

UDC (УДК) 342.9; 349:332.2
JEL Classification: K 11; K 23

Ільницький Олег Володимирович,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка
e-mail: oleg.ilnyskyi@lnu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0001-7343-8810

Ільків Наталія Володимирівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
e-mail: n_ilkiv@ukr.net
ORCID ID: 0000-0002-3182-8391

**ПРАВОВА ПРИРОДА ПОВНОВАЖЕНЬ
ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У ПРИВАТИЗАЦІЙНИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ**

Анотація. Досліджено теоретико-прикладні підходи до визначення правової природи повноважень органів місцевого самоврядування під час прийняття рішення про безоплатну передачу земельної ділянки комунальної власності у власність громадян. Визначено межі повноважень органу місцевого самоврядування та суду у земельних приватизаційних правовідносинах. Обґрунтовано внесення змін до чинного земельного законодавства України для забезпечення ефективного судового захисту права громадян на безоплатну приватизацію земельних ділянок через реальний вплив рішення суду в спірних правовідносинах.

Ключові поняття: дискреційні повноваження, земельна ділянка, рішення суду, право приватної власності на земельну ділянку, приватизація землі.

Ilnyskyi Oleh,

Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Administrative and Financial Law
Lviv Ivan Franko National University
e-mail: oleg.ilnyskyi@lnu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0001-7343-8810

Ilkiv Nataliia,

Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Economic and Legal Disciplines
Lviv State University of Internal Affairs
e-mail: n.v.ilkiv@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-3182-8391

**THE LEGAL NATURE OF AUTHORITIES OF LOCAL GOVERNMENT
IN LAND PRIVATIZATION LEGAL RELATIONS**

Abstract. The decision of the local government body is the basis for the acquisition of the right of private property by Ukrainian citizens on land plot in case of the unpaid acquisition of land from communal land. These decisions are often subject to judicial review. Judicial protection is effective if the decision of a court

actually affects the achievement of the expected benefit. It depends on how the rights and interests of citizens are protected in disputes arising from the use of discretion by local governments. Effective judicial protection of citizens' rights in land privatization relations depends on the determination of the legal nature of the discretion of local government bodies in relation to the exercise of the powers of the courts.

The *purpose* of the article is to investigate certain aspects of legal regulation and to determine the prospects of improving the mechanism of free acquisition of land plots by citizens of Ukraine into private property through the powers of local government bodies and to submit proposals to ensure real judicial protection of citizens' rights.

The paper includes such methods of scientific knowledge as structural, functional and method of complex analysis.

The scientific novelty of the main results of the study is to determine and carry out an analysis of the main legislative acts concerning legal regulation of the court's powers when considering the issue of appealing the decision of a local government authority to refuse permission to develop a project of land plots allotment and when considering the issue of appealing the refusal of a local authority government in the transfer of land plots to the property. The legal nature of the powers of the local government body in the case of free transfer of land plots to citizens is determined.

In order to ensure effective judicial protection of citizens' rights to free privatization of land plots, the court should establish at the legislative level the powers of the court to oblige the defendant to take certain actions. Actions must be taken in a manner determined by law, which can protect or restore the infringed right. The judgment must contain a specific injunction to resolve the dispute on the merits. This will make its impact on disputed legal relations real. Courts should evaluate the decisions of local governments and determine whether the activities of these bodies are in conformity with the constitutional special-permitting principle and beyond their powers.

Key concepts: discretionary powers, land plots, judgment, private ownership of land plots, privatization of land.

DOI 10.32518/2617-4162-2019-3-110-117

Вступ

Набуття права приватної власності громадянами України, зокрема, у разі безоплатної передачі із земель комунальної власності, відбувається на підставі рішення органу місцевого самоврядування про передачу їм земельних ділянок. До органів місцевого самоврядування, уповноважених до прийняття такого рішення, відповідно до законодавчо встановлених їх компетенційних можливостей, належать лише сільські, селищні, міські ради (ч. 1 ст. 122 Земельного кодексу України – далі ЗК України) [1].

Охрещена як безпрецедентна соціальна акція, що здійснюється під час земельної реформи, безоплатна передача земельних ділянок державної та комунальної власності у власність громадян України, що була розпочата ще у 1992 році з прийняттям Закону України від 30.01.1992 «Про форми власності на землю», донині не втратила своєї актуальності. Про це свідчить збереження цього інституту у чинному земельному законодавстві України. Пояснення причини цього явища було здійснено на урядовому рівні у Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, яка попри втрату нею чинності як такої, що не відповідає Конституції України, є неконституційною (Рішення Конституційного Суду № 8-р/2019 від 25.06.2019), точно вказувала, що це є недосягнення основної мети земельної реформи, тобто передачі землі ефективному

власнику та запровадження еколого-економічної моделі господарювання [2].

Звернення громадян із питань реалізації права на одержання земельних ділянок із земель державної і комунальної власності у порядку безоплатної приватизації залишаються найпоширенішими з тих, щодо яких громадяни потребують юридичної допомоги [3]. Як наслідок, рішення органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок у приватну власність у межах норм безоплатної приватизації часто стають предметом судового оскарження. У цьому зв'язку правозастосовча практика актуалізує питання про ефективність отриманого захисту за результатами судового розгляду, зокрема, реальність впливу рішення суду у спірних правовідносинах для досягнення визначеного судом об'єкта права особи. Розв'язок цього питання безпосередньо пов'язаний з вирішенням такої важливої проблеми як застосування судами способів захисту прав, свобод та інтересів громадян у спорах, що виникають із застосування органами місцевого самоврядування дискреції. Зважаючи на широку практику, для ефективного судового захисту прав громадян у земельних приватизаційних відносинах, необхідним є глибинне переосмислення правової природи дискреції органів місцевого самоврядування у взаємозв'язку із реалізацією повноважень судів під час вирішення цієї категорії спорів.

Питання набуття права приватної власності на земельні ділянки неодноразово були

предметом наукових досліджень. Так, особливості набуття права приватної власності на земельні ділянки державної й комунальної власності шляхом безоплатної приватизації досліджувалися такими вітчизняними науковцями як П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, І. О. Костяшкін, М. В. Шульга та ін. Були вони розглянуті на рівні дисертаційних досліджень таким науковцем як В. К. Гуревський, К. О. Дремлюга, Д. О. Ковач, О. С. Комарова, К. О. Настечко, В. П. Яніцький та інші. Однак, у межах цієї статті звернемо увагу на визначення правової природи повноважень органів місцевого самоврядування у земельних приватизаційних відносинах та допустимих способах захисту судами права громадян на безоплатну приватизацію земельних ділянок з урахуванням виявлених та узагальнених проблем судової практики.

Метою статті є дослідження окремих аспектів правового регулювання та визначення перспектив вдосконалення механізму безоплатного одержання земельних ділянок громадянами України у приватну власність крізь призму повноважень органів місцевого самоврядування та надання пропозицій для забезпечення реального судового захисту прав громадян у разі їх порушення.

1. Порядок отримання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки

1.1. Повноваження суду під час розгляду питання щодо оскарження рішення органу місцевого самоврядування про відмову у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки

Набуття громадянами України права приватної власності на земельні ділянки державної та комунальної власності у межах норм безоплатної приватизації для таких цілей як ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів передбачає проходження складної та багатоетапної процедури з законодавчо визначеними на кожному етапі необхідними діями особи та рішеннями відповідних органів.

Першопочатковим і необхідним етапом є ініціювання зацікавленою в отриманні у власність земельної ділянки із земель комунальної власності за проектом землеустрою щодо її відведення особою процесу. Це відбувається шляхом звернення із клопотанням особи про отримання дозволу на розробку проекту зем-

леустрою щодо відведення земельної ділянки. Як реакція на звернення особи за результатами його розгляду обов'язково у місячний термін слідує рішення органу місцевого самоврядування про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивованої відмови в наданні такого дозволу.

Відсутність у законодавстві чіткої відповіді на питання щодо можливості судового оскарження рішення органу місцевого самоврядування про відмову у наданні дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки чи взагалі його відсутність (тобто бездіяльність органу), відобразилося і на формуванні судової практики. Так, первинно Верховний Суд у своїй постанові від 14.03.2018 не визнав дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки рішенням, без якого не може бути реалізоване право на отримання земельної ділянки у власність, належним об'єктом судового оскарження. А відтак, фактично нівелював його значення, вказавши, що навіть протиправна відмова відповідного органу у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки не є наслідком порушення прав та інтересів особи, яка має намір отримати земельну ділянку [4]. Однак, у справі № 509/4156/15-а про визнання незаконним рішення органу місцевого самоврядування, Верховний Суд по-іншому підійшов до цього питання, сформувавши оновлену правову позицію, яка закріплена у постанові від 17.12.2018. Так, відмову органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування в наданні дозволу на розробку проекту землеустрою визнано такою, що фактично створює перешкоди для подальшого позитивного вирішення питання на користь особи, а отже вона є можливим предметом судового оскарження [5]. На обґрунтування цього висновку було використано аргумент, що ухвалення рішення відбувається у результаті певної правової процедури, яка відповідно до ст. 118 ЗК України охоплює сукупність дій відповідних суб'єктів. Будучи взаємопов'язаними та послідовними, всі вони є необхідними для продовження загальної процедури набуття права власності.

Не заперечуючи важливість рішення про надання дозволу для описаної процедури, на що вказав Верховний Суд, слід зауважити, що з відмовою у наданні дозволу слід пов'язувати насамперед факт порушення суб'єктом владних повноважень прав та інтересів особи у певний час чи у майбутньому через перешкодження/унеможливлення здійснення особою свого права на безоплатну приватизацію. Так, у законодавстві відсутні можливості для про-

ходження процедури погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки виготовленого на замовлення заявника, що діє за «принципом мовчазної згоди», та для державної реєстрації відповідної земельної ділянки в Державному земельному кадастрі.

Однак, навіть відзначивши слушність правової позиції про можливість судового оскарження рішення про надання дозволу на розробку проекту відведення чи відмову у наданні, слід вказати, що й у разі отримання позитивного рішення суду заявник, за пануючої на сьогодні судової практики, може претендувати лише на повторний розгляд органом місцевого самоврядування питання про надання дозволу, оскільки ніяких законодавчих вказівок щодо можливості вирішення судом питання по суті немає, й суд не приймає рішення про надання дозволу на розробку проекту відведення.

На практиці суд, встановивши факт порушення в реалізації суб'єктом владних повноважень, у цьому випадку органом місцевого самоврядування, власної компетенції, фактично обмежується лише констатацією порушення. Це зумовлює надання судовому захисту не реального, а формального характеру. Тоді як звертаючись за судовим захистом заявник очікує на відновлення свого порушеного права, що не може здійснитися лише через визнання протиправними дій (бездіяльності) щодо нього.

Зважаючи на те, що суд як орган, який має надати правову оцінку діям суб'єкта владних повноважень під час прийняття того чи іншого рішення та перевірити його відповідність критеріям правомірності, які пред'являються до рішень суб'єктів владних повноважень та які закріплені у ст. 2 КАС України, визначає відповідність діяльності владного суб'єкта Конституції України, законам та спеціально-дозвільним принципам діяльності суб'єктів владних повноважень, то у разі встановлення їх невідповідності судовий захист має здійснювати шляхом спонукання до виконання компетенційного обов'язку легалізувати своїм рішенням чи дією передбачене право особи, хоча це і є певним примусом до реалізації ними своїх повноважень.

Судове оскарження рішень щодо відмови у наданні адміністративних послуг є найпоширенішим і у державах Європейського Союзу. Як зазначають Сірдин Р. та Стройнк Ф. (Seerden R., Stroink F., 2012) серед них проблемним аспектом залишається співвідношення повноважень адміністративного суду під час розгляду справи та дискреційними повноваженнями суб'єктів надання таких послуг [6, с. 33].

Ще у постанові Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 «Про практику

застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» (п. 7) зазначалося, що під час розгляду справ за позовами до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування в разі незгоди з рішеннями з питань, віднесених у галузі земельних відносин до їх компетенції, зокрема, про відмову в наданні дозволу на розроблення проекту відведення земельної ділянки, суд за наявності підстав для задоволення позову визнає рішення такого органу недійсним і зобов'язує його залежно від характеру спору виконати певні дії, передбачені його компетенцією (або не вчиняти чи припинити їх), на захист порушеного права, як цього вимагає законодавство, або надає право позивачеві вчинити певні дії для усунення порушень його права [7]. Однак положення постанови мають дуже обмежений характер, зважаючи на вичерпний перелік випадків прийняття судами таких рішень, з вказівкою, що «в інших випадках суд не може вирішувати питання, віднесені до компетенції органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування».

Незважаючи на те, що з утвердженням адміністративної юстиції, її завдання та конститутивні ознаки змінили вектор можливого правозахисту, тривалі дискусії щодо природи дискреції органів місцевого самоврядування під час управління землями комунальної власності, зокрема у наведених відносинах, залишається у більшості актуальним проголошений «обережний» підхід судів до вирішення цієї категорії спорів.

1.2. Повноваження органу місцевого самоврядування на етапі надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки

У пошуку ефективних механізмів захисту прав суди вдаються до формулювання власних позицій. Показовою у цьому плані є ухвала Вищого адміністративного суду України від 19.05.2016 у справі № К/800/32729/15. Так, орган місцевого самоврядування було зобов'язано надати дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Попри аргументи відповідача з приводу того, що надання дозволу є його виключною компетенцією та дискреційними повноваженнями, ВАС в ухвалі зазначив, що спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним та таким, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання, або неналежного виконання рішення не виникала б необхідність повторного звернення до суду, а здійснювалося примусове виконання рішення [8].

Власне, таке трактування законодавства є слухним з погляду практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), що оцінюючи національні системи правового захисту на предмет, визначених ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод гарантій захисту права, вказав, що ефективність захисту може бути забезпечена через спроможність запобігти виникненню або продовженню стверджуваному порушенню засоби захисту (п. 29 рішення ЄСПЛ від 16.08.2013 у справі «Гарнага проти України» (*Garnaga v. Ukraine*), заява № 20390/07; п. 158 рішення ЄСПЛ від 26.10.2000 у справі «Кудла проти Польщі» (*Kudla v. Poland*), заява № 30210/96).

Однак, відзначаючи прогресивність такого висновку, слід зауважити об'єктивні складнощі, зумовлені відсутністю законодавчої чіткості у національному законодавстві. Тому слухним стало визначення Верховного Суду під час застосування такого способу захисту права на отримання дозволу на розробку проекту землеустрою як визнання рішення органу протиправним і зобов'язання його у наданні дозволу, формулювання поняття й змісту дискреційних повноважень як таких, коли у межах, які визначені законом, адміністративний орган має можливість самостійно (на власний розсуд) вибирати один з декількох варіантів конкретного правомірного рішення (справа № 804/1469/17). Водночас ВС зауважив, що повноваження державних органів не є дискреційними, якщо є тільки один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Тобто у разі наявності визначених законодавством умов, відповідач зобов'язаний вчинити конкретні дії і, якщо він їх не вчиняє, його можна зобов'язати до цього в судовому порядку. Таким чином, дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту 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 будь-ким (п. 24, 25 постанови від 22.12.2018) [9].

Як зазначає Г. Й. Ткач, законодавчі акти окреслюють межі владних повноважень, зв'язують їх суб'єктів правом. Навіть тоді, коли суб'єкт реалізує так звану, дискреційну владу (дискреційні повноваження), він не має виходити за межі свободи, окреслені правом. Орган публічної адміністрації, використовуючи такі повноваження, зобов'язаний передусім правильно оцінювати ситуацію, наявні факти і застосовувати до встановлених фактів чинні

правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою [10, с. 103].

Оскільки повноваження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки чи надання мотивованої відмови у його наданні та умови, за яких орган відмовляє у наданні дозволу, однозначно визначені законом (зокрема, 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 (ч. 7 ст. 118), то у разі відсутності таких умов орган має надати дозвіл. Ці повноваження та порядок їх реалізації передбачають лише один вид правомірної поведінки відповідного органу – надати дозвіл або не надати (тобто, відмовити у наданні).

Законодавство не надає суб'єкту владних повноважень під час прийняття рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки права діяти на власний розсуд, а отже такі повноваження органу місцевого самоврядування не є дискреційними.

Погоджуючись із правовою позицією Верховного Суду, доцільним було б закріплення у ЗК України, зважаючи на визначення поняття та охарактеризованої природи повноважень органу місцевого самоврядування у земельних правовідносинах, категоричного припису щодо допустимості прийняття судом за результатами розгляду спору по суті та встановлення протиправності факту відмови у наданні дозволу на виготовлення проекту землеустрою, зобов'язати суб'єкта власних повноважень надати такий дозвіл, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом. Водночас важливим є дотримання судом вимоги про необхідність з'ясування виконання заявником усіх визначених законом умов, що необхідні для одержання дозволу на розробку проекту землеустрою.

Прийняття такого рішення вимагає від суду активного підходу до дослідження обставин справи, що, не обмежуючись поверхневим пошуком очевидної незаконності, потребує всебічної оцінки юридичних та фактичних умов дії відповідної норми права, яка підлягає застосуванню, оскільки реалізація повноважень органу місцевого самоврядування щодо надання дозволу на розробку проекту земле-

устрою є підґрунтям для реалізації права громадянина на безоплатну приватизацію лише за певних умов: подання усіх необхідних документів, вчинення всіх юридично значимих дій та відсутність законодавчих підстав для відмови відповідного органу. Висновок про наявність чи відсутність відповідних нормативних обставин, що буде відображений у рішенні суду, має бути результатом інтелектуально-варіативної оцінки фактичних та юридичних умов.

Необхідність встановлення конкретної правової норми та її змісту, будучи невід'ємним елементом здійснення судочинства згідно з п. 3 ч. 1 ст. 244 КАС України, відсутність дискреції органу місцевого самоврядування, особливо важлива на цьому етапі земельних приватизаційних правовідносин.

2. Повноваження суду під час розгляду питання щодо оскарження відмови органу місцевого самоврядування у передачі земельної ділянки у власність або залишення клопотання без розгляду

Особливо гострим є питання обрання судом способу захисту під час реалізації норми ч. 10 ст. 118 ЗК України, яка встановлюючи можливість оскарження до суду відмови органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у передачі земельної ділянки у власність або залишення клопотання без розгляду, у ч. 11 вказує, що у такому разі питання вирішується в судовому порядку. Це положення можна трактувати як передачу вирішення питання на розсуд суду.

Відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 245 КАС України, суд може обрати такий спосіб захисту як визнати бездіяльність суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язати вчинити певні дії. Зважаючи, що в переважній більшості випадків рішення органів місцевого самоврядування про застосування правової норми ґрунтується на адміністративному розсуді, вони розцінюють втручання судів у їх діяльність як посягання на їхню автономію, та порушення конституційного принципу розподілу влад. Слід зауважити, що й суди, як правило, не проявляють надмірної активності у застосуванні своїх процесуальних можливостей.

Як слушно зазначається в юридичній літературі, судова влада, вирішуючи спори адміністративно-правового характеру, не підміняє собою інші органи державної влади, не здійснює належні останнім адміністративні функції, а тільки захищає порушене чи оспорене право шляхом реалізації власних правомочностей. Судова влада лише покликана впливати на поведінку суб'єктів вже існуючого

спірного правовідношення, припиняючи своїм рішенням спір, відновлюючи порушене право, перетворювати поведінку суб'єктів із протиправної на правомірну [11, с. 81].

Правовою підставою для втручання суду у сферу повноважень органів публічної адміністрації є конституційна норма, яка визначаючи межі повноважень органів держави та способи її діяльності, обмежує їх Конституцією та відповідними законами (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19 Конституції України). Водночас ця ж норма однозначно і вичерпно описує, як саме має здійснюватися передача земельних ділянок у власність. Очевидно, що вона має відбуватися на підставі, в межах повноважень та в спосіб, передбачений ЗК України. Суд, виявивши невідповідність рішень, дій, бездіяльності органу місцевого самоврядування межах його законодавчих повноважень, має право зобов'язати цього суб'єкта реалізувати повноваження щодо вчинення дій.

У новій редакції КАС України закріплено, що такі повноваження суду під час вирішення справи як зобов'язати відповідача суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, суд повноважний застосувати лише, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд; у випадку, якщо прийняття рішення на користь позивача, передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні (ч. 4 ст. 245). Таким чином, попри певні термінологічні неточності («власний розсуд», прив'язка цього активного способу захисту до оскарження бездіяльності, що з формальної точки зору ускладнює можливість його застосування під час оскарження відмовних рішень), та зважаючи на відсутність механізму впливу на прийняття рішення суб'єктом владних повноважень, який є колегіальним органом, на підставі рішення суду, втілення такої норми права мало б сприяти реальному судовому захисту прав громадян, а не лише вказувати на допущені процедурні порушення.

На необхідність правильного визначення і співвіднесення процесуального розсуду адміністративного суду з адміністративним розсудом суб'єкта публічної адміністрації, та неприпустимість присвоєння і здійснення адміністративним судом повноважень цього суб'єкта під час здійснення адміністративного судочинства, вказує В. М. Бевзенко [12, с. 34].

Досліджуючи питання прийняття рішення про передачу земельної ділянки у порядку безоплатної приватизації, слід зазначити, що порядок, описаний ст. 118 ЗК України, не передбачає здійснення органами місцевого самоврядування повноважень дискреційного характеру, тобто прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти, виходячи з адміністративного розсуду.

Не встановлено законодавством і надання будь-яких переваг для певних осіб, скажімо як це має місце під час розпорядження окремими обмеженими природними ресурсами. Я. Б. Михайлюк звертає увагу на порядок отримання дозволу на користування надрами, коли уповноважений орган приймаючи рішення бере до уваги відповідність суб'єкта особливим вимогам. Але навіть у цьому випадку адміністративний розсуд органів публічної адміністрації має бути обмеженим, зважаючи на принцип верховенства права та справедливості, що відповідає позиції ЄСПЛ та правозастосовній діяльності держав-членів Європейського Союзу [13, с. 26].

Тож для забезпечення ефективності судового захисту права громадян на безоплатну приватизацію земельної ділянки слід на законодавчому рівні встановити повноваження суду із зобов'язання суб'єкта владних повноважень (відповідача) до вчинення певних дій у спосіб, що визначений законодавством, і яким може бути захищено чи відновлено порушене право, за умови виконання особою-заявником усіх визначених законом вимог, які необхідні для отримання земельної ділянки у власність.

Висновки

Підсумовуючи слід зазначити, що показником забезпечення ефективного захисту прав та свобод громадян за наслідками звернення до суду є досягнення особою присуджених судом змін у її статусі через реальний вплив рішення суду в спірних правовідносинах. Вдосконалення законодавства має бути спрямовано на утвердження сили закону, способом якого є забезпечення реальності судового рішення, яке має містити конкретний припис із вирішення спору по суті. Усуненню цієї законодавчої прогалини сприятиме внесення змін до процесуального законодавства України, зокрема, закріплення чітких повноважень суду для повноти реалізації завдань адміністративного судочинства.

Гарантією права громадян на безоплатну приватизацію земельної ділянки слід розглядати дотримання органами місцевого самоврядування встановленого порядку передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян із врахуванням наданих їх законом повноважень. Суди, розглядаючи справи, мають оцінювати рішення органів місцевого самоврядування з точки зору відповідності діяльності цих органів конституційному спеціально-дозвільному принципу та меж їх повноважень. Отже, законодавчого закріплення потребує утвердження розуміння поняття та природи дискреційності повноваження органу місцевого самоврядування у земельних правовідносинах та можливості впливу судів на повноваження органів місцевого самоврядування у відносинах із безоплатної приватизації земельних ділянок.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
2. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-п>
3. Стан земельних відносин в Україні. Факти. Функціонування ринку сільськогосподарських земель в Україні. 2019, березень. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=2570>
4. Постанова Верховного Суду від 14 березня 2018 р. у справі № 804/3703/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72790743>
5. Постанова Верховного Суду від 17 грудня 2018 р. у справі № 509/4156/15-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78626478>
6. Seerden R., Stroink F. A. M. Administrative Law of European Union, its Member States and United States. URL: <https://www.administrative-law-of-the-european-union-its-member-states-and-the-united-states/r-seerden-f-a-m-stroink/433>
7. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. № 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va007700-04>
8. Ухвала Вищого адміністративного Суду України від 19 травня 2016 р. у справі № К/800/32729/15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57926139>

9. Постанова Верховного Суду від 22 грудня 2018 р. у справі № 804/1469/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79637580>
10. Ткач Г. Поняття владного повноваження. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2009. Вип. 49. С. 101–111.
11. Судебная власть: монография / под ред. И. Л. Петрухина. М.: Изд-во «Проспект», 2003. 278 с.
12. Бевзенко В. М. Межі процесуального розсуду адміністративних судів у справах про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4. С. 193–210.
13. Михайлюк Я. Б. Перспективи вдосконалення правового регулювання оскарження у сфері надання адміністративних послуг з урахуванням європейського досвіду. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 2. С. 21–33.

References

1. Zemel'nyy kodeks Ukrayiny (25.10.2001) [Land Code of Ukraine No 2768-III of October 25, 2001]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (accessed: 11.08.2019) [in Ukr.].
2. Stratehiya udoskonalennya mekhanizmu upravlinnya v sferi vykorystannya ta okhorony zemel' sil's'kohospodars'koho pryznachennya derzhavnoyi vlasnosti ta rozporядzhennya nymy (07.06.2017) [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Strategy for improving the management mechanism in the field of use and protection of agricultural land of state ownership and disposal of them, approved» No 413. of June 7, 2017]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-p> (accessed: 11. 08.2019) [in Ukr.].
3. Stan zemel'nykh vidnosyn v Ukrayini. Fakty. Funktsionuvannya rynku sil's'kohospodars'kykh zemel' v Ukrayini. (2019, berezen') [State of land relations in Ukraine. Facts. Functioning of the agricultural land market in Ukraine. 2019, March]. Retrieved from <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=2570> (accessed: 11. 08.2019) [in Ukr.].
4. Postanova Verkhovnoho Sudu (14.03.2018). [The judgment of the Supreme Court of 14 March, 2018, case 804/3703/16]. Retrieved from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72790743>. (accessed 11. 08.2019) [in Ukr.].
5. Postanova Verkhovnoho Sudu (17.12.2018). [The judgment of the Supreme Court of 17 December [in Ukr.] 2018, Case № 509/4156/15-a]. Retrieved from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78626478> (accessed: 11. 08.2019) [in Ukr.].
6. Seerden R., & Stroink, F. Administrative Law of European Union, its Member States and United States. Retrieved from <https://www.administrative-law-of-the-european-union-its-member-states-and-the-united-states/r-seerden-f-a-m-stroink/433> (accessed: 11.08.2019)
7. Pro praktyku zastosuvannya sudamy zemel'noho zakonodavstva pry roz'hlyadi tsyvil'nykh sprav (16.04.2004). [Resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine «On the Practice of the Application of the Land Legislation by the Courts in the Consideration of Civil Matters» of 16 April. 2004, No 7]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va007700-04> (accessed: 11.08.2019) [in Ukr.].
8. Ukhvala Vyschchoho administratyvnoho Sudu Ukrayiny (19.05.2016). [The decision of the Supreme Administrative Court of Ukraine of 19 May. 2016, Case No K/800/32729/15]. Retrieved from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57926139> (accessed: 11.08.2019) [in Ukr.].
9. Postanova Verkhovnoho Sudu (22.12.2018). [The judgment of the Supreme Court of 22 December. 2018, Case No 804/1469/17]. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79637580> (accessed: 11. 08.2019) [in Ukr.].
10. Tkach, H. (2009) Ponyattya vladnoho povnovazhennya [The concept of power.]. *Visnyk L'viv's'koho universytetu. Seriya iuryd (Bulletin of Lviv University. Law series)*, 49, 101–111 [in Ukr.].
11. Petrukhin, Iof. L. (2003) Sudebnaya vlast' [The judiciary]. М.: Изд-во «Проспект» [in Russ.].
12. Bevzenko, V. M. (2014) Mezhi protsesual'noho rozsudu administratyvnykh sudiv u spravakh pro povernennya pomylkovo ta/abo nadmiru (splachenykh) zarakhovanykh do byudzhetu mytnykh platezhiv [Limits of procedural discretion of administrative courts in cases of return of erroneously and / or excess (paid) customs duties paid to the budget.] *Administrativne pravo i protses (Administrative law and process)*, 4, 193–210 [in Ukr.].
13. Mykhaylyuk, Ya. B. (2018) Perspektyvy vdoskonalennya pravovoho rehulyuvannya oskarzhennya u sferi nadannya administratyvnykh posluh z urakhuvannyam yevropeys'koho dosvidu [Prospects for improving the legal regulation of appeals in the field of administrative services in the light of European experience]. *Administrativne pravo i protses (Administrative law and process)*, 2, 21–33 [in Ukr.].

Стаття: надійшла до редакції 21.08.2019
прийнята до друку 24.09.2019

The article: is received 21.08.2019
is accepted 24.09.2019