

*Ліскова Альона Костянтинівна,
головний спеціаліст відділу юридичного
та організаційного забезпечення
Агрономічної сільської ради*

АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЩОДО ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРАХ

У статті досліджено судову практику щодо дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в земельних спорах. Проаналізовано правові позиції Верховного Суду, виявлено, що науковим висновком Верховного суду визначаються критерії судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень, межі та поняття дискреційних повноважень. Водночас відповідне законодавче закріплення відсутнє, як наслідок, – у судовій практиці наявна низка проблемних питань, пов'язана з дискреційними повноваженнями органів місцевого самоврядування в земельних спорах, які, зі свого боку, є найпоширенішими та найбільш проблемними питаннями, адже відповідні рішення є актами індивідуальної дії та стосуються конкретних осіб.

За результатами проведеного аналізу судової практики зроблено висновок про наявність різних правових позицій Верховного Суду щодо дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування на сьогодні. Досліджено правову позицію Верховного Суду, яка містить найбільш конкретні висновки для органу місцевого самоврядування та повинна враховуватись під час вирішення тотожних спорів, як остання правова позиція. Проаналізовані рішення місцевих судів з тотожних земельних спорів за позовом про визнання протиправним та скасування рішення органу місцевого самоврядування, зобов'язання вчинити певні дії, виявлено, що судами було прийнято різні рішення з тотожних земельних спорів, що в одних випадках породжує фінансові проблеми для органу місцевого самоврядування, в інших – ускладнює можливість обрання особою ефективного способу відновлення порушеного права у відповідній категорії судових справ. Запропоновано виключити п. 34 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та включити відповідний пункт у ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» із забезпеченням створення в сільських, селищних, міських радах виконавчого органу – земельного відділу зі статусом окремої юридичної особи.

***Ключові слова:** дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування, суб'єкт владних повноважень, земельні спори, правові позиції Верховного суду, межі та критерії судового контролю дискреційних повноважень, владна управлінська функція, рішення органу місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Відсутність законодавчого закріплення поняття та меж дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень є передумовою виникнення проблемних питань, пов'язаних із дискреційними повноваженнями органів місцевого самоврядування, зокрема при вирішенні судами земельних спорів щодо оскарження рішення органу місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень займались М. Оніщук, З. Яремак, А. Мілієнко, О. Бухтіяров, І. Бухтіярова та інші. Серед науковців, які вивчали безпосередньо проблеми дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування, можна виділити М. Савчина, О. Боярського, М. Баймуратова. Ці правознавці зробили внесок у визначення поняття, ознак «дискреції» та меж судового контролю за дискрецією суб'єкта владних повноважень органів місцевого самоврядування. Серед важливих пропозицій доцільно виокремити також необхідність включення в текст КАС України словосполучення «дискреційні повноваження», запропонований О. Константиєм [1, с. 233].

Метою наукової статті є аналіз судової практики, зокрема правових позицій Верховного Суду у контексті дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в земельних спорах, формування практичних пропозицій.

Основний текст. Сьогодні дослідженню дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування присвячено безліч наукових праць. Це пов'язано зі складністю відповідного поняття та відсутністю його законодавчого закріплення.

Водночас у судовій практиці сформовано позицію щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. Зокрема, в науковому висновку Верховного суду від 13 квітня 2018 року (Постанова Верховного Суду по справі № 826/3520/15 від 18 липня 2018 року) дискреційне повноваження визначається, як вибір діяти чи бездіяти, а якщо діяти, то у виборі варіанта рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору із будь-ким [2].

Також вищезазначений висновок містить твердження, що дискреційне повноваження надається у спосіб його закріплення в оціночному понятті, та закріплюється обов'язок суб'єкта владних повноважень при реалізації дискреційного повноваження поважати основоположні права особи, додержуватися: конституційних принципів; принципів реалізації відповідної владної управлінської функції; положень власної компетенції та ін. Окремо визначаються критерії судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень [2].

Слід зазначити, що відповідний висновок є основоположним та важливим на доктринальному рівні, адже формує розуміння сутності поняття дискреційних повноважень та дискреції.

Проте не можна не звернути увагу на наявність у правозастосовній практиці низки проблем, що пов'язані з дискреційними повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Земельні питання органів місцевого самоврядування заслуговують на окрему увагу як найбільш проблемні, адже відповідні рішення є актами індивідуальної дії та стосуються конкретних осіб.

Зокрема, до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відноситься вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (п. 34 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3].

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 [4].

Сільські, селищні, міські ради розглядають відповідне клопотання громадян у місячний строк і дають дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надають мотивовану відмову у його наданні (ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України) [4].

Відповідний дозвіл надається або не надається сільськими, селищними, міськими радами у формі рішення, яке відповідно до ч. 2 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» приймається на пленарному засіданні ради більшістю депутатів від загального складу ради [3].

Можна зазначити, що вже на цьому етапі виникають певні проблеми, пов'язані з дискреційними повноваженнями, адже підставою відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проєктів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку (ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України) [4].

Водночас зобов'язати депутатів позитивно проголосувати за відповідний проєкт рішення неможливо. Як наслідок – усі рішення сільських, селищних, міських рад, якими відмовлено у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, оскаржуються в судовому порядку відповідно до ч. 10 ст. 118 Земельного кодексу України [4]. Значна кількість відповідних спорів і однотипність є передумовою їх розгляду здебільшого за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у письмовому провадженні).

Детальний аналіз судової практики свідчить про різні позиції Верховного Суду щодо дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень у земельних спорах, які постійно змінюються та породжують певні проблеми.

Так, у постановках Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27.02.2018 року по справі № 816/591/15-а [5], від 18.10.2018 по справі № 818/1976/17 [6] наявний висновок, що відповідач помилково вважає свої повноваження дискреційними. Відповідач не наділений повно-

важеннями за конкретних фактичних обставин діяти не за законом, а на власний розсуд, зокрема прийняти технічну документацію або ні. Безперечно, правомірним у цьому випадку є лише один варіант поведінки, залежно від фактичних обставин.

Проте в постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11.09.2018 по справі № 816/318/18 суд формує протилежний висновок, що втручанням у дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень може бути прийняття судом рішень не про зобов'язання вчинити дії, а саме прийняття ним рішення за клопотанням заявниці замість суб'єкта владних повноважень. Тобто законодавець передбачив обов'язок суду зобов'язати суб'єкт владних повноважень до правомірної поведінки, а не вирішувати питання, які належать до функцій і виключної компетенції останнього, тому втручання вказаного органу виходить за межі завдань адміністративного судочинства [7].

Слід також звернути особливу увагу на висновок Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду (Постанова від 13.01.2021, справа № 1340/5638/18). Суд зазначає, що до юрисдикції суду в широкому розумінні не входить зобов'язання органу місцевого самоврядування приймати на сесії будь-яке конкретне рішення, оскільки відповідно до чинного законодавства України суд не має права перебирати на себе повноваження, віднесені до компетенції, зокрема, органів місцевого самоврядування. Суд може 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, при цьому суд не може перебирати на себе функцію дозвільного органу, яка не покладена на суд законом [8].

Отже, відповідна правова позиція Верховного Суду (справа № 1340/5638/18, постанова від 13.01.2021) містить найбільш конкретні висновки для органу місцевого самоврядування та повинна враховуватись під час вирішення тотожних спорів, як остання правова позиція, незалежно від того, чи перераховані усі постанови, у яких викладена правова позиція, від якої відступив Верховний Суд (висновки Великої Палати Верховного Суду у справі № 755/10947/17 постанови від 30.01.2019 [8], постанова Верховного Суду по справі № 910/13071/19 від 20.11.2020 [10]).

Однак не можна не зазначити, що не всі місцеві суди під час прийняття рішень враховують вищезазначену правову позицію Верховного Суду. Для прикладу, Дніпропетровський окружний адміністративний суд рішенням від 29.06.2022 по справі № 160/1832/22 зобов'язав Покровську селищну раду Синельниківського району Дніпропетровської області повторно розглянути заяву ОСОБА_1 про затвердження проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки пло-

щею 2,0000 га для ведення особистого селянського господарства, яка розташована на території Катеринівської сільської ради Покровського району Дніпропетровської області (за межами населеного пункту) та надання її у власність, з урахуванням висновків суду у цій справі [11]. Проте Сумський окружний адміністративний суд рішенням від 11.10.2022 року по справі № 480/4769/22 зобов'язав Липоводолинську селищну раду затвердити проєкт землеустрою та передати у власність ОСОБА_1 земельну ділянку площею 2,0000 га, кадастровий номер для ведення особистого селянського господарства за рахунок земель сільськогосподарського призначення комунальної власності, розташованої на території Яснопільщинської сільської ради Липоводолинського району Сумської області [12].

Отже, в першому випадку суд враховує правову позицію Верховного Суду (справа № 1340/5638/18, постанова від 13.01.2021) та зобов'язує лише повторно розглянути відповідне клопотання, в другому випадку суд фактично перебирає на себе функцію дозвільного органу, яка не покладена на суд законом, і зобов'язує селищну раду прийняти конкретне рішення, ігноруючи дискреційні повноваження.

Як наслідок – в органах місцевого самоврядування під час прийняття судом вищевказаного зобов'язального рішення без врахування дискреційних повноважень виникають проблеми практичного характеру, адже у разі, якщо депутати не голосують за відповідне рішення, Державним виконавцем, згідно з ч. 3 ст. 27 Закону України «Про виконавче провадження» [13], виноситься постанова про стягнення виконавчого збору в розмірі чотирьох мінімальних розмірів заробітної плати – 26 800 грн з 1 січня 2023 року [14], що є значним навантаженням на місцевий бюджет.

Водночас прийняття судом рішення щодо зобов'язання органу місцевого самоврядування повторно розглянути клопотання особи позбавляє відповідну особу ефективного способу відновити свої порушені права, на чому наголошували у своїх наукових працях О. Бухтіяров, І. Бухтіярова [15, с. 32], адже повторний розгляд клопотання не гарантує особі позитивного рішення органу місцевого самоврядування, оскільки депутати знову можуть відмовити особі, а відповідне рішення потребує додаткового судового оскарження.

Висновки. Внаслідок аналізу судової практики щодо дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у земельних спорах слід визначити, що станом на сьогодні наявні різні правові позиції Верховного суду з відповідного питання. Встановлено, що правова позиція Верховного Суду (справа № 1340/5638/18, постанова від 13.01.2021) містить найбільш конкретні висновки для органу місцевого самоврядування та повинна враховуватись під час вирішення тотожних спорів як остання правова позиція. Водночас не всі місцеві

суди під час прийняття рішень із земельних спорів враховують вищезазначену правову позицію Верховного Суду, наслідком чого є наявність різних рішень з тотожних справ, що в одних випадках породжує фінансові проблеми для органу місцевого самоврядування, в інших – ускладнює можливість обрання особою ефективного способу відновлення порушеного права у відповідній категорії судових справ.

Враховуючи вищевикладене, доходимо висновку, що колективна форма прийняття рішень щодо земельних питань є неефективною, тому, враховуючи збільшення штату органів місцевого самоврядування, утворення нових виконавчих органів із делегуванням останнім повноважень органів державної влади внаслідок децентралізації, пропонуємо виключити п. 34 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та включити відповідний пункт у ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» із забезпеченням створення в сільських, селищних, міських радах виконавчого органу – земельного відділу зі статусом окремої юридичної особи.

Список використаних джерел

1. Константи́й О. В. Актуальні проблеми сучасного розвитку цивільного, міжнародного морського, господарського та транспортного права. *Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного*. Київ, 2017. С. 228–234.
2. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18.07.2018 у справі № 826/3520/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75382113> (дата звернення: 16.05.2023).
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
5. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27.02.2018 у справі № 816/591/15-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72449250> (дата звернення: 15.05.2023).
6. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18.10.2018 у справі № 818/1976/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77248259> (дата звернення: 16.05.2023).
7. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11.09.2018 у справі № 816/318/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76397703> (дата звернення: 17.05.2023).
8. 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> (дата звернення: 17.05.2023).
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30.01.2019 у справі № 755/10947/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79834955> (дата звернення: 17.05.2023).

10. Постанова Верховного Суду у складі Об'єднаної палати Касаційного господарського суду від 20.11.2020 у справі № 910/13071/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93263303> (дата звернення: 19.05.2023).
11. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 29.06.2022 у справі № 160/1832/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104992237> (дата звернення: 21.05.2023).
12. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 11.10.2022 у справі № 480/4769/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106691154> (дата звернення: 20.05.2023).
13. Про виконавче провадження: Закон України від 02 червня 2016 р. № 1404-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 30. Ст. 542.
14. Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03 листопада 2022 р. № 2710-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>
15. Бухтіяров О. А., Бухтіярова І. Г. Особливості судового розгляду при здійсненні дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень. *Abstracts of XIV International Scientific and Practical Conference USA*. Boston, 2021. С. 27–33.

References

1. Konstantyi, O. V. (2017). Aktualni problemy suchasnoho rozvytku tsyvilnoho, mizhnarodnoho morskoho, hospodarskoho ta transportnoho prava. *Materialy VII Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii Kyivskoi derzhavnoi akademii vodnoho transportu imeni hetmana Petra Konashevycha-Sahaidachnoho*. Kyiv, 228–234.
2. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladii kolehii suddiv Kasatsiinoho administratyvnoho sudu vid 18.07.2018 u spravi № 826/3520/15. *Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75382113> (data zvernennia: 16.05.2023).
3. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR / Verkhovna Rada Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1997. № 24. St. 170.
4. Zemelnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25 zhovtnia 2001 r. № 2768-III / Verkhovna Rada Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2002. № 3–4. St. 27.
5. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladii kolehii suddiv Kasatsiinoho administratyvnoho sudu vid 27.02.2018 u spravi № 816/591/15-a. *Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72449250> (data zvernennia: 15.05.2023).
6. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladii kolehii suddiv Kasatsiinoho administratyvnoho sudu vid 18.10.2018 u spravi № 818/1976/17. *Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77248259> (data zvernennia: 16.05.2023).
7. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladii kolehii suddiv Kasatsiinoho administratyvnoho sudu vid 11.09.2018 u spravi № 816/318/18. *Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76397703> (data zvernennia: 17.05.2023).
8. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladii kolehii suddiv Kasatsiinoho administratyvnoho sudu vid 13.01.2021 u spravi № 1340/5638/18. *Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94101810> (data zvernennia: 17.05.2023).
9. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 30.01.2019 u spravi № 755/10947/17. *Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79834955> (data zvernennia: 17.05.2023).
10. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladii Ob'iednanoi palaty Kasatsiinoho hospodarskoho sudu vid 20.11.2020 u spravi № 910/13071/19. *Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93263303> (data zvernennia: 19.05.2023).

11. Rishennia Dnipropetrovskoho okruzhnoho administratyvnoho sudu vid 29.06.2022 u spravi № 160/1832/22. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104992237> (data zvernennia: 21.05.2023).
12. Rishennia Sums'koho okruzhnoho administratyvnoho sudu vid 11.10.2022 u spravi № 480/4769/22. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106691154> (data zvernennia: 20.05.2023).
13. Pro vykonavche provadzhennia: Zakon Ukrainy vid 02 chervnia 2016 r. № 1404-VIII / Verkhovna Rada Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. № 30. St. 542.
14. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2023 rik: Zakon Ukrainy vid 03 lystopada 2022 r. № 2710-IX. *Verkhovna Rada Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>
15. Bukhtiiarov, O. A., Bukhtiiarova, I. H. (2021). Osoblyvosti sudovoho rozghliadu pry zdiisnenni dyskretyiinykh povnovazhen sub'iektiv vladnykh povnovazhen. *Abstracts of XIV International Scientific and Practical Conference USA*. Boston, 27–33.

Alona Liskova. Analysis of judicial practice regarding the discretionary powers of local self-government bodies in land disputes

The article examines judicial practice regarding the discretionary powers of local self-government bodies in land disputes. The legal positions of the Supreme Court were analyzed, it was found that the scientific opinion of the Supreme Court determines the criteria of judicial control over the exercise of discretionary powers, the limits and concepts of discretionary powers. At the same time, there is no corresponding legislative consolidation, as a result, in judicial practice there are a number of problematic issues related to the discretionary powers of local self-government bodies in land disputes, which, in turn, are the most common and most problematic issues, because the relevant decisions are acts of individual action and concern specific persons.

Based on the results of the analysis of judicial practice, it was concluded that there are different legal positions of the Supreme Court regarding the discretionary powers of local self-government bodies today. The legal position of the Supreme Court was studied, which contains the most specific conclusions for the local self-government body and should be taken into account during the resolution of identical disputes, as the last legal position. The analyzed decisions of local courts on the same land disputes on the claim of recognition as illegal and annulment of the decision of the local self-government body, the obligation to take certain actions, it was found that the courts made different decisions on the same land disputes, which, in certain cases, creates financial problems for of a local self-government body, in others, makes it difficult for a person to choose an effective way to restore the violated right in the relevant category of court cases. It is proposed to exclude Clause 34, Part 1, Art. 26 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» and include the relevant item in Art. 33 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» providing for the creation of an executive body – a land department with the status of a separate legal entity – in village, settlement, and city councils.

Keywords: *discretionary powers of local self-government bodies, subject of power, land disputes, legal positions of the Supreme Court, limits and criteria of judicial control of discretionary powers, powerful management function, decision of the local self-government body.*