



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗАХИСТ МАЙНОВИХ ПРАВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Науково-практичне видання



Одеса
2019

Рекомендовано до друку Вченою Радою
Національного університету «Одеська юридична академія»
(протокол № 2 від 28.09.2018 р.)

Рецензенти:

Хохуляк В.В. – суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду, доктор юридичних наук, професор

Савченко Л.А. – віце-президент Київського міжнародного університету, доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України

Рипенко А.І. – директор Одеського науково-дослідного інституту судових експертиз, старший науковий співробітник відділу проблем аграрного, земельного та екологічного права Інституту держави та права ім. В.М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук

Чванкін С.А. – голова Київського районного суду міста Одеси, кандидат юридичних наук, доцент

Автор:

Іванський Андрій Йосипович – заступник начальника Південного офісу Держаудитслужби України, професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України

Іванський А.Й.

I-22 Місцеве самоврядування та захист майнових прав територіальної громади : монографія / А.Й. Іванський. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2019. – 232 с.

ISBN 978-966-916-677-7

В науково-практичному виданні розглядається правовий базис функціонування, взаємодії з іншими суб'єктами влади та подальшого розвитку органів місцевого самоврядування в Україні в особі місцевих громад в умовах сучасної децентралізації влади в державі та суттєвих змін, що відбуваються у правовому полі діяльності органів місцевого самоврядування.

Особлива увага приділяється майну громади, правовим аспектам його набуття, зміни та відчуження, а також різноманітним заходам правового захисту майнових прав громад, з виділенням усього спектру категорій судових справ, що склалися на сьогодні. Автор має багаторічний досвід праці в органах місцевого самоврядування.

Науково-практичне видання містить систематизовані методичні рекомендації з найтисповіших категорій судових справ, в яких приймають участь органи місцевого самоврядування, з прикладами оформлення процесуальних документів.

Праця розрахована на голів, секретарів, старост, співробітників місцевих рад та їх виконавчих органів, широке коло практикуючих юристів в галузі місцевого самоврядування, науковців, працівників правоохоронних органів, суддів, адвокатів, студентів, аспірантів та викладачів.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1.	
СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК	
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ	11
1.1. Історичні передумови виникнення та функціонування місцевого самоврядування в Україні	11
1.2. Основні етапи становлення та розвитку місцевого самоврядування України	14
РОЗДІЛ 2.	
ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ЗАСАДИ	
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	21
2.1. Територіальний устрій та його значення. Територіальна громада	21
2.2. Правова основа місцевого самоврядування. Устав у системі муніципального законодавства	31
2.3. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування	35
2.4. Земля як об'єкт власності територіальної громади	44
2.5. Взаємодія органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства та з місцевими державними адміністраціями	51
2.6. Адміністративний договір як перспективний напрямок правореалізаційної діяльності органів місцевого самоврядування	59

РОЗДІЛ 3.	
ПОЗАСУДОВИЙ ПОРЯДОК ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ ПРАВ	
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	67
3.1. Практика діяльності Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації	67
3.2. Самоврядний контроль за охороною земель	76
РОЗДІЛ 4.	
СУДОВИЙ ПОРЯДОК ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ ПРАВ	
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	81
4.1. Спори щодо нежитлових приміщень	81
4.1.1. Спори щодо визнання недійсними рішень міської ради	81
4.1.2. Спори щодо усунення перешкод у користуванні майном шляхом виселення	83
4.1.3. Спори щодо розірвання договорів оренди приміщень та виселення	87
4.1.4. Спори щодо скасування реєстрації декларацій про готовність об'єкта до експлуатації в порядку реконструкції	88
4.1.5. Спори щодо визнання недійсним договору іпотеки та скасування запису щодо обтяження	94
4.1.6. Спори щодо визнання договорів купівлі-продажу недійсними	96
4.1.7. Спори щодо витребування майна, визнання угод недійсними, скасування реєстрації права власності та виселення	101
4.2. Спори щодо земельних ділянок, які вирішуються в порядку господарської юрисдикції	105

4.2.1. Спори щодо розірвання договору оренди землі у випадку переходу права власності на об'єкт нерухомості	105
4.2.2. Спори щодо розірвання договору резервування	108
4.2.3. Спори щодо внесення змін до договору оренди в частині ціни, з врахуванням змін у нормативну грошову оцінку землі (НГО).	110
4.2.4. Спори щодо поновлення договору оренди на аналогічних умовах	112
4.2.5. Спори щодо стягнення збитків в результаті використання землі без правовстановлюючих документів.	114
4.2.6. Спори щодо визнання бездіяльності протиправною стосовно розробки проекту землеустрою.	117
4.2.7. Спори щодо зобов'язання погоджувати межі земельної ділянки.	122
ВИСНОВКИ	127
ДОДАТКИ	132
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	217

ВСТУП

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) активувало процес децентралізації державної влади в Україні та створення умов для реалізації можливостей, яких надано місцевому самоврядуванню. Охорона і посилення місцевого самоврядування асоціюється із розбудовою демократії в державі, адже цей процес спонукає громадян самостійно вирішувати власні проблеми та захищати інтереси, одночасно звузивши сфери впливу держави на суспільство. Сьогодні місцева влада користується значно більшою довірою, ніж влада центральна: Президенту довіряють 7%, Уряду – 3%, Верховній Раді – 2%, місцевій владі довіряють 12%, експертам і науковцям – 11%. Найвищий рівень довіри має влада у невеликих територіальних громадах селищного чи міського типу, які якраз є становим хребтом першого етапу реформи. (Дані соціологічного опитування, проведеного Радою Європи у грудні 2016 року)¹. Фактично це й зумовлює необхідність зміцнення місцевого самоврядування шляхом здійснення науково-обґрунтованого реформування адміністративно-територіального устрою.

Реформований адміністративно-територіальний устрій повинен стати якісно новим плацдармом для реалізації прав територіальної громади. Практика європейських держав щодо впровадження децентралізованого управління територією свідчить про відсутність можливості прогнозування усіх перешкод, з якими стикається конкретна держава при проведенні реформи адміністративно-територіального устрою. Для українських реформаторів, крім того, необхідно враховувати наявні невдалі спроби у цьому напрямку. Адже основна мета реформи з децентралізації влади це пошук оптимальної моделі балансу владних повноважень та ресурсів для їх виконання між центральними та місцевими органами влади, в тому числі, органами місцевого самоврядування. Іншими словами, це створення комфортного середовища життя для кожного члена територіальної громади, через особисту юридичну та політичну відповідальність посадових

¹ Взято: Ткачук А. Реформа місцевого самоврядування (децентралізація) // The reforms guide / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reformsguide.org.ua/>

осіб органів місцевого самоврядування, правильне розподілення владних повноважень та забезпечення виконання цих повноважень належною кількістю ресурсів.

Ефективність та дієвість організації місцевого самоврядування залежить від принципів його побудови та функціонування. Так, хоча в Україні на теперішній час закріплено трирівневу систему місцевого самоврядування, разом з нею в регіонах функціонує розгалужена система територіальних органів виконавчої влади. Відсутність ефективної взаємодії та незбалансованість владних повноважень між територіальними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування значно знижує результативність діяльності місцевих органів влади щодо вирішення питань місцевого значення та відповідне забезпечення належного стандарту життя населення.

Міжнародними тенденціями децентралізації державної влади, диспропорційністю адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації управління регіонами – спричинено прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Для практичного втілення реформи адміністративно-територіального устрою було прийнято План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні,² та Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року³ якими визначено алгоритм комплексних дій задля досягнення намічених цілей децентралізації та оптимізації місцевого самоврядування.

Для втілення ідеї децентралізації та саморегуляції у правову дійсність Української держави, необхідно враховувати основні чинники, що зумовили якісно відмінний від очікуваного результату регіональних реформ у європейських державах та звернути увагу на правозастосовну практику захисту майнових прав територіальної громади.

² План заходів реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р / Законодавство України (Електронний ресурс). Режим доступу: www.rada.gov.ua

³ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua

В Україні з близько 12 тисяч територіальних громад нараховується більш ніж 6 тисяч громад із чисельністю населення до 3 тисяч (50% від загальної кількості), у тому числі 4,8 тисяч громад (40%) – з чисельністю до 1 тисячі жителів, а 1,1 тисяч громад (9%) – до 500 осіб. У більшості таких громад не створені виконавчі органи в сільських радах, відсутні бюджетні установи і комунальні підприємства. Тобто органи місцевого самоврядування не виконують ефективно законодавчо надані їм повноваження. Безумовно, що такий стан справ спричинено низкою проблем. Одночасно з цим, не останнє місце серед цих чинників займає й професійна необізнаність керівників та посадових осіб органів місцевого самоврядування, що призводить до прийняття економічно помилкових рішень в управлінні майном місцевих громад та до неспроможності здійснити належний правовий захист майна територіальної громади. Зазначене викликає таке негативне явище, як дотаційність великої кількості місцевих громад. За деякими даними дотаційність здійснюється відносно 5,4 тисяч місцевих бюджетів громад (близько 45% від загальної кількості) становить більш ніж 70%, а 483 територіальні громади (4%) на 90% утримуються за рахунок державного бюджету.⁴

Ряд дослідників в Україні наполегливо здійснюють наукові пошуки у галузі визначення оптимальних шляхів реформування місцевого самоврядування⁵, але сучасний стан зазначеного процесу реформ та її наукового і методичного забезпечення не можна визнати цілком задовільним. Не залишаються

⁴ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 рік № 333-р / Законодавство України (Електронний ресурс). – Режим доступу : www.gada.gov.ua

⁵ Астапова Т.О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Астапова Тетяна Олександрівна; Харк. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. – Х., 2010. – 20 с.; Гордєєв О.К. Забезпечення сталого місцевого розвитку: підходи, принципи, складові [Електронний ресурс] / О.К. Гордєєв // Державне будівництво. – 2012. – №2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/index.html> – Назва з екрану; Лис Б.А. Місцеве самоврядування: сучасний стан та перспективи розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/7_NMIW_2009/Economics/42124.doc.htm – Назва з екрану; Серьогін С.М. Теоретичні основи і основні напрямки реформування місцевого самоврядування і децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/29.pdf – Назва з екрану та інші.

осторонь і відповідальні особи керівних та дослідницьких органів Європейського союзу.⁶

Взагалі вітчизняні науковці критично оцінюють стан реформ з децентралізації влади в Україні. Загалом їх результати на сьогодні виглядають наступним чином:

1. Моніторинг реалізації реформи децентралізації в Україні показав незначні фактичні результати її виконання, на цей час досі не створене повноцінне базове законодавство в частині повноважень ресурсів, відповідальності. Крім цього, відсутнє секторальне законодавство, яке необхідне для реалізації реформи (в соціальній сфері, освіті, охороні здоров'я, дерегулюванні промисловості, агропромислового комплексу, сфері послуг, земельних відносин тощо).

2. Основною проблемою є затримка в термінах прийняття, в першу чергу змін до Конституції України, що надалі перешкоджає процесу прийняття інших законодавчих та нормативних документів, необхідних для проведення реформи.

3. Будь-які реформи в Україні необхідно проводити виходячи із потреб та цілей суспільства, чіткого розуміння того, який результат і місце у світовому співтоваристві хоче досягти Україна, що потребує розробки та затвердження комплексної національної стратегії розвитку країни.

4. Досвід децентралізації влади, реформування, організації і функціонування місцевого самоврядування у країнах світу, зокрема Польщі, для імплементації в Україні є позитивним, але дискусійним. Проте копіювання цих систем окремих країн світу не є доцільним, так як не враховує специфіку, індивідуальні особливості та наявний потенціал України та її регіонів.

5. Доцільним є глибоке науково-практичне дослідження світового й українського досвіду, розробка і впровадження науково обґрунтованої власної системи децентралізації влади з урахування історичних, ідеологічних, культурних, соціальних, економічних, географічних та інших особливостей країни, при

⁶ Local and regional government in Ukraine and the development of cooperation between Ukraine and the EU // The report was written by the Aston Centre for Europe-AstonUniversity/<https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/local-regional-government-ukraine.pdf>

цьому, враховуючи кращі світові практики, які результативно можна використовувати.⁷

Зважаючи на викладене, слід зазначити, що обрана тематика дослідження є вельми корисною та актуальною як для вітчизняної правової науки, так і для успішного та конструктивного функціонування органів місцевого самоврядування у цілому. А зазначена проблематика цього напрямку дослідження, обумовлює й завдання автора на дослідження. А саме: розглянути генезис становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні; дослідити фундаментальні засади місцевого самоврядування, наприклад, територіальний устрій та його значення, правову, матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування тощо; виокремити можливості позасудового захисту майнових прав та інтересів територіальних громад; проаналізувати практику діяльності Комісії з питань розгляду скарг на дії державних реєстраторів; дослідити сутність та порядок здійснення самоврядного контролю за охороною земель; висвітлити практику судового порядку захисту майнових прав територіальної громади; надати практичну допомогу по найважливішим категоріям справ, які пов'язанні з захистом майнових справ та інтересів громад, шляхом їх опису та надання примірників процесуальних документів.

Автор має багаторічний досвід праці в органах місцевого самоврядування, Міністерства юстиції України, органах фінансової системи держави та науково – викладацької діяльності, що привертає увагу науковців та практиків до матеріалу дослідження, яке має наукове та практичне значення.

Президент Національного університету
«Одеська юридична академія»
Доктор юридичних наук, академік НАПрНУ,
Заслужений юрист України,
Народний депутат України
Ківалов С.В.

⁷ Ярошенко І.В., Семигуліна І.Б. Проблемні питання реформи децентралізації влади в Україні // Проблеми економіки № 4, 2015, с. 177-187.