

УДК 347.235

**Володимир Луць,**доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України,  
завідувач відділу проблем приватного права НДІ приватного права і  
підприємництва НАПрН України,**Петро Лапечук,**провідний науковий співробітник відділу проблем приватного права  
НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України,**Тетяна Попович,**науковий співробітник відділу проблем приватного права  
НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України

## ЗЛОВЖИВАННЯ МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ В УКРАЇНІ

*У статті розглядаються питання зловживань місцевими державними адміністраціями повноваженнями щодо регулювання відносин права власності на земельні ділянки в Україні, питання оренди земельних ділянок та вилучення з користування.*

**Ключові слова:** зловживання повноваженнями, місцеві державні адміністрації, земельні ділянки.

У сучасних умовах, коли вже на законодавчому рівні здійснено розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та місцевих органів самоврядування у сфері земельних відносин, у цілому не може виникати питання щодо права розпорядження (в межах права власності) тими чи іншими земельними ділянками. Але повсякчас виникають ситуації перевищення повноважень різного рівня державними адміністраціями, зумовлені ще чинним до 01.01.2013 р. земельним законодавством, щодо яких суди різних рівнів не можуть дати однозначної відповіді.

Проаналізуємо цивільні справи № 2-877/10 (далі — справа № 1), № 2-1558/11 (далі — справа № 2), що були розглянуті Обухівським районним судом Київської області та щодо яких постановлені рішення від 28.07.2010 р. та 06.12.2011 р. [1; 2].

Основною ланкою виконавчої вертикалі є місцеві державні адміністрації. Вони здійснюють виконавчу владу в областях (обласні державні адміністрації), районах областей, а також у районах Автономної республіки Крим (районні державні адміністрації), містах Київ і Севастополь (міські державні адміністрації), а також у районах

м. Київ. Відповідно до ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [3].

На виконання п. 7 ст. 119 Конституції України у п. «а» ч. 1 ст. 13, п. «а» ч. 1 ст. 16, п. «а» ч. 1 ст. 17 Земельного кодексу було ви-

значено, що місцеві державні адміністрації виконують функції власника землі, тобто розпоряджаються землями державної власності [4].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» принципами, на яких засновується діяльність місцевих державних адміністрацій, є верховенство права і законність, а п. 2 ч. 1 ст. 21 визначає, що місцеві державні адміністрації мають право розпоряджатися землями державної власності відповідно до закону [5].

Як у справі № 1, так і у справі № 2 має місце розпорядження землями, призначеними для культурно-оздоровчих та рекреаційних цілей (справа № 1) та лісгосподарського призначення (справа № 2).

### Справа № 1

06.06.2003 р. було укладено і нотаріально посвідчено приватним нотаріусом Обухівського районного нотаріального округу договір оренди, відповідно до якого Козинська селищна рада надала, а громадянин Н. прийняв у термінове, платне володіння і користування земельну ділянку розміром 36193 кв. м у смт Козин Обухівського району Київської області для культурно-оздоровчих та рекреаційних цілей строком на 49 років. Вказаний договір було зареєстровано в Обухівському районному відділі земельних ресурсів. Цій земельній ділянці загальною площею 3,6193 га, що перебуває у користуванні громадянина Н., було присвоєно кадастрові коди. Договір оренди виконується сторонами, орендар заборгованості по орендній платі за цим договором не має, а тому Рішенням 12-ї сесії Козинської селищної ради XXIV скликання від 18.11.2003 р. було дозволено орендарю розробити проектно-кошторисну документацію для впорядкування території та проведення благоустрою на вказаній вище орендованій земельній ділянці.

Земельна ділянка, надана у користування, перебуває у межах населеного пункту смт Козин відповідно до Генерального плану смт Козин 1998 р., затвердженого рішенням 3-ї сесії XXIII скликання Обухівської районної ради від 18.09.1998 р., та містобудівничого обґрунтування зміни меж смт Козин, розробленим в 2001 р. інститутом «Дніпромісто» і затвердженим 16-ю сесією XXIII скликання Обухівської районної ради від 21.12.2001 р. У той час, коли орендар добросовісно і відкрито здійснює свою діяль-

ність, ці земельні ділянки було передано у власність групі фізичних осіб відповідно до розпоряджень Обухівської районної державної адміністрації Київської області від 21.12.2009 р. На підставі вказаних розпоряджень голови Обухівської районної державної адміністрації було видано державні акти на право власності на земельну ділянку та внесено їх до бази даних АС ДЗК.

Як виявилось у процесі розгляду справи судом, технічна документація щодо земельних ділянок всіх фізичних осіб в архіві управління Держкомзему в Обухівському районі відсутня. Під час розгляду справи суду не було надано доказів оспорювання, скасування або визнання недійсним рішення виконавчого комітету Козинської селищної ради, на підставі якого громадянин Н. було передано в оренду спірну земельну ділянку.

Звернемося до законодавства. Згідно зі ст. 41 Конституції України громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Статтею 125 Земельного кодексу України передбачено, що право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав. Право користування позивача на вказану вище земельну ділянку набуто орендарем правомірно, а саме на підставі відповідного нотаріально посвідченого договору, підстави укладання якого наразі є чинними. Це право користування не припинялось, належним розпорядником землі (Козинською селищною радою) не оспорювалось, таким чином, незаконність його набуття не впливає із закону і не була встановлена судом. Державна реєстрація права оренди була проведена належним чином. За таких обставин право володіння і користування земельною ділянкою громадянином Н. набуто правомірно.

Згідно з ч. 5 ст. 116 Земельного кодексу України надання у користування земельної ділянки, що перебуває у власності або у користуванні, провадиться лише після вилучення (викупу) її в порядку, передбаченому цим Кодексом. У встановленому законодавством порядку (ст. 149 Земельного кодексу України) спірна земельна ділянка із користування громадянина Н. не вилучалась, а відповідне право користування не припинялося, що підтверджується матеріалами справи і не оспорювалось сторонами.

Згідно з пунктами «а», «б» ч. 1 ст. 81 ЗК України громадяни України набувають право власності на земельні ділянки на підставі придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами, безоплатної передачі із земель державної і комунальної власності. Згідно з ч. 1 ст. 154 ЗК України органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування без рішення суду не мають права втручатись у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування, розпорядження належною йому земельною ділянкою або встановлювати не передбачені законодавчими актами додаткові обов'язки чи обмеження.

Згідно з п. 12 Перехідних положень ЗК України в чинній на момент виникнення спірних правовідносин редакції до розмежування земель державної і комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями в межах населених пунктів, крім земель, переданих у приватну власність, здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів — відповідні органи виконавчої влади.

Згідно з ч. 2 ст. 155 ЗК України у разі видання органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування акта, яким порушуються права особи щодо володіння, користування чи розпорядження належною їй земельною ділянкою, такий акт визнається недійсним. Згідно з ч. 2 ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства, або є недоцільними, нееконічними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Згідно зі ст. 50 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, акти інших посадових осіб, які призначаються ними, можуть бути оскаржені в судовому порядку відповідно до закону.

Таким чином, земельну ділянку в оренду громадянину Н. було передано належним уповноваженим органом, належним орендодавцем (Козинською селищною радою), оскільки уповноваженим і належним розпорядником земель у межах населених

пунктів у даному випадку є місцева рада. При цьому розпорядження про виділення землі у приватну власність і видачу державних актів на право власності на земельну ділянку групі фізичних осіб було прийнято не уповноваженим органом (Обухівською райдержадміністрацією).

## Справа № 2

У вересні 2011 р. прокурор в інтересах держави в особі Кабінету Міністрів України, Державного агентства земельних ресурсів України, Державного комітету України із земельних ресурсів, державного підприємства «Київське лісове господарство» звернувся через суд до Київської обласної державної адміністрації, громадянина С. К. та інших осіб для того, щоб визнати незаконними і скасувати розпорядження голови Київської обласної державної адміністрації від 02.11.2007 р. №№ 1143, 1144, 1146, 1149, 1150, 1151, 1154, 1163, 1175, 1176, 1181, 1182, 1193, 1198, 1209 «Про вилучення, зміну цільового призначення та передачу земельної ділянки у власність», якими було затверджено проекти землеустрою щодо припинення користування земельною ділянкою Державним підприємством «Київське лісове господарство», вилучено з постійного користування Державного підприємства «Київське лісове господарство» земельні ділянки площею по 0,99 га (ліси 1 групи), розташовані на території Старобезрадічівської сільської ради Обухівського району Київської області.

Крім того, було змінено цільове призначення земель із лісгосподарського на сільськогосподарське призначення, а ці землі передано у власність групи фізичних осіб, яким 20.12.2007 р. було видано державні акти на право власності на земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства. 27.02.2009 р. Київська обласна державна адміністрація видала розпорядження №№ 128, 129, якими затверджувала проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок зі зміною цільового призначення із сільськогосподарських земель на землі промисловості (для будівництва та обслуговування готельно-ресторанних та торговельних комплексів).

При постановленні рішення суд дійшов висновків, що земельні ділянки незаконно вибули з державної власності без відома розпорядника, а Київська обласна державна адміністрація не була уповнова-

жена на такі дії. Саме тому логічним було повернення в постійне користування Державного підприємства «Київське лісове господарство» земельних ділянок на території Старобезрадічівської сільської ради Обухівського району Київської області площею 10,89 га, визнання недійсними договорів купівлі-продажу земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства на території Старобезрадічівської сільської ради Обухівського району Київської області, визнання недійсними державних актів на право власності на земельну ділянку, визнання за державою в особі Кабінету Міністрів України права власності на земельні ділянки та повернення в постійне користування Державного підприємства «Київське лісове господарство» земельних ділянок на території Старобезрадічівської сільської ради Обухівського району Київської області.

Звернемося до законодавства. Лісовий кодекс України [6] передбачає, що до земель лісгосподарського призначення належать лісові землі, на яких розташовані лісові ділянки, та нелісові землі, зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства (ч. 1 ст. 5). Громадяни та юридичні особи України можуть безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів. Ця площа може бути збільшена в разі успадкування лісів згідно із законом (ч. 1 ст. 12). Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації у межах своїх повноважень здійснюють контроль за додержанням законодавства у сфері лісових відносин та передають у власність, надають у постійне користування для ведення лісового господарства земельні лісові ділянки, що перебувають у державній власності, на відповідній території (ч. 1 ст. 31).

Зміна цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання в цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства, провадиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земельних ділянок у власність або надання у постійне користування відповідно до Земельного кодексу України. У разі

прийняття рішення щодо зміни цільового призначення земельних лісових ділянок обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями таке рішення погоджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Зміна цільового призначення земельних лісових ділянок Кабінетом Міністрів України не потребує погоджень з іншими органами (ст. 57 Лісового кодексу України). За Земельним кодексом України зміна цільового призначення земельних ділянок здійснюється за проектами землеустрою щодо їх відведення. Зміна цільового призначення земельних ділянок державної або комунальної власності провадиться Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про затвердження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та передачу цих ділянок у власність або надання у користування відповідно до повноважень (ст. 20). Порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель є підставою для визнання недійсними рішень органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування про надання (передачу) земельних ділянок громадянам та юридичним особам.

*У цілому, вивчивши матеріали обох справ, можна дійти таких висновків.*

1. Незважаючи на чітке визначення повноважень у сфері розмежування земель державної та комунальної власності повсякчас мають місце протиправні дії керівників місцевої районної та обласної державної адміністрації, які всупереч законодавству видали: а) розпорядження щодо передачі земельних ділянок, що знаходиться у користуванні на праві довістрогової оренди, іншим фізичним особам; б) розпорядження про вилучення окремих земель із масиву земель лісгосподарського призначення.

2. Відповідно до п. 1 ст. 124 Земельного кодексу України «...передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування...». Тому

якщо районна держадміністрація мала сумніви щодо законності договору оренди земельної ділянки, укладеної між громадянином Н. і селищною радою, то вона могла просто переоформити такий договір оренди.

3. Працівники органів земельних ресурсів та державного земельного кадастру чи за браком кваліфікації, чи з умислу приймали неправомочні рішення щодо оформлення права власності та користування земельними ділянками.

4. У діях місцевої районної та обласної державної адміністрації прослідковується поетапна, цілеспрямована та заздалегідь передбачена зміна їх цільового призначення з метою отримати вигоди матеріального характеру. Про це свідчать акти поступового переведення земель лісгосподарського призначення з однієї категорії до іншої (землі лісгосподарського призначення —

землі сільськогосподарського призначення — землі промисловості) для досягнення поставленої мети. Варто також зазначити, що у всі часи для лісового господарства виділялися землі, які не мають цінності для сільського господарства, засолені або такі, що не підлягають рекультивациі чи відновленню. Тут ми бачимо, що землі, які вже не були придатні для сільського господарства, знову віддають для таких потреб. Крім того, на спірних землях були ліси 1-ї категорії, які є основною категорією лісів.

5. Рішення про зміну цільового призначення земель лісгосподарського призначення не погоджувалося з центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, що вже має системний характер і на що слід звернути увагу правоохоронним органам.

#### ПРИМІТКИ

1. Рішення Обухівського районного суду Київської області у справі № 2-877/10 від 28.07.2010 р. [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11139401>.

2. Рішення Обухівського районного суду Київської області у справі № 2-1558/11 від 06.12.2011 р. [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/23698068>.

3. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

4. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3. — Ст. 27.

5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20. — Ст. 190.

6. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 17. — Ст. 99.

**Луць Владимир, Лапечук Петр, Попович Татьяна. Злоупотребление местными государственными администрациями полномочиями относительно регулирования отношений права собственности на земельные участки в Украине.**

*В статье рассматриваются вопросы злоупотреблений полномочиями местными государственными администрациями при регулировании отношений права собственности на земельные участки в Украине, вопросы аренды земельных участков и изъятие из пользования.*

**Ключевые слова:** злоупотребление полномочиями, местные государственные администрации, земельные участки.

**Luts Volodymyr, Lapchuk Petro, Popovych Tetyana. Abuse of powers by local state administrations regarding the regulation of relations of ownership of land in Ukraine.**

*The article deals with the abuse of power by local state administrations in the regulation of relations of ownership of land in Ukraine, the lease of land and removal from use.*

**Key words:** abuse of powers, local state administrations, plots of land.