

Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерство освіти і науки України Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

**КУЗЬМЕНКО НАТАЛІЯ ОЛЕГІВНА**

УДК 349.41

**ДИСЕРТАЦІЯ**

РІШЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МЕХАНІЗМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

1. 06 - земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право

Подається на здобуття наукового ступеня *кандидата юридичних наук*

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело *Н.О. Кузьменко*

Науковий керівник *Мірошниченко Анатолій Миколайович, доктор юридичних наук, професор*

Київ – 2017

**ЗМІСТ**

14

[ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ](#bookmark4)

ВСТУП 15

РОЗДІЛ 1. Правова природа рішень органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин 26

1. [Поняття та місце рішень органів місцевого самоврядування в механізмі правового регулювання земельних відносин 26](#bookmark9)
2. [Класифікація рішень органів місцевого самоврядування як елементів](#bookmark8)

механізму правового регулювання земельних відносин 59

РОЗДІЛ 2. Нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування як елементи механізму правового регулювання земельних відносин 86

* 1. Межі повноважень органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері земельних відносин 86
	2. [Види та роль нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування у механізмі правового регулювання земельних відносин 107](#bookmark13)
		1. [Рішення у сфері планування використання земель 108](#bookmark15)
		2. [Рішення у сфері благоустрою населених пунктів 121](#bookmark17)
		3. [Рішення у сфері плати за землю 130](#bookmark19)
		4. [Рішення у сфері контролю за використанням та охороною земель 135](#bookmark21)

РОЗДІЛ 3. Акти органів місцевого самоврядування індивідуально-правового характеру в механізмі правового регулювання земельних відносин 141

1. [Поняття, роль та значення індивідуально-правових рішень органів місцевого](#bookmark24) [самоврядування у механізмі правового регулювання земельних відносин 141](#bookmark24)
2. [Види та правова природа окремих рішень органів місцевого самоврядування індивідуально-правового характеру у галузі земельних відносин 147](#bookmark26)
3. [Рішення у сфері розподілу та перерозподілу земель 147](#bookmark28)
4. [Рішення у сфері землеустрою 189](#bookmark30)
5. [Рішення у сфері вирішення земельних спорів 194](#bookmark32)

**12**

* 1. [Визначення правових наслідків незаконних індивідуальних рішень органів](#bookmark33) [місцевого самоврядування у сфері земельних відносин у чинному законодавстві](#bookmark33)

України 198

ВИСНОВКИ 210

Список використаних джерел 217

Нормативно-правові акти 217

Спеціальна література 222

Матеріали практики 249

Законопроекти 271

ДОДАТКИ 275

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ВАСУ -** Вищий адміністративний суд України;

**ВГСУ** - Вищий господарський суд України;

**ВРУ** - Верховна Рада України;

**ВССУ** - Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ;

**ВСУ** - Верховний Суд України;

**Держгеокадастр** - Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру;

**ЗКУ** - Земельний кодекс України;

**ЗУ** - Закон України;

**ГПКУ** - Господарський процесуальний кодекс України;

**КАСУ** - Кодекс адміністративного судочинства України;

**КСУ** - Конституційний Суд України;

**ПКУ** - Податковий кодекс України;

**ЦКУ** - Цивільний кодекс України;

**ЦПКУ** - Цивільний процесуальний кодекс України;

**абз. -** абзац;

**п.** - пункт (пункти);

**пп.** - підпункт (підпункти);

**ст.** - стаття (статті);

**ч.** - частина.

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** В умовах реформування земельних відносин в Україні особливого значення набувають рішення органів місцевого самоврядування в частині забезпечення реалізації суб’єктивних прав на землю та виконання обов’язків щодо раціонального використання, охорони та відтворення земель, а також утвердження правопорядку на місцевому рівні. Питома вага рішень даних органів у сфері земельних відносин є найбільшою, порівняно з прийняттям рішень з інших питань. Так, наприклад, Київською міською радою у 2015 році було прийнято 747 рішень у сфері земельних відносин (58 % загальної кількості рішень), у 2016 році - 1319 рішень (76 % загальної кількості рішень), а у першому півріччі 2017 року - 813 рішень (81 % загальної кількості рішень)[[1]](#footnote-1),

Дніпропетровська міська рада у 2015 році прийняла 640 рішень (67 % загальної кількості рішень), у 2016 році - 1249 рішень (66 % загальної кількості рішень), а у першому півріччі 2017 року - 759 рішень (72 % загальної кількості рішень)[[2]](#footnote-2), що свідчить про особливу роль органів місцевого самоврядування у регулюванні земельних відносин на місцевому рівні.

З огляду на сучасні процеси децентралізації у системі публічного управління дослідження правової природи рішень органів місцевого самоврядування у сфері використання, охорони та відтворення земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, визначення їх місця в механізмі правового регулювання земельних відносин, а також тенденцій розширення повноважень даних органів у цій сфері набуває важливого теоретичного та практичного значення.

У теорії земельного права дані питання залишаються недостатньо дослідженими, що обумовлює актуальність теми роботи. Саме на місцевому рівні в результаті прийняття органами місцевого самоврядування рішень нормативного

чи індивідуально-правового характеру відбувається реалізація та конкретизація законодавчо закріплених положень щодо регулювання земельних відносин, абстрактні норми права «оживають», втілюючись у конкретних правовідносинах, що дозволяє побачити механізм правового регулювання земельних відносин в дії.

Аналіз сучасного стану законодавчого забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин показує, що у правовому механізмі прийняття рішень даними органами існують прогалини, колізії та інші юридичні дефекти, що негативно впливає на стан забезпечення законності у сфері земельних відносин на місцевому рівні.

Наявність значного обсягу судової практики щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин та її суперечливість в частині визначення правової природи повноважень таких органів у досліджуваній сфері, які реалізуються шляхом прийняття відповідних рішень, зумовлює необхідність наукового аналізу правової природи, видів, місця в механізмі правового регулювання земельних відносин та наслідків незаконності таких рішень.

Науково-теоретичною базою проведеного дисертаційного дослідження стали праці вітчизняних фахівців у галузі земельного, екологічного та аграрного права, зокрема, В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, М.М. Бахуринської, Д.В. Бусуйок, О.В. Бурцева, М.В. Воскобійник, П.О. Гвоздика, О.В. Головкіна, Н.І. Данилко, О.І. Заєць, І.І. Каракаша, Т.Г. Ковальчук, Т.О. Коваленко, О.М. Ковтун,

1. Д. Когут, Д.М. Коломійцевої, О.С. Комарової, В.В. Костицького,
2. О. Костяшкіна, М.В. Краснової, П.Ф. Кулинича, Л.В. Лейби, Р.І. Марусенка,
3. М. Мірошниченка, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, О.О. Погрібного,
4. М. Правдюка, О.Г. Поліщука, А.І. Ріпенка, В.І. Семчика, Т.Б. Саркісової,
5. К. Соколової, Є.П. Суєтнова, Н.І. Титової, Т.О. Третяка, Ю.В. Туцького,
6. Ю. Уркевича, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших.

У роботі також використані праці таких вітчизняних вчених з інших галузей

права, як В.Р. Барського, Ю.В. Делія, Д.В. Дудника, Т.О. Калиновської,

**16**

О.Д. Лазор, О.О. Мандюка, А.Г. Мельник, О.Г. Мурашина, М.О. Петришиної, Б.М. Свірського, В.П. Тимощука, В.В. Форманюка, Н.О. Чудик, Ю.А. Шпака та ін.

У процесі дослідження були використані наукові праці зарубіжних вчених- правознавців, а саме: Дж.І. Алдера, С.С. Алєксєєва, А. Ентела, І.А. Міннікеса, Д. Фельдмана, К. Форсайта, Г.Б. Хола та інших.

Нормативною та емпіричною базою дослідження є Конституція України та інші акти законодавства України, рішення органів місцевого самоврядування, матеріали судової практики та узагальнення судової практики, що пов’язані з оскарженням рішень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, а також рішення Конституційного Суду України.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертацію виконано на кафедрі земельного та аграрного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка відповідно до державних бюджетних науково-дослідних тем «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний та практичний аспекти» (№ 11 БФ 042-01, номер державної реєстрації 0111U008337) та «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС» (№ 16 БФ 042-01). Тема дисертації затверджена на засіданні вченої ради Київського національного університету імені Тараса Шевченка 22 грудня 2014 року (протокол №4) та уточнена на засіданні вченої ради Київського національного університету імені Тараса Шевченка 29 лютого 2016 року (протокол №6).

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дисертаційного дослідження є визначення правової природи рішень органів місцевого самоврядування у механізмі правового регулювання земельних відносин і підготовка висновків та рекомендацій з питань застосування таких рішень у забезпеченні здійснення прав на землю, раціонального використання та охорони землі, захисту земельних прав та удосконалення земельного законодавства

Мета дослідження конкретизується в його *завданнях:*

* визначити поняття та істотні ознаки рішень органів місцевого самоврядування у забезпеченні правового регулювання земельних відносин;
* з’ясувати місце рішень органів місцевого самоврядування як джерел земельного права України в механізмі правового регулювання земельних відносин;
* провести класифікацію рішень органів місцевого самоврядування та визначити їх місце у системі джерел земельного права України;
* визначити межі повноважень органів місцевого самоврядування на прийняття рішень у сфері регулювання земельних відносин;
* визначити юридичну природу рішень органів місцевого самоврядування як локальних нормативно-правових актів, які забезпечують правове регулювання земельних відносин на місцевому рівні;
* розкрити особливості рішень органів місцевого самоврядування як

індивідуально-правових актів у забезпеченні реалізації фізичними та юридичними особами суб’єктивних прав та виконання обов’язків у земельних

правовідносинах;

* на основі аналізу законодавчих ініціатив визначити тенденції у розвитку законодавства з питань регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні;
* дослідити правові наслідки незаконних рішень органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин;
* визначити правові критерії підвідомчості судових спорів щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин;
* розробити та сформулювати пропозиції та рекомендації щодо

вдосконалення законодавства України та практики його застосування стосовно прийняття органами місцевого самоврядування рішень у сфері земельних

відносин виходячи з юридичної природи таких рішень.

*Об'єктом дослідження* виступають суспільні відносини у сфері регулювання органами місцевого самоврядування земельних відносин шляхом прийняття відповідних рішень, а також суспільні відносини, що виникають у процесі прийняття таких рішень.

*Предметом дослідження* є рішення органів місцевого самоврядування, які приймаються у сфері регулювання земельних відносин, нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування щодо прийняття таких рішень, наукові та правозастосовні джерела за темою дисертації.

**Методи дослідження.** У ході дисертаційного дослідження було використано сукупність філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів, а саме: діалектичний, системний, аналізу і синтезу, формально-логічний, герменевтичний, емпіричний, порівняльно-правовий, формально-юридичний.

У процесі дослідження та обґрунтування основних понять, які вживаються в роботі та вивчення правових явищ у контексті їх виникнення, функціонування, розвитку та взаємозв’язку використовувався *діалектичний метод* (підрозділ 1.1). *Системний метод* дав змогу визначити місце рішень органів місцевого самоврядування у механізмі правового регулювання земельних відносин (підрозділи 1.1, 2.2, 3.1). *Метод аналізу і синтезу* сприяв класифікації рішень органів місцевого самоврядування, що приймаються ними у сфері регулювання земельних відносин (підрозділ 1.2). При тлумаченні положень законодавства, судової практики та конкретних рішень органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин використовувався *герменевтичний* та *формально-логічний методи* (підрозділ 1.2, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2). За допомогою *емпіричного методу* здійснювалося дослідження конкретних рішень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та судової практики (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3). *Порівняльно-правовий метод* використовувався для з’ясування зарубіжного досвіду правового регулювання визначення наслідків незаконних актів (підрозділ 3.3). При визначенні правової природи досліджуваних

явищ та формулювання відповідних юридичних понять застосовувався *формально-юридичний метод* (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що в дисертації вперше в науці земельного права України здійснено комплексне наукове дослідження питань правового регулювання органами місцевого самоврядування земельних відносин шляхом прийняття відповідних рішень, на підставі чого обґрунтовано нові наукові положення, рекомендації, висновки і пропозиції з удосконалення земельного законодавства, які й виносяться на захист.

У межах здійсненого дослідження *вперше:*

* сформульовано визначення поняття «рішення органу місцевого самоврядування нормативного характеру з питань регулювання земельних відносин» як локального нормативно-правового акту, який приймається органом місцевого самоврядування в межах його повноважень та у відповідності зі встановленою процедурою, і характеризується такими ознаками: 1) входить до системи джерел земельного права; 2) закріплює земельно-правові норми, обов’язкові до виконання всіма суб’єктами земельних правовідносин на відповідній території; 3) має неперсоніфікований характер; 4) розраховане на багаторазове використання; 5) приймається лише з питань місцевого значення; 6) спрямоване на реалізацію та конкретизацію законодавчих положень у сфері використання, охорони та відтворення земель; 7) має локальний характер, тобто таке рішення поширює свою дію лише на територію юрисдикції відповідного органу місцевого самоврядування;
* сформульовано визначення поняття «рішення органу місцевого

самоврядування індивідуального характеру» як документу, прийнятого органом

місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації норм чинного

законодавства щодо здійснення прав на землю, виконання заходів з охорони і

раціонального використання земель, забезпечення захисту земельних прав

фізичних та юридичних осіб, держави чи територіальної громади з метою

утвердження законності і правопорядку у сфері використання землі на території

**20**

відповідної громади та яке характеризується такими істотними юридичними ознаками: 1) має персоніфікований характер, тобто воно адресується конкретній особі (особам) або стосується чітко визначеної земельної ділянки чи ділянок; 2) спрямоване на регулювання конкретних ситуацій, які виникають у сфері використання, охорони та відтворення земель; 3) дія вичерпується у процесі реалізації передбачених ним положень; 4) здатне зумовлювати виникнення, зміну та припинення земельних правовідносин, тобто бути юридичним фактом;

* проведено класифікацію рішень органів місцевого самоврядування за такими критеріями: 1) залежно від функцій управління у сфері земельних відносин, на здійснення яких вони спрямовані; 2) за характером питань, що входять до предмета регулювання таких рішень, що дозволяє з’ясувати правову природу таких рішень, дослідити загальні та спеціальні їх ознаки та забезпечити здійснення систематизації таких рішень;
* визначено межі здійснення органами місцевого самоврядування правомочностей щодо реалізації ч.1 ст.13 Конституції України в частині здійснення прав власника на землю від імені Українського народу і ст.83 Земельного кодексу України в частині здійснення права комунальної власності на землю відповідної територіальної громади, а також межі владних повноважень у сфері самоврядного регулювання земельних відносин на місцевому рівні;
* обґрунтовано і розкрито особливості окремих видів рішень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин щодо розподілу та перерозподілу земель, а саме рішень щодо передачі земельних ділянок у приватну власність у процесі безоплатної приватизації, надання в оренду земельних ділянок, продажу земельних ділянок на земельних торгах, а також викупу земельних ділянок для суспільних потреб;
* визначено особливості розгляду органами судової влади спорів у справах за позовами про оскарження рішень органів місцевого самоврядування з питань регулювання земельних відносин в частині підвідомчості таких справ;
* з метою удосконалення законодавства запропоновано:

а) розширити повноваження органів місцевого самоврядування у сфері здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, зокрема, надати повноваження видавати обов'язкові до виконання приписи щодо усунення порушень земельного законодавства, складати протоколи про адміністративні правопорушення за невиконання вимог органу місцевого самоврядування (посадової особи його виконавчих органів) під час здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері земельного законодавства та розглядати відповідні справи про адміністративні правопорушення за використання земель не за цільовим призначенням, самовільне зайняття земельної ділянки, зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, знищення межових знаків меж землекористувань;

б) надати повноваження органам місцевого самоврядування приймати рішення у сфері планування використання земель та благоустрою територій щодо земель, які знаходяться за межами населених пунктів;

в) запровадити повсюдність місцевого самоврядування, в т.ч. у частині розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері розпорядження землями, шляхом віднесення земель державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності відповідних територіальних громад.

*Удосконалено:*

- наукові підходи щодо визначення ролі актів органів місцевого самоврядування у механізмі правового регулювання земельних відносин в частині необхідності забезпечення поєднання дії як нормативних рішень органів місцевого самоврядування, так і рішень індивідуально-правового характеру, адже лише завдяки такій взаємодії можливо досягти позитивного ефекту у правовому регулюванні відносин у сфері використання, охорони та відтворення земель;

* положення про те, що залежно від істотності допущених органами місцевого самоврядування при прийнятті рішень у сфері регулювання земельних відносин дефектів вони можуть кваліфікуватися як нікчемні (нечинні з моменту прийняття) чи оспорювані (чинні, доки їх недійсність не буде встановлена у визначеному законом порядку), а у випадках наявності дефектів акту, які полягають у формальних порушеннях процедури, що не вплинули на зміст рішення, такі дефекти взагалі не повинні впливати на дійсність прийнятого рішення. При цьому підстави кваліфікації актів як нікчемних чи оспорюваних запропоновано закріпити на законодавчому рівні.

*Набули подальшого розвитку:*

* пропозиції щодо реєстрації правових актів органів місцевого самоврядування в частині запровадження Єдиного реєстру рішень органів місцевого самоврядування з метою забезпечення доступу громадськості до рішень, а також їх упорядкування та систематизації;
* наукові висновки щодо визначення підвідомчості справ щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин в частині необхідності врахування, в першу чергу, характеру правовідносин (публічно-правового чи приватноправового), а не лише суб'єктного складу учасників.

**Практичне значення одержаних результатів.** Сформульовані в роботі висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані:

* у науково-дослідницькій роботі - для подальшої розробки проблем правового регулювання органами місцевого самоврядування земельних відносин шляхом прийняття відповідних рішень, при написанні наукових робіт із цієї проблематики;
* у нормотворчій діяльності - для вдосконалення чинного законодавства України в частині правового регулювання органами місцевого самоврядування земельних відносин шляхом прийняття відповідних рішень;
* у правозастосовній діяльності - у роботі органів місцевого самоврядування при підготовці та прийнятті рішень, спрямованих на регулювання земельних відносин, та органів судової влади при вирішенні спорів щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин;
* у навчальному процесі - при викладанні навчальної дисципліни «Земельне право України» і підготовці відповідних спецкурсів, підготовці підручників та навчальних посібників.

**Особистий внесок дисертанта.** Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою. Основні теоретичні положення та розробки, які характеризують наукову новизну дослідження, теоретичне і практичне значення його результатів, одержані дисертантом особисто.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертаційної роботи були апробовані при їх обговоренні на засіданнях кафедри земельного та аграрного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, а також на науково-практичних конференціях та круглих столах, зокрема на Міжнародній науково-практичній конференції «Правова держава: історія,

сучасність та перспективи формування в Україні» (м. Ужгород, 19-20 лютого 2016 року); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання державотворення в Україні» (м. Київ, 20 травня 2016 року); Круглому столі «Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку» (м. Київ, 27 травня 2016 року); ХІІІ Міжнародній науково-практичній конференції молодих учених «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Луцьк, 31 березня-1 квітня 2017 року); Міжнародній науково- практичній конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Актуальні питання державотворення в Україні» (м. Київ, 19 травня 2017 року); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України» (м. Київ, 26 травня 2017 року).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки дисертації

відображені у 12 публікаціях, а саме: в п’яти авторських публікаціях,

**24**

опублікованих у фахових виданнях України та в одній статті у професійному науковому виданні зарубіжної держави, а також у шести тезах, опублікованих за результатами науково-практичних конференцій та круглих столів.

**Структура дисертації** зумовлена метою та завданнями роботи і складається з анотації, поданої українською та англійською мовами, переліку умовних позначень, вступу, 3 розділів з висновками, 7 підрозділів, загальних висновків, списку використаних джерел (442 позиції) та додатків (на 3 сторінках). Загальний обсяг роботи 277 сторінок. Обсяг основного тексту дисертації - 202 сторінки. Список використаних джерел займає 58 сторінок.

ВИСНОВКИ

1. Рішення органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин є узагальненою назвою правових актів, які приймаються ними у сфері використання, охорони та відтворення земель в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, і залежно від змісту, можуть мати різну правову природу, а саме, бути нормативно-правовими актами, в т.ч. регуляторними, які входять до системи джерел земельного права України, або індивідуально-правовими, в т.ч. адміністративними актами та актами реалізації прав та обов’язків. Рішення нормативного характеру з питань регулювання земельних відносин є нормативно-правовими актами, котрі приймаються органами місцевого самоврядування в межах повноважень та у відповідності зі встановленою процедурою, і характеризуються такими ознаками: 1) входять до системи джерел земельного права; 2) закріплюють земельно-правові норми, обов’язкові до виконання всіма суб’єктами земельних правовідносин на відповідній території; 3) мають неперсоніфікований характер; 4) розраховані на багаторазове використання; 5) приймаються лише з питань місцевого значення; 6) спрямовані на реалізацію та конкретизацію законодавчих положень у сфері використання, охорони та відтворення земель; 7) мають локальний характер, тобто поширюють свою дію лише на територію юрисдикції відповідного органу місцевого самоврядування.

Рішення органів місцевого самоврядування індивідуального характеру

приймаються з метою забезпечення реалізації норм чинного законодавства щодо

здійснення прав на землю, виконання заходів з охорони і раціонального

використання земель, забезпечення захисту земельних прав фізичних та

юридичних осіб, держави чи територіальної громади з метою утвердження

законності і правопорядку у сфері використання землі на території відповідної

громади. Дані рішення характеризуються такими істотними юридичними

ознаками, як: 1) мають персоніфікований характер, тобто адресуються конкретній

особі (особам) або стосуються чітко визначеної земельної ділянки чи ділянок; 2)

210

спрямовані на регулювання конкретних ситуацій, які виникають у сфері використання, охорони та відтворення земель; 3) дія вичерпується у процесі реалізації передбачених ними положень; 4) здатні зумовлювати виникнення, зміну та припинення земельних правовідносин, тобто бути юридичними фактами.

1. Рішення органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль в механізмі правового регулювання земельних відносин, а саме: рішення нормативного характеру закріплюють один з основних елементів механізму правового регулювання земельних відносин - норми права, які спрямовані на регулювання відносин у сфері використання, охорони та відтворення земель на місцевому рівні з урахуванням місцевих особливостей, а індивідуально-правові акти органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин забезпечують індивідуалізовану дію механізму правового регулювання земельних відносин.
2. Рішення органів місцевого самоврядування як елементи механізму правового регулювання земельних відносин можуть бути класифіковані за юридичними властивостями, характером нормотворчих повноважень, моментом набрання чинності, територією дії, часом дії, суб’єктами прийняття, предметом регулювання, функціями управління, на здійснення яких вони спрямовані, що у свою чергу допомагає з’ясувати правову природу таких рішень, дослідити загальні та спеціальні їх ознаки та забезпечити здійснення систематизації таких рішень.
3. Приймаючи рішення у сфері регулювання земельних відносин, органи

місцевого самоврядування можуть діяти у двох ролях: як суб’єкти владних

повноважень та як рівноправні учасники земельних правовідносин при реалізації

прав власника на землю. Приймаючи рішення імперативного характеру у

земельних правовідносинах органи місцевого самоврядування здійснюють владні

повноваження і повинні дотримуватися спеціально-дозвільного принципу,

передбаченого ч.2 ст.19 Конституції України. У разі ж здійснення органами

місцевого самоврядування правомочностей щодо реалізації ч.1 ст.13 Конституції

України в частині здійснення прав власника на землю від імені Українського

211

народу і ст.83 Земельного кодексу України в частині здійснення права комунальної власності на землю відповідної територіальної громади такі органи вступають у відносини, засновані на юридичній рівності сторін, і повинні дотримуватися загальних вимог законодавства на рівні з іншими фізичними та юридичними особами.

1. Рішення органів місцевого самоврядування нормативного характеру займають самостійне місце в системі джерел земельного права України, а саме відносяться до локальних підзаконних нормативно-правових актів, які забезпечують правове регулювання відносин у сфері використання, охорони та відтворення земель на місцевому рівні.
2. Органи місцевого самоврядування наділені досить вузьким, але в той же час достатнім обсягом нормотворчих повноважень у сфері регулювання земельних відносин, а саме: повноваженнями затверджувати технічну документацію з нормативної грошової оцінки земельних ділянок в межах населених пунктів, встановлювати ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території, повноваженнями у сфері планування територій, охорони земель, а також благоустрою населених пунктів.
3. У сфері розподілу та перерозподілу земель органи місцевого самоврядування приймають найбільшу кількість рішень, серед яких рішення про надання у користування та передачу у власність земельних ділянок комунальної власності, рішення про затвердження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок (щодо зміни цільового призначення земельних ділянок), рішення про припинення права користування земельними ділянками комунальної власності, а також рішення про викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб.
4. Приймаючи рішення у сфері розпорядження земельними ділянками

комунальної власності, органи місцевого самоврядування діють як представники

власника землі - територіальної громади, що обумовлює приватноправовий

212

характер даних земельних відносин, хоча наявність суспільного інтересу у забезпеченні раціонального та ефективного використання, охорони та відтворення земель як основного національного багатства надає їм також ознак публічності, що дозволяє говорити про наявність приватно-публічних відносин.

1. Рішення про передачу земельної ділянки у приватну власність, що приймається в межах безоплатної приватизації, є зовнішнім вираженням волевиявлення відповідного органу місцевого самоврядування щодо передачі у приватну власність певної земельної ділянки, яке в поєднанні з клопотанням зацікавленої у приватизації особи утворює двосторонній правочин. У зв’язку з цим у випадку порушення органом місцевого самоврядування законодавчих вимог у процесі безоплатної приватизації визнаватися недійсним має саме правочин приватизації, а не окреме рішення ради.
2. Рішення про надання певної земельної ділянки в оренду, суперфіцій чи емфітевзис за своєю природою є зовнішнім вираженням етапу формування волевиявлення на передачу конкретної земельної ділянки певній фізичній чи юридичній особі в користування.
3. Рішення про продаж земельних ділянок або прав на них на земельних торгах можна вважати запрошенням зробити оферту, а в частині доручення відповідному структурному підрозділу здійснити певні дії, пов’язані з підготовкою до проведення аукціону - розпорядчим актом.
4. Рішення органів місцевого самоврядування про викуп земельної

ділянки для суспільних потреб можна розглядати лише як етап у процесі

формування волевиявлення органу місцевого самоврядування наміру викупити

земельну ділянку для суспільних потреб, що формально виражається через

прийняття відповідного рішення. Такі рішення не відповідають ознакам ні

адміністративних чи розпорядчих актів, ні ознакам оферти. Враховуючи те, що

жодних прав чи обов’язків для власника земельної ділянки чи інших осіб (за

винятком певних посадових чи службових осіб, на яких рішеннями покладаються

певні організаційні обов’язки) рішення не створюють, відповідно, і порушити

213

чиїсь права чи інтереси вони не можуть, тому такі рішення оскарженню взагалі не підлягають.

1. Правильне визначення правової природи рішень у сфері розпорядження земельними ділянками комунальної власності безпосередньо впливає на обрання належного способу захисту порушених прав, адже, наприклад, кваліфікація рішення як етапу у формуванні волевиявлення означає, що саме по собі таке рішення не створює прав та обов'язків для інших осіб і відповідно не повинно оскаржуватися у суді.
2. Аналіз законодавчих ініціатив з питань регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні дозволив визначити певні тенденції у розвитку законодавства. По-перше, принцип повсюдності місцевого самоврядування переважно розглядається суб’єктами законодавчої ініціативи звужено (лише як надання органам місцевого самоврядування повноважень розпоряджатися землями за межами населених пунктів). По-друге, існуючі законопроекти умовно поділяються на дві групи: 1) проекти, які намагаються забезпечити реалізацію принципу повсюдності місцевого самоврядування шляхом віднесення земель державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності відповідних територіальних громад, тобто по суті збільшують не межі повноважень органів місцевого самоврядування, а територію, на яку поширюються їх повноваження; 2) проекти, які передбачають надання органам місцевого самоврядування повноважень розпоряджатися землями державної власності за межами населених пунктів. Друга модель, принаймні у тому вигляді, як вона пропонується, на нашу думку, суперечить Конституції України, тому за основу має бути взята перша модель запровадження повсюдності місцевого самоврядування.
3. Приймаючи рішення у сфері регулювання земельних відносин, органи

місцевого самоврядування можуть допускати певні помилки або свідомо

порушувати законодавчі вимоги, в результаті чого такі рішення можуть набувати

ознак незаконності. При цьому всі порушення, які органи місцевого

214

самоврядування можуть допускати у сфері управління земельними ресурсами можуть бути поділені на групи, а саме, на: 1) порушення форми; 2) порушення процедури прийняття рішень; 3) порушення матеріально-правових норм.

1. Незаконними мають вважатися всі рішення органів місцевого самоврядування, прийняті у сфері земельних відносин, які не відповідають та/чи прямо суперечать вимогам законів та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до закону. Залежно від істотності порушень такі рішення можуть кваліфікуватися як нікчемні (нечинні з моменту прийняття) чи оспорювані (чинні, доки їх недійсність не буде встановлена у визначеному законом порядку). З метою уникнення розбіжностей на практиці у віднесенні рішень до нікчемних чи оспорюваних критерії їх розмежування доцільно закріпити на законодавчому рівні разом із зазначенням наслідків кожного виду недійсності. При цьому у випадках наявності дефектів акту, які полягають у формальних порушеннях процедури, що не вплинули на зміст рішення, такі дефекти взагалі не повинні впливати на дійсність прийнятого рішення.
2. При визначенні підвідомчості справ щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин повинен враховуватися не лише суб'єктний склад учасників, а, в першу чергу, характер правовідносин (публічно-правовий чи приватноправовий). У випадку, коли відповідні органи здійснюють повноваження власника, наприклад, розпоряджаються земельними ділянками, мають місце приватноправові відносини або приватно-публічні з переважанням приватного елементу, в яких відповідні органи виступають як рівні суб'єкти поряд з особами, котрим надається в користування чи передається у власність земельна ділянка, тому пов'язані з цим спори повинні розглядатися в порядку цивільного чи (за наявності у таких правовідносинах суб'єктів господарювання) господарського судочинства. Спори ж щодо оскарження рішень даних органів, прийнятих на виконання владних повноважень (нормативних чи адміністративних актів), підпадають під юрисдикцію адміністративних судів.
3. З метою удосконалення законодавства запропоновано:
* розширити повноваження органів місцевого самоврядування у сфері здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, зокрема, надати повноваження видавати обов’язкові до виконання приписи щодо усунення порушень земельного законодавства, складати протоколи про адміністративні правопорушення за невиконання вимог органу місцевого самоврядування (посадової особи його виконавчих органів) під час здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері земельного законодавства та розглядати відповідні справи про адміністративні правопорушення за використання земель не за цільовим призначенням, самовільне зайняття земельної ділянки, зняття та перенесення грунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, знищення межових знаків меж землекористувань;
* надати повноваження органам місцевого самоврядування приймати рішення у сфері планування використання земель та благоустрою територій щодо земель, які знаходяться за межами населених пунктів;
* запровадити повсюдності місцевого самоврядування, в т.ч. у частині розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері розпорядження землями, шляхом віднесення земель державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності відповідних територіальних громад, а не шляхом надання повноважень розпоряджатися землями державної власності, що суперечить ч.1 ст.143 Конституції України.
1. Київська міська рада. Офіційний сайт. Пошуковий запит [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://kmr.ligazakon.ua>. - Назва з екрану. [↑](#footnote-ref-1)
2. Дніпропетровська міська рада. Пошук прийнятих документів [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://files.dniprorada.gov.ua>. - Назва з екрану. [↑](#footnote-ref-2)