

2. Доповідь про стан навколишнього природного середовища у Чернігівській області у 2012 році. – Чернігів : Департамент екології та природних ресурсів Чернігівської обласної державної адміністрації, 2013.– 303 с.

3. Статистичний щорічник України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

## **ПРАВО ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СКАСУВАТИ ВЛАСНЕ РІШЕННЯ ПРО НАДАННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ**

*Савчук О.О., курсант Національної академії СБ України, м. Київ, Україна*

Нажаль, непоодинокими є випадки отримання службовими особами органів місцевого самоврядування неправомірної вигоди шляхом використання наданих їм повноважень або ж надання фізичним чи юридичним особам необґрунтованих переваг підчас прийняття управлінських рішень, зокрема – про надання земельних ділянок. У той же час, під тиском громадськості чи внаслідок прокурорського реагування органи місцевого самоврядування готові скасувати власні – на їх думку, незаконні – акти про надання земельних ділянок громадянам чи юридичним особам. Проте, іноді органи місцевого самоврядування скасовують власні цілком законні акти, тим самим порушуючи права землекористувачів і підриваючи основну засаду раціонального землекористування, гарантовану Конституцією – право власності на землю. Виходячи з цього, мені видалось актуальним питання про таке прав органів місцевого самоврядування та його межі, і я здійснила спробу дати відповідь на питання чи може орган місцевого самоврядування скасувати своє раніше видане рішення, використовуючи практику Верховного Суду.

У справах, які вирішував Верховний Суд України, йшла мова про позови щодо визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку. У постанові від 12 вересня 2012 року розпорядженням голови районної державної адміністрації особі була передана у власність земельна ділянка і, відповідно, згодом виданий державний акт на право власності на цю земельну ділянку. Через деякий час на підставі протесту прокурора це розпорядження було скасовано іншим розпорядженням голови обласної державної адміністрації. Прокурор, вважаючи, що у зв'язку зі скасуванням розпорядження про передачу земельної ділянки у власність, у особи відсутні правові підстави набуття права власності на вказану земельну ділянку, просив визнати державний акт на право власності на земельну ділянку недійсним, посилаючись на ст.ст. 116, 125, 155 Земельного кодексу України. Рішенням районного суду, залишеним без змін ухвалою Апеляційного суду, у задоволенні позову прокурора було відмовлено. Відповідно Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ скаргу прокурора було відхилено. На підставі п.1 ч.1. ст. 355 ЦПК України прокурор подав заяву про перегляд судових

рішень і задоволення своїх вимог у зв'язку з неоднаковим застосуванням одних і тих самих норм матеріального права.

Схожа ситуація спостерігається у постанові Верховного Суду України від 13 лютого 2013 року. Розпорядженням голови міської державної адміністрації особі передано у власність земельну ділянку, на підставі чого був виданий державний акт на право власності на земельну ділянку. Прокурор же, посилаючись на те, що ця земельна ділянка є спірною, і що голова міської державної адміністрації не мав права розпоряджатися нею, просив визнати виданий державний акт на право приватної власності на земельну ділянку недійсним та передати зазначену земельну ділянку у володіння міської ради. Районний суд у своєму рішенні відмовив у задоволенні позову прокурора. Проте апеляційний суд ухвалив нове рішення про задоволення позову. Рішенням судді Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ у відкритті касаційного провадження було відмовлено.

В обох випадках суди касаційної інстанції наголошують на тому, що ст. 140 Земельного кодексу України встановлює перелік підстав припинення права власності на земельну ділянку, а саме: добровільна відмова власника від права на земельну ділянку; смерть власника земельної ділянки за відсутності спадкоємця; відчуження земельної ділянки за рішенням власника; звернення стягнення на земельну ділянку на вимогу кредитора; відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб; конфіскація за рішенням суду; невідчуження земельної ділянки іноземцями та особами без громадянства у встановлених строк у випадках, визначених цим Кодексом. Цей перелік, наголосив суд касаційної інстанції, є вичерпним. Отже, такої підстави припинення права власності, як скасування рішення органу виконавчої влади, на підставі якого було видано державний акт на право власності на земельну ділянку, в Земельному кодексі не передбачено. Скасувати сам державний акт, при цьому власне не скасувавши рішення повноважного органу, також не може бути виходом із даної ситуації, оскільки така дія суперечить закону.

Згідно з абз.1 п.4 рішення КСУ від 16.04.2009 №7-рп/2009 органи місцевого самоврядування приймають нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють дію норм права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію. Отже, винесення рішення про передачу земельної ділянки у власність треба вважати виключно ненормативним актом.

У цих справах має місце та думка, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Таким чином, якщо після прийняття органом рішення для суб'єкта права за цим рішенням виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією його прав та охоронюваних законом інтересів, і такий суб'єкт

заперечує проти їх зміни чи припинення, вказане рішення органу може бути скасоване лише в судовому порядку, якщо буде доведено його незаконність. Прикладом може слугувати рішення органу місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у власність, на підставі якого суб'єкту вже видано державний акт про право власності на земельну ділянку, тобто виникли правовідносини власності. Тобто у випадках, коли рішення органів місцевого самоврядування якимось чином стосуються прав суб'єктів відповідних правовідносин, то ці органи не можуть скасовувати свої ж рішення.

На підтвердження цього судді Верховного Суду України наводять аргументи із справи про скасування актів органів місцевого самоврядування, що відбулась раніше і відповідну позицію Пленуму Верховного Суду України з постанови «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 16 квітня 2004 року. Якщо ж рішення органу ще не було жодним чином виконане й саме по собі не породило для суб'єкта нових правовідносин, воно може бути скасоване органом, який його видав у межах власних повноважень.

Як в одній, так і в іншій справі, Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України відмовила у задоволенні позовів про перегляд судових рішень на підставі п.1 ст. 355, п.2 ч.1 ст.360-3, ч.1 ст.360-5 ЦПК України. Це свідчить про те, що суд не визнає неоднакового застосування одних і тих самих норм матеріального права у подібних справах, і підстави, які стали причиною перегляду судових рішень, не підтвердилися.

Відповідно до закону «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідний орган в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. І дійсно, низка чинних законів передбачає право органів місцевого самоврядування скасовувати власні рішення. Але не всі й лише за умови наявності певних обставин. Наприклад, рішення сільської, селищної, міської ради в 5-денний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою та внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути своє рішення. Якщо вона відхилить зауваження й підтвердить попереднє рішення 2/3 депутатів від загального складу ради, воно набере чинності (ч.4 ст.59 закону).

На мою думку, все ж таки мають місце такі випадки, коли місцева державна адміністрація може самостійно скасувати своє розпорядження, якщо нею було встановлено, що це розпорядження прийнято з порушенням вимог чинного законодавства. Існує рішення Конституційного суду України про право органів місцевого самоврядування скасовувати власні акти, по аналогії ним можуть користуватись і органи виконавчої влади. У низці законів України також передбачено право органів місцевого самоврядування скасовувати та самостійно змінювати свої рішення. Так, у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» органу місцевого самоврядування надано право за його ж ініціативою переглянути, зупинити дію та скасувати власний регуляторний акт (ч.1,2 ст.11). У Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною

земель» визначено право органів місцевого самоврядування привести у відповідність із законодавством прийняті ними рішення з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель (абзац 2 п.6 ст. 6), тобто змінити власні акти. Згідно із Законом України «Про основи містобудування» сільські, селищні, міські ради уповноважені затверджувати місцеві правила забудови окремих частин населених пунктів та вносити в них зміни за поданням спеціально уповноважених органів містобудування та архітектури (ч.2 ст. 12, ч.5 ст. 17). Відповідно до положень Конституції України та Законів України можна вважати, що за органами місцевого самоврядування законодавцем закріплюється право на зміну та скасування власних рішень. Таке право впливає із конституційного повноваження органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Щодо вичерпного характеру переліку підстав припинення права на землю в ст. 140 ЗК, вважаю, що він стосується тільки прав на землю, набутих у встановленому порядку і без порушень закону. Якщо ж хтось набув земельну ділянку не в передбаченому законом порядку, наприклад – на підставі незаконного розпорядження органу місцевого самоврядування, його право власності на цю земельну ділянку може бути припинене навіть у тому випадку, коли наявна підстави для такого припинення не визначена у ст. 140 ЗК.

Тут також може використовуватись давній римських постулат «Той, що має право на більше, має право і на менше», тобто той орган, що видає акти, має право їх скасовувати, змінювати, визнавати такими, що втратили чинність.