

АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЩОДО ЗАМІНИ СТОРОНИ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ ОРГАНОМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРИ АДМІНІСТРАТИВНОМУ (ПУБЛІЧНОМУ) ПРАВОНАСТУПНИЦТВІ В ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРАХ

ANALYSIS OF COURT PRACTICE REGARDING REPLACEMENT OF PARTIES IN EXECUTIVE PROCEEDINGS BY A LOCAL GOVERNMENT BODY IN ADMINISTRATIVE (PUBLIC) PROCEEDINGS IN LAND DISPUTES

Ліскова А.К., головний спеціаліст відділу юридичного та організаційного забезпечення
Агрономічної сільської ради

Стаття присвячена висвітленню актуальної проблеми щодо заміни сторони виконавчого провадження на етапі виконання судових рішень в земельних спорах – з Головного управління Держгеокадастру окремої області на орган місцевого самоврядування, відповідну сільську/селищну/міську раду, у зв'язку із передачею земельних ділянок державної власності, що вважаються комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, у комунальну власність. Проаналізовано судову практику, зроблено висновок, що практика з цього питання неоднозначна, а відповідне питання є складним та потребує детального дослідження, адже створює проблеми на місцях для органу місцевого самоврядування. Встановлено, що на сьогоднішній день Верховний Суд формує висновок, що функції держави, які реалізовувалися ліквідованим органом, не можуть бути припинені та підлягають передачі іншим державним органам, за винятком того випадку, коли держава відмовляється від таких функцій взагалі. А публічне правонаступництво органів державної влади є окремим особливим видом правонаступництва, під таким терміном розуміється перехід в установлених законом випадках прав та обов'язків одного суб'єкта права іншому. При цьому обов'язок щодо відновлення порушених прав особи покладається на орган, компетентний відновити такі права, тобто, в даному випадку, на орган місцевого самоврядування – сільські/селищні/міські ради. Проте, для органу місцевого самоврядування, виконання відповідних рішень є значним навантаженням на місцевий бюджет, адже не будучи учасником спірних правовідносин та не створюючи передумов для їх виникнення, сільські/селищні/міські ради зобов'язані виконати відповідні рішення суду, в тому числі сплатити виконавчий збір та мінімальні витрати виконавчого провадження. Враховуючи зазначене, запропоновано здійснювати заміну сторони виконавчого провадження органом місцевого самоврядування в відповідних земельних спорах з встановленням судами обов'язку для Головного управління Держгеокадастру окремої області сплатити виконавчий збір та всі пов'язані з ним витрати в тому числі судовий збір та витрати на правову допомогу.

Ключові слова: орган місцевого самоврядування, сільські / селищні / міські ради, Головне управління Держгеокадастру, заміна сторони виконавчого провадження, публічне правонаступництво.

The article is devoted to highlighting the actual problem of replacing the party to executive proceedings at the stage of execution of court decisions in land disputes – from the Main Department of the State Geocadastr of a separate region to the local self-government body, the corresponding village/village/city council, in connection with the transfer of state-owned land plots that are considered communal property of territorial communities of villages, towns, cities, in communal property. The judicial practice was analyzed, it was concluded that the practice on this issue is ambiguous, and the relevant issue is complex and requires detailed research, because it creates problems on the ground for the local self-government body. It has been established that today the Supreme Court forms a conclusion that the functions of the state, which were implemented by the liquidated body, cannot be terminated and are subject to transfer to other state bodies, except for the case when the state renounces such functions altogether. And public legal succession of state authorities is a separate special type of legal succession, this term means the transfer of the rights and obligations of one subject of law to another in cases established by law. At the same time, the duty to restore the violated rights of a person is entrusted to the body competent to restore such rights, i.e., in this case, to the local self-government body – village/village/city councils. However, for the local self-government body, the implementation of relevant decisions is a significant burden on the local budget, because not being a participant in disputed legal relations and not creating the prerequisites for their occurrence, village/village/city councils are obliged to implement relevant court decisions, including paying executive collection and minimum costs of executive proceedings. Taking into account the above, it is proposed to replace the party to the enforcement proceedings by the local self-government body in the relevant land disputes, with the establishment by the courts of the obligation for the Main Department of the State Geocadastr of a separate region to pay the enforcement fee and all related costs, including court fees and legal aid costs.

Key words: local self-government body, village / settlement / city councils, Main Department of the State Geocajastre, replacement of the party to executive proceedings, public legal succession.

Ключовим етапом передачі державою повноважень у сфері контролю за використанням та охороною земель органам місцевого самоврядування в процесі децентралізації стало прийнято Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» № 1423-IX від 28.04.2021 [1].

Згідно з цим законом розділ X «Перехідні положення» Земельного кодексу України доповнено пунктом 24, відповідно до якого з дня набрання чинності цим пунктом землями комунальної власності територіальних громад вважаються всі землі державної власності, розташовані за межами населених пунктів у межах таких територіальних громад, крім певної категорії земель [2].

Отже, земельні ділянки державної власності, що вважаються комунальною власністю територіальних гро-

мад сіл, селищ, міст переходять у комунальну власність з моменту державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки [1, 2].

Вищевказані зміни є підставою для припинення повноважень Головного управління Держгеокадастру відповідної області щодо розпорядження земельними ділянками, що перейшли у комунальну власність згідно Закону № 1423-IX від 28.04.2021.

Як наслідок, в судовій практиці виникли певні проблеми, що відобразились і на місцях, безпосередньо, в органах місцевого самоврядування.

Зокрема, на момент набрання чинності вищезазначеним законом, судами України було прийнято значну кількість рішень щодо визнання протиправними та скасування наказів Головного управління Держгеокадастру відповідної області та зобов'язання останніх надати громадянам

дозволи на розроблення документації із землеустрою, затвердження такої документації з метою відведення земельної ділянки у власність.

Відповідно до ч. 5 ст. 124 Конституції України судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України [3], разом з тим, Головне управління Держгеокадастру відповідної області, з урахуванням змін, внесених Законом № 1423-IX від 28.04.2021, відповідної правової можливості виконати зазначені рішення суду не має, у зв'язку з передачею повноважень органам місцевого самоврядування.

З метою недопущення примусового виконання рішення немайнового характеру та стягнення виконавчого збору в розмірі чотирьох мінімальних розмірів заробітної плати згідно з ч. 3 ст. 27 Закону України «Про виконавче провадження» (26800 грн. – з 1 січня 2023 року) [4], Головне управління Держгеокадастру створило правову практику подачі в відповідних справах заяв про заміну сторони виконавчого провадження, з проханням замінити сторону у виконавчому провадженні, а саме боржника Головне управління Держгеокадастру відповідної області на орган місцевого самоврядування.

Детальний аналіз судової практики, дозволяє зробити висновок, що практика з цього питання неоднозначна, а відповідне питання є складним та потребує детального дослідження, адже створює проблеми на місцях для органу місцевого самоврядування.

Для прикладу, Сумський окружний адміністративний суд ухвалою від 08.02.2022 по справі № 480/851/21 відмовив в задоволенні заяви Головного управління Держгеокадастру у Сумській області про заміну сторони виконавчого провадження у зв'язку з тим, що, по-перше, Головне управління Держгеокадастру у Сумській області як юридичну особу не припинено та не реорганізовано, а отже, останній є належною стороною виконавчого провадження. А, по-друге, перехід права розпорядження спірною земельною ділянкою до Буринської міської ради Конотопського району Сумської області не може зумовлювати покладання на вказану особу обов'язку виконати рішення суду, оскільки вона не була учасником спірних правовідносин та не створювала передумов для їх виникнення [5].

Аналогічна правова позиція сформована в ухвалі Харківського окружного адміністративного суду 13.03.2023 по справі № 520/7077/21. Зазначено, що позивачем не надано жодного належного доказу на підтвердження того, що Малоданилівська селищна рада Дергачівського району Харківської області є правонаступником Головного управління Держгеокадастру у Харківській області у відносинах, щодо яких виник спір [6].

Слід звернути увагу і на висновки Другого апеляційного адміністративного суду в постанові від 02.07.2023 по справі № 480/2908/21. Суд зазначає, що згідно з ч. 1 ст. 117 Земельного кодексу України, передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність чи навпаки здійснюється за рішеннями відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження землями державної чи комунальної власності відповідно до повноважень, визначених цим Кодексом. Таким чином, моментом з якого земельна ділянка вважається переданою у комунальну власність територіальної громади є дата державної реєстрації права власності останньої на таку земельну ділянку, здійснена на підставі відповідного рішення органів виконавчої влади про передачу земельної ділянки у комунальну власність разом з актом приймання-передачі останньої. А отже, відповідачем не надано жодного належного доказу, що Синівська сільська рада Роменського району Сумської області є правонаступ-

ником Головного управління Держгеокадастру у Сумській області у відносинах, щодо яких виник спір [7].

Разом з тим, наявні і протилежні висновки суду з відповідного питання.

Так, Сумський окружний адміністративний суд ухвалою від 28.03.2023 по справі № 480/2148/21 задовольнив заяву Головного управління Держгеокадастру у Сумській області про заміну сторони виконавчого провадження з боржника Головного управління Держгеокадастру у Сумській області на Юнаківську територіальну громаду Сумського району Сумської області. Суд формує висновок, що функції держави, які реалізовувалися ліквідованим органом, не можуть бути припинені та підлягають передачі іншим державним органам, за винятком того випадку, коли держава відмовляється від таких функцій взагалі. А публічне правонаступництво органів державної влади є окремим особливим видом правонаступництва, під таким терміном розуміється перехід в установлених законом випадках прав та обов'язків одного суб'єкта права іншому. При цьому обов'язок щодо відновлення порушених прав особи покладається на орган, компетентний відновити такі права. Такий підхід про перехід до правонаступника обов'язку відновити порушене право відповідає принципу верховенства права, оскільки метою правосуддя є ефективне поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів [8].

Слід зазначити, що станом на сьогоднішній день відповідна правова позиція закріплена і у висновках Верховного Суду: Постанови Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 16.05.2023 по справі № 480/953/21 [9], від 16.05.2023 по справі № 200/9607/20-а [10].

Проте, для органу місцевого самоврядування, виконання відповідних рішень є значним навантаженням на місцевий бюджет, адже не будучи учасником спірних правовідносин та не створюючи передумов для їх виникнення, сільські/селищні/міські ради зобов'язані виконати відповідні рішення суду, в тому числі сплатити виконавчий збір та мінімальні витрати виконавчого провадження.

Слід відмітити, що в вищевказаних постановках Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду суд зауважує, що правонаступництво у сфері управлінської діяльності органів державної влади (публічне правонаступництво) передбачає повне або часткове передання (набуття) адміністративної компетенції одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого або внаслідок припинення первісного суб'єкта, або внаслідок повного чи часткового припинення його адміністративної компетенції.

Тобто, в даному випадку, враховуючи зміни, внесені до Земельного Кодексу України законом № 1423-IX від 28.04.2021, пов'язані з припинення повноважень Головного управління Держгеокадастру відповідної області щодо розпорядження земельними ділянками, що перейшли у комунальну власність, можна стверджувати про часткове передання адміністративної компетенції Головним управлінням Держгеокадастру органам місцевого самоврядування, разом з тим Головне управління Держгеокадастру відповідної області станом на сьогоднішній день не припинені, не реорганізовані та діють, як окремі юридичні особи.

Отже, враховуючи зазначене, вважаю доцільним здійснювати заміну сторони виконавчого провадження органом місцевого самоврядування в відповідних земельних спорах з встановленням судами обов'язку для Головного управління Держгеокадастру окремої області сплатити виконавчий збір та всі пов'язані з ним витрати в тому числі судовий збір та витрати на правову допомогу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28 квітня 2021 р. № 1423-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text>.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про виконавче провадження: Закон України від 02 червня 2016 р. № 1404-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 30. Ст. 542.
5. Ухвала Сумського окружного адміністративного суду від 08.02.2022 у справі № 480/851/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103173649> (дата звернення: 02.07.2023).
6. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 13.03.2023 у справі № 520/7077/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109498212> (дата звернення: 02.07.2023).
7. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 02.07.2023 по справі № 480/2908/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108994206> (дата звернення: 04.07.2023).
8. Ухвала Сумського окружного адміністративного суду від 28.03.2023 у справі № 480/2148/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110004433> (дата звернення: 04.07.2023).
9. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 16.05.2023 у справі № 480/953/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110893533> (дата звернення: 05.07.2023).
10. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 16.05.2023 у справі № 200/9607/20-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110893533> (дата звернення: 05.07.2023).