

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:  
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

**БАЗИКІНА Я. О.,**  
аспірант  
(Інститут економіко-правових  
досліджень Національної  
академії наук України)

УДК 349.415

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАХИСТУ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ СВОЇХ ПРАВ У ВИПАДКАХ САМОВІЛЬНОГО  
ЗАЙНЯТТЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ**

У статті розглянуто проблемні питання захисту органами місцевого самоврядування своїх прав у випадках самовільного зайняття земельних ділянок комунальної форми власності. За результатами проведеного дослідження сформульовано пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства України, які нададуть змогу органам місцевого самоврядування самостійно захищати свої порушені права у випадках самовільного зайняття земельних ділянок комунальної форми власності та сприятимуть швидкому й повному їх відновленню.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, земельні ділянки комунальної форми власності, самовільне зайняття земельної ділянки, самоврядний контроль за використанням та охороною земель, захист прав, виконання рішення суду.

В статье рассмотрены проблемные вопросы защиты органами местного самоуправления своих прав в случаях самовольного занятия земельных участков коммунальной формы собственности. По результатам проведенного исследования сформулированы предложения по внесению изменений в действующее законодательство Украины, которые предоставят возможность органам местного самоуправления самостоятельно защищать свои нарушенные права в случаях самовольного занятия земельных участков коммунальной формы собственности и способствовать быстрому и полному их восстановлению.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, земельные участки коммунальной формы собственности, самовольное занятие земельного участка, самоуправленческий контроль за использованием и охраной земель, защита прав, исполнение решения суда.

The article discusses the problematic issues of protection by local government of their rights in cases of unauthorized occupation of land of communal property. According to the survey results as a proposal for amendments to the current legislation of Ukraine, which will enable local authorities to defend their rights violated in cases of unauthorized occupation of land of communal ownership and facilitate their rapid and complete recovery.

**Key words:** local government, land of communal property, unauthorized occupation of land, local government control over land use and protection, protection of rights, enforcement of the judgment.



**Вступ.** Конституція України [1] визнає й гарантує місцеве самоврядування в Україні. Крім того, у статті 145 Основного Закону України закріплено, що «права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку».

Проте незважаючи на вищезазначені конституційні норми, на практиці нерідко порушуються права органів місцевого самоврядування як представників інтересів територіальних громад.

Не є винятком, на жаль, і порушення прав органів місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин. Найбільш поширеним видом порушення прав органів місцевого самоврядування в цій сфері є самовільне зайняття земельних ділянок комунальної форми власності.

Однак як показує практика, не завжди місцеві ради можуть своєчасно й повно відновити свої порушені права та повернути самовільно зайняті земельні ділянки. Це пов'язано, перш за все, з тим, що чинне законодавство України містить ряд недоліків і прогалин, які роблять майже неможливим самостійний захист органами місцевого самоврядування своїх порушених прав та інтересів щодо розпорядження земельними ділянками комунальної форми власності.

Питанню самовільного зайняття земельних ділянок присвячені роботи таких дослідників, як О. Дрозд [2], О. Лугина [3], Р. Мовчан [4], В. Носік [5], Н. Черкаська [6], Ю. Чиж [7], А. Шульга [8] та інші. Проте їх праці стосуються висвітлення питань щодо визначення поняття та встановлення ознак самовільного зайняття земельних ділянок, заходів адміністративної відповідальності за самовільне зайняття земельних ділянок тощо. Питання захисту органами місцевого самоврядування своїх прав у випадках самовільного зайняття земельних ділянок комунальної форми власності залишилось поза увагою науковців. Саме тому обрана тема роботи є актуальною і потребує детального вивчення.

**Постановка завдання.** Метою статті є виявлення й аналіз проблемних питань захисту органами місцевого самоврядування своїх прав у випадках самовільного зайняття земельних ділянок комунальної форми власності, а також розробка відповідних пропозицій щодо їх усунення.

**Результати дослідження.** Відповідно до статті 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [9] самовільне зайняття земельної ділянки – це будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання в користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними.

Із наведеного визначення можна виділити наступні ознаки поняття «самовільне зайняття земельної ділянки»:

1) фактичне використання земельної ділянки. Це може проявлятися в будівництві певних об'єктів на земельній ділянці, її огороженні, розташуванні тимчасових споруд на земельній ділянці для здійснення підприємницької діяльності, здійснення іншої діяльності, яка пов'язана з фактичним володінням земельною ділянкою;

2) органом місцевого самоврядування не приймалось рішення про її передачу у власність або надання в користування (оренду);

3) щодо такої земельної ділянки не вчинявся будь-який правомірний правочин. Такими правочинами можуть бути договір купівлі-продажу, міни, ренти, дарування, спадкування та інші цивільно-правові угоди щодо відчуження права власності на земельну ділянку; договір оренди (суборенди) земельної ділянки тощо.

Статтею 211 Земельного кодексу України встановлено, що громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства, зокрема, за самовільне зайняття земельних ділянок.



Виявити самовільно зайняті земельні ділянки органи місцевого самоврядування можуть у ході здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Для захисту свого порушеного права й повернення самовільно зайнятої земельної ділянки органи місцевого самоврядування повинні звертатися до суду. Так, частиною 3 статті 212 Земельного кодексу України [10] встановлено, що повернення самовільно зайнятих земельних ділянок провадиться за рішенням суду.

Однак на практиці виникають проблеми щодо реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень на здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель через те, що законодавством не встановлено ані порядку, ані вимог до організації і здійснення такого контролю. Крім того, внаслідок цих законодавчих прогалин суди не визнають самоврядний контроль як окремий вид контролю за використанням та охороною земель. Усе це ускладнює реалізацію місцевими радами можливостей захисту своїх порушених прав внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок комунальної форми власності.

Зважаючи на ці проблеми, органи місцевого самоврядування з метою захисту своїх порушених прав і повернення самовільно зайнятих земельних ділянок повинні звертатися до відповідних державних органів для проведення перевірки шляхом здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і встановлення факту самовільного зайняття земельної ділянки.

Проте через недостатність фінансування й обмеженість коштів у місцевих бюджетах органи місцевого самоврядування на підставі матеріалів перевірки за результатами державного контролю за використанням та охороною земель не завжди можуть самостійно звернутися з відповідною позовною заявою до суду через необхідність сплати судового збору відповідно до Закону України «Про судовий збір» [11].

Стаття 5 даного Закону звільняє органи місцевого самоврядування від сплати судового збору лише у випадках подання позовів щодо спорів, пов'язаних із відчуженням земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

У зв'язку з чим органам місцевого самоврядування доводиться найчастіше не самостійно подавати позови про звільнення та повернення самовільно зайнятих земельних ділянок, а звертатися до органів прокуратури, які звільнені від сплати судового збору, із проханням подати такий позов в інтересах відповідної ради. Проте органи прокуратури не завжди погоджуються звертатися до суду з позовними заявами в інтересах місцевої ради.

Такий стан не сприяє своєчасному, швидкому й повному відновленню порушених прав сільських, селищних, міських рад.

Проблемним на практиці є також питання відшкодування шкоди, завданої внаслідок самовільного зайняття земельної ділянки.

Якщо виявити самовільно зайняту земельну ділянку органи місцевого самоврядування можуть у ході здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, то визначити розмір шкоди від самовільного зайняття земельної ділянки місцеві ради не можуть.

Визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу здійснюється відповідно до Методики, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 963 [12].

Пунктом 7 Методики встановлено, що розрахунок розміру шкоди, заподіяної державі, територіальним громадам внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву



(родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу, проводиться Держекоінспекцією та її територіальними органами або Держсільгоспінспекцією та її територіальними органами, а розміру шкоди, заподіяної юридичним і фізичним особам, – територіальними органами Держсільгоспінспекції на підставі матеріалів обстежень земельних ділянок, проведених відповідно до Порядку виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг на платній основі державними органами земельних ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2000 р. № 1619 [13].

Отже, розрахунок розміру шкоди від самовільного зайняття земельної ділянки належить до виключної компетенції відповідних державних органів – Держекоінспекції та Держсільгоспінспекції.

Не менш проблемним є питання виконання рішень судів про зобов'язання звільнити і повернути за належністю самовільно зайняті земельні ділянки комунальної форми власності.

На самовільно зайнятих земельних ділянках, як правило, порушники розташовують будівлі і споруди, малі архітектурні форми, оскільки використовують такі земельні ділянки переважно для здійснення підприємницької діяльності. Тому для повернення самовільно зайнятої земельної ділянки необхідно звільнити її від цих споруд.

Частиною 2 статті 212 Земельного кодексу України визначено, що приведення земельних ділянок у придатний для використання стан, включаючи знесення будинків, будівель і споруд, здійснюється за рахунок громадян або юридичних осіб, які самовільно зайняли земельні ділянки.

Однак у більшості випадків особи, які самовільно зайняли земельні ділянки, не бажають їх звільнити за свій рахунок. У зв'язку із чим органи місцевого самоврядування повинні вжити заходів щодо примусового виконання рішення суду.

Законом України «Про виконавче провадження» [14] встановлено, що виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження та примусове виконання рішень інших органів (посадових осіб) – це сукупність дій органів і посадових осіб, визначених у цьому Законі, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які провадяться на підставах, в межах повноважень та у спосіб, визначених цим Законом, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону та інших законів, а також рішеннями, що відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню.

Примусове виконання рішень покладається на державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України. Примусове виконання рішень здійснюють державні виконавці, визначені Законом України «Про державну виконавчу службу» [15] (далі – державні виконавці).

Відповідно до частини 2 статті 30 Закону України «Про виконавче провадження» державний виконавець зобов'язаний провести виконавчі дії з виконання рішення немайнового характеру у двомісячний строк із дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження. Тобто державний виконавець повинен забезпечити виконання рішення суду щодо звільнення й повернення самовільно зайнятої земельної ділянки протягом двох місяців із дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження.

Проте на практиці не завжди вдається виконати рішення суду про звільнення й повернення самовільно зайнятої земельної ділянки протягом зазначеного строку. Це пов'язано, перш за все, із тим, що боржник у виконавчому провадженні (особа, яка повинна звільнити самовільно зайняту земельну ділянку) в більшості випадків ухиляється від виконання рішення суду.

Тоді перед державним виконавцем постає проблема: для звільнення земельної ділянки необхідно залучити відповідну організацію, яка має ліцензію на проведення демонтажних робіт, забезпечити зберігання речей боржника, які знаходяться на самовільно зайнятій земельній ділянці, тощо. Такі дії потребують затрати значних коштів.



У зв'язку із чим державні виконавці з метою виконання рішення суду звертаються до стягувача (відповідного органу місцевого самоврядування, на користь якого винесено судові рішення) із проханням здійснити авансування витрат на організацію та проведення виконавчих дій.

Так, статтею 42 Закону України «Про виконавче провадження» визначено, що з метою забезпечення провадження виконавчих дій стягувач може за погодженням із державним виконавцем внести на відповідний рахунок органу державної виконавчої служби певну грошову суму для здійснення необхідних витрат або покриття їх частини, якщо інше не передбачено цим Законом.

Відповідно до статті 47 Закону України «Про виконавче провадження» не здійснення стягувачем авансування витрат на організацію і проведення виконавчих дій, авансування яких передбачено цим Законом, незважаючи на попередження державного виконавця про повернення йому виконавчого документа, є підставою для повернення виконавчого документа стягувачу.

Тобто без здійснення такого авансового внеску рішення суду про звільнення й повернення самовільно зайнятої земельної ділянки залишиться, найімовірніше, не виконаним. Однак авансування витрат на організацію і проведення виконавчих дій вимагає від відповідної ради великих затрат: від 10 до 30 тисяч гривень (і навіть більше, залежно від площі самовільно зайнятої земельної ділянки, площі та якості споруд, що розташовані на цій земельній ділянці, тощо). Проте обмеженість коштів у місцевих бюджетах не завжди дозволяє органам місцевого самоврядування витратити такі кошти на примусове виконання рішення суду.

Звичайно, після завершення виконавчого провадження органи місцевого самоврядування мають право на повернення цих коштів, проте для цього необхідно звертатися до суду. Через необхідність сплачувати судовий збір органи місцевого самоврядування будуть вимушені звертатися до органів прокуратури із проханням подати такий позов в їх інтересах.

Крім того, прийняття рішення суду про стягнення на користь ради витрачених на примусове виконання рішення суду коштів не є гарантією реального повернення раді цих коштів, оскільки боржник буде ухилятися від їх повернення.

**Висновки.** Отже, органи місцевого самоврядування, як показує практика, майже не можуть самостійно захистити свої порушені права у разі самовільного зайняття земельних ділянок комунальної власності через низку причин:

- 1) самоврядний контроль за використанням та охороною земель не визнається судами як окремий вид контролю;
- 2) розрахунок розміру шкоди від самовільного зайняття земельних ділянок не належить до компетенції сільських, селищних, міських рад, а є виключною компетенцією відповідних державних органів;
- 3) обмеженість коштів у місцевих бюджетах та необхідність сплати судового збору за звернення з позовами до суду змушує органи місцевого самоврядування звертатися до органів прокуратури, які звільнені від сплати судового збору, із проханням подати позов в їх інтересах;
- 4) рішення суду на користь місцевої ради про звільнення й повернення самовільно зайнятої земельної ділянки на практиці через низку причин дуже складно і проблематично виконати.

Такий стан негативно позначається на розвитку земельних відносин, не сприяє швидкому й повному захисту прав органів місцевого самоврядування на повернення самовільно зайнятих земельних ділянок комунальної власності.

У зв'язку із чим, на нашу думку, необхідно внести відповідні зміни до законодавства України. Так, перш за все, потрібно доповнити Главу 32 Земельного кодексу України «Контроль за використанням та охороною земель» правовими нормами, які б



визначали порядок організації та здійснення самоврядного контролю за використанням й охороною земель, компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері здійснення такого контролю тощо.

Також вважаємо за доцільне під час визначення порядку організації і здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель наділити органи місцевого самоврядування повноваженнями щодо визначення розміру шкоди, яка заподіяна внаслідок самовільного зайняття земель комунальної форми власності.

Крім того, варто внести зміни до Закону України «Про судовий збір», які б передбачали, що органи місцевого самоврядування за звернення до суду з позовами про звільнення й повернення самовільно зайнятих земельних ділянок, відшкодування шкоди, завданої самовільним зайняттям земельної ділянки, а також відшкодування витрат на організацію і проведення виконавчих дій були звільнені від сплати судового збору.

До того ж доцільним було б закласти у фінансування діяльності органів державної виконавчої служби кошти, необхідні для покриття витрат для залучення відповідної організації на здійснення демонтажних робіт під час примусового виконання рішень суду про звільнення й повернення самовільно зайнятих земельних ділянок. Виділення таких коштів із державного бюджету буде сприяти більш швидкому й повному виконанню відповідних судових рішень, усуватиме необхідність здійснення органами місцевого самоврядування авансування витрат на організацію і проведення виконавчих дій.

Внесення запропонованих змін до законодавства надасть органам місцевого самоврядування змогу самостійно захищати свої порушені права у разі самовільного зайняття земельних ділянок та сприятиме швидкому й повному їх відновленню.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72. – Ст. 2598.
2. Дрозд О.Ю. Адміністративна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Дрозд ; Акад. упр. МВС. – К., 2010. – 20 с.
3. Лугина О. Проблеми нормативного визначення терміна «самовільне зайняття земельних ділянок» / О. Лугина // Право України. – 2008. – № 2. – С. 109–111.
4. Мовчан Р.О. «Самовільність» як найважливіша ознака злочину, передбаченого ч. 1 ст. 197-1 КК України / Р.О. Мовчан // Вісник Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2008. – № 4. – С. 99–108.
5. Носік В.В. Самовільне зайняття земельних ділянок: теорія і практика / В.В. Носік // Земельне право України. – 2006. – № 5. – С. 47–58.
6. Черкаська Н.В. Юридичні ознаки та поняття самовільного зайняття земельних ділянок / Н.В. Черкаська, А.І. Пархоменко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1085–1090. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11hmvzd.pdf>.
7. Чиж Ю.В. Самовільне зайняття земельних ділянок як наслідок недосконалості адміністративного та земельного законодавства України / Ю.В. Чиж // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – 2009. – № 4. – С. 119–124.
8. Шульга А.М. Проблеми відповідальності за самовільне зайняття земельних ділянок / А.М. Шульга // Земельне право України. – 2006. – № 1. – С. 63–66.
9. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV // Голос України. – 2003. – № 151.
10. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
11. Про судовий збір : Закон України від 08.07.2011 р. № 3674-VI // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 142.
12. Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільо-



вим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 963 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 55. – С. 31.

13. Про затвердження Порядку виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг на платній основі державними органами земельних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2000 р. № 1619 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 44. – С. 66.

14. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 р. № 606-XIV // Відомості Верховної ради України. – 1999. – № 24.

15. Про державну виконавчу службу : Закон України від 24.03.1998 р. № 202/98-ВР // Відомості Верховної ради України. – 1998. – № 36.

**ГЕОРГІЗОВА І. Л.,**

кандидат політичних наук, доцент  
(Черкаський національний університет  
імені Богдана Хмельницького)

**ЛУБКО І. М.,**

кандидат історичних наук, доцент  
(Черкаський національний університет  
імені Богдана Хмельницького)

**УДК 34(09):347.73**

### **ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ РАДЯНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ НА СЕЛІ (50-ТІ РР. ХХ СТ.)**

У статті проаналізовано нормативно-правове підґрунтя податкової політики держави у 50-ті рр. ХХ ст. Її метою стало встановлення взаємозв'язку між змінами в податковому законодавстві та новим аграрним курсом радянського керівництва. Зроблено висновок про доцільність, ефективність та перспективність лібералізації податкової політики на селі.

**Ключові слова:** податкова політика, сільськогосподарський податок, прибутковий податок, оподаткування, податкова ставка.

В статье проанализирована нормативно-правовая основа налоговой политики государства в 50-е гг. ХХ ст. Ее целью стало установление взаимосвязи между изменениями в налоговом законодательстве и новым аграрным курсом советского руководства. Сделан вывод о целесообразности, эффективности и перспективности либерализации налоговой политики в деревне.

**Ключевые слова:** налоговая политика, сельскохозяйственный налог, подоходный налог, налогообложение, налоговая ставка.

The article analyzes the regulatory basis of tax policy in the 50 years of the twentieth century. Its purpose was to establish the relationship between changes in tax laws and a new agrarian policy of the Soviet leadership. The conclusion about the feasibility, effectiveness and prospects of liberalization of tax policy in the countryside.

**Key words:** tax policy, agricultural tax, income tax, tax, tax rate.

