

БУРАКОВА А. М.,
здобувач кафедри земельного
й аграрного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.4

ВИЗНАННЯ НЕДІЙСНИМИ РІШЕНЬ ОРГАНІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК

Стаття присвячена науково-правовому аналізу розвитку правової регламентації захисту земельних прав із дореволюційного періоду дотепер. Досліджено способи захисту земельних прав у цивільному й адміністративному судочинстві.

Ключові слова: земельні права, орган владних повноважень, захист прав.

Статья посвящена научно-правовому анализу развития правовой регламентации защиты земельных прав с дореволюционного периода до сих пор. Исследованы способы защиты земельных прав в гражданском и административном судопроизводстве.

Ключевые слова: земельные права, орган властных полномочий, защита прав.

The article is devoted to the scientific legal analysis of the development of the legal regulation of the protection of land rights from the pre-revolutionary period until now. The ways of protection of land rights in civil and administrative legal proceedings are investigated.

Key words: land rights, authority, protection of rights.

Вступ. Однією з необхідних умов становлення та розвитку правової держави є наділення фізичних і юридичних осіб широким комплексом прав і свобод, зокрема й земельних, і створення відповідного механізму їх визнання, дотримання й ефективного захисту. Оскільки згідно з Конституцією України такий захист здійснюється переважно й насамперед судами, проблема визначення способів захисту земельних прав та інтересів і з'ясування механізмів їх дії має надзвичайно важливе практичне значення. Це відповідає реальному впровадженню у сферу суспільних відносин закріпленого в ч. 1 ст. 8 Конституції України принципу верховенства права.

Постановка завдання. Відомо, що всебічний і повноцінний аналіз того чи іншого конкретного правового явища можливий лише в результаті аналізу його історичних передумов і врахування попереднього нормативно-правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Досліджуючи розвиток законодавства про визнання недійсними рішень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування як способу захисту земельних прав, видається необхідним завдання прослідкувати історію відповідних правових приписів щодо оскарження нормативних та індивідуальних (ненормативних) актів уповноважених органів в основному в дореволюційний, радянський і сучасний період.

Результати дослідження. Аналіз законодавства про визнання недійсними рішень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування як способу захисту прав особи здійснювали представники вітчизняної земельно-правової науки: Н.О. Кузьменко, А.М. Мірошниченко, Ю.В. Мягкоход, Т.О. Федосєєва, М.В. Шульга та ін.



Зазначимо, що в дореволюційний період спеціальних механізмів захисту земельних прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб від посягань із боку держави в особі її уповноважених органів або посадовців практично не існувало. Правда, окремі ознаки виникнення таких механізмів знайшли своє закріплення в Судебниках 1497 та 1550 рр. Окремі приписи Судебників, спрямовані на припинення свавілля державних чиновників, передбачали, що будь-яка посадова особа провінційної адміністрації була зобов'язана особисто з'явитися до суду в Москву, якщо оскаржувалися її дії, які порушували права, зокрема й земельні, певної особи [1, с. 618].

Не виключалося оскарження неправомірних дій (рішень) козацької старшини Конституцією Пилипа Орлика 1710 р. («Пакти й конституції законів і вольностей Війська Запорізького»), якою закріплювалися способи судового захисту суб'єктивних прав від свавілля козацької старшини. Поряд з іншими у ст. 10 Конституції йшлося про заборону полковникам, сотникам, отаманам та іншим військовим і посполитим урядовцям чинити насильство захопленням ґрунтів чи примусом до не вигідного їх продажу [2, с. 190]. У разі порушення названих вимог протиправні дії таких осіб могли бути оскаржені до Генерального суду, а самі урядовці – піддані покаранню. Але практика застосування наведених приписів відсутня.

Важливою правовою віхою, фактично однією з перших кодифікацій, які розповсюджували свою дію й на українські землі, вважається збірник законів «Права, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.). У літературі цей збірник законів отримав назву першого у вітчизняній історії кодексу українського права [3, с. 109]. Збірником передбачалося, що «всякого чину й стану, нікого не виключаючи, від вищих до нижчих – духовного й лицарського, військового й цивільного – малоросійські обивателі й весь без винятків малоросійський народ за артикулами, у цьому праві написаними, у всіх справах суд і розправу мати й цьому праву в усьому слухняні бути повинні» [2, с. 200]. Із наведеного випливає, що будь-яка особа незалежно від статусу (зокрема й посадовець) могла бути в судовому порядку притягнута до відповідальності за порушення приписів названого законодавчого акта.

Звід законів Російської імперії (видання 1832 р., 1842 р., 1857 р.) не містив вичерпного переліку способів захисту порушених прав особи. Разом із тим зі змісту низки статей, наприклад, Зводу законів цивільних (том X), випливало, що окремі способи захисту порушених прав знайшли своє закріплення в цьому Зводі. Зокрема, до способів захисту цивільних (і земельних, які були складовою частиною цивільних) прав належало: а) право вимагати винагороду за незаконне заволодіння майном (а отже, і земельною ділянкою), незважаючи на добросовісність і недобросовісність такого володіння (ст. 609); б) витребування майна з чужого незаконного володіння (ст. 691); в) відшкодування завданої шкоди та збитків майну (ст. 693) та ін. Оскарження (визнання недійсними) рішень відповідних державних органів на той час не розглядалося в якості окремого способу захисту прав. Водночас згідно зі ст. 677 Зводу законів цивільних «всякое должностное лицо, которое изъ корыстных или иных личных видов, по суду доказанных, через принятие каких либо противозаконных меръ или иныя, также противозаконные, по службе действия, причинитъ кому-либо вредъ или убытки по имуществу, не только подвергается за сіе наказанию, въ законахъ определенному, но обяzano сверхъ того вознаградитъ за сіе убытки и впредь...» [4, с. 73]. Отже, можна зробити висновок, що суб'єкт, права якого були порушені незаконними діями посадовця і який зазнав у результаті таких порушень певних збитків, наділявся правом у судовому порядку вимагати відшкодування заподіяних збитків. Тут фактично йшлося про самостійний спосіб захисту прав – відшкодування збитків.

На початку ХХ ст. проблема оскарження дій чи рішень органів влади пов'язувалася з інститутом адміністративної юстиції, яка розглядалася в якості засобу правового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Зрозуміло, що адміністративної юстиції як такої на той час не існувало. Питання вирішення адміністративних спорів за участю громадян та органів владних повноважень досліджувалися представниками адміністративно-правової науки [5, с. 168, 169; 6]. В адміністративній юстиції вони вбачали спосіб судового оскарження актів управління, а в адміністративному позові – засіб захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи (громадянина) [7, с. 452, 453].



Із прийняттям Тимчасовим урядом 30 травня 1917 р. Положення про суди з адміністративних справ була створена система адміністративних судів, які розглядали справи, що виникали в процесі реалізації владних повноважень органами влади [8, с. 692]. Згідно із цим Положенням порушене право особи мало бути відновлене в повному обсязі. У зв'язку із цим суд наділявся відповідними повноваженнями. Він мав право скасовувати та змінювати адміністративні рішення. У цьому разі, як підкреслювалося в літературі, суд не замінював волю адміністрації іншою волею, а лише вводив волю адміністрації в межі закону [9].

Після встановлення радянської влади в Україні, як зазначається в літературі, наукова думка виходила з того, що носієм права є не індивід, не особа, а держава. У зв'язку із цим забезпечення всіх прав і свобод громадянина знаходиться в її віданні. Тому немає значення, які органи мають захищати права й свободи громадянина – адміністративні чи судові [10, с. 105]. Отже, за радянських часів прав особи на судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів влади тривалий час узагалі не існувало. Для радянської ідеології, згідно з якою не було необхідності в адміністративному судочинстві, «тому що радянській людині сперечатися з радянською державою ні про що», цього було достатньо. Єдиним способом захисту суб'єктивних прав фактично виступав інститут адміністративного оскарження. Проблема оскарження рішень (актів) відповідних органів владних повноважень у теоретичних дослідженнях представників адміністративно-правової науки пов'язувалася виключно з інститутом адміністративної юстиції.

На той час серед науковців сформувалася позиція, згідно з якою адміністративна юстиція – це буржуазний інститут, який для радянського права не є характерним. Радянська правова доктрина право на скаргу вважала достатнім для усунення упущень в діяльності окремих посадовців. Охорона ж суб'єктивних прав фізичних і юридичних осіб належала до другорядних явищ [11, с. 14]. Такий підхід базувалася на пануючій у радянській юридичній науці ідеології, яка відповідала сутності командно-адміністративної системи. Водночас почала формуватися й альтернативна позиція щодо необхідності захисту прав особи від порушень саме з боку органів влади. В юридичній літературі адміністративній юстиції відводилася роль інструмента такого захисту [12, с. 170]. У подальшому адміністративно-командна система, яка вже сформувалася до кінця 20-х рр., фактично звела нанівець значення радянської адміністративної юстиції. Вона навіть не допускала існування гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами.

Прийнятий у 1927 р. Адміністративний кодекс УСРР передбачав можливість лише адміністративного оскарження дій місцевих адміністративних органів. Так, у Кодексі підкреслювалося, що «скарги на дії місцевих адміністративних органів подають заінтересовані установи, організації й особи або до вищого адміністративного органу, або до того самого органу, дії якого оскаржуються. Скарги можуть подавати так само ті установи, організації й особи, чий інтерес безпосередньо не було порушено» [13]. Як бачимо, Адміністративним кодексом не передбачалася можливість звернення до суду за захистом порушених як цивільних, так і земельних прав. Він закріплював лише право особи на адміністративне оскарження дій місцевих адміністративних органів. На той час це право не визнавалося самостійним і гарантованим способом захисту.

Із прийняттям Цивільного процесуального кодексу УРСР (1963 р.) певні категорії адміністративних (публічно-правових) спорів були віднесені до підвідомчості судів. Ідеться, зокрема, про справи по скаргах громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності.

Уперше невичерпний перелік способів захисту порушених цивільних прав був закріплений Цивільним кодексом УРСР (1963 р.). Правда, до цього переліку не включалося в якості самостійного способу захисту визнання недійсними відповідних актів (рішень) органів державної влади та місцевого самоврядування. Але законодавець наведений перелік залишив відкритим і передбачив, що захист цих прав здійснюється також іншими способами, передбаченими законом. Фактично Цивільний кодекс УРСР заклав підвалини для цивільно-правового судового захисту порушених цивільних прав фізичних і юридичних осіб.



Із приводу характеру права на оскарження незаконних дій і рішень органів влади серед науковців не було єдності. Починаючи з 70-х рр. ХХ ст. у процесі дискусій сформувалась і почала переважати позиція, згідно з якою юридична наука пов'язувала наявність цього права лише з інститутом адміністративної юстиції, а не судового контролю. Як підкреслюється в літературі, у той період не проводилися комплексні дослідження проблем цивільно-правового судового захисту прав фізичних і юридичних осіб від незаконних дій державної влади [14, с. 23].

Із прийняттям Конституції СРСР (1977 р.) і Конституції УРСР (1978 р.) право на оскарження адміністративних актів було вперше закріплене на конституційному рівні. Так, ст. 56 Конституції УРСР передбачала можливість судового оскарження в установленому законом порядку дій службових осіб, учинених із порушенням закону, з перевищенням повноважень, що порушує права громадян. Правда, ця норма не була досконалою й містила низку недоліків.

Варто підкреслити, що закріплений законом порядок судового розгляду відповідних цивільних справ, про які йшлося в конституціях СРСР і УРСР, набув чинності у зв'язку з прийняттям Закону СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» від 30 червня 1987 р. Перша редакція цього Закону відтворювала конституційні положення й поширювала юрисдикцію суду лише на діяльність службових осіб. Згодом у результаті внесення змін і доповнень до названого Закону були розширені можливості судового оскарження. Закон, зокрема, передбачав право на оскарження як одноособових, так і колегіальних дій органів державного управління та службових осіб. Оскаржуватися могли дії, у результаті яких громадянин незаконно був позбавлений можливості повністю чи частково здійснити своє право, надане йому законом або іншим нормативним актом, або в результаті яких на громадянина було незаконно покладений якийсь обов'язок (ст. 2).

При цьому згідно з названим союзним законом (ч. 1 ст. 4) скарга могла бути подана до суду лише після оскарження дій органу державного управління чи службової особи вищестоящому в порядку підпорядкування органу чи службовій особі, які мали розглянути її в місячний термін і повідомити громадянина про її результати.

На виконання положень названого вище союзного закону Указом Президії Верховної ради УРСР від 4 червня 1988 р. до Цивільного процесуального кодексу УРСР (далі – ЦПК УРСР) було додано спеціальну главу 31-А «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян». Приписами цієї глави закріплювалося право громадянина звернутися до суду зі скаргою, якщо він вважав, що діями службової особи ущемлені його права. При цьому в суді могли бути оскаржені дії, одноособово здійснені службовими особами від свого імені або від імені органу, який вони представляють. До дій службових осіб, учинених із порушенням закону, з перевищенням повноважень, що порушують права громадян, належали дії, у результаті яких громадянина незаконно позбавлено можливості повністю або частково здійснити право, надане йому законом чи іншим нормативним актом, або на громадянина незаконно покладено якийсь обов'язок.

Названа глава ЦПК УРСР містила положення, у результаті реалізації яких забезпечувався захист і відновлення порушених прав громадян. При цьому слід зазначити, що в законодавстві на той час ще не закріплювався такий окремий самостійний спосіб захисту, як визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень. Але важливого значення набуло те, що особі гарантувалося право на звернення до суду за захистом свого порушеного права. Основи цивільного законодавства Союзу РСР і союзних республік, прийняті 30 травня 1991 р., включили до способів захисту цивільних прав також визнання недійсним такого, що не відповідає законодавству, ненормативного акта органу державного управління чи місцевого органу державної влади (ст. 6).

Самостійний етап розвитку законодавства щодо оскарження адміністративних актів пов'язаний зі здобуттям Україною незалежності. Принципово важливе значення мало конституційне положення, покладене в основу чинного законодавства щодо способів захисту суб'єктивних прав. Ідеться, зокрема, про ч. 2 ст. 55 Конституції України, в якій набуло закріплення право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.



Із прийняттям Конституції 1996 р. в Україні прийнято низку законодавчих актів, які розвивають положення ст. 55, що має назву «Права й свободи людини та громадянина, що захищаються судом». Системний аналіз чинного законодавства свідчить, що сфера судової діяльності й судового контролю за законністю рішень, дій чи бездіяльності посадових і службових осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування має тенденцію до розширення. Переваги судового порядку оскарження над адміністративним зумовлені такими чинниками: незалежність судових рішень і підлеглість лише принципу верховенства права й закону; професійна підготовленість суддів; відсутність ієрархічної залежності й підпорядкованості; гласність і відкритість судового розгляду й участь у ньому заінтересованої особи та ін. Наведений підхід відповідає вимогам формування правової держави: він дозволяє здійснити перевірку дій державних та інших органів щодо громадян незалежними судами.

Для розвитку викладеного положення всі наступні законодавчі акти мали забезпечувати дієвий механізм реалізації цього права. Серед таких актів самостійне місце посідає Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р., який до способів захисту земельних прав (прав на земельні ділянки) відніс в якості самостійного способу визнання недійсними рішень органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (п. «г» ч. 3 ст. 152). Отже, уперше на законодавчому рівні була закріплена можливість захисту прав суб'єктів земельних правовідносин шляхом визнання відповідних рішень органів владних повноважень недійсними.

Чинний Цивільний кодекс України (2003 р.) теж закріпив невичерпний перелік способів захисту порушених цивільних прав (ст. 16). У складі цього переліку самостійне місце займає такий спосіб захисту, як визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. Водночас слід зазначити, що захист у земельній сфері, на відміну від цивільно-правового захисту, має свою специфіку, яка потребує окремого дослідження.

Висновки. Слід погодитися з висновком Н.О. Кузьменка про те, що до другої половини ХХ ст. у нормативно-правових актах містилися приписи щодо оскарження лише дій певних посадовців або державних органів. Захист порушених прав особи здійснювався шляхом відшкодування шкоди, завданої незаконними діями названих суб'єктів [15, с. 188, 189]. Згодом визнання недійсним невідповідного законодавству ненормативного акта органу державного управління чи місцевого органу державної влади як самостійний спосіб захисту прав було передбачене Основами цивільного законодавства Союзу РСР і союзних республік (1991 р.). Ці положення з певними модифікаціями використовуються й у земельному, й у цивільному законодавстві.

У зв'язку з унесенням змін до цивільно-процесуального законодавства було розширено предмет оскарження. Так, громадянин отримав право звернутися до суду зі скаргою в разі, якщо рішенням, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадової й службової особи порушено його права, свободи чи законні інтереси. Розширилися і повноваження судів, які мали розглядати відповідні справи. Важливе значення мало закріплення переліку способів захисту цивільних прав та інтересів, зокрема й такого способу захисту, як визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб (ст. 21 Цивільного кодексу України). При цьому слід мати на увазі, що визнаватися незаконними можуть як правові акти індивідуальної дії, так і нормативні акти.

Список використаних джерел:

1. Судебники XV – XVI вв. / под общ. ред. Б.Д. Грекова. – Москва : Изд-во АН СССР, 1952. – 619 с.
2. Хрестоматія з історії держави й права України : [навч. посіб.] / упоряд.: А.С. Чайковський (кер.), О.Л. Копиленко, В.М. Кривоніс, В.В. Свистунов, Г.І. Трофанчук. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 656 с.



3. Гриценко І.С. Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції : українська традиція / І.С. Гриценко // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 1 (3). – С. 107–121.
4. Свод законов Российской империи. – Том X. – 1990. – 384 с.
5. Тарасов И.Т. Организация административной юстиции / И.Т. Тарасов // Юридический вестник. – 1897. – № 9. – С. 158–159.
6. Коркунов Н.М. Очерк теории административной юстиции / Н.М. Коркунов // Журнал гражданского и уголовного права. – 1985. – № 1, 8, 9.
7. Корф С.А. Административная юстиция в России / С.А. Корф. – Т. 2. – Санкт-Петербург, 1910. – С. 452–453.
8. О судах по административным делам : Положение Временного правительства от 30 мая 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений Правительства. – 1917. – № 127. – С. 692.
9. Кулишер А.М. Административный суд в России / А.М. Кулишер // Право. – 25 июля 1917 г. – № 29–30.
10. Сьоміна В.А. Тенденції та етапи розвитку адміністративної юстиції в Україні / В.А. Сьоміна // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 3. – С. 103–107.
11. Бахрах Д.Н. Административная юстиция: развитие и проблема совершенствования / Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер // Советское государство и право. – 1975. – № 8. – С. 13–21.
12. Елистратов А.И. Очерк административного права / А.И. Елистратов. – Москва, 1922. – 236 с.
13. Адміністративний кодекс УСРР від 12 жовтня 1927 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html.
14. Двигун М.А. Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способ защиты гражданских прав : дис. ... канд. юрид. наук / М.А. Двигун. – Абакан, 2008. – 184 с.
15. Кузьменко Н.О. Розвиток законодавства про визнання недійсними рішень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування як способу захисту прав особи / Н.О. Кузьменко // Право й суспільство. – 2014. – № 3. – С. 182–190.

