



ДЛЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

## МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

# ПРИВАТИЗАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ У 2020 РОЦІ: ПРАКТИЧНІ ЗАПИТАННЯ ТА ВІДПОВІДІ

**В. Даугуль**, експерт у галузі земельних правовідносин,  
кандидат юридичних наук



2020 рік

Методичний посібник розроблений для застосування в практичній діяльності ОМС та їх посадових осіб у 2020 році з урахуванням чинного земельного законодавства. Посібник побудований за принципом «запитання-відповідь», містить відповіді на актуальні запитання, які виникають під час приватизації земель комунальної власності.

Останнім часом в ключових питаннях розвитку держави, вирішення спірних питань в тій чи іншій сферах суспільного життя, під час розгляду судових спорів посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, експерти, фахівці дуже часто апелюють до положень Конституції України як норм прямої дії. Це стосується не тільки змін до Конституції (які вже внесені та які власне планується внести), а й практики застосування інших законів України у тісному взаємозв'язку з Основним Законом держави.

Багатьом відомо, що згідно із ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та ОМС в межах, визначених цією Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Далі ж Основний Закон у ст. 14 визначає, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Не перебільшуючи важливість інформованості керівників та посадових осіб ОМС про земельне законодавство України та останнім часом про постійні зміни в ньому, слід також нагадати конституційну «аксіому» для керівників ОМС, яка має зовсім не декларативний, а практичний характер, а саме — «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише **на підставі, в межах повноважень та у спосіб**, що передбачені Конституцією та законами України» (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Відповідно до ч. 3 ст. 24 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>1</sup> ОМС та їх посадові особи діють лише **на підставі, в межах повноважень та у спосіб**, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Рес-

публіці Крим — також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

**«На підставі»** означає, що суб'єкт владних повноважень, крім того, що має бути утворений у порядку, визначеному Конституцією та законами України, зобов'язаний діяти на виконання закону, за умов та обставин, визначених ним.

**«У межах повноважень»** означає, що суб'єкт владних повноважень повинен приймати рішення, а дії вчиняти відповідно до встановлених законом повноважень, не перевищуючи їх. Під встановленими законом повноваженнями прийнято розуміти як ті, на наявність яких прямо вказує закон — так звані «прямі повноваження», так і повноваження, які прямо законом не передбачені, але безпосередньо випливають із положень закону і є необхідними для реалізації суб'єктом владних повноважень своїх функцій (завдань) так звані «похідні повноваження».

**«У спосіб»** означає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний дотримуватися встановленої законом процедури і форми прийняття рішення або вчинення дії і повинен обирати лише визначені законом засоби.

Особливо чутливо ці конституційні приписи знаходять своє відображення у практичній діяльності ОМС, їх посадових осіб під час розпорядження землями комунальної власності, і перш за все при вирішенні повсякденних питань під час приватизації земель комунальної власності.

Тож запропонований Методичний посібник зорієнтований для застосування в практичній діяльності перш за все ОМС та їх посадових осіб при вирішенні різноманітних питань приватизації земель комунальної власності у 2020 році з урахуванням чинного земельного законодавства.

Варто зазначити, що автори посібника відійшли від стандартної практики висвітлення матеріалу, досліджуючи загальні, часто відомі, положення земельного законодавства, які кожен з посадових осіб місцевого самоврядування може самостійно знайти на теренах Інтернету. А тому було вирішено побудувати Методичний посібник за принципом **«запитання-відповідь»**, тому він власне й містить відповіді (часто розгорнуті) на актуальні запитання, які виникають у практичній діяльності

<sup>1</sup> Далі за текстом — Закон про місцеве самоврядування.

ОМС під час приватизації земель комунальної власності.

Наприклад, корисними для ОМС будуть розміщені у цьому посібнику відповіді на такі запитання, як:

- що таке «спрощена приватизація землі» і чим вона відрізняється від звичайної;

- чи треба надавати згоду або дозвіл на розроблення технічної документації із землеустрою для приватизації земельної ділянки під житловим будинком;

- які можуть бути правові підстави для відмови місцевої ради у наданні дозволів на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та як правильно такі відмови оформлювати;

- чи можна давати раді «дозвіл на дозвіл»;

- що таке «мовчазна згода» при розробці документації із землеустрою;

- які можуть бути правові підстави у відмові у затвердженні проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та передачі її у власність;

- чи може рада затверджувати документацію із землеустрою, якщо сусіди не хочуть погоджувати межі земельної ділянки, яку бажає приватизувати власник домоволодіння;

- які особливості приватизації земель комунальної власності для ведення фермерського господарства та земель державних сільськогосподарських підприємств;

- багато інших цікавих питань, що виникають під час приватизації земельних ділянок.

Слід звернути увагу, що питання сформульовані саме так, як вони надходили до авторів цього посібника безпосередньо від ОМС та їх посадових осіб, громадян, юридичних осіб у різні періоди правозастосовної практики протягом 2013 — 2020 років, без значних редакційних правок. Дійсно, для однієї ради чи запитувача те чи інше запитання може здатися простим, а відповідь не дуже буде цікава, а для іншої ради чи запитувача — навпаки складним, а відповідь буде цікава і корисна. Тож різні за рівнем підготовки посадові особи ОМС, звичайні громадяни, задавали різні питання. Автори намагалися спростити відповіді на практичні запитання, при цьому, звісно ж, не зашкодивши нормативно-логічній побудові викладеного у посібнику матеріалу.

В додатках до посібника вміщені зразки деяких документів, які найчастіше використовують місцеві ради при вирішенні питань приватизації земель комунальної власності, а саме:

- клопотання фізичної особи про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки;

- проєкт рішення сесії про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки;

- проєкт рішення сесії про відмову у наданні дозво-

лу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки;

- клопотання про затвердження проєкту землеустрою та передачу земельної ділянки у власність;

- проєкт рішення сесії ради про затвердження проєкту землеустрою та передачу земельної ділянки у власність;

- проєкт рішення сесії ради про відмову у затвердженні проєкту землеустрою та передачу земельної ділянки у власність.

Сподіваємося, що цей посібник стане у пригоді посадовим особам місцевого самоврядування та всім, хто практикує у сфері земельних відносин при вирішенні повсякденних практичних питань при приватизації земель комунальної власності. А якщо читач не знайде відповіді на те чи інше запитання, звертайтеся до редакції всеукраїнського інформаційно-аналітичного видання «Місцеве самоврядування». Зв'язатися з нами можна у будь-який зручний для вас спосіб: [www.facebook.com/mistsamovr/](http://www.facebook.com/mistsamovr/) (наша сторінка у Facebook), e-mail: [ms@id.factor.ua](mailto:ms@id.factor.ua) (адреса нашої електронної пошти). **Завжди раді допомогти!**

### **Запитання 1.**

*Що таке згода органу місцевого самоврядування на відновлення меж земельної ділянки, яка передбачена пунктом г частини 10 статті 55 Закону України «Про землеустрій»? В яких випадках така згода ради має бути обов'язковою? Чи застосовується згода органу місцевого самоврядування, якщо громадянин хоче лише присвоїти кадастровий номер земельній ділянці для продажу будинку? Чи можна згоду на відновлення меж вважати розпорядженням земельною ділянкою? Чи застосовується процедура відновлення меж у випадку відсутності будь-яких правовстановлюючих документів на земельну ділянку, коли відсутній кадастровий номер, тобто коли вона юридично не сформована? Чи, можливо, така процедура застосовується до випадків, коли на земельну ділянку існує державний акт або договір оренди землі, але за якихось обставин неможливо встановити межі земельної ділянки?*

### **Відповідь.**

Слід розрізняти рішення місцевої ради про надання дозволу на розроблення технічної документації із землеустрою (у випадках, прямо передбачених законом) та рішення місцевої ради (як розпорядника земель комунальної власності) про надання згоди на відновлення меж земельної ділянки.

Так, перший вид рішень ради приймають у разі, якщо на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) передбачається здійснити переда-

чу земельних ділянок комунальної власності у власність чи користування (виключно у випадках, передбачених законом), наприклад, ч. 1 ст. 123 Земельного кодексу України (далі — ЗК). Другий же вид рішень рада приймає, коли є користувач (орендар, постійний користувач) земельної ділянки комунальної власності, право на яку підтверджене документально (договір оренди, договір тимчасового користування на умовах оренди, державний акт на право постійного користування та інші). Здебільшого це так звані старі документи, що посвідчують таке право користування, яке виникло до 2004 року і даних щодо таких земельних ділянок у Державному реєстрі земель не було та відповідно у Державному земельному кадастрі немає.

Таким чином, згоди на відновлення меж земельної ділянки у формі рішення місцевої ради у разі приватизації земельної ділянки власником житлового будинку, право на який зареєстроване у встановленому законом порядку, не потрібно.

Згода ради на відновлення меж земельної ділянки користувачу є одним із елементів такого повноваження місцевої ради, як «розпорядження землями комунальної власності», яке включає в себе не тільки передачу земельних ділянок у власність або користування, а й припинення у встановлених законом випадках права користування земельними ділянками комунальної власності та інші правомочності ради щодо земель комунальної власності.

У питанні отримання згоди на відновлення меж користувачем та самої такої процедури слід звернути увагу на розділ IV Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками, затвердженої наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 18.05.2010 № 376 (далі — Інструкція).

Так, відповідно до п. 4.1 Інструкції відновлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) здійснюється при повній (частковій) втраті в натурі (на місцевості) межових знаків, їх пошкодженні, яке унеможливує використання межових знаків, а також при розгляді земельних спорів між власниками (користувачами) суміжних земельних ділянок.

Власник земельної ділянки має право вимагати від власника сусідньої земельної ділянки сприяння встановленню твердих меж, а також відновленню межових знаків у випадках, коли вони зникли, перемістились або стали невиразними.

Відповідно до п. 4.3 тієї ж Інструкції відновлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) здійснюється на підставі раніше розробленої та затвердженої відповідно до ст. 186 ЗК документації із землеустрою. У разі відсутності такої документації розробляється технічна документація із землеустрою щодо встанов-

лення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості).

У разі неможливості виявлення дійсних меж їх встановлення здійснюється за фактичним використанням земельної ділянки. Якщо фактичне використання ділянки встановити неможливо, то кожному виділяється однакова за розміром частина спірної ділянки. У разі коли в такий спосіб визначення меж не узгоджується з виявленими обставинами, зокрема зі встановленими розмірами земельних ділянок, то межі визначаються з урахуванням цих обставин. Закріплення відновлених меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) межовими знаками здійснюється відповідно до розділу III цієї Інструкції.

### **Запитання 2.**

*Чи має право місцева рада затверджувати документацію із землеустрою в разі безпідставної відмови землевласника чи землекористувача у підписанні акта погодження меж, а також в разі його відсутності, коли місце перебування його невідоме? Чи є прийнятним вирішення питання безпідставної відмови від підписання акта погодження меж земельної ділянки шляхом звернення до суду для отримання рішення про приватизацію земельної ділянки без погодження меж із суміжними землевласниками чи землекористувачами? Чи залишитися набувачу права на земельну ділянку «заручником» забаганок або витівок сусідів, які не погоджують межу, і чекати «з моря погоди»?*

### **Відповідь.**

Дійсно, доволі часто виникають ситуації, коли сусід відмовляється від підписання Акта погодження меж земельної ділянки із суміжними власниками та землекористувачами та/або Акта прийому-передачі межових знаків на зберігання або взагалі відсуття будь-якої інформації про суміжного землекористувача або він взагалі відсутній. В таких випадках доцільно дотримуватися процедури, викладеної у відповіді на **Запитання 8**.

Також непоодинокі випадки, коли сусід є «умовним» власником або землекористувачем суміжної земельної ділянки, до якого власне й звертається набувач права або за його дорученням розробник документації із землеустрою з метою погодження меж земельної ділянки, право на яку набуває замовник документації.

Чому ж «умовним»? Загальновідомо, що власник або користувач суміжної ділянки повинен мати документ, який посвідчує саме його право власності або право користування земельної ділянки.

З урахуванням положень Закону України від 01.07.2004 № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» до документів, які наразі посвідчують права власності або права користування на земельну ділянку, слід віднести

документи, на підставі яких власне здійснюється державна реєстрація права власності та інших речових прав, а саме:

- укладений в установленому законом порядку договір, предметом якого є нерухоме майно, речові права на яке підлягають державній реєстрації, чи його дублікат;

- свідоцтво про право власності на частку у спільному майні подружжя у разі смерті одного з подружжя, видане нотаріусом або консульською установою України, чи його дублікат;

- свідоцтво про право на спадщину, видане нотаріусом або консульською установою України, чи його дублікат;

- видане нотаріусом свідоцтво про придбання майна з прилюдних торгів (аукціонів) та свідоцтво про придбання майна з прилюдних торгів (аукціонів), якщо прилюдні торги (аукціони) не відбулися, чи їх дублікати;

- державний акт на право приватної власності на землю, державний акт на право власності на землю, державний акт на право власності на земельну ділянку або державний акт на право постійного користування землею, видані до 1 січня 2013 року;

- рішення суду, що набрало законної сили, щодо права власності та інших речових прав на нерухоме майно;

- ухвала суду про затвердження (визнання) мирової угоди;

- рішення власника майна, уповноваженого ним органу про передачу об'єкта нерухомого майна з державної у комунальну власність чи з комунальної у державну власність або з приватної у державну чи комунальну власність;

- інші документи, що відповідно до законодавства підтверджують набуття, зміну або припинення прав на нерухоме майно (наприклад, свідоцтва про право власності на нерухоме майно, які видавалися з 01.01.2013 року колишньою Реєстраційною службою територіальних органів Міністерства юстиції).

На практиці власника будинку, який розташований на суміжній земельній ділянці, навіть за відсутності у нього документів, що посвідчують право власності або право користування на земельну ділянку, зазначають в Актах погодження меж земельної ділянки із суміжними власниками та землекористувачами та /або в Актах прийому-передачі межових знаків на зберігання як суміжного землевласника або землекористувача.

Саме на цей факт місцева рада може звернути увагу, якщо такий «власник» («користувач») земельної ділянки відмовляється погоджувати межу та відповідно підписувати Акт погодження меж земельної ділянки із суміжними власниками та землекористувачами або Акт прийому-передачі межових знаків на зберігання, а на-

бувач права (зацікавлена особа) звернувся до ради із клопотанням про затвердження документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) та передачу сформованої за такою документацією земельної ділянки йому у власність, наприклад, для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка).

У будь-якому разі, рада як представницький орган місцевого самоврядування, вирішуючи питання затвердження технічної документації та передачі земельної ділянки у власність, має право розглянути всі питання, які стосуються, зокрема:

- оформлення самої документації із землеустрою та відповідності її вимогам ст. 55 Закону про землеустрій;

- обґрунтованості відмови суміжного землевласника (землекористувача) від погодження меж;

- наявності у такого сусіда права власності або права користування, яке документально підтверджене або ж не має свого підтвердження;

- чи зареєстрована земельна ділянка в Державному земельному кадастрі, коли, чи є актуальною надана заявником інформація;

- чи знаходиться ділянка в користуванні заявника (набувача права) і чим це підтверджується.

Крім того, профільна постійна комісія ради або сама рада має право запрошувати набувача права та «впертого» сусіда на засідання постійної комісії ради та за необхідності на пленарне засідання ради. У будь-якому разі депутати місцевої ради до прийняття рішення про передачу земельної ділянки мають право пересвідчитися всіма можливими способами, що права та законні інтереси суміжного землевласника або землекористувача не порушені, навіть якщо його підпис відсутній в Акті погодження меж земельної ділянки із суміжними власниками та землекористувачами та /або в Акті прийому-передачі межових знаків на зберігання.

Існує й судова практика вирішення такого роду спорів, коли зацікавлена особа, в нашому випадку — набувач права на земельну ділянку, звертається до суду (цивільне судочинство) з позовом до суміжного землевласника чи землекористувача про зобов'язання погодити межі певної земельної ділянки. В умовах недосконалого земельного законодавства у такому нібито побутовому питанні, як погодження меж із суміжними землевласниками або землекористувачами, слід погодитися з позицією д. ю. н. А. М. Мірошниченка, який вважає, що погодження меж є допоміжною стадією у процедурі приватизації земельної ділянки, спрямованою на те, щоб уникнути необов'язкових технічних помилок (власне такої позиції дотримуються й суди під час вирішення земельних спорів). Погодження меж полягає

у тому, щоб суміжнику було запропоновано підписати відповідний акт. Якщо ж він відмовляється це робити, орган, уповноважений вирішувати питання про приватизацію ділянки, по суті повинен виходити не із самого факту відмови від підписання акта, а із мотивів такої відмови. Тому слід вважати правильною практику тих судів, які вважали, що рішення про приватизацію земельної ділянки буде законним і у разі відсутності підпису про погодження меж когось із суміжних землевласників чи землекористувачів.

Наприклад, дуже корисними у цьому питанні будуть правові позиції, висловлені у постанові Другої судової палати Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 22 липня 2019 року у справі № 545/820/17. Зокрема, як зазначила касаційна інстанція, погодження меж є виключно допоміжною стадією у процедурі приватизації земельної ділянки, спрямованою на те, щоб уникнути необов'язкових технічних помилок. Підписання акта погодження меж самостійного значення не має, воно не приводить до виникнення, зміни або припинення прав на земельну ділянку, як і будь-яких інших прав у процедурі приватизації.

Непогодження меж земельної ділянки із власником та/або землекористувачем не може слугувати підставою для відмови відповідної місцевої ради в затвердженні технічної документації, за умови правомірних дій кожного із землекористувачів чи землевласників.

Ненадання особою своєї згоди на погодження меж земельної ділянки суміжного землекористувача та/або власника не може бути перешкодою для розгляду місцевою радою питання про передачу земельної ділянки у власність відповідачу за обставин виготовлення відповідної технічної документації. Аналогічний висновок міститься також у постанові Верховного Суду у складі Об'єднаної Палати Касаційного цивільного суду від 23 січня 2019 року у справі № 580/168/16-ц.

Крім того, Велика Палата Верховного Суду у постановях від 20 березня 2019 року у справі № 514/1571/14 та у справі № 350/67/15 вказувала про те, що стадія погодження меж земельної ділянки при виготовленні землевпорядної документації є допоміжною. При цьому ст. 198 ЗК лише вказує, що складовою кадастрових зйомок є погодження меж земельної ділянки із суміжними власниками та землекористувачами. Із цього не випливає, що у випадку відмови суміжного землевласника або землекористувача від підписання відповідного документа — акта погодження меж слід вважати, що погодження меж не відбулося. Погодження меж полягає у тому, щоб суміжнику було запропоновано підписати відповідний акт. Якщо він відмовляється це робити, орган, уповноважений вирішувати питання про приватизацію ділянки по суті, повинен виходити не із самого факту відмови від підписання акта, а з мотивів

відмови. Якщо такими мотивами є виключно неприязні стосунки — правового значення вони не мають. У разі виникнення спору сама по собі відсутність погодження меж не є підставою для того, щоб вважати прийняте рішення про приватизацію незаконним. Підписання акта погодження меж самостійного значення не має, воно не приводить до виникнення, зміни або припинення прав на земельну ділянку, як і будь-яких інших прав у процедурі приватизації. Непогодження меж земельної ділянки із суміжними власниками та землекористувачами не може слугувати підставою для відмови відповідної місцевої ради в затвердженні технічної документації, за умови правомірних дій кожного із землекористувачів.

Отже, місцева рада при прийнятті рішення про передачу безоплатно у власність земельної ділянки повинна керуватися ч. 3 ст. 24 Закону про місцеве самоврядування, згідно з якою органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами президента України, Кабінету Міністрів України, а в АР Крим — також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів АР Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

### **Запитання 3.**

*Яким чином має відбуватися погодження меж земельної ділянки, яка відводиться для приватизації, зі сторони міської ради, адже в будь-якому випадку одна сторона земельної ділянки межує із землями комунальної власності?*

### **Відповідь.**

При погодженні меж земельної ділянки виникають також питання погодження місцевою радою меж земельної ділянки, яка межує із землями комунальної власності.

Місцева рада як представницький орган територіальної громади реалізує її повноваження як власника земель комунальної власності. Питання, хто саме від імені ради погоджує межі земельної ділянки, яка межує із землями комунальної власності, знаходиться виключно в компетенції самої ради. Уповноваженою посадовою особою на підписання Акта погодження меж земельної ділянки із суміжними власниками та землекористувачами та/або Акта прийому-передачі межових знаків на зберігання може бути сам сільський, селищний, міський голова або секретар ради або землевпорядник ради. Механізм такого погодження на законодавчому рівні здебільшого неврегульований. Чи може ці питання врегулювати у разі потреби місцева рада? Так, може шляхом прийняття відповідного рішення.

**Запитання 4.**

*Сільська рада прийняла у 2017 році рішення про надання мешканцю села гр. М. дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для ведення ОСГ в межах села орієнтовною площею 2 га. Вже протягом 2-х років нічого гр. М не робить, проєкт нібито розробив, але його не погодив, до ради за затвердженням проєкту та наданням у власність земельної ділянки не звертається, запитує ради про стан розробки проєкту відведення і щодо подальших намірів приватизувати цю ділянку просто ігнорує, на постійну комісію ради не приходять. Зазначена земельна ділянка ним не використовується і «простоює». А охочі оформити за законом цю ж ділянку в селі є і немало. То чи може сільська рада скасувати власне рішення 2017 року та надати дозвіл на розробку проєкту відведення іншій особі?*

**Відповідь.**

Спочатку декілька уточнень щодо правових наслідків для ради та громадянина після прийняття рішення про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, яка в користуванні його не знаходиться. До моменту її передачі відповідно до ЗК у приватну власність особи така ділянка залишається комунальною власністю.

Отримання особою дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки не означає позитивного вирішення питання про її передання у власність чи у користування. Така позиція підтверджується численною судовою практикою, у тому числі й Верховним Судом, дивись, наприклад, постанову Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 10.07.2019 у справі № 635/3539/15-ц.

Тож рада має всі повноваження щодо здійснення контролю за виконанням власних рішень, особливо якщо йдеться про землю як один з основних ресурсів територіальної громади.

Проблематика скасування місцевими радами власних рішень не є новою. Слід коротко нагадати про відоме багатьом посадовим особам місцевого самоврядування Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46, частин першої, десятої ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009.

Як зазначив КСУ у вказаному рішенні, зі змісту ч. 2 ст. 144 Конституції України та ч. 10 ст. 59 Закону вбача-

ється, що рішення ОМС та їх посадових осіб з мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними з ініціативи заінтересованих осіб судом загальної юрисдикції, тобто в судовому порядку. Однак, як вважає КСУ, це не позбавляє ОМС права за власною ініціативою або ініціативою інших заінтересованих осіб змінити чи скасувати прийнятий ним правовий акт (у тому числі і з мотивів невідповідності Конституції чи законам України).

КСУ зазначає, що ОМС є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами (ст. 74 Закону). Таким чином, ОМС не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами і породжує у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення.

Ненормативні правові акти ОМС є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені ОМС після їх виконання.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, КСУ вирішив: «В аспекті конституційного подання положення частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (з наступними змінами) стосовно права органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни необхідно розуміти так, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/або скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Дійсно, у разі визнання таким, що втратило чинність, рішення, зокрема, ради, може бути оскаржене особою до суду. Тому, як варіант, рада може надати іншому громадянину дозвіл на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, не скасовуючи або визнаючи таким, що втратило чинність раніше прийняте рішення, і така практика набула свого поширення. А наявність дозволу на розроблення проєкту землеустрою у першого громадянина, якому було надано дозвіл, не є підставою для відмови у наданні такого ж дозволу іншому, який бажає приватизувати цю ж саму земельну ділянку.

**Запитання 5.**

*Мешканець громади гр. В. звернувся до сільської ради з клопотанням про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки з метою приватизації її для ведення ОСГ орієнтовною площею 2 га. Під час розгляду на земельній комісії ради цього питання з'ясувалося, що іншому громадянину, а саме мешканцю громади гр. Н., два місяці тому було надано дозвіл на цю ж земельну ділянку з цим же цільовим призначенням. Постійна комісія рада вирішила рекомендувати винести на розгляд пленарного засідання ради питання про відмову у наданні дозволу у зв'язку з тим, що інший громадянин вже отримав дозвіл і розпочав процедуру розробки проєкту і відповідно процедуру приватизації. Рада підтримала такий проєкт рішення та відмовила гр. В у приватизації у дозволі. Чи правильно вчинили депутати сільради?*

**Відповідь.**

Дійсно, нагальною є проблема надання дозволів на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельних ділянок комунальної власності, які є вільними та в користуванні набувача права не знаходяться, особливо коли є велика кількість охочих отримати земельні ділянки площею по 2 га для ведення ОСГ за рахунок земель комунальної власності в умовах обмеженого ресурсу та незначної кількості вільних земель.

Як зазначено у ч. 7 ст. 118 ЗК, відповідний орган виконавчої влади або ОМС, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених ст. 122 цього Кодексу, розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні. Підставою для відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проєктів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку. Перелік підстав для відмови є вичерпним, і серед них відсутня така підстава, як надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки іншій особі. Тому ради останнім часом надають «дозволи на дозволи», тобто дозвіл на розроблення проєкту землеустрою надається особі, незважаючи на те, що на цю ж земельну ділянку раніше було радою надано такий же

дозвіл іншій особі. При цьому ради у тексті рішень зазначають про вказаний факт і попереджають про це громадянина (іншого).

Разом з тим, інші органи виконавчої влади та ОМС в таких ситуаціях все ж відмовляють у наданні дозволу на розроблення проєкту землеустрою.

У цьому питанні корисним для практиків можуть бути правові позиції, викладені у постанові Судової палати для розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 17 грудня 2018 року у справі № 509/4156/15-а за позовом громадянина до Авангардівської селищної ради Овідіопольського району Одеської області про визнання незаконним рішення органу місцевого самоврядування.

Як зазначила касаційна інстанція, порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами України визначено у ст. 118 ЗК.

У ч. 7 ст. 118 ЗК зазначено, що відповідний орган виконавчої влади або ОМС, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених ст. 122 цього Кодексу, розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні. Підставою для відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проєктів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

Частинами десятою та одинадцятою ст. 118 ЗК встановлено, що відмова органу виконавчої влади чи ОМС у передачі земельної ділянки у власність або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду. У разі відмови органу виконавчої влади чи ОМС у передачі земельної ділянки у власність або залишення заяви без розгляду питання вирішується в судовому порядку.

При цьому колегія суддів Судової палати щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду акцентує увагу на тому, що ухвалення рішення є результатом певної правової процедури, яка йому передуює. Тобто, відповідно до ст. 118 ЗК порядок безоплатної передачі земельних ділянок у власність громадянам передбачає визначену земельно-правову процедуру, яка включає такі послідовні стадії:

1) подання громадянином клопотання до відповідного органу виконавчої влади або ОМС щодо отримання земельної ділянки у власність;



2) отримання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (або мотивовану відмову у його наданні);

3) після розроблення проєкту землеустрою такий проєкт погоджується зокрема з територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин у відповідності до приписів ст. 186<sup>1</sup> ЗК;

4) здійснення державної реєстрації сформованої земельної ділянки у Державному земельному кадастрі;

5) подання громадянином погодженого проєкту землеустрою до відповідного органу виконавчої влади або ОМС, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність, про що, в свою чергу, такий орган у двотижневий строк зобов'язаний прийняти відповідне рішення.

Аналіз наведених норм права, якими врегульовано процедуру безоплатного отримання земельних ділянок, свідчить про те, що всі дії відповідних суб'єктів земельно-правової процедури є взаємопов'язаними, послідовними і спрямовані на досягнення результату у вигляді отримання земельної ділянки у власність.

Визначена законом процедура є способом дій відповідного органу державної влади або ОМС у відповідь на звернення громадян щодо того чи іншого «земельного» питання. У світлі вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України дотримання відповідним органом встановленої законом процедури є обов'язковим.

За такого правового регулювання Верховний Суд вважає, що відмова органу виконавчої влади або ОМС

у наданні дозволу на розробку проєкту землеустрою фактично створює перешкоди для подальшого позитивного вирішення питання на користь особи, яка замовила і розробила проєкт землеустрою всупереч відмові у наданні такого дозволу, а тому може бути предметом судового оскарження.

Який же висновок можна зробити з цього? На мою думку, надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки іншій особі, який є складовою єдиної земельно-правової процедури набуття права на земельну ділянку, все ж може бути самостійною підставою для відмови другому громадянину в наданні дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення цієї ж земельної ділянки. Ситуація ускладнюється ще більше, якщо перший громадянин замовив проєкт землеустрою щодо відведення земельної ділянки шляхом укладення договору із землевпорядником, сплатив аванс за договором, погодив межі земельної ділянки, запроєктованої до відведення, або навіть проєкт землеустрою вже погоджений в порядку екстериторіальності.

Але це право ради — яким чином діяти у цій ситуації?

Наразі вирішення цього питання потребує внесення невідкладних змін до ст. 118 ЗКУ, зокрема, запровадження такого інституту, як резервування за певним громадянином земельної ділянки, на яку надано дозвіл на розробку проєкту відведення, із чіткими строками розробки проєкту та контролем з боку ради за виконанням рішень про надання таких дозволів.

## ДАЛІ БУДЕ...

*Більше «земельних» відповідей на складні «земельні» запитання шукайте у березневому номері видання «Місцеве самоврядування» за 2020 рік.*

Ви також можете оформити передплату:

<https://i.factor.ua/ukr/order/journal/40/redaction/>