
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Г. Д. Джумагельдієва
завідувач сектору Інституту економіко-правових
досліджень НАН України, д-р юрид. наук,
ст. наук. співробітник

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВІДНОСИНАХ З НАДАННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ У КОРИСТУВАННЯ

Ключові слова: організаційно-господарські повноваження, органи місцевого самоврядування, дозвіл, проект землеустрою, місцева екологічна програма.

Згідно Конституції України, земля є об'єктом права власності Українського народу. Від імені Українського народу право власності на землі, що перебувають у власності територіальної громади, реалізують органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції. Наділення органів місцевого самоврядування зазначеними представницькими повноваженнями є загальноприйнятим, отже в такий спосіб забезпечується «найбільша безпосередність» реалізації права громадян — членів територіальної громади на участь в управлінні, на необхідності дотримання якої акцентується увага у Європейській Хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Україною.

В той же час ефективність управління залежить не лише від наявності у органів місцевого самоврядування «пакету потрібних повноважень», а, насамперед, від ступеня забезпеченості їх реалізації. Як свідчить аналіз відповідних положень Земельного кодексу України (далі — ЗК України), Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін., органи місцевого самоврядування наділені достатнім обсягом організаційно-господарських повноважень у сфері землекористування. Водночас їх здійснення ускладнюється законодавчо невизначеністю щодо механізму реалізації.

Проблеми правового забезпечення реалізації права власності на землю, що перебуває у комунальній власності, досліджувалися В. А. Устименко, Р. А. Джабраїловим [1, с. 30–34], Н. А. Клочай [2, с. 123–124], І. В. Спасибо-Фатєєвою [3, с. 79–86] та ін. Проте зміни у законодавстві, що відбулися останнім часом, та неоднозначність правозастосування потребують переосмислення певних аспектів зазначених відносин.

Метою роботи є дослідження змісту організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування у сфері реалізації права власності на землю у відносинах з надання земель у користування суб'єктам господарювання.

Відповідно до ст. 116 ЗК України, однією з підстав набуття права користування земельною ділянкою є відповідне рішення органу місцевого самоврядування, прийняте з цього приводу у межах повноважень, визначених цим Кодексом [4].

© Г. Д. Джумагельдієва

Порядок набуття земельної ділянки у користування включає низку етапів, на кожному з яких сторони відповідних організаційно-господарських відносин мають певні права та обов'язки. Результатом реалізації цих прав та обов'язків є визначений законом акт, який, у свою чергу, виступає ланкою у ланцюгу юридичних фактів, що слугують підставою для виникнення правовідносин з землекористування.

У загальному вигляді організаційно-господарські відносини з надання земельної ділянки у користування включають наступні етапи: 1) надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок (далі — проект землеустрою); 2) погодження проекту землеустрою; 3) прийняття рішення про надання земельної ділянки у користування. Відносини, які виникають з приводу укладання договору про користування земельною ділянкою, за своїм характером є виробничо-господарськими, з урахуванням чого їх розгляд у рамках цієї статті не здійснюється.

Надання дозволу на розробку проекту землеустрою. Відповідно до ч. 2 ст. 123 ЗК України особа, зацікавлена в одержанні земельної ділянки у користування, має подати до відповідного органу місцевого самоврядування клопотання про надання дозволу на розробку проекту землеустрою. Орган місцевого самоврядування зобов'язаний розглянути подане клопотання у місячний строк та ухвалити позитивне або негативне рішення. Підставами для негативного рішення є вичерпний перелік обставин, а саме: невідповідність місця розташування земельної ділянки вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, а також генеральним планам населених пунктів, іншої містобудівної документації, схемам землеустрою і техніко-економічним обґрунтуванням використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень, проектам землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

Вочевидь, в основу існуючого порядку покладений принцип забезпечення гарантій прав на землю, але органи місцевого самоврядування при ухваленні рішень мають керуватися й іншими принципами законодавства, зокрема, пріоритетністю вимог екологічної безпеки та забезпечення раціонального використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності (ст. 5 ЗК України, ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього середовища»).

З одного боку, відповідно до ст. 15 зазначеного Закону органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території [5]. З метою виконання покладених завдань вони затверджують місцеві екологічні програми, спрямовані на усунення (попередження, мінімізацію) негативних наслідків нераціонального ресурсокористування, виконання яких має суттєве значення для підтримання прийняттого рівня екологічної безпеки на певній території. З іншого боку, положення місцевих екологічних програм не можуть братися до уваги під час вирішення питання щодо надання дозволів на розробку проектів землеустрою, оскільки вони не згадуються серед «захищених» документів у ч. 2 ст. 123 ЗК України, що нівелює ефективність передбачених заходів з охорони довкілля.

Тобто ухвалюючи рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо земельної ділянки, на якій відповідно з місцевою екологічною програмою планується здійснення «реабілітаційних» заходів, орган місцевого самоврядування порушує або положення зазначеної програми, та відповідно законодавство про охорону природного середовища (у разі позитивного рішення), або земельне законодавство (у разі негативного рішення).

Для порівняння: у випадках невідповідності місця розташування спірної земельної ділянки положенням державних екологічних програм, які затверджуються нормативно-правовим актом, орган місцевого самоврядування має підстави для відмови у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою. Так, постановою Вищого адміністративного суду України від 06.11.2012 р. у справі № 2а-12795/12/2670 визнано правомірною відмову Київської міської ради у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою стосовно ділянки, яка розташована переважно у межах прибережної захисної смуги р. Віта та на території зелених насаджень загального користування, щодо яких запроваджені відповідні державні захисні механізми. Як свідчить аналіз судової практики, захисні механізми місцевих екологічних програм далеко не завжди можуть отримати аналогічну підтримку. За таких умов місцева програма перетворюється у фікцію, а виконання обов'язку врахування екологічних вимог під час затвердження проектів планування і забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів, передбачені ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього середовища», стає досить проблематичним.

З метою забезпечення пріоритетності екологічних вимог під час реалізації організаційно-господарських повноважень у сфері землекористування та усунення невизначеності щодо ролі місцевих екологічних програм при розв'язанні питання про надання дозволу на розробку проекту землеустрою є доцільним внести зазначені програми до переліку тих документів, невідповідність яким є підставою для прийняття негативного рішення.

Погодження проекту землеустрою є другим етапом процедури надання земельної ділянки у користування. Відповідно до ч. 4 ст. 123 ЗК України, розроблений проект землеустрою подається до Комісії з розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою (далі — Комісія із землеустрою). Комісія з землеустрою протягом трьох тижнів з дня одержання проекту землеустрою надає відповідному органу місцевого самоврядування свій висновок щодо його погодження або відмови у погодженні. Підставою відмови у погодженні проекту землеустрою є невідповідність його положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

У разі, якщо проект землеустрою підлягає обов'язковій державній експертизі землевпорядної документації, то після погодження Комісією з землеустрою він подається до відповідного органу земельних ресурсів для здійснення такої експертизи відповідно до закону.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації», її метою є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об'єктів експертизи [6].

Слід відзначити певну обмеженість значення експертизи для вирішення питань щодо раціональності землекористування. По-перше, обов'язковій державній експертизі підлягають не всі проекти землеустрою, а лише ті, що стосуються встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень, організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; формування земель комунальної власності територіальних громад і розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів; відведення земельних ділянок особливо цінних земель, земель лісогосподарського призначення, а також земель водного фонду, природоохоронного,

оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; впорядкування території населених пунктів, створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань, а також проекти, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь. По-друге, екологічний аспект землекористування під час проведення експертизи землевпорядної документації не досліджується.

Оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах є предметом іншої — екологічної — експертизи, але її проведення стосовно проектів землеустрою не є обов'язковим. Згідно зі ст. 7 Закону України «Про екологічну експертизу», її об'єктами можуть бути проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, передпроектні, проектні матеріали, документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, генетично модифікованих організмів, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища. Екологічній експертизі можуть підлягати екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, а також діючі об'єкти та комплекси, що мають значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища [7].

З урахуванням суттєвого погіршення стану використання природних ресурсів доцільно передбачити обов'язковість проведення екологічної експертизи усіх проектів землеустрою, які виносяться на розгляд органів місцевого самоврядування. З цією метою необхідно внесення наступних змін до ч. 4 ст. 123 ЗК України:

абзац другий частини 4 зазначеної статті доповнити першим реченням наступного змісту: «Розроблений проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки підлягає екологічній експертизі. У разі, якщо проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки підлягає обов'язковій державній експертизі землевпорядної документації, то після погодження Комісією з розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою, він подається до відповідного органу земельних ресурсів для здійснення державної експертизи землевпорядної документації відповідно до закону. За умови позитивного висновку екологічної експертизи та державної експертизи землевпорядної документації (у разі її проведення згідно із законом) Комісія з розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою, протягом трьох тижнів з дня одержання проекту надає відповідному органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування свій висновок щодо погодження проекту або відмови у його погодженні»;

абзац четвертий частини 4 зазначеної статті — виключити.

Прийняття рішення про надання земельної ділянки у користування — наступний етап процедури надання земельної ділянки у користування. Відповідно до ч. 6 ст. 123 ЗК України, орган місцевого самоврядування у двотижневий строк з дня отримання проекту землеустрою, а в разі необхідності здійснення обов'язкової державної експертизи землевпорядної документації — після отримання позитивного висновку такої експертизи — приймає рішення про надання земельної ділянки у користування. Зазначеним рішенням засвідчується згода органу місцевого самоврядування на: 1) затвердження проекту землеустрою; 2) вилучення земельних ділянок у землекористувачів із затвердженням умов вилучення земельних ділянок (у разі необхідності); 3) надання земельної ділянки особі у користування з визначенням умов її використання і затвердженням умов надання, у тому числі (у разі необхідності)

вимог щодо відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва.

На відміну від попередніх етапів процедури надання земельної ділянки у користування, де передбачена можливість ухвалення органом місцевого самоврядування як позитивного, так і негативного рішення, щодо етапу прийняття рішення про надання земельної ділянки прямо визначений лише перший варіант.

Застосування цієї норми викликає певні непорозуміння між учасниками відповідних організаційно-господарських відносин. Так, ТОВ «А...» отримало дозвіл на розробку проекту землеустрою. Підготовлений на підставі цього дозволу проект землеустрою пройшов процедуру погодження Комісією з питань землеустрою та був переданий для розгляду до Київської міської ради. Але рішення про надання земельної ділянки щодо заявника не приймалося. ТОВ «А...» розпочало користування земельною ділянкою. В результаті планової перевірки дотримання норм земельного законодавства органами контролю дії ТОВ «А...» були кваліфіковані як самовільне зайняття земельної ділянки та прийнято рішення щодо притягнення його до відповідальності. Спір неодноразово переглядався у суді. «Крапку» поставив Вищий господарський суд, який у своїй постанові від 08.09.2010 р. по справі № 40/3 зазначив, що землекористувач реалізував своє право ініціювати отримання земельної ділянки у користування, а розглянути це питання та ухвалити рішення — це обов'язок Київської міської ради. Невиконання останньою зазначеного обов'язку не є підставою для кваліфікації дій ТОВ «А...» самовільним зайняттям земельної ділянки.

Проте з позицією суду важко погодитися. Рішення про надання земельної ділянки не має розглядатися як суто елемент діловодства органу місцевого самоврядування. Воно є необхідною умовою виникнення права землекористувача на перехід до іншого етапу процедури отримання земельної ділянки — укладення договору оренди з органом місцевого самоврядування, який, в свою чергу, є єдиною правовою підставою користування земельною ділянкою. Таким чином, бездіяльність органу місцевого самоврядування щодо прийняття рішення про надання земельної ділянки порушує право землекористувача на легалізацію користування земельною ділянкою та має бути оскаржена у судовому порядку. Водночас невжиття землекористувачем заходів щодо отримання відповідного рішення та користування земельною ділянкою без належних документів (договору з органом місцевого самоврядування, передумовою укладення якого є наявність рішення про надання земельної ділянки) навряд чи може кваліфікуватися як правомірне.

Досить суперечливим є застосування положень щодо змісту рішення про надання земельної ділянки у користування. Так, визнаючи лише один вид такого рішення — позитивний, законодавець у ч. 10 ст. 123 ЗК України визначає підставу відмови у затвердженні проекту землеустрою (його невідповідність вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів), а ч. 11 зазначеної статті — право заявника на оскарження відмови органу місцевого самоврядування у наданні земельної ділянки у користування або залишення клопотання без розгляду. Тобто позитивне в цілому рішення про надання земельної ділянки у користування може мати у своєму складі негативні висновки за окремими сутнісними позиціями — затвердження проекту землеустрою та, власне, надання ділянки. Але чи має орган місцевого самоврядування надавати ділянку у користування, якщо він не згоден з проектом землеустрою щодо неї, у якому визначаються заходи з використання та охорони земель, які планує запровадити землекористувач?

Судова практика та господарська практика з цього приводу неоднозначна. Так, Деріївська сільська рада ухвалила рішення про надання земельної ділянки у користування, при цьому проект землеустрою затвердження не отримав, а відмічалася лише наявність його узгодження Комісією з землеустрою. На підставі наданого рішення був укладений договір оренди земельної ділянки. Справа переглядалася судами неодноразово. Вищий адміністративний суд своєю постановою від 06.12.12 р. по справі № 5013/1243/2 відмінив рішення судів попередніх інстанцій та визнав дії органу місцевого самоврядування з надання земельної ділянки у користування з одночасною відмовою у затвердженні проекту землеустрою неправомірними, а договір оренди, укладений на підставі такого рішення, — недійсним.

Усунення невизначеності щодо змісту рішення про надання земельної ділянки у користування є можливим шляхом наділення органу місцевого самоврядування правом ухвалювати як позитивні, так і негативні рішення або виключенням зі ст. 123 ч. 10, яка визначає підстави відмови у затвердженні проекту землеустрою. Більш прийнятним виявляється другий варіант з наступних міркувань. Відповідність місця розташування земельної ділянки вимогам законів, містобудівної документації, схемам землеустрою тощо перевіряється органом місцевого самоврядування під час вирішення питання щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою. Відповідність змісту розробленого проекту нормам законодавства перевіряє Комісія з землеустрою, а ступінь екологічної прийнятності встановлюється екологічною експертизою (у рамках вищезапропонованої моделі проходження документації з землеустрою). За таких умов додаткова перевірка з зазначених питань, яка здійснюється органом місцевого самоврядування, уявляється зайвою.

-
1. Устименко В. А. Юридичні факти у земельних орендних відносинах / В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов / Экономика-правовые исследования в XXI веке: правовое обеспечение использования природных ресурсов в хозяйственной деятельности: материалы Третьей междунар. науч.-практ. интернет-конф. (г. Донецк, 27 окт.–5 нояб. 2009 г.) / науч. ред. В. К. Мамутов; НАН Украины. Ин-т экономика-правовых исследований. — Донецк: Ноулидж, 2009. — С. 30–34.
 2. Клочай Н. Залишення без розгляду клопотання про продаж земельної ділянки органом місцевого самоврядування / Н. Клочай // Юридичний журнал. — 2006. — № 2. — С. 123–124.
 3. Спасибо-Фатєєва І. Наслідки недійсності правочинів / І. Спасибо-Фатєєва // Вісник господарського судочинства. — 2008. — № 2. — С. 79–86.
 4. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.
 5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
 6. Про державну експертизу землепорядної документації: Закон України № 1808-IV від 17.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 38. — Ст. 471.
 7. Про екологічну експертизу: Закон України № 45/95-ВР від 09.02.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54.