



ACREC

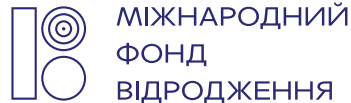
ANTI-CORRUPTION  
RESEARCH & EDUCATION  
CENTRE



**§§ ПРОБЛЕМИ  
ЗАСТОСУВАННЯ  
ЗАКОНОДАВСТВА  
ТА КОРУПЦІОГЕННІ  
ФАКТОРИ У СФЕРІ  
ВИДІЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ  
ДІЛЯНОК БЕЗ ЗЕМЕЛЬНИХ  
ТОРГІВ**

*ДЛЯ ЖИТЛОВО-  
БУДІВЕЛЬНИХ  
ТА ОБСЛУГОВУЮЧИХ  
КООПЕРАТИВІВ*





*Публікація видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).*

УДК 328.185:[340.134:332.334]  
Г141

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.

ISBN 978-617-95052-2-5

Видавці:

Науковий редактор: Оксана Нестеренко

Літературне редагування і коректура: Наталія Мінько

Комп'ютерна верстка: ТОВ РЕД ЗЕТ

© Таїса Гайда - експертка Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції НаУКМА, голова громадської організації «Автомайдан Вінниччина».

© Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції НаУКМА. Усі права захищено.

Метою дослідження є виявлення та аналіз корупціогенних факторів у законодавстві, яке регулює процес виділення земельних ділянок для будівництва багатоквартирних житлових будинків у містах - обласних центрах для житлово-будівельних і обслуговуючих кооперативів, практику застосування такого законодавства і пов'язаних з цим корупційних ризиків. Результати цього дослідження будуть включені в дипломну роботу, яку виконує Таїса Гайда.

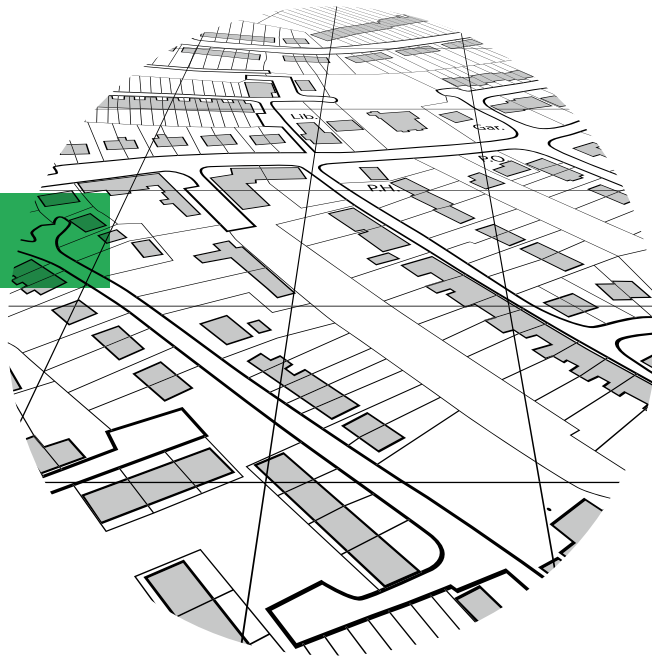
Це дослідження буде корисним для представників законодавчих органів, які дотичні до формування та реалізації державної політики у сфері будівництва, органів місцевого самоврядування, які приймають рішення щодо виділення землі безкоштовно для будівництва багатоквартирних будинків, громадських активістів та журналістів, які займаються розслідуваннями корупційних схем у сфері земельних відносин а також стануть основою для вироблення державних антикорупційних політик.

## ЗМІСТ

- ④ I. Аналіз законодавства у сфері діяльності житлово-будівельних та обслуговуючих кооперативів і виділення органами місцевого самоврядування для них земельних ділянок у межах населених пунктів
- ④ II. Судова практика: позиція адміністративних судів, Верховного Суду та Конституційного Суду України щодо обслуговуючих та житлово-будівельних кооперативів
- ④ III. Аналіз цільового використання земельних ділянок, виділених органами місцевого самоврядування житлово-будівельним та обслуговуючим кооперативам у містах – обласних центрах за останні 5 років
- ④ Висновки та рекомендації

ДОДАТОК 1. Перелік ОК ЖБК, яким у 2015–2020 рр. надано земельні ділянки під житлове будівництво у містах – обласних центрах





## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- ▶ ЖБК – житлово-будівельний кооператив; є юридичною особою, утвореною фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі об'єднання їхніх майнових пайових внесків для участі в будівництві або реконструкції житлового будинку (будинків) і наступної його (їх) експлуатації. Житлово-будівельний кооператив є некомерційною організацією, метою якої є задоволення потреб його членів у житлі.
- ▶ ЖК УРСР – Житловий кодекс УРСР (Житловий кодекс України); є визначальним у системі законодавчих актів, якими регулюються житлові відносини в Україні. Був прийнятий Верховною Радою Української РСР 30 червня 1983 р.
- ▶ ЗК – Земельний кодекс України; ухвалений 25 жовтня 2001 р., чинний.
- ▶ КСУ – Конституційний Суд України; є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та в передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України.
- ▶ ОК – обслуговуючий кооператив; утворюється шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб для надання послуг переважно членам кооперативу, а також іншим особам з метою провадження їхньої господарської діяльності. Обслуговуючі кооперативи надають послуги іншим особам в обсягах, що не перевищують 20 відсотків загального обороту кооперативу.

## §§ ВСТУП

Згідно з інформацією Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву, у 2017 р. в Україні 657 тисяч людей перебували в черзі як громадяни, які потребують поліпшення житлових умов<sup>1</sup>.

Ще з радянських часів Житловий кодекс УРСР<sup>2</sup>, який відповідно до українського законодавства є досі чинним, передбачав для окремих категорій громадян, які перебувають на обліку в житловій черзі, низку умов, згідно з якими вони могли отримати власне житло нижче ринкових цін, які склались на первинному ринку нерухомості. Для таких осіб, які потребують поліпшення житлових умов, законодавець передбачив низку пільгових умов – від можливості участі в державних програмах забезпечення житлом до об'єднання в житлово-будівельні кооперативи, як із залученням власних коштів, так і банківського кредиту. Метою створення такого кооперативу є спільне інвестування в будівництво майбутнього житла. Сам житлово-будівельний кооператив не має на меті отримання прибутку і тому є неприбутковою організацією. Щоб додатково здешевити вартість побудованих квадратних метрів для таких об'єднань громадян у вигляді житлово-будівельних кооперативів, українські законодавці передбачили в Земельному кодексі України пільгу у вигляді можливості безкоштовно отримати земельну ділянку під будівництво або на пільгових умовах без проведення земельних торгів. Ця норма передбачена у ст. 41 Земельного кодексу України<sup>3</sup>.

Такий «бонус» від місцевої влади у вигляді виділення земельних ділянок безкоштовно за рахунок земель комунальної власності для членів житлово-будівельних кооперативів, враховуючи вартість землі в містах обласного значення та столиці, за логікою законотворців мав би знизити вартість будівництва житла для окремих вразливих категорій населення, які перебувають у черзі

щодо поліпшення житлових умов, та заохотити до створення житлово-будівельних кооперативів. Але натомість, як доводить наше дослідження, безкоштовним виділенням земельних ділянок у межах населених пунктів користуються здебільшого комерційні забудовники, які будують багатоквартирні житлові будинки на продаж на первинному ринку.

Крім того, у самому законодавстві існують законодавчі колізії та невизначеності, які породжують суперечності і призводять до протилежних судових рішень судових інстанцій загальної юрисдикції.

До 2003 р. чинним законодавством УРСР, яким ми й досі користуємось, та статтею 41 Земельного кодексу України було чітко визначено, хто має право створювати ЖБК, кому можна надавати землю безкоштовно та хто може контролювати їхню діяльність. У 2003 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про кооперацію»<sup>4</sup>, який регулює діяльність кооперативів. У ньому було використано розмиті формулювання щодо поділу кооперативів на категорії, які дозволили підприємствам-збудовникам використовувати термін «обслуговуючий кооператив», додаючи його до терміна «житлово-будівельний кооператив» для юридичної реєстрації організацій, які були замовником будівництва квартир у багатоквартирних будинках для продажу на ринку житла. А в грудні 2019 р. Конституційний Суд України<sup>5</sup> визнав неконституційною частину другої ст. 135 Житлового кодексу УРСР, яка надавала окремим категоріям громадян, які потребують поліпшення житлових умов, перевагу у вигляді безкоштовного отримання земельних ділянок за умови їх об'єднання у житлово-будівельні кооперативи. Своім рішенням КСУ не тільки створив колізію між окремими статтями Земельного та Господарського кодексів, але й спричинив нові нерівні умови для суб'єктів господарювання, що прямо суперечить чинній Конституції.

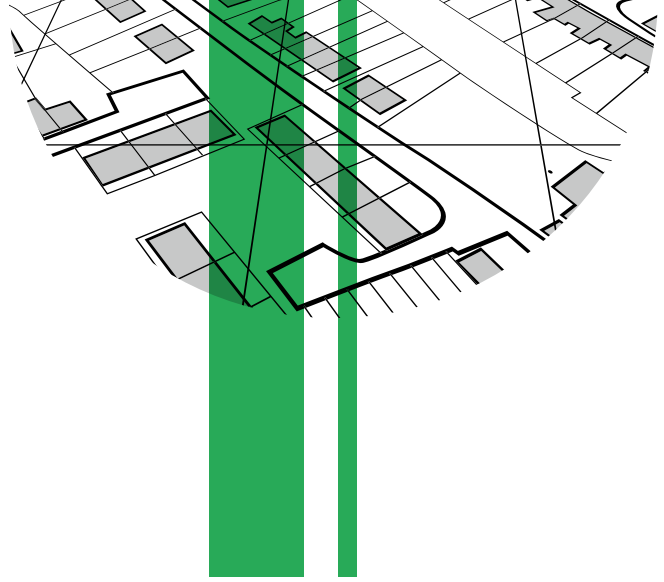
1 У Кабміні розповіли, скільки українців стоїть у чергах на нове житло // РБК-Україна : [Вебсайт]. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmine-rasskazali-skolko-ukraintsev-stoit-1511781671.html> (дата звернення: 19.11.2020).

2 Житловий кодекс УРСР // Відомості Верховної Ради (ВВР). 1983. Додаток до № 28. Ст. 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

3 Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3-4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

4 Закон України «Про кооперацію» № 1087-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 5. Ст. 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-15/print> (дата звернення: 30.11.2020).

5 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР : від 26 грудня 2019 року № 1-26/2018(2572/17) // Рішення Конституційного Суду України. 2019.



Отже, **метою нашого дослідження** є виявлення та аналіз корупціогенних факторів у законодавстві, яке регулює процес виділення земельних ділянок для будівництва багатоквартирних житлових будинків у містах – обласних центрах для житлово-будівельних і обслуговуючих кооперативів, аналіз практики застосування такого законодавства і пов'язаних з цим корупційних ризиків.

Перший розділ присвячено аналізу правового регулювання у сфері виділення земельних ділянок органами місцевого самоврядування для будівництва багатоквартирних житлових будинків житлово-будівельним та обслуговуючим кооперативам.

У другому розділі ми зупинимось на рішеннях судів загальної та конституційної юрисдикції, які стосувались діяльності житлово-будівельних та обслуговуючих кооперативів, зокрема щодо безкоштовного виділення земельних ділянок у населених пунктах органами місцевого самоврядування та умов створення і діяльності ЖБК та ОК.

У третьому розділі проаналізуємо дані щодо виділення земельних ділянок органами місцевого самоврядування міст – обласних центрів за останні 5 років та відповідність їх використання меті створення та діяльності ЖБК.

Це дослідження буде корисним для представників законодавчих органів, які дотичні до формування та реалізації державної політики у сфері будівництва; органів місцевого самоврядування, які ухвалюють рішення щодо виділення землі безкоштовно для будівництва багатоквартирних будинків; громадських активістів та журналістів, які займаються розслідуваннями корупційних схем у сфері земельних відносин; також воно стане підґрунтям для вироблення державних антикорупційних політик.

## §§ I. АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ ЖИТЛОВО-БУДІВЕЛЬНИХ ТА ОБСЛУГОВУЮЧИХ КООПЕРАТИВІВ І ВИДІЛЕННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЛЯ НИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Цей розділ присвячено аналізу правового регулювання у сфері виділення земельних ділянок органами місцевого самоврядування для будівництва багатоквартирних житлових будинків житлово-будівельним та обслуговуючим кооперативам, зокрема виявленню в нормативно-правових актах корупціогенних факторів з метою встановити, якою мірою саме законодавство створює умови для вчинення корупційних правопорушень у зазначеній царині. Для розв'язання поставленого завдання в цьому розділі ми проаналізуємо: 1) положення Житлового кодексу УРСР, які регулюють діяльність житлово-будівельних кооперативів; 2) колізії правових норм Земельного кодексу України щодо безкоштовного виділення землі (ст. 41, 134); 3) відмінність правового статусу обслуговуючих кооперативів і житлово-будівельних кооперативів, наявність колізій та прогалин в українському законодавстві, які дозволяють органам місцевого самоврядування надавати ЖБК земельні ділянки безкоштовно без чітко визначених критеріїв та унеможливають контроль за їх використанням.

1. Правовий статус житлово-будівельних кооперативів визначається статтями 133–149 Житлового кодексу УРСР, ст. 41 Земельного кодексу України та Постановою Ради Міністрів УРСР від 30.04.1985 № 186 «Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу»<sup>6</sup>. Відповідно до статей 133, 134, 137 ЖК УРСР<sup>7</sup> громадяни, які потребують поліпшення житлових умов, мають право вступити до житлово-будівельного

кооперативу і отримати в ньому квартиру. Водночас зазначені положення кодексу вимагали дотримання цілої низки умов. ЖБК можна створювати тільки з метою будівництва житла за кошти членів кооперативу для членів кооперативу, ЖБК 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. Членами житлово-будівельного кооперативу згідно з положеннями Житлового кодексу УРСР та Примірного статуту могли бути громадяни, які постійно проживають у даному населеному пункті, перебувають на обліку охочих вступити до житлово-будівельного кооперативу та внесені до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов або користуються правом позачергового прийому до членів кооперативу, а також окремі категорії громадян, зазначені в частині першій ст. 143, частині другій ст. 145 і частині першій ст. 146 Житлового кодексу.

2. Згідно зі ст. 41 Земельного кодексу України, житлово-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 докумен-

6 Постанова Ради Міністрів Української РСР від 30.04.1985 № 186 «Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу» / Рада Міністрів УРСР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/186-85-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

7 Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3-4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

тації. Житлово-будівельні (житлові) та гаражно-будівельні кооперативи можуть набувати земельні ділянки у власність також за цивільно-правовими угодами. При цьому безоплатне надання у власність житлово-будівельного кооперативу земельних ділянок законотворці аргументували гострою потребою забезпечити громадян, які потребують поліпшення житлових умов, житловими приміщеннями у будинках створеного ними житлово-будівельного кооперативу. Отже, українське законодавство чітко окреслювало правові межі діяльності ЖБК, а саме: 1) юридична особа повинна бути зареєстрована у порядку, передбаченому для житлово-будівельного кооперативу; 2) члени ЖБК повинні обов'язково відповідати сукупності таких вимог: бути громадянами, які потребують поліпшення житлових умов; перебувати на квартирному обліку в даному населеному пункті; бути внесеними до єдиного державного реєстру громадян, що потребують поліпшення житлових умов; вік громадян, які претендують на квартиру в ЖБК, не має перевищувати 30 років.

Водночас глава 19 Земельного кодексу України, яка визначає набуття права на землю громадянами та юридичними особами, містить виключний перелік випадків, за якими земельні ділянки із земель комунальної та державної власності надаються громадянам та юридичним особам безкоштовно, який не включає передачу земельних ділянок для ЖБК та ОК безкоштовно.

У частині третій ст. 116 Земельного кодексу України законодавці прописали можливість безоплатної передачі земельних ділянок виключно 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 виключних ви-

падків передачі земельних ділянок без проведення земельних торгів не передбачає передачі житлово-будівельним та обслуговуючим кооперативам і суперечить ст. 41 Земельного кодексу.

У ст. 124 Земельного кодексу України врегульовано порядок передачі земельних ділянок, що перебувають у комунальній та державній власності, в оренду. Відповідно до частини першої ст. 124 ЗК землю можна передавати в оренду тільки за результатами проведення земельних торгів, крім випадків, встановлених частинами другою та третьою ст. 134 Земельного кодексу. Повний перелік виключень з вимог щодо проведення земельних торгів також не містить жодної згадки про житлово-будівельні кооперативи, що прямо суперечить ст. 41 Земельного кодексу.

3. Правовий статус обслуговуючих кооперативів регламентується іншим законом, а саме Законом України «Про кооперацію», який був прийнятий у 2003 р. Відповідно до ст. 2 цього закону, «обслуговуючий кооператив – кооператив, який утворюється шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб для надання послуг переважно членам кооперативу, а також іншим особам з метою провадження їх господарської діяльності». У ст. 7 Закону «Про кооперацію» підкреслено, що засновниками кооперативу «можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, а також юридичні особи України та іноземних держав, які беруть участь у діяльності кооперативів через своїх представників», на відміну від створення житлово-будівельного кооперативу, в який згідно зі ст. 133 Житлового кодексу УРСР «мають право вступати громадяни України, які потребують поліпшення житлових умов».

Також обслуговуючі кооперативи надають послуги іншим особам в обсягах, що не перевищують 20 відсотків загального обороту кооперативу, на відміну від ЖБК, де такі сторонні послуги не передбачено. Експерт із земельних відносин та містобудування



Георгій Могильний<sup>8</sup> наголошує, що при ухваленні Закону України «Про кооперацію» законодавець створив прогалину в правовому регулюванні, не визначивши в останньому, чи може обслуговуючий кооператив одночасно мати правовий статус житлово-будівельного кооперативу з відповідними правами та обов'язками. Ця прогалина в законодавстві надала певну дискрецію органам місцевого самоврядування і дозволила надавати землю безкоштовно обслуговуючим кооперативам лише тому, що в їхніх власних назвах було словосполучення «житлово-будівельний кооператив». Зокрема, ст. 6 Закону України «Про кооперацію» передбачає, що «кооператив є первинною ланкою системи кооперації і створюється внаслідок об'єднання фізичних та/або юридичних осіб на основі членства для спільної господарської та іншої діяльності з метою поліпшення свого економічного стану. Відповідно до завдань та характеру діяльності кооперативи поділяються на такі типи: виробничі, обслуговуючі та споживчі. За напрямками діяльності кооперативи можуть бути сільськогосподарськими, житлово-будівельними, садово-городніми, гаражними, торговельно-закупівельними, транспортними, освітніми, туристичними, медичними тощо».

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва<sup>9</sup> надав роз'яснення у своєму листі. У комітеті вважають, що під час створення кооперативу передовсім важливо визначити його тип. Якщо кооператив проводитиме господарську діяльність з метою отримання прибутку – це виробничий кооператив, а якщо надаватиме послуги своїм членам, не маючи на меті отримання прибутку, – це обслуговуючий або споживчий кооператив. Після цього кооператив визначається з напрямом діяльності (житловий, житлово-будівельний, садово-городній, гаражний, торговельно-закупівельний, транспортний, освітній, туристичний, медичний і т.п.). У зв'язку з цим Держкомпідприємництва України дійшов висновку, що житлово-будівельний коопе-

ратив можна віднести до типу обслуговуючий кооператив.

Але згідно з державним класифікатором організаційно-правових форм господарювання, затвердженим Наказом Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 № 97<sup>10</sup>, коди КОПФГ, присвоєні обслуговуючим та житлово-будівельним кооперативам, відрізняються. Зокрема, обслуговуючий кооператив має код «310», житлово-будівельний кооператив – код «321», а гаражний кооператив – код «322».

При цьому форми «житлово-будівельний» і «гаражний» кооперативи супроводжуються приміткою, що державна реєстрація нових юридичних осіб з такими організаційно-правовими формами не передбачена.

До 2004 р. у класифікаторі в переліку організаційно-правових форм житлово-будівельні кооперативи були відсутні, що повністю кореспондувалося з нормами Закону України «Про кооперацію», ухваленого у 2003 р. Але на момент набрання чинності законом та протягом наступних кількох років було чимало зареєстрованих юридичних осіб з організаційно-правовою формою «житлово-будівельний кооператив». Тому у 2009 р. в класифікатор було внесено зміни, форму «житлово-будівельний кооператив» було додано окремим рядком з приміткою, що нові юридичні особи у формі ЖБК реєструватися не можуть.

Отже, як бачимо, згідно з державним класифікатором, житлово-будівельні та обслуговуючі кооперативи є різними організаційно-правовими формами, хоча Закон «Про кооперацію» містить доволі розмите формулювання, а Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва вважає їх тотожними.

8 Інтерв'ю з експертом з земельних питань аналітичного сайту «Наші гроші» Георгієм Могильним, 20 серпня 2020 року, м. Київ.

9 Щодо груп об'єктів класифікації : Лист від 23.02.2007 № 1352 / Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва // ІАС Консультант : Інформаційно-аналітична система по законодавству України. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=03Z28EC12B> (дата звернення: 18.11.2020).

10 Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів : Наказ Державного комітету України з технічного регулювання та споживчої політики від 28 травня 2004 року № 97 // LIGA:ZAKON. URL: [http://search.ligazakon.ua/L\\_doc2.nsf/link1/FIN10242.html](http://search.ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/FIN10242.html) (дата звернення: 18.11.2020).

Ще одну колізію закладено в Законі України «Про кооперацію»<sup>11</sup>, Господарському кодексі України<sup>12</sup>, Законі України «Про місцеве самоврядування»<sup>13</sup> та старому Житловому кодексі УРСР щодо контролю за діяльністю житлово-будівельних кооперативів органами місцевого самоврядування. Визначення кооперативів за типом чи напрямом та застосування одночасно двох визначень дозволили органам місцевого самоврядування надавати земельні ділянки безкоштовно або на пільгових умовах обслуговуючим кооперативам, якщо їхньою метою є будівництво багатоквартирних будинків. При цьому органи місцевого самоврядування не перевіряли мету створення кооперативу, посилаючись на статті 6 та 23 Господарського кодексу України<sup>14</sup>, який прямо забороняє незаконне втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини. Також частина 6 ст. 37 Закону України «Про кооперацію» прямо забороняє втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у фінансово-господарську та іншу діяльність кооперативних організацій, крім випадків, прямо передбачених законом.

Водночас, відповідно до ст. 138 Житлового кодексу УРСР<sup>15</sup>, «виконками місцевих рад народних депутатів здійснюють контроль за діяльністю житлово-будівельних кооперативів, за експлуатацією та ремонтом належних їм будинків. Виконавчий комітет районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів вправі скасувати рішення загальних зборів чи правління кооперативу, якщо воно суперечить законодавству». Проте в Законі України «Про місцеве самоврядування» відсутня стаття, яка б надавала органам місцевого самоврядування повноваження перевіряти мету створення ЖБК. Також, відповідно до Закону України «Про місцеве

самоврядування»<sup>16</sup>, органи місцевого самоврядування в Україні не є правонаступниками Рад народних депутатів Української РСР, тому автоматичного набуття прав та обов'язків від Рад народних депутатів не відбулось. Таким чином положення ст. 138 Житлового кодексу УРСР закріплюють застарілі повноваження структур місцевого самоврядування у сфері створення та контролю за ЖБК, які не відображаються в Законі України «Про місцеве самоврядування»<sup>17</sup> та можуть суперечити Господарському кодексу та Закону України «Про кооперацію»<sup>18</sup>.

4. Водночас існує ціла низка корупційних факторів, які через недосконалість законодавства та широкі дискреційні повноваження надають можливість органам місцевого самоврядування зловживати своїми повноваженнями та отримувати неправомірну вигоду під час розгляду питань щодо безкоштовного або пільгового виділення земельних ділянок без проведення земельних торгів. Розглянемо їх детальніше.

Зокрема, це стосується інформації про наявні вільні земельні ділянки, які можуть бути надані під житлове будівництво в межах населених пунктів. Чинне законодавство чітко вказує, що органи місцевого самоврядування є розпорядниками такої інформації та що така інформація є публічною і доступ до неї не може бути обмежено.

Відповідно до ч. 5 ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»<sup>19</sup>, «уповноважені органи з питань містобудування та архітектури і центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, забезпечують відкритість, доступність та повноту інформації про наявність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці земель державної та комунальної

11 Закон України «Про кооперацію» № 1087-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 5. Ст. 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-15/print> (дата звернення: 30.11.2020).

12 Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

13 Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

14 Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

15 Житловий кодекс УРСР // Відомості Верховної Ради (ВВР). 1983. Додаток до № 28. Ст. 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

16 Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

17 Там само.

18 Закон України «Про кооперацію» № 1087-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 5. Ст. 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-15/print> (дата звернення: 30.11.2020).

Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

19 Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI від 17.02.2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 34. Ст. 343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову, про наявність обмежень і обтяжень земельних ділянок, містобудівні умови та обмеження в містобудівному і державному земельному кадастрах».

Абзацом 2 частини 5 ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що «до моменту внесення відповідної інформації до містобудівного та державного земельного кадастрів виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації або відповідний місцевий орган виконавчої влади зобов'язані надавати за запитом фізичних та юридичних осіб письмову інформацію про наявність земельних ділянок, що можуть бути використані під забудову». Отже, органи місцевого самоврядування повинні володіти інформацією про вільні земельні ділянки. Відповідно до ст. 79 ЗКУ, «земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами».

Тобто до моменту оформлення земельної ділянки, як цього вимагає законодавство, і присвоєння їй кадастрового номера її юридично не існує, що надає можливість органам місцевого самоврядування надавати інформацію про неоформлені належним чином земельні ділянки з імовірними межами, які доступні для оформлення з метою подальшої житлової забудови, певним зацікавленим особам і отримувати від того неправомірну вигоду.

Але навіть якщо земельні ділянки оформлені належним чином і є в комунальній власності, органи місцевого самоврядування не завжди дають інформацію про їх наявність у відповідь на інформаційний запит. Наприклад, щоб отримати такий перелік, учаснику АТО в місті Вінниці довелося звертатися до суду. Про це йдеться в постанові Вінницького міського суду у справі учасника АТО проти виконкому Вінницької міської ради<sup>20</sup> щодо відмови надати інформацію про перелік вільних земельних ділянок, які можуть бути використані під забудову, на території

міста Вінниці.

Також серед корупціогенних факторів, на нашу думку, є й прогалини в законодавстві, які надають органам місцевого самоврядування дискреційні повноваження щодо встановлення на власний розсуд розміру земельної ділянки, яка може бути надана ЖБК чи ОК на пільгових умовах без проведення земельних торгів. Такі рішення щодо виділення земельних ділянок ухвалюються під час сесійних засідань депутатами місцевих рад. Чинним законодавством не розроблено нормативів, за якими розраховується площа земельних ділянок, які можуть бути передані в користування, залежно від кількості членів ОК та ЖБК та їхньої потреби в житлових квадратних метрах. Подібна прогалина створює підґрунтя для зловживання посадовими особами органів місцевого самоврядування службовим становищем з метою отримання неправомірної вигоди для себе або на користь третіх осіб.

Наприклад, Харківська міська рада за останніх 5 років не тільки надавала безкоштовно земельні ділянки двічі одному й тому самому ОК ЖБК, як-от ОК ЖБК «Житлобуд-1» та ОК ЖБК «Житлобуд-2» (див. Додаток 1), а й своїми рішеннями надавала одному кооперативу понад 10 га комунальних земель у Харкові. Мова йде про ОК ЖБК «Відпочинок»<sup>21</sup>, якому депутати під час сесійного засідання виділили 11 га землі, та ОК ЖБК «Меридіан плюс»<sup>22</sup>, якому надали 10,68 га під багатоквартирну забудову.

Як уже згадувалось раніше, рішення щодо надання земельних ділянок під житлову забудову ухвалюються під час сесійних засідань за умови позитивного голосування депутатів місцевих рад, які становлять більшість від загальної кількості обраних депутатів. Закріплене законодавством право «ухвального голосу»<sup>23</sup> створює для депутатів корупційну можливість «торгувати» голосами під час ухвалення рішень. Адже для погодження виділення земельної ділянки під житлове будівництво для ОК чи ЖБК,

20 Постанова Вінницького міського суду Вінницької області у справі за № 127/5403/17 від 13.09.2017 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/68912600> (дата звернення: 30.11.2020).

21 Рішення Харківської міської ради (10 сесія 7 скликання) від 21.12.2016 № 456/16 // Реєстр актів Харківської міської ради. 2016. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/655829> (дата звернення: 30.11.2020).

22 Рішення Харківської міської ради (2 сесія 7 скликання) від 23.12.2015 № 35/15 // Сайт Харківської міської ради. 2015. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/645933> (дата звернення: 30.11.2020).

23 Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 40. Ст. 290. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

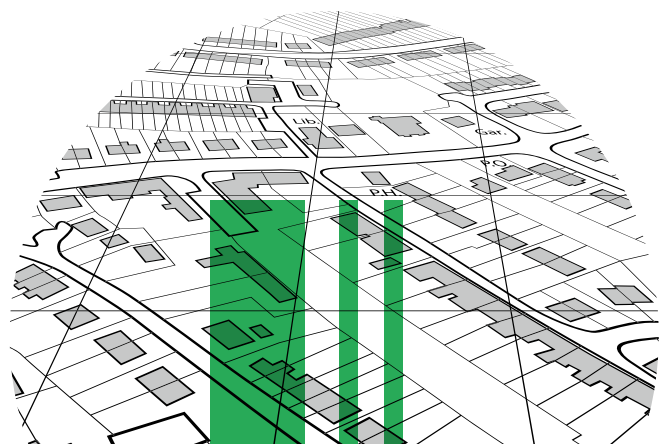
навіть за умови дотримання всіх вимог законодавства у сфері земельних відносин, може просто забракнути депутатських голосів, які потрібні для ухвалення позитивного рішення.

Саме тому, на нашу думку, виключення статті 41 із Земельного кодексу України про безкоштовну передачу земельних ділянок для ЖБК та проведення земельних торгів під час виділення земельних ділянок під житлове будівництво багатоквартирних будинків для ОК і ЖБК сприяло б усуненню наведених вище корупційних ризиків і зробило б процес надання комунальних земель у користування більш прозорим. Адже, відповідно до ст. 135 Земельного кодексу України, «земельні торги проводяться у формі аукціону, за результатами проведення якого укладається договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з учасником (переможцем) земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів»<sup>24</sup>.

Крім того, перед проведенням земельних торгів на земельні ділянки комунальної та державної власності проводиться експертна грошова оцінка земельної ділянки відповідно до Закону України «Про оцінку земель»<sup>25</sup>, крім випадків продажу на земельних торгах права оренди на неї. Також встановлюється стартова ціна продажу земельної ділянки, яка щодо земель державної та комунальної власності не може бути нижчою за експертну грошову оцінку земельної ділянки, або у разі передачі в оренду встановлюється стартовий розмір річної орендної плати, який щодо земель державної та комунальної власності не може бути меншим за розмір орендної плати, визначений Податковим кодексом України. Проведення земельних торгів не тільки усуне корупційні ризики, пов'язані з дискреційними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а й поповнить місцеві бюджети та сприятиме розвитку добросовісної конкуренції серед забудовників.

24 Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3-4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

25 Закон України «Про оцінку земель» від 11.02.2003 № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 15. Ст. 229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text> (дата звернення: 30.11.2020).



## §§ II. СУДОВА ПРАКТИКА: ПОЗИЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ, ВЕРХОВНОГО СУДУ ТА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЩОДО ОБСЛУГОВУЮЧИХ ТА ЖИТЛОВО-БУДІВЕЛЬНИХ КООПЕРАТИВІВ

У цьому розділі ми розглянемо рішення загальних та спеціалізованих судових інстанцій щодо правомірності виділення органами місцевого самоврядування ЖБК та ОК земельних ділянок безкоштовно та на пільгових умовах без проведення земельних торгів, а також рішення Конституційного Суду від 19 грудня 2019 р. у справі № 1-26/2018(2572/17) щодо визнання неконституційною статті 135 ЖК УРСР щодо спеціальних умов створення ЖБК<sup>26</sup>.

Як уже згадувалось у попередньому розділі, відповідно до ст. 41 Земельного кодексу України, житлово-будівельним кооперативам за рішенням органів місцевого самоврядування для житлового будівництва земельні ділянки надаються безоплатно у власність або в оренду у розмірі, який встановлюється відповідно до затвердженої містобудівної документації. Користуючись наданими законодавством повноваженнями, органи місцевого самоврядування ухвалювали відповідні рішення в галузі земельних відносин, які в подальшому ставали предметом розгляду судовими інстанціями України за позовами органів прокуратури на предмет відповідності рішень вимогам чинного законодавства. Підставою для оскарження рішень органів місцевого самоврядування ставало недотримання ЖБК порядку створення та діяльності, невідповідність статтям 135, 137 та пунктам 2-5 Примірного статуту<sup>27</sup>.

Аналіз судової практики у двох справах, у яких розглядались судові позови органів прокуратури проти ОК ЖБК, дає право стверджувати про неоднозначність засто-

сування судами положень законодавства в цій сфері. Адже суди різних рівнів ухвалювали діаметрально протилежні рішення як на користь органів прокуратури, так і на користь кооперативів. Зокрема, у січні 2013 р. Вищий адміністративний суд України скасував рішення Київського апеляційного адміністративного суду від 10 квітня 2012 р. та залишив у силі постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 11 листопада 2011 р. в адміністративній справі за позовом заступника Генерального прокурора України в інтересах держави в особі Печерської районної у м. Києві державної адміністрації до Обслуговуючого кооперативу житлового кооперативу «Технолог» про припинення юридичної особи<sup>28</sup>.

Суд дійшов висновку про наявність підстав для визнання недійсними запису про державну реєстрацію і державної реєстрації ОК ЖК «Технолог» та його припинення. Підставою слугувало те, що під час державної реєстрації ОК ЖК «Технолог» допущено порушення положень статей 133, 135 та 137 Житлового кодексу УРСР (ЖК), які не можна усунути, «оскільки засновники кооперативу не проживають у районі його створення та не перебувають на квартирному обліку, а також ними допущено порушення вимог абзацу другого пункту 3 Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу щодо мінімальної можливої кількості осіб для організації Кооперативу (не менше п'яти)»<sup>29</sup>.

Також у судовому розгляді справи ОК ЖК «Технолог» «суд першої інстанції виходив із того, що норми Житлового кодексу Української РСР (ЖК), якими визначено положення щодо житлового кооперативу, зокрема врегульовано питання щодо мети та порядку його створення, є спеціаль-

26 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР : від 26 грудня 2019 року № 1-26/2018(2572/17) // Рішення Конституційного Суду України. – 2019.

27 Постанова Ради Міністрів Української РСР від 30.04.1985 № 186 «Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу» / Рада Міністрів УРСР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/186-85-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

28 Ухвала Вишого адміністративного суду України у справі за № К/9991/30788/12 від 22 січня 2013 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2013. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/29363489> (дата звернення: 30.11.2020).

29 Там само.

ними і, отже, пріоритетними над загальними нормами Закону України «Про кооперацію», відповідно до статті 5 якого законодавство про кооперацію базується на нормах Конституції України і Цивільного кодексу України, цього Закону, інших нормативно-правових актів з питань кооперації».

Іншої позиції дотримувався Київський окружний адміністративний суд під час розгляду позовних вимог заступника прокурора Київської області проти Коцюбинської селищної ради Київської області про визнання протиправним та скасування рішення 45 сесії 5 скликання Коцюбинської селищної ради від 11.10.2010 № 183 «Про надання дозволу житлово-будівельному кооперативу «Моноліт» на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, площею 105,00 га для будівництва і обслуговування житлових будинків, господарських будівель та споруд членів кооперативу»<sup>30</sup>.

Суд дійшов висновку, що «нормами спеціального Закону «Про кооперацію», який визначає правові, організаційні, економічні і соціальні основи функціонування кооперації в Україні та який регулює порядок створення кооперативів в Україні передбачено мінімальну чисельність учасників кооперативу у кількості трьох осіб, а також не передбачено обов'язкової умови для створення житлово-будівельного кооперативу перебування його засновників на обліку для поліпшення житлових умов», та у задоволенні позовних вимог прокуратури відмовив<sup>31</sup>.

Такої самої думки дотримувався у вказаній вище судовій справі і Київський апеляційний адміністративний суд, який апеляційну скаргу заступника прокурора Київської області залишив без задоволення, а постанову Київського окружного адміністративного суду – без змін<sup>32</sup>.

Водночас Вищий адміністративний суд України касаційну скаргу заступника прокурора Київської області задовольнив частково і направив справу на новий розгляд<sup>33</sup>. Зокрема, суд зауважив, що «при вирішенні відповідною радою питання про надання житлово-будівельним (житловим) кооперативам безоплатно земельної ділянки має враховуватися мета створення такого кооперативу, порядок його організації відповідно до ЖК Української РСР та Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу.

Відмовляючи в задоволенні позову, суди попередніх інстанцій залишили поза увагою наведені обставини та формально виходили з того, що житлово-будівельний кооператив був зареєстрований в установленому законом порядку як юридична особа, а орган місцевого самоврядування не наділений повноваженнями контролю щодо дотримання правильності державної реєстрації юридичної особи, зокрема стосовно врахування мети створення такого кооперативу, порядку організації його діяльності відповідно до вимог ЖК Української РСР та Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу»<sup>34</sup>.

Через різне вирішення судових спорів заступник прокурора Київської області у 2013 р. звернувся до Верховного Суду із заявою про перегляд справи з підстави неоднакового застосування Вищим адміністративним судом України одних і тих самих норм права у подібних правовідносинах, а саме: пункту 12 Перехідних положень, статті 41 ЗК, статей 133, 137 ЖК. Предметом розгляду ВСУ стала справа за № 21-195а14, в якій органи прокуратури просили визнати протиправним та скасувати рішення 45 сесії 5 скликання Коцюбинської селищної Ради від 11 жовтня 2010 р. № 183 «Про надання дозволу ЖБК «Моноліт» на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки площею 105,00 га за рахунок земель запасу житлової і громадської забудови для будівництва і обслуговування житлових будинків, господарських будівель

30 Постанова Київського окружного адміністративного суду у справі за № 810/545/13-а від 5 березня 2013 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2013. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/29830375> (дата звернення: 30.11.2020).

31 Там само.

32 Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду у справі за номером № 810/545/13-а від 30 липня 2013 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2013. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/32838136> (дата звернення: 30.11.2020).

33 Ухвала Вишого адміністративного суду України у справі за № К/800/38729/14 від 18 грудня 2014 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2014. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/41983635> (дата звернення: 30.11.2020).

34 Там само.

та споруд членів кооперативу»<sup>35</sup>.

Згідно з матеріалами Постанови Верховного Суду від 17 червня 2014 р.<sup>36</sup>, «на обґрунтування заяви заступник прокурора додав копії ухвал Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 2 та 23 жовтня 2013 року, а також постанов Вищого господарського суду України від 2 серпня та 22 листопада 2011 року (№№ 31/70, 23/63), які, на думку заявника, підтверджують неоднакове застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм права у подібних правовідносинах. Прокуратура наполягала на тому, що згідно чинного законодавства перед виділенням безкоштовно землі селищна рада Коцюбинського мала б перевірити мету створення ЖБК, яка мала відповідати Примірному статуту, кількість членів кооперативу дорівнювати кількості запланованих квартир і усі вони мали перебувати на обліку тих, хто потребує поліпшення житлових умов».

Згідно з правовою позицією Верховного Суду України<sup>37</sup>, 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 р. № 163, дійшли висновку, що сільські, селищні та міські ради мають право розпоряджатися землями комунальної власності територіальних громад виключно в межах населеного пункту. При цьому, даючи дозвіл на розробку відведення земельної ділянки у власність житлово-будівельному кооперативу, відповідна рада має враховувати його мету відповідно до вимог ЖК та Примірного статуту. Тому клопотання заступника Генерального прокурора Верховний Суд задовольнив частково, а справу направив на новий розгляд.

Згідно зі ст. 244-2 Кодексу адміністративно-судочинства України, висновок Верховного Суду України щодо застосування норм права, викладений у його постанові, при-

нятий за результатами розгляду справи з підстав, передбачених п. 1 і 2 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновок щодо застосування норм права, викладений у постанові Верховного Суду України, має враховуватись іншими судами загальної юрисдикції під час застосування таких норм права. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом.

Верховний Суд дотримувався своєї позиції і в розгляді справ за позовами Харківської місцевої прокуратури № 1 до Харківської міської ради та Обслуговуючого кооперативу «Житлово-будівельний кооператив «Відпочинок»<sup>38</sup>, Харківської місцевої прокуратури № 5 до Харківської міської ради та Обслуговуючого кооперативу «Житлово-будівельний кооператив «Житлобуд-1»<sup>39</sup>, прокуратури міста Чернівці до Чернівецької міської ради та Обслуговуючого кооперативу «Житлово-будівельний кооператив Захисник 37»<sup>40</sup>.

У постанові Верховного Суду у справі за позовом Харківської місцевої прокуратури № 1 до Харківської міської ради та Обслуговуючого кооперативу «Житлово-будівельний кооператив «Резиденція» зазначено, що «міська рада під час безоплатного надання земельних ділянок житловому кооперативу мала можливість та, з урахуванням покладених на неї публічних функцій, була зобов'язана з'ясувати правовий статус, мету та підстави створення кооперативу, переконатися у додержанні кооперативом порядку його створення відповідно до вимог чинного законодавства, а також підстави передачі землі безоплатно у власність згідно зі статтею 41 ЗК України житлово-будівельному кооперативу»<sup>41</sup>.

35 Постанова Верховного Суду України у справі № 21-195 а14 від 17 червня 2014 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2014. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/39783854> (дата звернення: 18.11.2020).

36 Там само.

37 Там само.

38 Постанова Верховного Суду України у справі за № 922/651/17 від 11 грудня 2018 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2018. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78554273> (дата звернення: 18.11.2020).

39 Постанова Верховного Суду у справі 922/2495/17 від 5 грудня 2018 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2018. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78450503> (дата звернення: 18.11.2020).

40 Постанова Верховного Суду України у справі за № 926/111/15 від 26 липня 2018 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2018. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75630934> (дата звернення: 18.11.2020).

41 Постанова Верховного Суду від 21 березня 2019 року у справі за 922/2751/16 // Верховний Суд України. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80719188> (дата звернення: 18.11.2020).

У 2016 р. низка обслуговуючих кооперативів звернулася до суду, позиваючись проти Кабінету Міністрів України, з вимогою визнати протиправною бездіяльність відповідача щодо невідготування та неподання на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення Житлового кодексу Української РСР у відповідність до Закону України «Про кооперацію» та зобов'язати відповідача підготувати та подати на розгляд до Верховної Ради України пропозиції щодо приведення вказаних вище нормативних документів у відповідність до Закону України «Про кооперацію»<sup>42</sup>.

У своїй постанові Адміністративний окружний суд м. Києва від 21 грудня 2016 р.<sup>43</sup> визнав бездіяльність Кабінету Міністрів України протиправною та зобов'язав підготувати та подати на розгляд до Верховної Ради України пропозиції щодо приведення Житлового кодексу Української РСР<sup>44</sup> у відповідність до Закону України «Про кооперацію»<sup>45</sup>. Але рішення суду так і не було виконано. У відповіді Міністерства розвитку громад та територій на наш інформаційний запит зазначено, що Указом Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» Уряду України, зокрема, встановлено завдання з розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України до 31.12.2020 проєкту Житлового кодексу України<sup>46</sup>.

Тому, як ідеться у наданій на запит відповіді, «Мінрегіоном здійснюється робота із виконання означеного вище завдання та опрацьовується питання зміни до поняття житлово-будівельного кооперативу та відповідно правил його організації та діяльності, а також з урахуванням зміни в цілому інституційного підходу щодо визначення доступності житла громадянам відповідно до їх фінансових можливостей, державних соціальних гарантій, та ринкових відносин у

галузі житлового господарства».

До грудня 2019 р., керуючись Постановою ВСУ у справі № 21-195 а14<sup>47</sup>, органи прокуратури звертались до судових інстанцій щодо повернення до комунальної власності землі, яку органи місцевого самоврядування видавали ЖБК і ОК, які не дотримувались під час створення відповідних статей ЖК УРСР та пунктів 2-5 Примірного статуту<sup>48</sup>.

20 грудня 2019 р. Конституційний Суд України прийняв рішення у справі за № 1-26/2018(2572/17) за конституційним поданням 49 народних депутатів від 17 липня 2017 р.<sup>49</sup>, яке повністю змінило подальшу судову практику.

### **Розглянемо це судове рішення докладніше.**

У липні 2017 р. 49 депутатів Верховної Ради звернулись з конституційним поданням до Конституційного Суду України (далі – КСУ) щодо визнання неконституційними статей 135, 137 та 138 ЖК УРСР.

Автори клопотання стверджували, що «встановлені у частині другій статті 135 Житлового Кодексу дискримінаційні умови для набуття членства в житлово-будівельних кооперативах порушують приписи статей 21, 22, 24, 26, 47 Конституції України і не відповідають сутнісним ознакам України як правової і демократичної держави, у якій діє принцип верховенства права. А статті 137, 138 ЖК УРСР є застарілими і суперечать інших нормативним активам, зокрема закону “Про кооперацію”, “Про місцеве самоврядування” та статтям 6 і 23 Господарського кодексу».

Згідно з попереднім висновком секретаріату КСУ, народні депутати не навели достатньо аргументів, що статті 137, 138 ЖК УРСР не відповідають Конституції України, а тому конституційне провадження було відкрите щодо невідповідності частини другої стат-

42 Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 21 грудня 2016 року за справою № 826/15758/16 // Окружний адміністративний суд міста Києва. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/64260089> (дата звернення: 17.11.2020).

43 Там само.

44 Житловий кодекс УРСР // Відомості Верховної Ради (ВВР). 1983. Додаток до № 28. Ст. 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

45 Закон України «Про кооперацію» № 1087-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 5. Ст. 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-15/print> (дата звернення: 30.11.2020).

46 Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави : Указ Президента України від 8 грудня 2019 року № 837/2019 // Офіційне інтернет-представництво Президента України. 2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389> (дата звернення: 30.11.2020).

47 Постанова Верховного Суду України від 17 червня 2014 року у справі за № 21-195 а14 // Верховний Суд України. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/39783854> (дата звернення: 18.11.2020).

48 Постанова Ради Міністрів Української РСР від 30.04.1985 № 186 «Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу» / Рада Міністрів УРСР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/186-85-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3-4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

49 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР : від 26 грудня 2019 року № 1-26/2018(2572/17) // Рішення Конституційного Суду України. 2019.



ті 135 частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 47 Конституції України.

Під час розгляду конституційного провадження суддя-доповідач В. Р. Мойсик звертався до наукових інституцій за науково-правовим висновком.

Доктор юридичних наук Г. Г. Харченко (кафедра цивільного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка), надаючи науково-правовий висновок для Конституційного Суду України, зазначає, що «попри висновок про невідповідність Конституції України частини другої статті 135 ЖК УРСР потрібно наголосити про можливість надання державою певним категоріям громадян переважних прав, оскільки сам конституційний принцип рівності не виключає можливості для законодавця при регулюванні окремих відносин встановлювати певні відмінності у правовому статусі осіб, що може бути зумовлено загальними уявленнями про справедливість та розумність як складників загальноправового принципу верховенства права, закріпленого у статті 8 Конституції України».<sup>50</sup>

Професорка В. І. Борисова, завідувачка кафедри цивільного права № 1 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, у своєму науково-правовому висновку наголошує, що «Примірний статут і Житловий Кодекс УРСР є застарілими і унеможливають створення ЖБК, що вимагає удосконалення їх положень, але не фрагментарного, а системного».<sup>51</sup>

Професорка кафедри господарського права Донецького національного університету імені Василя Стуса А. В. Бобкова вважає, що аргументи, наведені народними депутатами в конституційному поданні щодо визнання неконституційною частини другої статті 135 ЖК УРСР, є підставою для визнання неконституційними цілої низки нормативно-правових актів, які встановлюють різні вимоги щодо майнового стану, місця проживання та місця роботи громадян як умови постановки на облік та реалізації права на житло в різних формах. На думку науковця, за ло-

гікою аргументації, викладеної в конституційному поданні депутатів ВРУ, мають бути скасовані, зокрема, Закон України від 12 січня 2006 р. «Про житловий фонд соціального призначення», Закон України від 25 грудня 2008 р. «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі і житлового будівництва», Постанова Ради Міністрів УРСР і Української республіканської ради професійних спілок від 1 грудня 1984 р. № 470 «Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм житлових приміщень в Українській РСР», Постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 1998 р. № 1597 «Про затвердження правил надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам житла на селі», Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2009 р. № 140 «Про затвердження Порядку забезпечення громадян доступним житлом» тощо.<sup>52</sup>

Водночас, повертаючись до рішення КСУ<sup>53</sup>, потрібно звернути увагу на окрему думку судді Конституційного Суду С. В. Саса під час ухвалення рішення щодо визнання частини другої статті 135 ЖК УРСР неконституційною, який зауважив, що суд «по суті ... "породив" ще більшу юридичну невизначеність у цьому питанні».<sup>54</sup>

Отже, узагальнюючи думку науковців, можна стверджувати, що ухвалене КСУ рішення породжує нові законодавчі колізії та невизначеність. Зокрема, чинна (до ухвалення рішення КСУ) стаття 135 ЖК УРСР надавала певним соціально незахищеним категоріям громадян переважні права, що не суперечить чинній Конституції. Адже законодавці свідомо заклали у Житловий кодекс УРСР принцип «позитивної дискримінації», який надавав можливість окремим категоріям громадян, які не мають власного житла та які перебувають у черзі громадян, які потребують поліпшення житлових умов, отримати власне житло не за комерційними цінами первинного ринку, а на пільгових умовах.

50 Матеріали справи № 1-26/2018 (2572/17) до Рішення КСУ № 12-р/2019 // Офіційний вебсайт Конституційного суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/2951> (дата звернення: 30.11.2020).

51 Там же

52 Матеріали справи № 1-26/2018 (2572/17) до Рішення КСУ № 12-р/2019 // Офіційний вебсайт Конституційного суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/2951> (дата звернення: 30.11.2020).

53 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР : від 26 грудня 2019 року № 1-26/2018(2572/17) // Рішення Конституційного Суду України. 2019.

54 Окрема думка судді Саса С.В. стосовно Рішення КСУ № 12-р/2019 // Офіційний вебсайт Конституційного суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/2951> (дата звернення: 30.11.2020).

Крім того, визнання неконституційною вказаної вище статті є підставою для визнання неконституційними цілої низки нормативно-правових актів, які встановлюють різні вимоги щодо майнового стану, місця проживання та місця роботи громадян як умови постановки на облік та реалізації права на житло в різних формах.

З іншого боку, скасування статті 135 ЖК УРСР спричинило створення нових дискримінаційних норм для суб'єктів господарювання, адже чинна стаття 41 Земельного кодексу України залишила преференцію щодо отримання земельних ділянок у межах населених пунктів під будівництво виключно юридичним особам – житлово-будівельним та гаражним кооперативам, що прямо суперечить статті 25 Господарського кодексу України<sup>55</sup>, адже створює нерівні умови для конкуренції між суб'єктами господарювання.

Рішення КСУ від 20 грудня 2019 р. у справі № 12-р/2019<sup>56</sup>, яке стосувалося суто частини другої статті 135 ЖК УРСР, щодо визнання статті 135 ЖК УРСР неконституційною спричинило нову хвилю позовів від ЖБК за нововиявленими обставинами, які суди загальної юрисдикції почали вирішувати на користь ЖБК.

Так, згідно з рішенням Господарського суду Харківської області, ОК «ЖБК «Тихий квартал» поновлено запис у єдиному державному реєстрі речових прав на нерухоме майно про державну реєстрацію права власності на земельну ділянку площею 1.1225 га<sup>57</sup>.

Обслуговуючий кооператив «Житлово-будівельний кооператив «Тихий квартал» 16.01.2020<sup>58</sup> подав заяву про перегляд за виключними обставинами рішення Господарського суду Харківської області від 07.07.2015 у справі № 922/2697/15<sup>59</sup> на під-

ставі п. 1 ч. 3 ст. 320 Господарського процесуального кодексу України, яким передбачено, що встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане, є підставою для перегляду судового рішення у зв'язку з виключними обставинами.

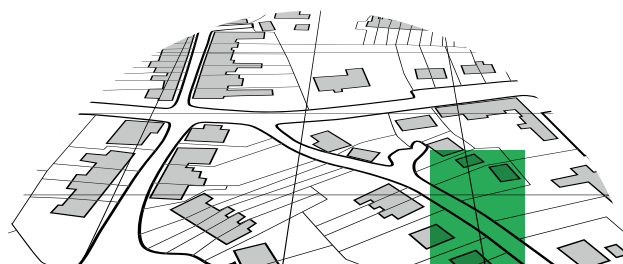
55 Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

56 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР: від 26 грудня 2019 року № 1-26/2018(2572/17) // Рішення Конституційного Суду України. 2019.

57 Рішення Господарського суду Харківської області у справі № 922/2697/15 від 17 березня 2020 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2020. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88359910> (дата звернення: 17.11.2020).

58 Там само.

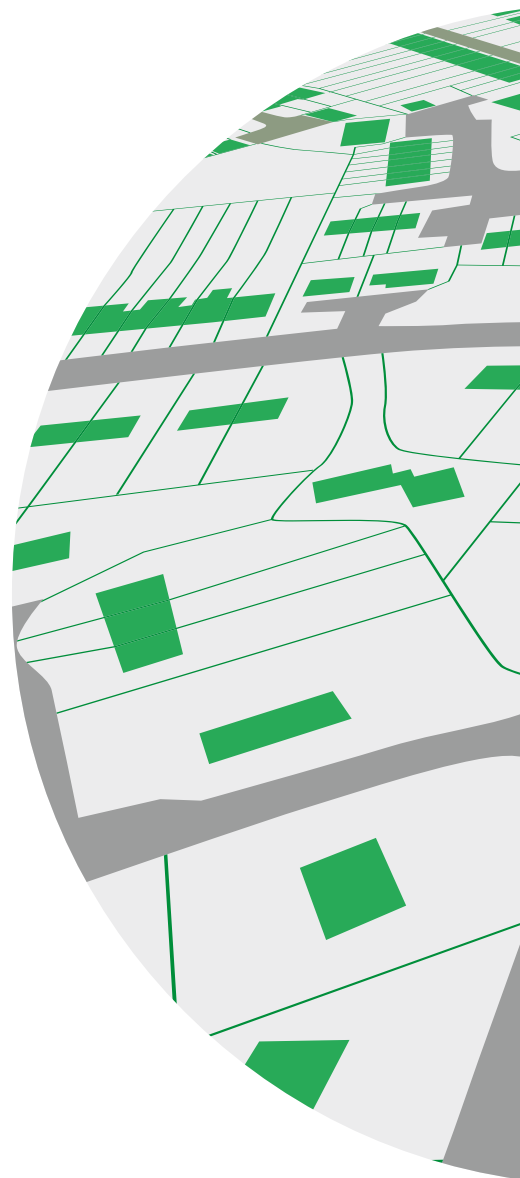
59 Рішення Господарського суду Харківської області у справі за № 922/2697/15 від 7 липня 2015 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2015. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/46684040> (дата звернення: 30.11.2020).



## §§ ВИСНОВКИ

1. До грудня 2019 р. в судових інстанціях склалась усталена судова практика щодо виділення земельних ділянок безкоштовно або на пільгових умовах для ЖБК. Земельні ділянки надавались тільки ЖБК, члени яких потребували поліпшення житлових умов та перебували на єдиному державному обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов. При цьому органи місцевого самоврядування мали перевірити мету створення таких ЖБК перед розглядом заяв про видачу земельних ділянок.
2. Після рішення Конституційного Суду України<sup>60</sup> усі обмеження щодо виділення земельних ділянок окремим категоріям осіб було знято, що фактично дозволяє органам місцевого самоврядування не проводити земельні торги та надавати земельні ділянки в межах населених пунктів навіть для комерційного житлового будівництва безкоштовно.
3. Розглянуте нами рішення Конституційного Суду України порушує принцип рівності, закріплений у ст. 13 Конституції України та ст. 6 та частині другій ст. 25 Господарського кодексу України, згідно з якими держава виступає гарантом рівного захисту всіх суб'єктів господарювання, незалежно від форми власності, шляхом ненадання переваг у захисті прав жодному із суб'єктів господарювання, оскільки кожен суб'єкт наділений тим самим обсягом прав і може відстоювати їх у визначеному законом порядку. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом у здійсненні своїх прав та обов'язків. Також відповідно до п.2 статті 25 Господарського кодексу України «органам державної влади і органам місцевого самоврядування, що регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється

приймати акти або вчиняти дії, що визначають привілейоване становище суб'єктів господарювання тієї чи іншої форми власності, або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції».<sup>61</sup>



60 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР : від 26 грудня 2019 року № 1-26/2018(2572/17) // Рішення Конституційного Суду України. 2019.

61 1. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 30.11.2020).

## §§ III. АНАЛІЗ ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК, ВИДІЛЕНИХ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЖИТЛОВО-БУДІВЕЛЬНИМ ТА ОБСЛУГОВУЮЧИМ КООПЕРАТИВАМ У МІСТАХ – ОБЛАСНИХ ЦЕНТРАХ ЗА ОСТАННІ 5 РОКІВ

Перед початком дослідження ми сформулювали гіпотезу, що суб'єкти підприємницької діяльності, користуючись колізією в законодавстві щодо права житлово-будівельних та земельних кооперативів набувати земельні ділянки безкоштовно у власність чи в оренду без проведення земельних торгів, отримують земельні ділянки для комерційного будівництва багатоквартирних житлових будинків з метою продажу на первинному ринку нерухомості. Для отримання земельних ділянок комунальної та державної форми власності під житлове будівництво вони здійснюють державну реєстрацію у вигляді організаційної форми «житлово-будівельний чи/та обслуговуючий кооператив». І, як наслідок, не тільки створюють нерівні конкурентні умови для інших суб'єктів господарювання, але й не досягають мети створення ЖБК, закладеної законодавцем: забезпечення житлом осіб, які перебувають у черзі і потребують поліпшення житлових умов.

Для нашого дослідження ми надіслали інформаційні запити у 22 міста – обласні центри України, окрім Луганської та Донецької областей та Автономної Республіки Крим, з проханням надати перелік ЖБК та ОК, яким органи місцевого самоврядування міст – обласних центрів протягом 5 останніх років (2015–2020 рр.) виділяли землю для будівництва безкоштовно або на правах оренди без проведення земельних торгів та переліку кадастрових номерів земельних ділянок. Також ми проаналізували судові рішення судів загальної юрисдикції, пов'язані з діяльністю ЖБК та ОК, які, згідно з відповідями на наші інформаційні запити, отримали земельні ділянки під будівництво без проведення земельних торгів, оголошення на сайтах з продажу нерухомості на первинному ринку від забудовників та промоніторили регіональну пресу щодо наявних журналіст-

ських розслідувань, пов'язаних із виділенням земельних ділянок органами місцевого самоврядування цим суб'єктам господарювання.

Всього було проаналізовано діяльність 25 ОК ЖБК у 6 регіонах<sup>62</sup>.

Вибір був зумовлений тим, що в період з 2015 по 2020 р., згідно з відповідями на інформаційні запити, тільки 6 міських рад – обласних центрів надавали земельні ділянки для житлового будівництва ОК ЖБК безкоштовно або в оренду без проведення земельних торгів. 10 органів місцевого самоврядування міст-обласних центрів надали відповідь, що земельні ділянки ОК ЖБК безкоштовно або в оренду протягом 5 останніх років не видавались. Ще 6 міських рад надавали земельні ділянки після будівництва житлових будинків, що регулюється зовсім іншими нормативними документами, ніж розглядаються у нашому аналізі, тому не є предметом дослідження.

Розглянемо докладніше 6 регіональних кейсів, пов'язаних із передачею земельних ділянок органами місцевого самоврядування ЖБК у Житомирі, Запоріжжі, Києві, Харкові, Хмельницькому та Чернівцях.

### 1. ХАРКІВ

Лідером виділення земельних ділянок для ЖБК та ОК є Харківська міська рада. За останні 5 років вона роздала під будівництво майже 50,88 га комунальної землі. Всього надано 24 земельних ділянки. Деякі з них надавались в оренду, деякі у власність за рахунок комунальних земель громади Харкова. Але жодного разу щодо виділення земельних ділянок під будівництво земельні торги не проводилися.

<sup>62</sup> Див. Додаток 1. Перелік ОК ЖБК, яким у 2015–2020 рр. надано земельні ділянки під житлове будівництво у містах – обласних центрах.

Тричі Харківська міська рада виділяла земельні ділянки обслуговуючому кооперативу «ЖБК Житлобуд-1». Ще у 2014 р. Генеральна прокуратура відкривала кримінальне провадження за № 12014220510002973 від 08.11.2014 за фактом вчинення посадовими особами Харківської міської ради кримінальних правопорушень, передбачених ч. 4 ст. 190, ч. 5 ст. 191, ч. 1 ст. 255, ч. 2 ст. 364 КК України. Слідчі Генеральної прокуратури встановили, що з 2008 по 2014 р. посадові особи Харківської міської ради всупереч вимогам ст. 41 Земельного кодексу України, ч. 1 ст. 134 Житлового кодексу Української РСР, п. 3 Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу, затвердженого Постановою Ради Міністрів УРСР від 30.04.1985 № 186, зареєстрували понад 100 обслуговуваних кооперативів.

«Засновниками та учасниками обслуговуваних кооперативів були особи з близького оточення мерії, за сприяння їм у виготовленні відповідних правовстановлюючих документів незаконно привласнили належні територіальній громаді м. Харкова земельні ділянки загальною площею понад 650 га вартістю більше 4,05 млрд. грн., які обернули на свою та інших осіб користь», – йдеться в ухвалі Печерського районного суду від 26 червня 2017 р.<sup>63</sup>

ГО «Харківський антикорупційний штаб» подавав до суду щодо незаконного виділення землі комунальної форми власності, але програв, оскільки, на думку суддів, не було доведено суспільний інтерес територіальної громади Харкова до розпорядження спірною земельною ділянкою. Про це йдеться в Ухвалі Вищого господарського суду від 13 грудня 2016 р. у справі № 922/2114/16<sup>64</sup>.

Згідно з інформацією бази даних Аналітичної системи Youcontrol, ОК ЖБК «Житлобуд-1» та ОК ЖБК «Рост», яким Харківська міська рада надавала землю у власність за рахунок земель територіальної громади, пов'язані з Харченком Олександром Михайловичем. До червня 2016 р. він був засновником і керівником ОК ЖБК «Житлобуд-1», а

земельні ділянки, отримані ОК ЖБК «Рост» для будівництва, передавались згідно з договором суперфіцію АТ «Трест Житлобуд-1»<sup>65</sup>, бенефіціаром якого також є О. М. Харченко. На сайті Харківської міської ради Харченко Олександр Михайлович вказаний як член виконавчого комітету міської ради<sup>66</sup>.

Ще одним показовим харківським кейсом є діяльність ОК ЖБК «Рост». У грудні 2016 р. Харківська міська рада надала безкоштовно цьому обслуговуючому кооперативу землю площею 0,6529 га із земель територіальної громади м. Харкова за рахунок земель житлової та громадської забудови для будівництва та обслуговування житлових будинків на вул. Сумській, 35<sup>67</sup>.

Ця земельна ділянка була частиною саду Шевченка. Будівництво згідно з рішенням міської ради мали б виконати до 31.12.2018.

Квартири в багатоповерхівці продавали від 33 000 до 43 000 грн за 1 кв. м<sup>68</sup>.

Після звернення Харківської місцевої прокуратури до суду щодо скасування рішення міської ради про виділення земельної ділянки її повернули в комунальну власність разом із новозбудованим будинком, а сам обслуговуючий кооператив припинив свою діяльність. Про це йдеться в ухвалі Господарського суду Харківської області від 8 грудня 2017 р.<sup>69</sup>

У трьох випадках безкоштовного виділення землі для ОК ЖБК у Харкові (а саме: ОК ЖБК «Побратим», ОК ЖБК «Англійський квартал» та ОК ЖБК «Патріот») прокуратура взагалі не зверталась до суду. Щодо ОК ЖБК «Кіпербуд», якому Харківська міська рада передала у власність аж 5,45 га по пров. Буковому, 4 із земель територіальної громади м. Харкова за рахунок

63 Ухвала Печерського районного суду м. Києва у справі за № 757/36299/17-к від 26 червня 2017 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2017. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/67406142> (дата звернення: 30.11.2020).

64 Постанова Вищого господарського суду України у справі за № 922/2114/16 від 13 грудня 2016 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2016. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/63468226> (дата звернення: 30.11.2020).

65 Ухвала Господарського суду Харківської області у справі за № 922/2489/17 від 8 грудня 2017 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2017. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70856324> (дата звернення: 30.11.2020).

66 Харченко Олександр Михайлович // Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету: [Вебсайт]. URL: <https://www.city.kharkov.ua/uk/gorodskaya-vlast/ispolnitelnyie-organyi/sostav-ispolkoma/harchenko-oleksandr-mikhailovich.html> (дата звернення: 30.11.2020).

67 Рішення Харківської міської ради 10 сесії 7 скликання від 21 грудня 2016 р. № 456/16 «Про надання земельних ділянок для будівництва об'єктів» // Реєстр актів Харківської міської ради. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/677906> (дата звернення: 30.11.2020).

68 ЖК Театральний // Жилстрой-1: [Вебсайт]. URL: [https://gs1.com.ua/objects/34-zhk-teatralnyu?utm\\_source=lun.ua&utm\\_medium=referral&utm\\_content=1319739058.1607537012&utm\\_term=6137](https://gs1.com.ua/objects/34-zhk-teatralnyu?utm_source=lun.ua&utm_medium=referral&utm_content=1319739058.1607537012&utm_term=6137) (дата звернення: 30.11.2020).

69 Ухвала Господарського суду Харківської області у справі за № 922/2489/17 від 8 грудня 2017 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2017. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70856324> (дата звернення: 30.11.2020).

земель житлової та громадської забудови<sup>70</sup>, то спочатку керівник Харківської міської прокуратури № 1 подав до суду щодо повернення земельної ділянки в комунальну власність, але провадження було закрито за відсутністю предмета спору<sup>71</sup>. Після будівництва будинку земельну ділянку повернули в комунальну власність.

## 2. ЖИТОМИР

У Житомирі, згідно з відповідями на інформаційний запит, Житомирська міська рада своїм рішенням за останні 5 років надала землю всього 3 обслуговуючим житлово-будівельним кооперативам.

Зокрема, 16 березня 2016 р. Житомирська міська рада ухвалила рішення «Про укладення Договорів суперфіцію на користування земельними ділянками для будівництва багатоквартирних житлових будинків для учасників АТО». Згідно з п. 1 вказаного вище рішення земельну ділянку загальною площею 0,1734 га надали ОК ЖБК «Атошник». Підпунктом 2.1 вказаного вище рішення надано земельну ділянку також під будівництво багатоквартирного житлового будинку загальною площею 1,12 га в користування згідно з угодою суперфіцію іншому ОК ЖБК – ОК ЖБК «Квартал-22»<sup>72</sup>.

На сторінці у соціальній мережі ФБ ЖБК «Атошник» розміщено інформацію про продаж квартир у багатоквартирному будинку ЖБК, яке належить ОК ЖБК «Атошник»<sup>73</sup>.

Згідно з чинним законодавством, метою створення кооперативу є задоволення потреб його членів, а отже обслуговуючий кооператив може продавати «на сторону» не більше 20 % квартир: усі інші новозбудовані житлові площі мають розподілятися серед його членів. Згідно з повідомленнями в місцевих ЗМІ, ОК ЖБК «Атошник» тільки 14 квартир із 56 запланованих у будинку

продало атовцям за пільговою ціною: 200 доларів замість 330 доларів ринкової ціни за 1 кв. м. Можемо припустити, що 42 квартири було продано на ринку первинної нерухомості<sup>74</sup>.

Ще один ЖБК – ОК ЖБК «Кварталбуд-24» також отримав від Житомирської міської ради землю безкоштовно. Згідно з інформацією аналітичної системи Youcontrol, «Кварталбуд-24» і «Кварталбуд-22» поєднує спільний номер телефону +38 (038) 278-02-78.

Журналісти видання «Вголос» провели журналістське розслідування і виявили, що всім іншим ЖБК міська рада передає земельні ділянки під забудову виключно в оренду, на відміну від «кварталбудівців» та АТОшників, створюючи нерівні умови для будівельного бізнесу в місті<sup>75</sup>.

## 3. КИЇВ

У Києві протягом 5 останніх років землю безкоштовно надавали тільки трьом ЖБК, двом з яких надали уже після того, як будинки були побудовані. Це ОК ЖБК «Булгаков» та ОК ЖБК «Наша перлина». Більше того, Київська міська рада судилась за скасування арешту, накладеного на земельні ділянки вказаних вище ЖБК. Відповідно до публікації журналістів «Наші схеми»<sup>76</sup>, землю під будинками самовільно захопила група компаній «Укогруп» і будували без будь-яких дозвільних документів.

Протягом 2012–2014 рр. посадовці групи компаній «Укогруп» самовільно зайняли декілька земельних ділянок у Києві, зокрема ділянку площею 1,30 га по вул. М. За-кревського, 42а (кадастровий номер 8000000000: 62:017:0010) та ділянку площею 0,63 га по вул. Булгакова, 12 (кадастровий номер 8000000000: 75:121:0017). На зайнятій з порушенням законодавства землі було розпочато самовільне будівництво

70 Рішення 10 сесії Харківської міської ради 7 скликання за № 456/16 від 21 грудня 2016 року // Реєстр актів Харківської міської ради. 2016. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/655829> (дата звернення: 30.11.2020).

71 Ухвала Господарського суду Харківської області у справі за № 922/2489/17 від 8 грудня 2017 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2017. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70856324> (дата звернення: 30.11.2020).

72 Рішення 7 сесії Житомирської міської ради 7 скликання № 178 від 13 березня 2016 р // Офіційний сайт Житомирської міської ради: [Вебсайт]. 2016. URL: [http://zt-rada.gov.ua/?doc\\_id=9870](http://zt-rada.gov.ua/?doc_id=9870) (дата звернення: 30.11.2020).

73 ЖБК «Атошник»: сторінка у соціальній мережі ФБ // Соціальна мережа ФБ. URL: <https://www.facebook.com/zhbk.atoshnik> (дата звернення: 30.11.2020).

74 Уже 14 атовців придбали квартири за пільговою ціною у ЖБК «Атошник» // Житомир Life: [Вебсайт]. URL: <https://zhitomir.life/1443-uzhe-14-atovtsiv-privbali-kvartiri-za-pilgovoyu-tsinoyu-u-zhbkatoshnik-video.html> (дата звернення: 30.11.2020).

75 Житомир будують хмельницькі фірми, власниками яких є одні й ті ж особи // Вголос.ZT: [Вебсайт]. URL: <https://www.vgolos.zt.ua/zhytomyr-zabudovuyut-hmelnytski-firmy-vlasnykamy-yakyh-je-odni-j-ti-zh-osoby/> (дата звернення: 30.11.2020).

76 У Кличка почали узаконювати самобуди Войцехівського «Перлина Троєщини» та «Маргарита» // Наші гроші: [Вебсайт]. URL: <http://nashigroshi.org/2017/07/04/u-klychka-pochaly-uzakonuyvaty-samobudyovytehivskoho-perlyna-trojeshchynta-marharyta/> (дата звернення: 30.11.2020).



житлових комплексів «Маргарита» та «Перлина Троещини». У межах розслідування на ділянки було накладено арешт.

У результаті мешканці недобудов створили власні обслуговуючі кооперативи та звернулись до мерії по допомогу щодо виділення та узаконення землі під недобудовами.

Київська міська рада, співпрацюючи з Генпрокуратурою та Нацполіцією з вирішення проблемних питань по об'єктах, що належать групі компаній ТОВ «Укогруп» та ТОВ «Сіті-груп», розробила власний механізм допомоги постраждалим інвесторам житла. Київська міська рада прийняла рішення про безкоштовне виділення землі у власність ОК ЖБК.

#### **4. ЗАПОРІЖЖЯ**

У Запоріжжі також органи місцевого самоврядування надавали земельні ділянки ОК ЖБК під житлову забудову, яка реалізовувалась забудовником на первинному ринку нерухомості.

У період з 2015 по 2020 р. Запорізька міська рада надала 3 земельні ділянки ОК ЖБК. З них 2 ділянки ОК ЖБК «Старий Олександрівськ» та ОЖБК «Космос-сіті» у жовтні 2016 р. та у вересні 2018 р. відповідно в постійне користування. Інформація про квартири в новобудовах, розміщених за адресами кадастрових ділянок, наданих органами місцевого самоврядування, розміщена на сайтах продажу з приміткою «від забудовника». І хоча ОК ЖБК «Старий Олександрівськ», який отримав у користування 0,45 га, вказаний на сайті як кооператив, створений «з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб його членів на засадах самоврядування, а саме: забезпечення житлом членів кооперативу і членів їх сімей шляхом будівництва житлового будинку по вул. Олександрівська, 114 в місті Запоріжжя коштом Кооперативу, а також для подальшої експлуатації та управління цим будинком», на сайті також ідеться про продаж квартир від забудовника<sup>77</sup>.

Також на сайті продажу житлової нерухомості продаються квартири від забудовника

ОК «Космос-сіті»<sup>78</sup>.

На земельній ділянці ОК ЖБК «Сова» будівництво здійснювалось самочинно ще до офіційного виділення земельної ділянки органами місцевого самоврядування. Про це свідчить судове рішення від 7 лютого 2019 р. Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя у справі № 335/6880/18 2/335/213/2019. Як зауважував позивач у цивільному позові, «під час видачі оскаржуваного рішення відповідачу було достеменно відомо, що на вказаній земельній ділянці попереднім власником велось самовільне будівництво. Надавши ОК „ЖБК “СОВА” право користування земельною ділянкою саме з метою розташування односекційного житлового будинку, відповідач безпосередньо дозволив продовжувати самовільне будівництво»<sup>79</sup>.

#### **5. ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ**

У Хмельницькому за останні 5 років 4 житлово-будівельні кооперативи отримали земельні ділянки в оренду. Це ОК ЖБК «Добробут», ОК ЖБК «Мрія-люкс», ЖБК «Парковий бульвар-1» і ОК «Нижньобереговий» та ЖБК «Озерний-3». Згідно з рішенням Хмельницької міської ради, земельні ділянки передавались без проведення земельних торгів. Підставою відповідно до рішення ради була передача «під об'єкт незавершеного будівництва (будівництво багатопверхового житлового будинку з вбудованими офісно-торгівельними приміщеннями)». Тобто земельні ділянки передавались в оренду під будинками, які на час передачі вже мали статус «незавершеного будівництва». Квартири в побудованих житлових комплексах продавались на первинному ринку житлової нерухомості.

#### **6. ЧЕРНІВЦІ**

У Чернівцях за 5 років депутати міської ради передали ОК ЖБК лише одну земельну ділянку – 0,34 га для ОК ЖБК «Комфорт». Квартири в багатоквартирних будинках, надані вказаному вище ОК ЖБК, також прода-

<sup>77</sup> ЖК «Олександрівськ» // Аврора. Агенція надійних операцій з нерухомістю : [Вебсайт]. URL: <https://jk-alex.zp.ua/> (дата звернення: 30.11.2020).

<sup>78</sup> ЖК Comfort City // ЛУН : [Вебсайт]. URL: <https://lun.ua/ru/%D0%B6%D0%BA-comfort-city-%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D1%8C%D0%B5> (дата звернення: 30.11.2020).

<sup>79</sup> Рішення Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя у справі за № 335/6880/18 2/335/213/2019 від 7 лютого 2019 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79769409> (дата звернення: 30.11.2020).

ються на первинному ринку нерухомості від забудовника.

У 2019 р. керівник Чернівецької місцевої прокуратури звернувся до суду в інтересах держави з позовом до Чернівецької міської ради та обслуговуючого житлово-будівельного кооперативу «Комфорт» щодо визнання незаконним та скасування пункту 43 рішення 64 сесії Чернівецької міської ради VII скликання № 1482 від 29.10.2018, яким затверджено проєкт землеустрою та передано безоплатно у власність ОЖБК «Комфорт» земельну ділянку площею 0,3419 га, розташовану за адресою: вул. Шухевича Романа, 1, м. Чернівці, під кадастровим номером 7310136300: 11:001:0059, для будівництва та обслуговування багатоквартирного житлового будинку. Відповідно до Ухвали Господарського суду Чернівецької області від 3 липня 2019 р. у справі № 926/1154/19, суд залишив позовну заяву прокурора без розгляду<sup>80</sup>.

На думку судді, «обставин звернення прокурора з метою захисту інтересів власника зазначених земельних ділянок територіальної громади м. Чернівці, в інтересах її представницького органу Чернівецької міської ради судом не встановлено».

Начальник управління податкових перевірок, трансфертного ціноутворення та міжнародного оподаткування Головного управління ДПС у Вінницькій області Тетяна Андеяшкіна пояснює, що житлово-будівельні кооперативи нерідко не дотримуються чинного законодавства і використовують прогалини та колізії в законах для ухиляння від сплати податків:

«Право на одержання прибутку як наслідок своєї діяльності – закріплене лише за виробничими кооперативами. Всі інші надають послуги своїм членам, не маючи на меті одержання прибутку. Проте ця норма також часто порушується. У статутних документах прописується, що кооператив створюється з метою забезпечення житлом членів кооперативу (тобто за типом є обслуговуючим), проте за напрямом діяльності є житлово-будівельним.

Допускається порушення і щодо прийняття внесків від асоційованих членів. Створюючи такий кооператив, як правило, його засновниками виступає 3-5 осіб. Усі претенденти на квартири входять до складу кооперативу як асоційовані члени. У такому випадку вони не мають права на внесення цільових внесків. Часто статуту не містять розміру, порядку і термінів сплати внесків. Тож зміна може відбуватися неконтрольовано.

Також часто ЖБК використовує схему ухилення від оподаткування ПДВ шляхом залучення підрядника.

Кооперативи не мають на меті отримання прибутку (так прописується в Статуті), проте діяльність їх є прибутковою. З метою приховування прибутковості використовують схему штучного завищення вартості будівництва шляхом укладання договорів на виконання робіт та придбання послуг і матеріалів у платників єдиного податку або неплатників ПДВ».<sup>81</sup>

На підставі результатів аналізу регіональних кейс-стаді можна зробити висновок, що за останні 5 років створені ОК та ЖБК жодного разу не дотримались мети будівництва, передбаченої законодавцями, і не сприяли розв'язанню житлових проблем вразливих категорій населення, які потребують поліпшення житлових умов, натомість допомагали забудовникам уникати сплати податків та створювали нерівні умови для конкуренції у сфері будівництва житла.

80 Ухвала Господарського суду Чернівецької області у справі за № 926/1154/19 від 3 липня 2019 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82800484> (дата звернення: 30.11.2020).

81 Інтерв'ю з начальником управління податкових перевірок, трансфертного ціноутворення та міжнародного оподаткування Головного управління ДПС у Вінницькій області Тетяною Андеяшкіною, 21 липня 2020 року, м. Вінниця.



## §§ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Існує законодавча колізія між Законом України «Про кооперацію», Господарським кодексом України, Законом України «Про місцеве самоврядування» та старим Житловим кодексом УРСР щодо визначень організаційно-правових форм «житлово-будівельних» та «обслуговуючих кооперативів», що дає змогу комерційним забудовникам уникати сплати податків та отримувати безкоштовно або в оренду без проведення земельних торгів земельні ділянки в населених пунктах під будівництво багатоквартирних будинків для подальшого продажу.

Положення статті 138 Житлового кодексу УРСР про контроль органів влади за діяльністю ЖБК закріплюють застарілі повноваження структур місцевого самоврядування у сфері створення та контролю за ЖБК, які не відображаються в Законі України «Про місцеве самоврядування» та можуть суперечити Господарському кодексу України та Закону України «Про кооперацію».

Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2019 р. у справі № 12-р/2019 щодо визнання частини другої статті 135 ЖК УРСР неконституційною створило ще більшу юридичну невизначеність щодо діяльності ЖБК та нерівні конкурентні умови для житлово-будівельних кооперативів та суб'єктів підприємницької діяльності інших форм господарювання, що суперечить Конституції України.

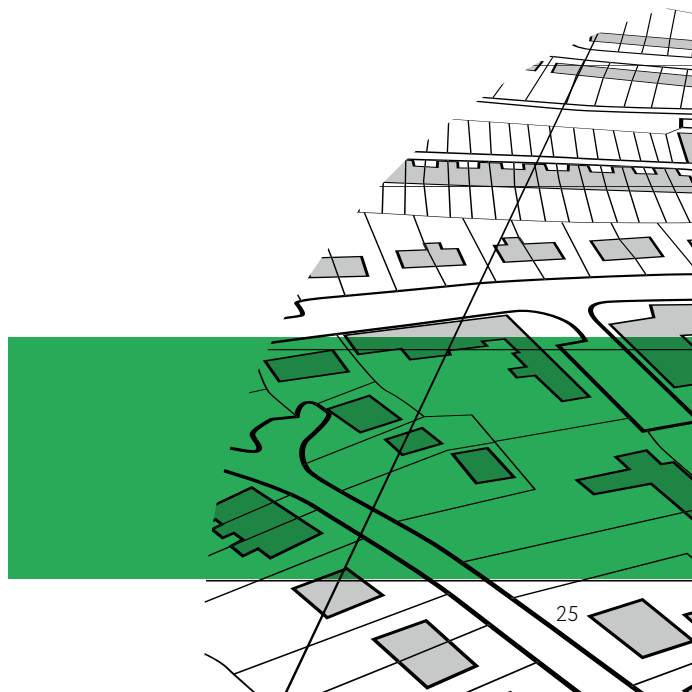
За останні 5 років у містах – обласних центрах земельні ділянки, які передавались органами місцевого самоврядування ОК та ЖБК без проведення земельних торгів, не розв'язували проблеми з житлом окремих категорій громадян, які потребують поліпшення житлових умов, а надавались окремим забудовникам, що створювало нерівні конкурентні умови для суб'єктів підприємництва в галузі будівництва.

Стаття 41 Земельного кодексу України, яка передбачає надання земельних ділянок ЖБК безкоштовно або в оренду без проведення земельних торгів, суперечить статті 13 Конституції України, статті 6 Господарського кодексу України та частинам другій, третій статті 134 Земельного кодексу Укра-

їни, де законодавці вказали виключний перелік випадків надання земельних ділянок без проведення земельних торгів.

Надані чинним законодавством широкі дискреційні повноваження органам місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та невизначені чітко норми щодо розрахунку нормативів надання земельних ділянок ОК чи ЖБК залежно від кількості членів таких кооперативів та їх потреби у житлових квадратних метрах є корупціогенними факторами та створюють можливості для органів місцевого самоврядування зловживати службовим становищем для отримання неправомірної вигоди для себе чи третіх осіб. Водночас, на нашу думку, проведення земельних торгів під час надання земельних ділянок під багатоквартирну житлову забудову сприятиме усуненню таких факторів, підвищить прозорість ухвалення рішень у сфері земельних відносин та сприятиме встановленню добросовісної конкуренції серед забудовників.

З огляду на результати дослідження, можна з упевненістю рекомендувати законотворцям виключити статтю 41 Земельного кодексу України як таку, що суперечить іншим нормативно-правовим документам, чинній Конституції України та закріплює нерівні умови для суб'єктів господарювання.

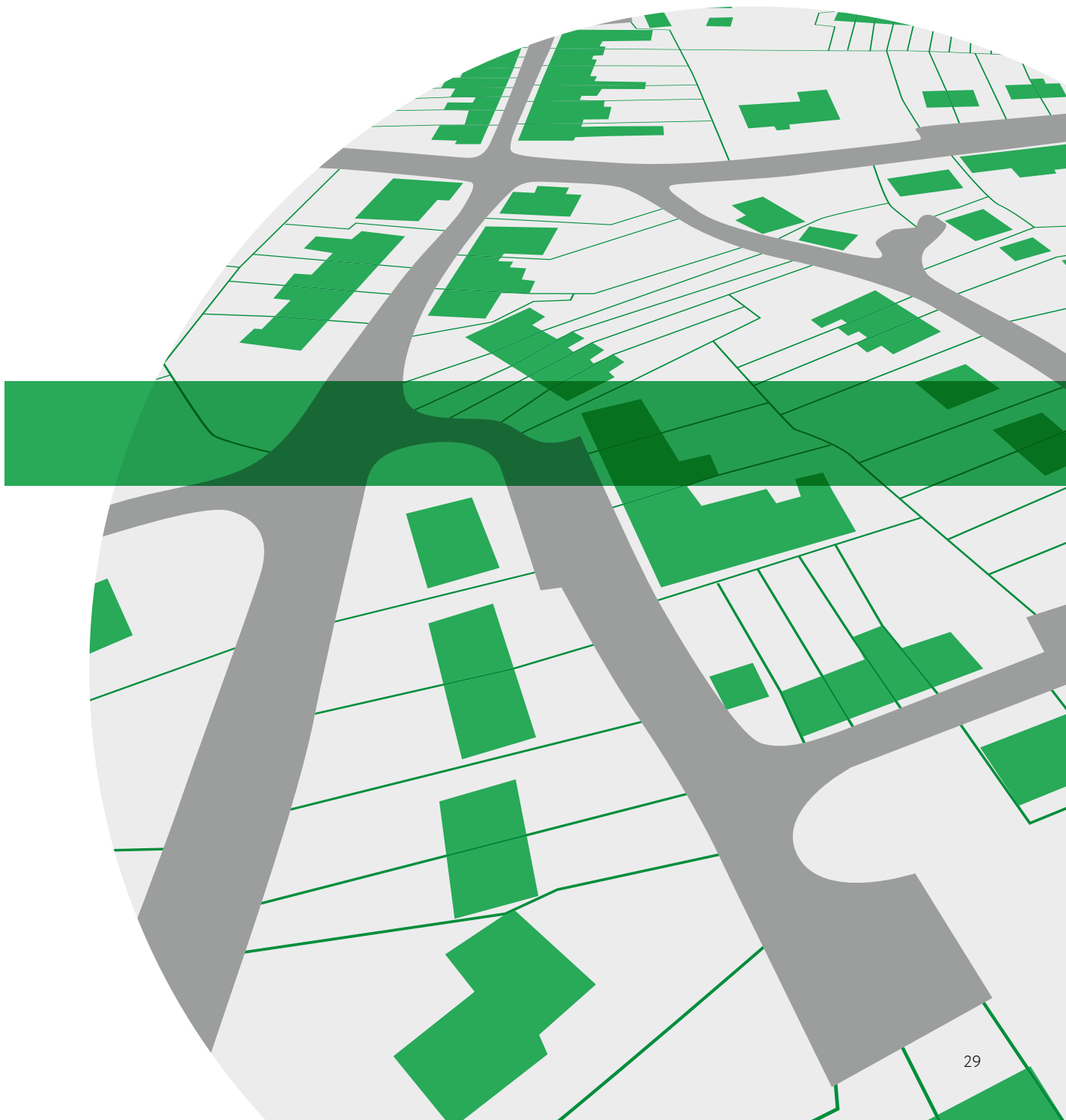


## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 30.11.2020).
2. ЖБК «Атошник» : сторінка у соціальній мережі ФБ // Соціальна мережа ФБ. URL: <https://www.facebook.com/zhbk.atoshnik> (дата звернення: 30.11.2020).
3. Житловий кодекс УРСР // Відомості Верховної Ради (ВВР). 1983. Додаток до № 28. Ст. 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text> (дата звернення: 30.11.2020).
4. Житомир забудовують хмельницькі фірми, власниками яких є одні й ті ж особи // Вголос.ЗТ : [Вебсайт]. URL: <https://www.vgolos.zt.ua/zhytomyr-zabudovuyut-hmelnytski-firmy-vlasnykamy-yakyh-je-odni-j-ti-zh-osoby/> (дата звернення: 30.11.2020).
5. ЖК Comfort City // ЛУН : [Вебсайт]. URL: <https://lun.ua/ru/%D0%B6%D0%BA-comfort-city-%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D1%8C%D0%B5> (дата звернення: 30.11.2020).
6. ЖК Театральный // Жилстрой-1 : [Вебсайт]. URL: [https://gs1.com.ua/objects/34-zhk-teatralnyy?utm\\_source=lun.ua&utm\\_medium=referral&utm\\_content=1319739058.1607537012&utm\\_term=6137](https://gs1.com.ua/objects/34-zhk-teatralnyy?utm_source=lun.ua&utm_medium=referral&utm_content=1319739058.1607537012&utm_term=6137) (дата звернення: 30.11.2020).
7. ЖК «Олександрівськ» // Аврора. Агенція надійних операцій з нерухомістю : [Вебсайт]. URL: <https://jk-alex.zp.ua/> (дата звернення: 30.11.2020).
8. Закон України «Про кооперацію» № 1087-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 5. Ст. 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-15/print> (дата звернення: 30.11.2020).
9. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 30.11.2020).
10. Закон України «Про оцінку земель» № 1378-IV від 11.02.2003 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 15. Ст. 229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text> (дата звернення: 30.11.2020).
11. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» № 93-IV від 11.07.2002 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 40. Ст. 290. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата звернення: 30.11.2020).
12. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3-4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 30.11.2020).
13. Наказ Державного комітету України з технічного регулювання та споживчої політики від 28 травня 2004 р. № 97 «Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів» // LIGA:ZAKON. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN10242.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN10242.html) (дата звернення: 18.11.2020).
14. Постанова Вищого господарського суду України у справі за № 922/2114/16 від 13 грудня 2016 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2016. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/63468226> (дата звернення: 30.11.2020).

15. Постанова Вінницького міського суду Вінницької області у справі за № 127/5403/17 від 13.09.2017 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/68912600> (дата звернення: 30.11.2020).
16. Постанова Київського окружного адміністративного суду у справі за № 810/545/13-а від 5 березня 2013 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/29830375> (дата звернення: 30.11.2020).
17. Постанова Ради Міністрів Української РСР від 30.04.1985 № 186 «Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу» / Рада Міністрів УРСР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/186-85-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.11.2020).
18. Рішення 10 сесії Харківської міської ради 7 скликання за № 456/16 від 21 грудня 2016 року // Реєстр актів Харківської міської ради. 2016. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/655829> (дата звернення: 30.11.2020).
19. Рішення 7 сесії Житомирської міської ради 7 скликання № 178 від 13 березня 2016 року // Офіційний сайт Житомирської міської ради : [Вебсайт]. 2016. URL: [http://zt-rada.gov.ua/?doc\\_id=9870](http://zt-rada.gov.ua/?doc_id=9870) (дата звернення: 30.11.2020).
20. Рішення Господарського суду Харківської області у справі за № 922/2697/15 від 7 липня 2015 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2015. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/46684040> (дата звернення: 30.11.2020).
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР : від 26 грудня 2019 року № 1-26/2018(2572/17) // Рішення Конституційного Суду України. 2019.
22. Рішення Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя у справі за № 335/6880/18 2/335/213/2019 від 7 лютого 2019 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79769409> (дата звернення: 30.11.2020).
23. Рішення Харківської міської ради (10 сесія 7 скликання) від 21.12.2016 № 456/16 // Реєстр актів Харківської міської ради. 2016. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/655829> (дата звернення: 30.11.2020).
24. Рішення Харківської міської ради (2 сесія 7 скликання) № 35/15 від 23.12.2015 // Реєстр актів Харківської міської ради. 2015. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/645933> (дата звернення: 30.11.2020).
25. Рішення Харківської міської ради 10 сесії 7 скликання від 21 грудня 2016 р. № 456/16 «Про надання земельних ділянок для будівництва об'єктів» // Реєстр актів Харківської міської ради. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/677906> (дата звернення: 30.11.2020).
26. У Кабміні розповіли, скільки українців стоїть у чергах на нове житло // РБК-Україна : [Вебсайт]. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmine-rasskazali-skolko-ukraintsev-stoit-1511781671.html> (дата звернення: 19.11.2020).

27. У Кличка почали узаконювати самобуди Войцехівського «Перлина Троєщини» та «Маргарита» // Наші гроші : [Вебсайт]. URL: <http://nashigroshi.org/2017/07/04/u-klychka-rochaly-uzakonyuvaty-samobudy-vojtsehivskoho-perlyna-trojeschynuta-marharyta/> (дата звернення: 30.11.2020).
28. Уже 14 атовців придбали квартири за пільговою ціною у ЖБК «Атошник» // Житомир Life : [Вебсайт]. URL: <https://zhitomir.life/1443-uzhe-14-atovtsiv-pridbali-kvartiri-za-pilgovoyu-tsinoyu-u-zhbk-atoshnik-video.html> (дата звернення: 30.11.2020).
29. Указ Президента України від 8 грудня 2019 року № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» // Офіційне інтернет-представництво Президента України. 2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389> (дата звернення: 30.11.2020).
30. Ухвала Вищого адміністративного суду України у справі за № К/9991/30788/12 від 22 січня 2013 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/29363489> (дата звернення: 30.11.2020).
31. Ухвала Вищого адміністративного суду України у справі за № К/800/38729/14 від 18 грудня 2014 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2014. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/41983635> (дата звернення: 30.11.2020).
32. Ухвала Господарського суду Харківської області у справі за № 922/2489/17 від 8 грудня 2017 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2017. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70856324> (дата звернення: 30.11.2020).
33. Ухвала Господарського суду Чернівецької області у справі за № 926/1154/19 від 3 липня 2019 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82800484> (дата звернення: 30.11.2020).
34. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду у справі за № 810/545/13-а від 30 липня 2013 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2013. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/32838136> (дата звернення: 30.11.2020).
35. Ухвала Печерського районного суду м. Києва у справі за № 757/36299/17-к від 26 червня 2017 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. 2017. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/67406142> (дата звернення: 30.11.2020).
36. Харченко Олександр Михайлович // Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету : [Вебсайт]. URL: <https://www.city.kharkov.ua/uk/gorodskaya-vlast/ispolnitelnyie-organyi/sostav-ispolkoma/xarchenko-oleksandr-mixajlovich.html> (дата звернення: 30.11.2020).
37. Щодо груп об'єктів класифікації : Лист від 23.02.2007 № 1352 / Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва // ІАС Консультант : Інформаційно-аналітична система по законодавству України. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=03Z28EC12B> (дата звернення: 18.11.2020).



# ДОДАТОК 1

Перелік ОК ЖБК, яким у 2015–2020 рр. надано земельні ділянки під житлове будівництво у містах – обласних центрах

Місто – обласний центр	Назва юридичної особи	Кадастровий номер земельної ділянки	Адреса виділеної ділянки	Площа, у га	Посилання на оголошення з продажу на ринку нерухомості від забудовника	Рішення органу місцевого самоврядування, яким передано земельну ділянку під забудову	Посилання на рішення місцевого органу самоврядування
Житомир	ОК ЖБК «АТОШ-НИК»	1810136600:03:010:0008	вул. Князів Острозьких, 59	0,17	<a href="https://vn.com.ua/ua/complex/zhk-knyazhyi-zhitomir">https://vn.com.ua/ua/complex/zhk-knyazhyi-zhitomir</a>	Рішення Житомирської міської ради (7 сесія 7 скликання) від 16.03.2016 № 178 м. Житомир	<a href="http://zt-rada.gov.ua/?doc_id=9870">http://zt-rada.gov.ua/?doc_id=9870</a>
	ЖБК «Кварталбуд 22»	1810136600:04:022:0017	вул. Синельниківська, 14	1,12	<a href="https://cutt.ly/Lki1nFJ">https://cutt.ly/Lki1nFJ</a>	Рішення Житомирської міської ради (7 сесія 7 скликання) від 16.03.2016 № 178 м. Житомир	<a href="http://zt-rada.gov.ua/?doc_id=9934">http://zt-rada.gov.ua/?doc_id=9934</a>
	ОК ЖБК «Кварталбуд-24»	1810136300:11:010:0014	бульвар Тетерівський, 16, 18, 20	0,56	<a href="https://cutt.ly/Rkjf6QQ">https://cutt.ly/Rkjf6QQ</a>	Рішення Житомирської міської ради (8 сесія 7 скликання) від 19.05.2016 № 224	<a href="http://zt-rada.gov.ua/?doc_id=9934">http://zt-rada.gov.ua/?doc_id=9934</a>
Запоріжжя	ОК «Житлово-будівельний кооператив «СОВА»	2310100000:05:008:0148	вул. Незалежної України, 40г	0,06	Інформації про продаж квартир від забудовника не знайдено	Рішення Запорізької міської ради (11 сесія 7 скликання) від 30.11.2016 № 106/56	<a href="https://zpr.gov.ua/uk/sessions/14/resolutions">https://zpr.gov.ua/uk/sessions/14/resolutions</a>
	ОК ЖБК «Старий Олександрівськ»	2310100000:01:007:0220	вул. Олександрівська, 114	0,45	<a href="https://cutt.ly/Zki1FQm">https://cutt.ly/Zki1FQm</a>	Рішення Запорізької міської ради (11 сесія 7 скликання) від 30.11.2016 № 106/56	<a href="https://zpr.gov.ua/uk/sessions/14/resolutions">https://zpr.gov.ua/uk/sessions/14/resolutions</a>
Київ	ОК ЖБК «Наша Перлина»	8000000000:62:017:0010	вул. Миколи Закровського, 42а	1,3	<a href="http://investhelp.com.ua/ru/content/zhk-perlina-troeshchini">http://investhelp.com.ua/ru/content/zhk-perlina-troeshchini</a>	Земельна ділянка Київською міською радою не виділялась	
	ОК ЖБК «Булгаков»	8000000000:75:121:0039	вул. Булгакова, 12а	0,18	<a href="https://cutt.ly/Zki1JhC">https://cutt.ly/Zki1JhC</a>	Земельна ділянка Київською міською радою не виділялась	

Місто – обласний центр	Назва юридичної особи	Кадастровий номер земельної ділянки	Адреса виділеної ділянки	Площа, у га	Посилання на оголошення з продажу на ринку нерухомості від забудовника	Рішення органу місцевого самоврядування, яким передано земельну ділянку під забудову	Посилання на рішення місцевого органу самоврядування
	ОК ЖБК «Житло-буд-2»	6310136300: 13:002:0021	вул. Білогорська (поблизу будинку № 2А)	0,3185	Інформації про продаж квартир від забудовника не знайдено	Рішення Харківської міської ради (40 сесія 6 скликання) від 24.06.2015 № 1906/15	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/645131">http://khar.kiv.rocks/reestr/645131</a>
	ОК ЖБК «Житло-буд-2»	6310136300: 13:002:0027	вул. Білогорська, 2А	0,4032	Інформації про продаж квартир від забудовника не знайдено	Рішення Харківської міської ради (40 сесія 6 скликання) від 24.06.2015 № 1906/15	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/646981">http://khar.kiv.rocks/reestr/646981</a>
	ОК ЖБК «Меридіан плюс»	6310137500: 11:003:0041	вул. Гвардійців-Широнінців, ріг вул. Дружби Народів	10,6848	<a href="https://cutt.ly/zki14nG">https://cutt.ly/zki14nG</a>	Рішення Харківської міської ради (2 сесія 7 скликання) від 23.12.2015 № 35/15	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/645933">http://khar.kiv.rocks/reestr/645933</a>
	ОК ЖБК «Магнат»	6310136300: 08:002:0003 -6310136300: 08:002:0008	вул. Весела	2,96	<a href="https://cutt.ly/Fki0euy">https://cutt.ly/Fki0euy</a>	Рішення Харківської міської ради (2 сесія 7 скликання) від 23.12.2015 № 35/15	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/645933">http://khar.kiv.rocks/reestr/645933</a>
	ОК ЖБК «Перемога 2015»	6310136300: 14:010:0033	просп. Перемоги, 83	3,3185	<a href="https://zastroyschiki.com/properties/pr-pobedy-83/">https://zastroyschiki.com/properties/pr-pobedy-83/</a>	Рішення Харківської міської ради (2 сесія 7 скликання) від 23.12.2015 № 35/15	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/645933">http://khar.kiv.rocks/reestr/645933</a>
	ОК ЖБК «Житло-буд-1»	6310137500: 01:027:0039, 6310137500: 01:027:0040	вул. Малинівська, 17а	0,6108	<a href="http://gs1.com.ua/objects/5-zhk-iskirinskij">http://gs1.com.ua/objects/5-zhk-iskirinskij</a>	Рішення Харківської міської ради (14 сесія 7 скликання) від 20.09.2017 № 734/17	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/662594">http://khar.kiv.rocks/reestr/662594</a>
	ОК ЖБК «Левада 2015»	6310138500: 10:011:0016	вул. Драгоманова, 8	2,5191	<a href="https://cutt.ly/2ki0pqN">https://cutt.ly/2ki0pqN</a>	Рішення Харківської міської ради (5 сесія 7 скликання) від 20.04.2016 № 185/16	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/648742">http://khar.kiv.rocks/reestr/648742</a>
	ОК ЖБК «Стройиндустрия-1»	6310138500: 07:001:0006	вул. Олімпійська, 6	1,24	<a href="https://olimpiyskiy.kharkov.ua/">https://olimpiyskiy.kharkov.ua/</a>	Рішення Харківської міської ради (5 сесія 7 скликання) від 20.04.2016 № 185/16	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/648742">http://khar.kiv.rocks/reestr/648742</a>
	ОК ЖБК «Англійський квартал»	6310138200: 10:010:0037	б-р Грицевця, 13	0,77	Інформації про продаж квартир від забудовника не знайдено	Рішення Харківської міської ради (7 сесія 7 скликання) від 06.07.2016 № 262/16	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/653604">http://khar.kiv.rocks/reestr/653604</a>
	ОК ЖБК «Житло-буд-1»	6310138800: 06:057:0094	вул. Макіївська, 84	0,7653	<a href="http://gs1.com.ua/objects/8-zhk-makeevskaya">http://gs1.com.ua/objects/8-zhk-makeevskaya</a>	Рішення Харківської міської ради (16 сесія 7 скликання) від 08.11.2017 № 802/17	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/663887">http://khar.kiv.rocks/reestr/663887</a>

Харків



Місто – обласний центр	Назва юридичної особи	Кадастровий номер земельної ділянки	Адреса виділеної ділянки	Площа, у га	Посилання на оголошення з продажу на ринку нерухомості від забудовника	Рішення органу місцевого самоврядування, яким передано земельну ділянку під забудову	Посилання на рішення місцевого органу самоврядування
	ОК ЖБК «Побратим»	6310138200: 10:010:0054	вул. Мала Кільцева, 3	0,68	Інформації про продаж квартири від забудовника не знайдено	Рішення Харківської міської ради (8 сесія 7 скликання) від 14.09.2016 № 334/16	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/658847">http://khar.kiv.rocks/reestr/658847</a>
	ОК ЖБК «Житлобуд-1»	6310138800: 03:011:0179	вул. Єлизаветинська, 26	5,95	Інформації про продаж квартири від забудовника не знайдено	Рішення Харківської міської ради (7 сесія 7 скликання) від 06.07.2016 № 261/16	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/653213">http://khar.kiv.rocks/reestr/653213</a>
	ОК ЖБК «Сіті Житлобуд-1»	6310136300: 14:010:0027	вул. Архітекторів (у районі житлового будинку № 34)	2,1572	<a href="http://gs1.com.ua/objects/28-zhk-architectorov">http://gs1.com.ua/objects/28-zhk-architectorov</a>	Рішення Харківської міської ради (14 сесія 7 скликання) від 20.09.2017 № 734/17	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/662594">http://khar.kiv.rocks/reestr/662594</a>
	ОК ЖБК «РОСТ»	6310136300: 03:001:0147	вул. Сумська, 35	0,65	<a href="https://cutt.ly/fki0hZN">https://cutt.ly/fki0hZN</a>	Рішення Харківської міської ради (10 сесія 7 скликання) від 21.12.2016 № 456/16	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/677906">http://khar.kiv.rocks/reestr/677906</a>
	ОК ЖБК «Відпочинок»	6310136300: 12:001:0021	пров. Буковий, 3	11,03	Інформації про продаж квартири від забудовника не знайдено	Рішення Харківської міської ради (10 сесія 7 скликання) від 21.12.2016 № 456/16	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/655829">http://khar.kiv.rocks/reestr/655829</a>
	ОК ЖБК «Кіпербуд»	6310136300: 12:001:0020	пров. Буковий, 4	5,45	Інформації про продаж квартири від забудовника не знайдено	Рішення Харківської міської ради (10 сесія 7 скликання) від 21.12.2016 № 456/16	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/655829">http://khar.kiv.rocks/reestr/655829</a>
	ОК ЖБК «Патріот»	6310136300: 12:001:0041	в'їзд Буковий, 4	1,38	Інформації про продаж квартири від забудовника не знайдено	Рішення Харківської міської ради (26 сесія 7 скликання) від 17.04.2019 № 154/19	<a href="http://khar.kiv.rocks/reestr/677443">http://khar.kiv.rocks/reestr/677443</a>

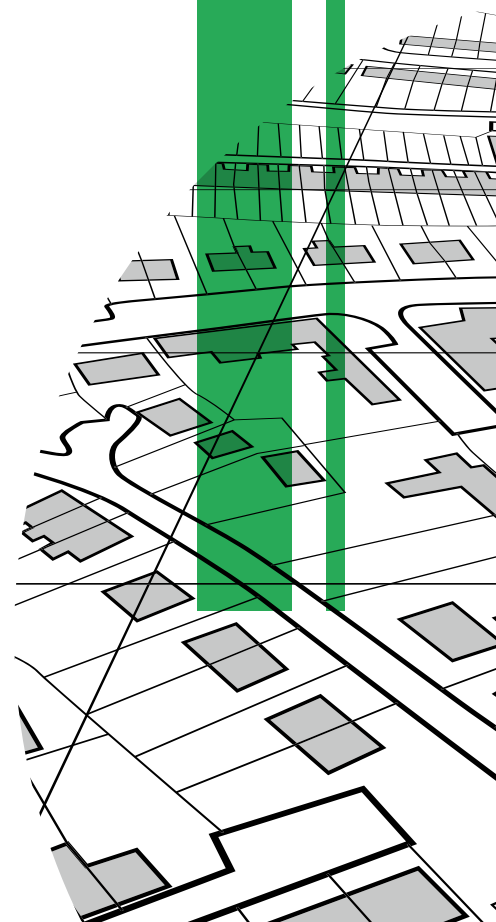


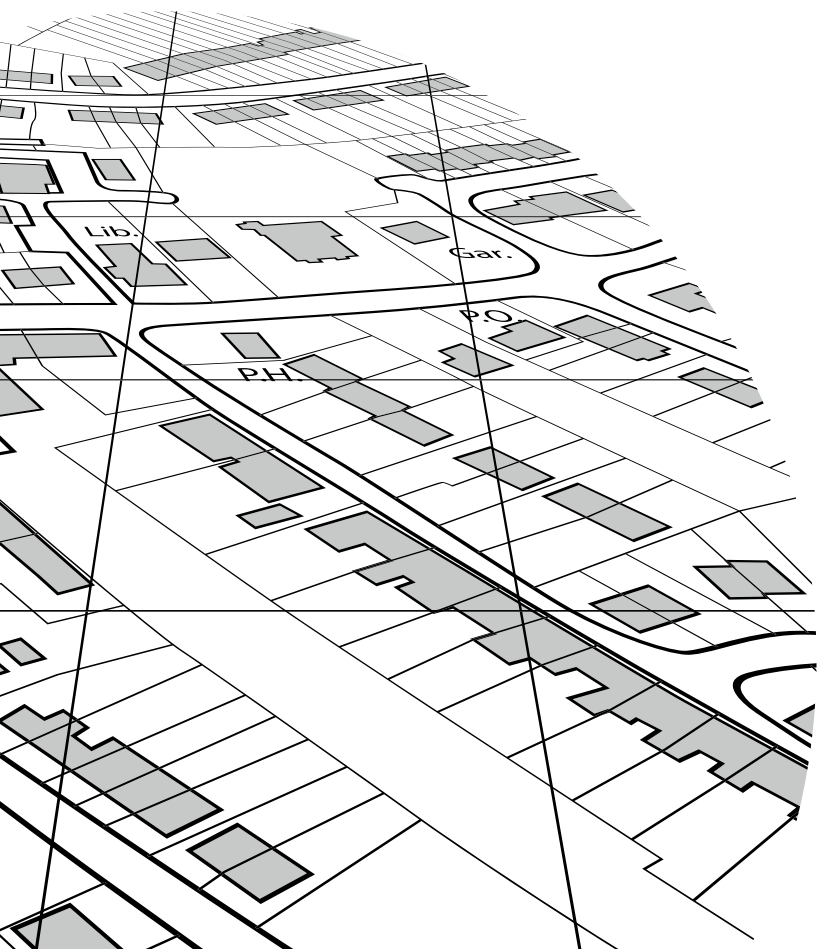
Місто – обласний центр	Назва юридичної особи	Кадастровий номер земельної ділянки	Адреса виділеної ділянки	Площа, у га	Посилання на оголошення з продажу на ринку нерухомості від забудовника	Рішення органу місцевого самоврядування, яким передано земельну ділянку під забудову	Посилання на рішення місцевого органу самоврядування
Хмельницький	ОК ЖБК «Добро-бут»	6810100000:09:004:0052	вул. Львівське шосе, 33/2А	0,5	Інформації про продаж квартир від забудовника не знайдено		shorturl.at/oylRW
	ОК ЖБК «Мрія-люкс»	6810100000:03:003:0016	вул. Свободи, 12	0,5	<a href="https://cutt.ly/Rki0x5D">https://cutt.ly/Rki0x5D</a>	Рішення Хмельницької міської ради (6 сесія 7 скликання) від 18.05.2016 № 57	<a href="https://khm.gov.ua/en/node/14774">https://khm.gov.ua/en/node/14774</a>
	ЖБК «Парковий бульвар-1»	6810100000:01:008:0144	вул. Проскурівського підпілля, 157	0,22	<a href="https://cutt.ly/nki0Qsv">https://cutt.ly/nki0Qsv</a>	Рішення Хмельницької міської ради (27 сесія 7 скликання) від 14.12.2018 № 63	<a href="https://cutt.ly/bki0XYA">https://cutt.ly/bki0XYA</a>
	ОК «Нижньобереговий» та ЖБК «Озерний-3»	6810100000:03:006:0118	вул. Нижня Берегова, 2/2в	2,1	<a href="https://cutt.ly/Tki0Roo">https://cutt.ly/Tki0Roo</a>		<a href="https://cutt.ly/Tki0G26">https://cutt.ly/Tki0G26</a>
Чернівці	ОК ЖБК «Комфорт»	7310136300:11:001:0059	вул. Романа Шухевича, 1	0,3419	<a href="https://cutt.ly/Uki0UGH">https://cutt.ly/Uki0UGH</a>	Рішення Чернівецької міської ради (64 сесія 7 скликання) від 29.10.2018 № 1482	<a href="https://cutt.ly/Dki0AWg">https://cutt.ly/Dki0AWg</a>

Дані зібрані аналітиком Ольгою Нос, ГО «Трипільський край».

### *Таїса Гайда -*

голова громадської антикорупційної організації «Автомайдан «Вінниччина». Навчається на II курсі магістерської програми «Антикорупційні студії» НаУКМА. Пані Таїса є експертом в сфері здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.







Київ, 2020