

УДК 349.4–347.232.8

Я. О. Базикіна,

аспірант

*Інститут економіко-правових
досліджень НАН України,
м. Донецьк*

ЩОДО НЕДОЛІКІВ ПОРЯДКУ ПЕРЕДАЧІ МІСЦЕВИМИ РАДАМИ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК У ВЛАСНІСТЬ ГРОМАДЯНАМ

Висвітлено засади правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень щодо передачі земельних ділянок у власність громадянам після останніх законодавчих змін, виявлено проблемні питання у цій сфері. За результатами проведеного дослідження наведено пропозиції, прийняття яких зможе усунути практичні проблеми реалізації місцевими радами своїх повноважень щодо передачі земельних ділянок у власність.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, законодавчі зміни, земельні ділянки комунальної власності, розпорядження землями, безоплатне надання земельної ділянки.

З моменту проголошення незалежності в нашій державі розпочато земельну реформу, яка триває вже більше 20 років, але її досі не завершено. Протягом 2012 р. та першої половини 2013 р. спостерігається найбільша хвиля законодавчих змін у сфері земельних правовідносин. Змін зазнали інститут земель комуналь-

ної форми власності, інститут земельних аукціонів, інститут реєстрації прав на землю тощо. Відбулися і суттєві нововведення в законодавчому регулюванні питання безоплатного надання земельних ділянок у власність громадянам.

© Я. О. Базикіна, 2013

Так, найбільших змін зазнав інститут безоплатної передачі земельних ділянок громадянам у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України 2 липня 2013 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок» [1], який набув чинності 27 липня 2013 р. Прийняття цього закону має докорінно вплинути на реалізацію органами місцевого самоврядування своїх повноважень щодо передачі земельних ділянок у власність громадянам.

Питанню передачі земельних ділянок у власність громадянам присвячено роботи таких вчених, як Н.Д. Когут [2], П. Кулинич [3], А.М. Мірошниченко [4], М.А. Самбор [5], М.В. Шульга [6], В.П. Яніцький [7] та ін. Дані роботи висвітлюють проблемні аспекти передачі земельних ділянок у власність громадянам до набуття чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок». Однак дискусійні питання передачі земельних ділянок у власність громадянам після прийняття вищезазначеного закону майже не висвітлювалися в наукових джерелах. Саме тому обрана тема є актуальною і потребує детального вивчення та дослідження.

Метою статті є висвітлення засад правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень щодо передачі земельних ділянок у власність громадянам після останніх законодавчих змін, виявлення проблемних питань у цій сфері та розробка пропозицій щодо їх усунення.

Так, 27 липня 2013 р. набули чинності зміни, які внесені до ст. 118 Земельного кодексу України [8], щодо порядку безоплатної передачі земельних ділянок у власність громадянам. Верховна Рада України, приймаючи зазначені зміни до законодавства, сподівалася, що вони зможуть удосконалити процедуру відведення земельних ділянок. Однак, на жаль, цього не сталося. Навпаки, прийняття цих законодавчих новел породило правові колізії у сфері реалізації органами місцевого самоврядування повноважень щодо передачі земельних ділянок у власність громадянам і в подальшому призведе до порушень прав і громадян, і відповідних місцевих рад, а також до численних судових тяганин.

Статтею 12 Земельного кодексу України встановлено, що до повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері земельних від-

носин на території сіл, селищ, міст належить, зокрема, розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб.

Згідно зі ст. 116 Земельного кодексу України громадяни набувають права власності земельними ділянками із земель комунальної власності за рішенням органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених цим кодексом.

Набуття права на землю громадянами здійснюється шляхом передачі земельних ділянок у власність.

Відповідно до ст. 122 Земельного кодексу України сільські, селищні, міські ради передають земельні ділянки у власність із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб.

Частиною 6 ст. 118 Земельного кодексу України встановлено, що громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель комунальної власності для ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів у межах норм безоплатної приватизації, подають клопотання до відповідного органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених ст. 122 цього кодексу.

Зазначимо, що органам місцевого самоврядування відповідно до повноважень, визначених ст. 122 цього кодексу, забороняється вимагати додаткові матеріали та документи, не передбачені цією статтею.

У клопотанні зазначаються цільове призначення земельної ділянки та її орієнтовні розміри. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки, погодження землекористувача (у разі вилучення земельної ділянки, що перебуває в користуванні інших осіб) та документи, що підтверджують досвід роботи в сільському господарстві або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі (у разі надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства).

Правовими нормами ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України зазначено, що відповідний орган місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки у власність відповідно до повноважень, визначених ст. 122 цього кодексу, розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні.

Підставою відмови в 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, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок» ч. 6 та 7 ст. 188 Земельного кодексу України зазнали значних змін та редагувань.

Так, попередня редакція ч. 6 ст. 118 Земельного кодексу України визначала, що «до клопотання додаються вкопійовання з кадастрової карти (плану) або інші графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки». Тобто наведена редакція зазначеної правової норми вказувала громадянам хоча б на один із видів графічних матеріалів (вкопійовання із кадастрової карти (плану), які за вибором громадянина можуть бути подані до відповідної ради разом із клопотанням про безоплатне надання земельної ділянки.

Крім того, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок» доповнив ч. 6 ст. 118 Земельного кодексу України реченням такого змісту: «органам місцевого самоврядування, які передають земельні ділянки комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених ст. 122 цього кодексу, забороняється вимагати додаткові матеріали та документи, не передбачені цією статтею».

Вважаємо, що таке нововведення негативно вплине на реалізацію органами місцевого само-

врядування своїх повноважень щодо передачі земельних ділянок у власність.

Так, зі змісту ч. 6 ст. 118 Земельного кодексу України можна зробити висновок, що громадянин, який зацікавлений в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель комунальної власності, повинен подати до відповідної ради такі документи та матеріали:

1) клопотання, у якому зазначено цільове призначення земельної ділянки та її орієнтовні розміри;

2) графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки;

3) погодження землекористувача (у разі вилучення земельної ділянки, що перебуває в користуванні інших осіб);

4) документи, що підтверджують досвід роботи в сільському господарстві або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі (у разі надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства).

Натомість ч. 4 ст. 116 Земельного кодексу України встановлює, що передача земельних ділянок безоплатно у власність громадян у межах норм, визначених цим кодексом, проводиться один раз за кожним видом використання.

Тобто при реалізації своїх повноважень щодо безоплатної передачі земельних ділянок у власність громадянам відповідний орган місцевого самоврядування повинен бути впевнений у тому, що особа, яка звернулася із відповідним клопотанням про передачу їй земельної ділянки у власність, ще не реалізувала своє законне право на безоплатне отримання земельної ділянки. Для цього необхідно подати відповідну довідку. Проте ч. 6 ст. 118 Земельного кодексу України забороняє органам місцевого самоврядування вимагати, зокрема, надання такої довідки.

На нашу думку, наведена законодавча зміна редакції ст. 118 Земельного кодексу України може призвести до ситуацій, коли громадяни будуть по декілька разів реалізовувати своє право на безоплатне отримання земельної ділянки. Оскільки, якщо перевірити, чи приймала раніше рада рішення щодо передачі особі, яка звернулася із клопотанням, земельної ділянки у власність можливо, то перевірити, чи приймали інші ради або відповідні органи виконавчої влади рішення щодо передачі цій особі земельної ділянки у власність, не є можливим. Крім

того, надсилання відповідних запитів потребує значного часу та не входить до повноважень і обов'язків органів місцевого самоврядування.

Новелою є також абзац третій ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України, який встановлює, що у разі якщо в місячний строк із дня реєстрації клопотання відповідний орган місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених ст. 122 цього кодексу, не надав дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивовану відмову у його наданні, то особа, зацікавлена в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель комунальної власності, у місячний строк із дня закінчення зазначеного строку має право замовити розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки без надання такого дозволу, про що письмово повідомляє відповідний орган місцевого самоврядування. До письмового повідомлення додається договір на виконання робіт із землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Вважаємо, що внесення наведених вище змін до законодавства призведе до численних порушень прав як громадян, так і органів місцевого самоврядування.

Статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9] встановлено, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання регулювання земельних відносин.

Відповідно до ч. 5 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сесія ради скликається у міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності – не рідше ніж один раз на місяць.

Із практики діяльності органів місцевого самоврядування вбачається, що сесія ради проводиться один раз на місяць.

Сесія ради проводиться відповідно до затвердженого регламентом порядку. Крім того, для винесення питання на розгляд сесії відповідної ради потрібен тривалий час, оскільки необхідно, перш за все, отримати висновки відповідних профільних виконавчих органів ради щодо можливості чи неможливості відведення земельної ділянки, розробити відповідний проект рішення ради, узгодити його у встановленому регламентом порядку тощо. За таких об-

ставин, як показує практика, органи місцевого самоврядування не завжди можуть у місячний строк із дня подання клопотання щодо відведення земельної ділянки прийняти відповідне рішення. Це підтверджується і численними рішеннями судів про визнання незаконною бездіяльності рад щодо розгляду таких заяв (клопотань). На нашу думку, необхідним є збільшення строку розгляду цих клопотань хоча б до двох місяців.

Натомість Верховна Рада України підмінила компетенцію органів місцевого самоврядування по наданню (відмови у наданні) дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки «мовчазною згодою».

Такі законодавчі зміни суперечать низці правових норм. По-перше, така «мовчазна згода» не узгоджується зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка визначає виключну компетенцію сесії ради з приводу вирішення питань регулювання земельних відносин. По-друге, це не узгоджується зі ст. 12 Земельного кодексу України, згідно з якою саме до компетенції сільських, селищних, міських рад належать повноваження щодо розпорядження землями комунальної власності. Суперечать вищезазначені зміни і п. 10, 11 ст. 118 Земельного кодексу України, які встановлюють, що відмова органу місцевого самоврядування у передачі земельної ділянки у власність або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду. У разі відмови органу місцевого самоврядування у передачі земельної ділянки у власність або залишення заяви без розгляду питання вирішується у судовому порядку.

Таким чином, після внесення вищенаведених змін до ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України будуть траплятися випадки, коли органи місцевого самоврядування не встигнуть у місячний строк прийняти відповідне рішення за результатами розгляду клопотання громадянина про надання земельної ділянки у власність, оскільки таке клопотання може бути подане за декілька днів до сесії ради, а наступна сесія буде проводитися, наприклад, через 35 днів, тобто після закінчення місячного строку на розгляд зазначеного питання. Такий громадянин у цьому випадку має право звернутися до земельнопорядкової організації для розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Проте, як показує практика, декілька громадян майже одночасно можуть звернутися із

заявою про відведення однієї і тієї ж земельної ділянки. У цьому випадку вони усі за «мовчазною згодою» розроблять проект землеустрою щодо відведення однієї земельної ділянки та нададуть його на затвердження сесії ради.

У такому випадку постає питання, щодо якої особи рада має прийняти рішення про затвердження проекту землеустрою та передачу земельної ділянки у власність, а якій відмовити, оскільки на законодавчому рівні це не врегульовано. Після прийняття рішення щодо одного із громадян інший буде вимушений звернутися до суду з приводу оскарження рішення ради або відшкодування витрат, понесених на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Але ж може бути і така ситуація, коли рада не встигла прийняти у місячний строк рішення, громадянин розробив проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність, а передати цю земельну ділянку у власність неможливо через підстави, визначені ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України. І в цьому випадку раді не уникнути судової тяганини, оскільки особа сплатила відповідні кошти за розробку проекту землеустрою і бажає їх повернути.

Висновки. Як бачимо, зміни, внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок», не вдосконалили процедуру відведення земельних ділянок, а суперечать низці нормативних положень.

Така ситуація не кращим чином вплине на розвиток земельних відносин, призведе до негативної практики діяльності органів місцевого самоврядування, значної кількості судових спорів і, як наслідок, до порушення прав громадян і сільських, селищних, міських рад.

Тому вважаємо, що зміни, внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок» до ст. 118 Земельного кодексу України, є необ-

грунтованими і поспішними, а тому підлягають скасуванню.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок: Закон України від 02.07.2013 р. № 366-VII // *Голос України*. – 2013. – № 137.
2. Когут Н.Д. Правове регулювання безоплатної приватизації земель запасу / Н.Д. Когут // *Держава і право*. – 2010. – Вип. 50. – С. 508–514.
3. Кулинич П. Безоплатна приватизація земель в Україні: сучасний стан та перспективи / П. Кулинич // *Землевпорядний вісник*. – 2010. – № 4. – С. 18–20.
4. Мірошниченко А.М. Напрями вдосконалення чинного законодавства України про приватизацію земель / А.М. Мірошниченко // *Землеустрій і кадастр*. – 2007. – № 2. – С. 49–59.
5. Самбор М.А. Специфіка набуття фізичними особами – громадянами України права власності на земельні ділянки шляхом їх безоплатної приватизації / М.А. Самбор // *Адвокат*. – 2010. – № 1 (112). – С. 20–24.
6. Шульга М.В. Питання приватизації земельних ділянок громадянами / М.В. Шульга // *Земельне право України: проблеми теорії та практики*. – 2007. – № 4–5. – С. 47–56.
7. Яніцький В.П. Порядок набуття права приватної власності на земельну ділянку в Україні: монографія / В.П. Яніцький. – К.: Атіка, 2008. – 140 с.
8. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // *Відомості Верховної Ради України*. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Стаття надійшла до редакції 04.10.2013 р.