

## ОСОБЛИВОСТІ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ У СПОРАХ ІЗ КОЛЕГІАЛЬНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

### THE FEATURES OF THE WAYS TO PROTECT LAND RIGHTS IN DISPUTES WITH COLLEGIAL SUBJECTS OF POWER IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Бойченко І.В., аспірант кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права

*Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

У статті здійснено аналіз теоретичних і практичних проблем застосування способів захисту земельних прав громадян у спорах із колегіальними суб'єктами владних повноважень. Досліджено, що для розуміння особливостей захисту земельних прав громадян у спорах із колегіальними суб'єктами владних повноважень важливим є з'ясування принципів організації їхньої роботи, функціонального навантаження та повноважень у галузі земельних правовідносин. На основі аналізу судової практики зроблено висновок, що, попри встановлений виключно колегіальний порядок вирішення земельних питань для колегіальних суб'єктів владних повноважень, сформувався значний масив судової практики з вирішення земельних спорів, зумовлених його порушенням. Звертається увага на те, що в колегіальних суб'єктах владних повноважень соціальна воля може бути відмінна від волі окремих її членів, наочною демонстрацією чого є процес голосування при прийнятті рішення, і навіть від позиції очільника цього органу. З'ясовано правові наслідки затвердження рішення колегіального суб'єкта владних повноважень, що здійснюється його очільником. Окрема увага приділена питанню захисту земельних прав громадян у спорах із такими колегіальними суб'єктами владних повноважень, як органи місцевого самоврядування у процесі виконання ними владно-розпорядчих функцій у галузі земельних відносин, які мають в основі публічно-правовий характер. Розглянуто ситуацію, коли, здійснюючи владні повноваження, органи місцевого самоврядування виходять за межі, надані їм законом, обґрунтовуючи це необхідністю урахування місцевих умов та обставин. Зроблено висновок про необхідність проведення розмежування між застосуванням способу захисту і способу виконання рішення у земельних спорах із колегіальними суб'єктами владних повноважень. Підсумовано, що безпосередньо впливає на вибір способів захисту земельних прав громадян правова природа колегіальних суб'єктів владних повноважень, зокрема їх конституційно-правовий статус; здійснення ними публічно-владних функцій у галузі земельних правовідносин як діяльності з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань; колегіальна структура, колегіальний спосіб і метод прийняття рішення, солідарна юридична відповідальність за рішення та діяння (дії та бездіяльність).

**Ключові слова:** земельна ділянка, способи захисту земельних прав, колегіальний суб'єкт владних повноважень.

Theoretical and practical problems of application of methods of protection of land rights of citizens in disputes with collegial subjects of power are analyzed in the article. It is investigated that in order to understand the peculiarities of protection of land rights of citizens in disputes with collegial subjects of power, it is important to clarify the principles of organization of their work, functional load and powers in the field of land relations. Based on the analysis of judicial practice, it was concluded that despite the established exclusively collegial procedure for resolving land issues for collegial subjects of power, a significant array of judicial practice for resolving land disputes caused by its violation has been formed. In collegial subjects of power, the social will may be different from the will of its individual members, a clear demonstration of which is the voting process in decision-making, as well as the position of the head of this body. The legal consequences of the approval of the decision of the collegial subject of power, carried out by its head, are defined in the article. Special attention is paid to the issue of protection of land rights of citizens in disputes with such collegial subjects of power as local governments in the process of performing their administrative functions in the field of land relations, which are based on public law. Local governments exercise their powers and go beyond the limits provided by law. They justify this by the need to take into account local conditions and circumstances. A distinction needs to be made between the application of the method of protection and the method of enforcement in land disputes with collegial subjects of power. It is concluded that the choice of ways to protect the land rights of citizens is directly influenced by the legal nature of collegial subjects of power, in particular their constitutional and legal status; implementation by them of public-power functions in the field of land legal relations as activity on performance of the tasks assigned to them by the Constitution or laws of Ukraine; collegial structure, collegial method and method of decision-making, joint and several legal liability for decisions and actions (actions and omissions).

**Key words:** land plot, methods of protection of land rights, collegial subject of power.

**Вступ.** Конституція України 1996 р., визначаючи зміст і спрямованість діяльності держави, заклала правові передумови для участі в адміністративному судочинстві колегіальних суб'єктів владних повноважень, закріпивши у ст. 55 право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Сучасне конституційне положення цілком відповідає вектору розвитку України як правової демократичної держави, що повинна нести відповідальність перед людиною, але, як слушно зазначив ще у 1922 р. А.І. Єлістратов, і це досі не втратило актуальності, «навіть вичерпне законодавче врегулювання відносин між державою й особою не спроможне запобігти порушенню прав громадян представниками державної влади» [1, с. 170]. Оскільки від імені держави виступають органи державної влади, їхні посадові особи, то «державна повинна відповідати за те, що не змогла належним чином забезпечити нормальне функціонування державного апарату, наслідком чого стало порушення прав приватних осіб» [2, с. 110].

Враховуючи, що саме ефективність управлінської діяльності колегіальних суб'єктів владних повноважень створює важливі умови для належної реалізації та захисту земельних прав і свобод громадян, забезпечує виконання покладених на них завдань, і беручи до уваги наявні прогалини у правовому регулюванні, відсутність належно обґрунтованої правової доктрини та розрізненість судової практики у цій сфері, необхідним вважаємо ґрунтовне дослідження способів захисту земельних прав громадян у спорах із колегіальними суб'єктами владних повноважень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Прийняття нормативно-правових актів, які знаменують черговий етап земельної реформи та децентралізацію земельних відносин, зумовлюють підвищений практичний і науковий інтерес до способів захисту земельних прав громадян колегіальними суб'єктами владних повноважень. Значне місце серед наукових розвідок посідають дослідження правового статусу колегіальних суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі А.К. Гасанова,

І.С. Козій, О.М. Михайлова, Ю.І. Цвіркуна та ін. Проблеми вирішення земельно-правових спорів присвячені дисертаційні дослідження С.В. Бакуліної, О.В. Ільницького, Л.В. Лейби. Водночас відсутні комплексні праці, що б висвітлювали застосування способів захисту земельних прав громадян у спорах із колегіальними суб'єктами владних повноважень.

**Мета статті** полягає у здійсненні науково-прикладного аналізу способів захисту земельних прав громадян на основі аналізу судової практики національних судів з урахуванням правового статусу колегіальних суб'єктів владних повноважень у галузі земельних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Для розуміння особливостей захисту земельних прав громадян у спорах із колегіальними суб'єктами владних повноважень необхідне дослідження принципів організації їхньої роботи, функціонального навантаження й повноважень у галузі земельних правовідносин і відповідальності. Правова природа колегіальних суб'єктів владних повноважень, що проявляється в їхніх властивостях, безпосередньо впливає на вибір способів захисту земельних прав громадян.

Колегіальність як форма організаційного устрою колегіального суб'єкта владних повноважень передбачає застосування колегіальних форм роботи при прийнятті рішень, тобто групи осіб, котрі спільно в межах повноважень, узагальнених законодавчо визначеною компетенцією, формують й ухвалюють рішення. Така спільність діянь / рішень тісно пов'язана із питанням кворуму, необхідного для легітимізації діяльності та прийнятого рішення.

Попри встановлений виключно колегіальний порядок вирішення земельних питань для колегіальних суб'єктів владних повноважень, все ж сформувався масив судової практики з вирішення земельних спорів, зумовлених його порушенням. Для прикладу, у справі № 461/2781/17 Верховний Суд встановив, що за зверненням особи до Львівської міської ради про погодження вибору місця розташування земельної ділянки та надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність для будівництва й обслуговування житлового будинку їй була надана листом Управлінням земельних ресурсів Департаменту містобудування Львівської міської ради відповідь, за якою запропонована ним до закріплення земельна ділянка відповідно до плану зонування Шевченківського району м. Львова, затвердженого ухвалою Львівської міської ради від 21 травня 2015 р. № 4657, входить до зони Ж-2 (зона малоповерхової забудови). За ст. 118 ЗК України це є підставою для відмови у наданні земельної ділянки, оскільки свідчить про невідповідність місця розташування земельної ділянки генеральному плану населеного пункту й іншій містобудівній документації.

На думку представників Львівської міської ради, оскільки на етапі, який передусе розгляду питання на пленарному засіданні ради, зокрема перевірки питань і наданих документів, із підготовки проекту ухвали, пояснювальної записки та ін., було встановлено підставу для відмови у наданні дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, не було підстав для подальшого розгляду на сесії ради.

У науковій літературі у визначеннях матеріально-правової природи колегіального суб'єкта публічної адміністрації цілком справедливо акцентується, по-перше, на здійсненні ними організаційно-розпорядчої діяльності, спрямованої на підготовку та впровадження управлінських рішень, надання послуг населенню; по-друге, що діяльність ними здійснюється у формі колективної / групової роботи. [3, с. 144].

На можливість виключно колегіального ухвалення рішення радою як органом місцевого самоврядування вказав і Верховний Суд, чітко зазначивши у своїй Постанові від 30 травня 2019 р. у справі № 461/2781/17, що відсутність рішення ради про надання дозволу або відмову

у наданні дозволу в межах встановленого законом місячного строку свідчить про її протиправну бездіяльність. Способом захисту порушеного права Верховний Суд правомірно визначив зобов'язання відповідача розглянути заяву позивача та прийняти відповідне рішення.

Беручи за основу спосіб прийняття рішення, О.М. Семеній у своєму дисертаційному дослідженні визначає поняття колегіального органу публічної влади шляхом вказівки на спосіб вирішення питання – шляхом колективного обговорення та затвердження рішення на підставі правового акта, який підписується керівником цього органу [4, с. 29].

Важливим є з'ясування правових наслідків затвердження рішення колегіального суб'єкта владних повноважень, що здійснюється його очільником. Визначальною для правової природи колегіального суб'єкта владних повноважень є та обставина, що його соціальна воля відмінна від волі окремих осіб, котрі входять до його складу, тож вони не можуть бути самостійними носіями прав, які належать йому як цілому [5, с. 122].

Як слушно зазначає Ю.І. Цвіркун, колегіальний підхід проявляється в координації діяльності суб'єкта публічної адміністрації, оскільки колегіальне ухвалення рішення означає узгодження і спрямування волі різних осіб на вирішення поставленого питання [6, с. 74].

Так, у справі № 461/11571/15-а було встановлено, що орган місцевого самоврядування (далі – рада) в межах своїх повноважень прийняв ухвалу, згідно з якою затверджено проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки в оренду для будівництва й обслуговування житлового будинку, перевівши із земель, що не надані у власність або користування, та земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення до земель житлової та громадської забудови. Однак міським головою з посиланням на п. 4 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 62 Регламенту ради, ст. 35 ЗК України було внесено зауваження до цієї ухвали та зупинено її дію. Вказано на недоліки при підготовці ухвали та невідповідність законодавству (зокрема ст. 121 ЗК України щодо розмірів безоплатної передачі громадянам земельних ділянок із земель державної або комунальної власності для будівництва й обслуговування жилого будинку в містах, і ч. 4 ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо заборони зміни цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та / або детальному плану території).

Суд першої та апеляційної інстанції ухвалили рішення про задоволення позовних вимог про визнання дій міського голови незаконними, виходячи з того, що міським головою не доведено законності й обґрунтованості оскаржуваних зауважень. Однак Верховний Суд ці рішення скасував.

Правовим питанням цього спору стала оцінка правомірності дій міського голови в галузі земельних відносин. Оцінюючи законність його дій, дослідження потребують такі питання:

1) повноваження міського голови у галузі земельних відносин. До них належать визначені ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема організація ним у законодавчо визначених межах роботи відповідної ради та її виконавчого комітету; участь у прийнятті рішень міської ради, підписання рішень або ж їх зупинення із подальшим внесенням на повторний розгляд. Однак учасником земельних відносин і повноважним суб'єктом на прийняття відповідних рішень у галузі земельних відносин виступає відповідна міська рада як колегіальний суб'єкт. Щодо зупинення рішення ради міським головою, то це повноваження пов'язане з процедурою набрання чинності актів ради і не пов'язане із реалізацією ним владних управлінських функцій у галузі земельних відносин.

Як зазначається у постанові ВС від 23 червня 2020 р. у справі №461/11571/15-а, «необґрунтованість чи недостатня обґрунтованість зауважень міського голови щодо рішення ради не може характеризувати його як протиправне (в розрізі критеріїв, закріплених у ст. 2 КАС України) й уможливити його оскарження та скасування в судовому порядку, а відповідно до ч. 4 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» може бути підставою для їх відхилення та підтвердження радою раніше прийнятого рішення» [7].

Тобто міський голова, зупиняючи дію зазначеної ухвали, фактично лише пропонує раді повторно її розглянути, вказавши на обґрунтовані застереження. Тобто рада повинна повторно розглянути питання, і вже за наслідками повторного розгляду попереднього рішення зацікавлені особи вправі оскаржити відповідне рішення ради.

Як слушно зазначає Т.О. Мацелик, законодавчо надана міському голові можливість «ветування» рішення органу місцевого самоврядування не веде до надання йому статусу окремого самостійного учасника земельних право-відносин [8, с. 79].

2) правова природа зауважень міського голови на ухвалу ради. Оскільки міський голова не наділений повноваженнями у галузі земельних відносин, то й зауваження щодо рішення міської ради із земельних питань за своїм змістом не створюють для учасників таких відносин взаємних прав та обов'язків. Таким чином, зауваження не відповідають поняттю нормативного чи індивідуального акта і, відповідно, не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні КАС України, тож не можуть бути предметом судового оскарження [7].

Подібних висновків дійшов Верховний Суд у постанові від 19 лютого 2020 р. у справі № 2а-2378/11 та у постанові від 13 лютого 2020 р. у справі № 560/495/19.

Отже, в органах державної влади та місцевого самоврядування, які є колегіальними органами, соціальна воля може бути відмінна від волі окремих її членів, наочною демонстрацією чого є процес голосування при прийнятті рішення, і навіть від позиції очільника цього органу.

Таким чином, за з'ясованих обставин справи слід дійти висновку про неправильно обраний спосіб захисту порушеного права. Належним способом захисту може бути визнання бездіяльності ради протиправною та зобов'язання вчинити певні дії або ж у разі прийняття рішення – визнання протиправним і скасування індивідуального акта чи окремих його положень.

Здійснюючи свою діяльність на засадах колегіальності, колегіальні суб'єкти владних повноважень, як впливає з ч. 2 ст. 19 Конституції України, зобов'язані діяти на підставі, у межах та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Як зазначає С.В. Бакуліна, для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень із виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань [9, с. 83].

Як уже зазначалося, ключовим для визначення правової природи спору із колегіальним суб'єктом владних повноважень є виконання ними владно-розпорядчих функцій. Якщо органи державної влади завжди виступають як суб'єкти владних повноважень, то органи місцевого самоврядування отримують такий статус, приймаючи рішення у галузі земельних відносин лише у випадках і за умов, передбачених рішенням Конституційного Суду України від 01 квітня 2010 р. № 10-рп/2010. Тож окремої уваги потребує дослідження питання захисту земельних прав громадян у спорах із такими колегіальними суб'єктами владних повноважень, як органи місцевого самоврядування у процесі виконання ними владно-розпорядчих функцій у галузі земельних відносин, що мають в основі публічно-правовий характер.

Під час реалізації публічно-владних повноважень у галузі земельних відносин органи місцевого самоврядування здійснюють колегіальне прийняття рішень. Як зазначив А.Г. Мельник, правове регулювання земельних відносин здійснюється органами місцевого самоврядування через прийняття відповідних нормативних актів у цій галузі, що встановлюють правила поведінки для суб'єктів земельних відносин на цій території [10, с. 86].

Поширення набула ситуація, за якої, здійснюючи владні повноваження, органи місцевого самоврядування виходять за межі, надані їм законом, обґрунтовуючи необхідністю урахуванням місцевих умов та обставин.

Для прикладу, у справі № 820/4852/17 встановлено, що орган місцевого самоврядування протиправно відмовляв позивачам у затвердженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність зі зміною цільового призначення, мотивуючи свою відмову тим, що пріоритетним і першочерговим є забезпечення земельними ділянками громадян, що постійно (не менше одного року) проживають на території селищної ради (постанова ВС від 30 жовтня 2018 р.).

Прагненням захистити земельні права харків'ян, очевидно, керувалася і Харківська міська рада затвердивши рішенням від 24 грудня 2018 р. № 364/08 «Положення про порядок передачі у власність та (або) надання в оренду громадянам земельних ділянок для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд, обслуговування індивідуальних капітальних гаражів та ведення садівництва», яким встановила додаткові, не передбачені законом умови реалізації права громадян на отримання земельної ділянки у м. Харкові, зокрема обов'язковою передумовою розгляду питання про передачу у власність та (або) надання в оренду громадянам земельних ділянок є включення до загальноміських черговиків на одержання у власність земельної ділянки для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд і надання додаткового пакету документів. Дослідивши обставини справи та пославшись на ст. 118 ЗК України, Верховний Суд дійшов висновку, що Харківська міська рада діяла не у межах свої повноважень, перевищила їх і встановила особливий режим реалізації прав громадян на отримання земельних ділянок у власність у місті Харкові [11].

Як спосіб захисту свого порушеного права позивач обрав зобов'язання відповідача винести на засідання чергової сесії та розглянути його клопотання про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо надання у власність земельної ділянки. Однак, як слушно зазначив Верховний Суд у п. 48 постанови, оскільки Харківська міська рада не розглянула клопотання позивача та не ухвалила жодного рішення по суті, Суд вважає такий спосіб захисту ефективним. Водночас винесення клопотання на засідання чергової сесії є способом виконання рішення, а не способом захисту, тому в цій частині Суд вважав за необхідне обраний позивачем спосіб захисту уточнити. Таким чином, способом захисту у справі правильно визначено визнання протиправною бездіяльністю органу місцевого самоврядування щодо не розгляду клопотання особи про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо надання у власність земельної ділянки та зобов'язання розглянути клопотання. Тож подальших наукових розвідок із наступним втіленням на законодавчому рівні потребує питання проведення чіткого розмежування між застосуванням способу захисту земельних прав і способу виконання рішення.

**Висновки.** Через видання актів нормативного та індивідуального регулювання колегіальні суб'єкти прямо впливають на земельні права, тож дедалі актуальнішим стає питання вдосконалення правового регулювання механізмів захисту прав у разі вчинення дій і прийняття рішень колегіальними суб'єктами, які посягають на права через

невідповідність законодавству та порушення прав. Вибір ефективного способу захисту порушеного права взаємопов'язаний із особливостями правової природи колегіальних суб'єктів владних повноважень, зокрема конституційно-правовим статусом; здійсненням ними публічно-владних функцій у галузі земельних правовідносин як

діяльності з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань; колегіальною структурою, колегіальним способом і методом прийняття рішення, відмінністю між їх соціальною волею та волею окремих осіб, які входять до їх складу, солідарною юридичною відповідальністю за рішення та діяння (дії та бездіяльність).

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Елистратов А.И. Очерк административного права. Москва : Госиздат, 1922. 236 с.
2. Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах / заг. ред. Н. М. Оніщенко ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Юридична думка, 2009. 190 с.
3. Цвіркун Ю.І. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасник справи: концептуалізація поняття. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип.6. С. 139–147.
4. Семеній О.М. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 266 с.
5. Метелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Вид-во Нац.ун-ту ДПСУ, 2013. 342 с.
6. Цвіркун Ю.І. Сутність феномену публічно-правових спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. № 1. Т. 30 (69). С. 69–76.
7. Постанова Верховного Суду від 23 червня 2020 р. у справі № 461/11571/15-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/89977198>.
8. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Вид-во Нац.ун-ту ДПСУ, 2013. 342 с.
9. Бакуліна С.В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів : дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 2018. 207 с.
10. Мельник А.Г. Поняття та сутність правового регулювання земельних відносин, що здійснюється органами місцевого самоврядування. *Теорія та практика інтелектуальної власності*. 2013. № 3. С. 85–90.
11. Постанова Верховного Суду від 06 лютого 2019 р. у справі № 638/20447/14-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75296123>.