

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО РОЗГЛЯДУ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

IMPROVEMENT OF LEGISLATION REGARDING CONSIDERATION OF LAND DISPUTES INVOLVING LOCAL GOVERNMENT BODIES DURING THE LEGAL REGIME OF MARTIAL STATE IN UKRAINE

Ліскова А.К., головний спеціаліст
відділу юридичного та організаційного забезпечення
Агрономічна сільська рада

В статті висвітлено актуальну проблему щодо розгляду земельних спорів за участю органів місцевого самоврядування під час дії правового режиму воєнного стану в Україні, що потребує законодавчого врегулювання. Проаналізовано зміни, що були внесені до Земельного Кодексу України, пов'язані з заборонаю сільським, селищним, міським радам під час дії воєнного стану на території України приймати рішення щодо: 1) безоплатної передачі земель комунальної власності у приватну власність, 2) надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі, 3) розроблення такої документації. Вивчено судову практику, встановлено наявність різних правових позицій судів з відповідного питання, що відображаються в рішеннях/постановах та в подальшому, при їх виконанні, створюють проблеми на місцях, зокрема, неможливість виконання органами місцевого самоврядування рішень/постанов судів у зв'язку з доповненням Земельного Кодексу України підпунктом 5 пункту 27 розділу X є передумовою стягнення з органу місцевого самоврядування виконавчого збору за примусове виконання рішення немайнового характеру, що, безумовно, є значним навантаженням на місцевий бюджет. Разом з тим, відмова органу місцевого самоврядування відповідно до підпункту 5 пункту 27 розділу X Земельного Кодексу України, при повторному розгляді заяви громадян про надання дозволів на розробку або затвердження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність для всіх потреб, на виконання рішення/постанов судів, позбавляє громадян ефективного способу відновлення своїх порушених прав. Запропоновано внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України та розширити підстави для зупинення провадження у справі, що визначені у ст. 236 Кодексу адміністративного судочинства України, доповнивши пунктом наступного змісту: «об'єктивної неможливості розгляду цієї справи під час дії воєнного стану на території України».

Ключові слова: орган місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські ради, правовий режим воєнного стану в Україні, зміни до Земельного кодексу України, дозвіл на розроблення технічної документації, проекту землеустрою, зупинення провадження у справі, відстрочення виконання рішення суду.

The article highlights the actual problem of consideration of land disputes with the participation of local self-government bodies during the legal regime of martial law in Ukraine, which requires legislative regulation. The changes made to the Land Code of Ukraine related to the prohibition of village, settlement, and city councils during martial law on the territory of Ukraine to make decisions regarding: 1) free transfer of communally owned lands to private ownership, 2) granting of permits for development of land management documentation for the purpose of such free transfer, 3) development of such documentation. Judicial practice has been studied, it has been established that there are different legal positions of the courts on the relevant issue, which are reflected in the decisions/rulings and subsequently, during their implementation, create problems on the ground, in particular, the impossibility of local self-government bodies to implement the decisions/rulings of the courts in connection with the addition The Land Code of Ukraine, sub-item 5 of item 27 of section X, is a prerequisite for the collection of an executive fee from the local self-government body for the enforcement of a decision of a non-property nature, which, of course, is a significant burden on the local budget. At the same time, the refusal of the local self-government body in accordance with sub-item 5 of clause 27 of section X of the Land Code of Ukraine, upon re-examination of the citizens' application for granting permits for the development or approval of land management projects regarding the transfer of the land plot to ownership for all needs, to comply with court decisions/rulings, deprives citizens of an effective way to restore their violated rights. It is proposed to make changes to the Code of Administrative Procedure of Ukraine and to expand the grounds for stopping the proceedings in the case specified in Art. 236 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, adding a clause with the following content: "the objective impossibility of considering this case during the martial law on the territory of Ukraine."

Key words: local self-government body, village, settlement, city councils, legal regime of martial law in Ukraine, changes to the Land Code of Ukraine, permission to develop technical documentation, land management project, suspension of proceedings in the case, postponement of execution of the court decision.

Введення воєнного стану в Україні указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 року стало підставою для невідкладного внесення змін до чинного законодавства України [1].

Не виключенням став і Земельний кодекс України, до якого з початку дії воєнного стану на території України було внесено певні зміни. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» № 2145-IX від 24.03.2022 року зі змінами, внесеними Законом України № 2698-IX від 19.10.2022 року, Земельний Кодекс України було доповнено підпунктом 5 пункту 27 розділу X, яким заборонено безоплатну передачу земель державної, комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі, розроблення такої документації [2]. Окрім безоплатної передачі земельних ділянок у приватну власність власникам розташованих на таких земельних

ділянках об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), а також безоплатної передачі у приватну власність громадянам України земельних ділянок, переданих у користування до набрання чинності цим Кодексом [3].

Вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин відноситься до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад (п. 34 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [4].

Відповідно до ст. 122 Земельного кодексу України, сільські, селищні, міські ради передають земельні ділянки у власність або у користування із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб [5].

Отже, сільські, селищні, міські ради, як органи місцевого самоврядування, з моменту набрання чинності вищевказаними законодавчими актами, під час дії правового режиму воєнного стану в Україні, не мають права приймати відповідні рішення щодо: 1) безоплатної передачі земель комунальної власності у приватну власність,

2) надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі, 3) розроблення такої документації.

Разом з тим, з метою недопущення обмеження конституційного права особи на судовий захист, під час дії правового режиму воєнного стану в Україні судочинство здійснюється. Аналіз судової практики дозволяє зробити висновок, що станом на сьогоднішній день суди першої та апеляційної інстанцій розглядають земельні спори та приймають відповідні рішення за позовами про визнання протиправними та скасування рішень органів місцевого самоврядування, зокрема, про відмову у наданні громадянам дозволів на розробку або затвердження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність для всіх потреб.

При задоволенні вищевказаних позовів суди, як правило, враховують позицію Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду (Постанова від 13.01.2021, справа № 1340/5638/18) в контексті дискреційних повноважень, відповідно до якої, суд не має права перебирати на себе повноваження, віднесені до компетенції, зокрема, органів місцевого самоврядування, а може лише за наявності достатніх правових підстав визнати рішення неправомірним та скасувати його, а також зобов'язати відповідача з урахуванням висновків суду повторно розглянути відповідне питання та прийняти за наслідками розгляду вмотивоване та обґрунтоване нормами законодавства рішення [6]. Отже, суди, в більшості випадків, своїм рішенням/постановою зобов'язують сільські, селищні, міські ради повторно розглянути заяви громадян про надання дозволів на розробку або затвердження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність для всіх потреб.

Зазначені рішення/постанови судів, з урахуванням вищевказаних змін до Земельного кодексу України на практиці створюють певні проблеми, які потребують законодавчого врегулювання. Адже, відповідно до ч. 5 ст. 124 Конституції України судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України [7]. Проте, сільські, селищні, міські ради, враховуючи підпункт 5 пункту 27 розділу X Земельного кодексу України не мають повноважень виконати рішення суду та прийняти позитивне рішення.

Однак, згідно з ч. 3 ст. 27 Закону України «Про виконавче провадження» за примусове виконання рішення немайнового характеру виконавчий збір стягується в розмірі чотирьох мінімальних розмірів заробітної плати – 26800 грн. з 1 січня 2023 року [8], що є значним навантаженням на місцевий бюджет.

На практиці, сільські, селищні, міські ради, з метою недопущення примусового стягнення за невиконання рішення суду, повторно розглядають заяви громадян про надання дозволів на розробку або затвердження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність для всіх потреб, проте відмовляють відповідним громадянам керуючись підпунктом 5 пункту 27 розділу X Земельного кодексу України.

Не можна не звернути увагу, що в такому випадку, безпосередньо громадяни позбавлені ефективного способу відновлення своїх порушених прав, адже відповідне рішення органу місцевого самоврядування, прийняте на виконання рішення суду, в подальшому потребує додаткового судового оскарження.

Детальний аналіз судової практики свідчить про те, що деякі суди, вирішують відповідну проблему шляхом

конкретизації в результативній частині рішення момент його виконання. Для прикладу, Хмельницький окружний адміністративний суд рішенням від 04.01.2023 по справі № 560/8907/22 зобов'язав Слобідсько – Кульчівцевську сільську раду Кам'янець-Подільського району Хмельницької області розглянути заяву ОСОБА_1 про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства протягом тридцяти календарних днів після закінчення в Україні воєнного стану, прийнявши рішення по суті питання відповідно до наданих повноважень та вимог закону [9]. Хмельницький окружний адміністративний суд рішенням від 03.01.2023 по справі № 560/10177/22 зобов'язав Хмельницьку міську раду повторно, з урахуванням правової оцінки, наданої судом у цьому рішенні, розглянути заяву ОСОБА_1 про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення у власність (безоплатно) земельної ділянки для індивідуального садівництва та у місячний строк після закінчення в Україні воєнного стану за результатами розгляду прийняти рішення відповідно до норм ЗК України [10].

Нааявні і рішення, якими суд окремо в резолютивній частині відстрочує виконання даного рішення, мотивуючи ч. 6 ст. 246 та ст. 378 Кодексу адміністративного судочинства України за власним переконанням. Так, Тернопільський окружний адміністративний суд рішенням від 13.04.2023 по справі № 500/4267/22 частково задовольнив позов та відстрочив виконання рішення суду у зобов'язальній частині до припинення (скасування) воєнного стану в Україні [11].

Проте, слід зазначити, що існують рішення і з протилежною правовою позицією, в яких суд не відстрочує виконання подібних рішень за власним переконанням, а урегулює відповідну колізію шляхом роз'яснення відповідачу щодо можливості, у відповідності до норми ст. 378 Кодексу адміністративного судочинства України, звернутись до суду із заявою про відстрочення або розстрочення виконання рішення до закінчення воєнного стану (Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 20.03.2023 року по справі № 579/339/22) [12].

Остання правова позиція суду, з чим не можна не погодитись, обґрунтовується чітким порядком відстрочення виконання судового рішення, що регламентується ст. 378 Кодексу адміністративного судочинства України. Якщо проаналізувати відповідну статтю, можна дійти висновку, що, по-перше, відстрочення виконання судового рішення можливе лише за заявою сторони, а по-друге, відстрочення виконання судового рішення не може перевищувати одного року з дня ухвалення рішення, ухвали, постанови [13].

Отже, наявність різних правових позицій суду, які відображаються в рішеннях/постановах та в подальшому, при їх виконанні, створюють проблеми на місцях, свідчить про необхідність законодавчих змін з метою врегулювання відповідного питання.

Враховуючи вищевикладений аналіз ст. 378 Кодексу адміністративного судочинства України, правові позиції суду з відповідної категорії судових справ, пропоную внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України та розширити підстави для зупинення провадження у справі, що визначені у ст. 236 Кодексу адміністративного судочинства України, доповнивши пунктом наступного змісту: «об'єктивної неможливості розгляду цієї справи під час дії воєнного стану на території України».

ЛІТЕРАТУРА

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24 березня 2022 р. № 2145-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель : Закон України від 19 жовтня 2022 р. № 2698-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#Text>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
6. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 13.01.2021 у справі № 1340/5638/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94101810>.
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Про виконавче провадження: Закон України від 02 червня 2016 р. № 1404-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 30. Ст. 542.
9. Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду рішенням від 04.01.2023 у справі № 560/8907/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108253627>.
10. Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду рішенням від 03.01.2023 у справі № № 560/10177/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108235190>.
11. Рішення Тернопільського окружного адміністративного суду від 13.04.2023 у справі № 500/4267/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110240337>.
12. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 20.03.2023 року у справі № 579/339/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109655394>.
13. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06 липня 2005 р. № 435-IV / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37, ст. 446.