і на тих самих умовах, що були у ньому передбачені.

А переважне право на укладення договору оренди землі на новий строк передбачає можливість установа інших, відмінних від існуючих, умов за домовленістю сторін, тобто стосується укладення нового договору оренди землі на новий строк і з новими умовами.

Позиція Верховного Суду з цього питання викладена, зокрема, у постановах від 03.04.2024 у справі № 910/14933/22, від 15.05.2024 у справі № 910/698/23, від 23.11.2022 у справі № 906/1314/21 та інших.

Верховний Суд зазначає, що реалізація права орендаря на продовження орендних правовідносин стосовно земельних ділянок державної та комунальної власності відбувається саме шляхом укладання договору оренди землі на новий

строк у порядку, передбаченому частинами 1– 5 статті 33 Закону України «Про оренду землі».

Відповідно до статті 33 Закону України «Про оренду землі» орендар, який має намір скористатися переважним правом на укладення договору оренди землі на новий строк, зобов'язаний повідомити про це орендодавця до закінчення строку дії договору оренди землі у строк, встановлений цим договором, але не пізніше як за один місяць до закінчення строку дії договору оренди землі.

Орендодавець у місячний строк розглядає надісланий орендарем лист-повідомлення з проектом договору оренди, перевіряє його на відповідність вимогам закону, узгоджує з орендарем (за необхідності) істотні умови договору і в разі відсутності заперечень укладає договір оренди. ***У разі оренди земель державної та комунальної власності укладення договору здійснюється на підставі рішення органу, уповноваженого здійснювати передачу земельних ділянок у власність або користування згідно із статтею 122 Земельного кодексу України.*** За наявності заперечень орендодавця щодо укладення договору оренди землі на новий строк орендарю направляється лист-повідомлення про прийняте орендодавцем рішення.

Відмова, а також наявне зволікання в укладенні нового договору оренди землі можуть бути оскаржені в суді.

У разі зміни меж або цільового призначення земельної ділянки вимоги цієї статті не застосовуються.

Враховуючи вищезазначене, **можемо висувати, що положення підпунктів 9.6 – 9.12 Порядку мають регулювати саме процедуру укладання договорів оренди земель комунальної власності міста Києва на новий строк з використанням переважного права орендаря на підставі рішення Київської міської ради і не мають містити положень про поновлення договорів оренди (яке відбувається автоматично за наявності всіх умов, визначених законом для такого поновлення).**

4. Висновок.

Враховуючи наведене, проект рішення Київської міської від 18.02.2025 № 08/231-161/ПР у запропонованому вигляді не відповідає зазначеними вище нормам закону та практиці Верховного Суду та потребує суттєвого доопрацювання.

З повагою

начальник управління

Сергій ТХОРИК

Інформація про електронні підписи (ЕП)

№ документа 08/8617

Дата реєстрації 27.02.2025

Документ зареєстровано у картотеці:

Вхідна

Вид документа:

Експертний висновок

Стислий зміст:

ВИСНОВОК на проєкт рішення Київської міської ради від 18.02.2025 № 08/231-161/ПР «Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року № 241/2463 «Про затвердження Порядку набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві»

Кількість файлів: 2


Кількість ЕП: 2



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД ІТС ЄПК

Київська міська рада
27.02.2025 № 08/8617

Перелік електронних підписів

ПІБ	Дати і час нанесення ЕП	Погодження	Час останнього нанесення ЕП
Бондаренко Володимир Володимирович Кількість ЕП: 1	28.02.2025 13:15:53 ;	28.02.2025 13:15:51 Розглянув;	28.02.2025 13:15:53 
Тхорик Сергій Миколайович Кількість ЕП: 1	27.02.2025 13:52:09 ;		27.02.2025 13:52:09 