

ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ ПРАВО

Чеботарьов О.П.

адвокат,

член Комітету з питань верховенства права

Національної асоціації адвокатів України

ПІДСТАВИ ДЛЯ ВІДМОВИ В НАДАННІ ДОЗВОЛУ НА РОЗРОБКУ ПРОЕКТУ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ЩОДО ВІДВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1].

Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону [1].

Порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами врегульований ст. 118 Земельного кодексу України.

Відповідно до ч. 6 ст. 118 Земельного кодексу України, громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів у межах норм безоплатної приватизації, подають клопотання до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу. У клопотанні зазначаються цільове призначення земельної ділянки та її орієнтовні розміри. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки, погодження землекористувача (у разі вилучення земельної ділянки, що перебуває у користуванні інших осіб) та документи, що підтверджують

досвід роботи у сільському господарстві або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі (у разі надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства). У разі якщо земельна ділянка державної власності розташована за межами населених пунктів і не входить до складу певного району, заява подається до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування, які передають земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу, забороняється вимагати додаткові матеріали та документи, не передбачені цією статтею [2].

Відповідно до абз. 1 ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України, відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу, розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні. Підставою відмови у наданні такого дозволу 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, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку [2].

Системний аналіз наведених норм свідчить про те, що перелік підстав для відмови в наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки визначено абз. 1 ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України. Застосування законодавцем в даній нормі закону такого слова, як «лише» – означає, що наведений перелік підстав є вичерпним, та розширеному тлумаченню не підлягає.

У той же час, згідно правового висновку Верховного Суду, який викладений в п. 71 постанови від 17 грудня 2018 р., по справі № 509/4156/15-а, недодержання вимог щодо змісту клопотання, ненадання належним чином оформлених графічних матеріалів або погодження землекористувача, якщо бажана земельна ділянка не є

вільною, може бути самостійною підставою для відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою.

Даний правовий висновок застосовується судами при розгляді справ. Так, наприклад Сумський окружний адміністративний суд застосував вказаний правовий висновок по справі № 480/4052/20, та відмовив позивачу в задоволенні позовних вимог в зв'язку з тим, що останній не додав до свого клопотання графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки.

Я не погоджуюсь з вказаним висновком Верховного Суду, враховуючи наступне.

Відповідно до ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [1].

Відповідно до ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України [1].

Відповідно до ст. 152-2 Конституції України, рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені [1].

Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України). Це означає, що право приймати закони, вносити до них зміни у разі, коли воно не здійснюється безпосередньо народом (статті 5, 38, 69, 72 Конституції України), належить виключно Верховній Раді України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України) і не може передаватись іншим органам чи посадовим особам. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Конституції України). З наведеного випливає, що Верховна Рада України може змінити закон виключно законом, а не шляхом прийняття підзаконного правового акта [3].

Метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Конституції України) є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади [4].

Поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з

державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля [5].

Метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, зокрема, розмежування повноважень між різними органами державної влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України [6].

Телеологічний аналіз норм Конституції України свідчить про те, що поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, поділ влади є гарантією прав і свобод людини і громадянина. Тому будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, у тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій, порушує гарантії прав і свобод людини і громадянина [7].

На законодавчому рівні не визначено, як повинен діяти суб'єкт владних повноважень в тому випадку, коли заявник не додав до клопотання повний пакет документів, передбачений ч. 6 ст. 118 Земельного кодексу України. Тобто, існує правова невизначеність з цього питання, яку потрібно вирішувати єдиному законодавчому органу в Україні – Парламенту, шляхом прийняття відповідного закону про внесення змін до Земельного кодексу України.

Верховний Суд зробивши вказаний висновок фактично взяв на себе повноваження законодавчого органу, оскільки розширив коло підстав для відмови в наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

На мою думку, результатом висновку Верховного Суду є порушення принципу поділу влади, що призводить до порушень прав громадян.

Таким чином, в теорії існує імперативна норма якою встановлений вичерпний перелік підстав для відмови в наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, а на практиці не все так однозначно.

Список використаних джерел:

1. Конституція України, 28 червня 1996 року.
2. Земельний кодекс України, 25 жовтня 2001 року № 2768-III.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про чинність Закону України «Про Рахункову палату», офіційного тлумачення положень частини другої статті 150 Конституції України, а також частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно порядку виконання рішень Конституційного Суду України (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України) від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів) від 24 червня 1999 року № 6-рп/1999.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016.
7. Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019.