

**Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право**

УДК 349.41

Алла Буракова \*

**МІСЦЕ ВИЗНАННЯ НЕДІЙСНИМИ РІШЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ  
У СИСТЕМІ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ**

У статті розглянуто інститут визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. Аргументовано, що даний інститут має змішаний приватно-публічний правовий характер. Визначено співвідношення понять нормоконтролю та визнання недійсним акта державного органу або органу місцевого самоврядування як способу захисту земельних прав.

Ключові слова: недійсне рішення, недійсний правовий акт, захист земельних прав, нормоконтроль, спосіб захисту.

**Буракова А. М. Место признания недействительными решений субъектов властных полномочий в системе способов защиты земельных прав.**

В статье рассмотрен институт признания недействительными решений органов исполнительной власти или органов местного самоуправления. Аргументировано, что данный институт имеет смешанный частно-публичный правовой характер. Определено соотношение понятий нормоконтроля и признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способа защиты земельных прав.

Ключевые слова: недействительное решение, недействительный правовой акт, защита земельных прав, нормоконтроль, способ защиты.

**Burakova A. M. Place of invalidation of power subjects decisions in the system of ways to protect land rights.**

The article considers the institution of invalidation of decisions of bodies of executive power or bodies of local self-government. It is argued that this institute has a mixed private-public legal character. The correlation between the concepts of normative control and the invalidation of an act of a state body or local self-government body as a way of protecting land rights is determined.

Keywords: invalid decision, invalid legal act, protection of land rights, normative control, way of protection.

**Постановка проблеми.** Конституція України (ст. 13) встановлює, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Основний Закон України також закріплює рівність перед законом усіх без винятку суб'єктів права власності і гарантує кожному з них захист його прав і свобод. Наведені конституційні приписи мають визначальне значення і для суб'єктів земельних правовідносин. Принципові положення Конституції безпосередньо втілені у земельному законодавстві. Так, у гл. 23 Земельного кодексу України «Захист прав на землю» зосереджено норми, які визначають способи захисту прав на земельні ділянки, гарантії права власності на земельну ділянку, а також відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за порушення права власності на землю та за видання актів, які порушують права власників земельних ділянок.

Земельне законодавство України гарантує і забезпечує як фізичним, так і юридичним особам рівні умови та способи захисту права власності на земельні ділянки та права користування ними. Зокрема, ч. 2 ст. 152 ЗК України передбачає, що власник земельної ділянки або землекористувач може вимагати усунення будь-яких порушень його прав на землю, навіть якщо ці порушення не пов'язані з позбавленням права володіння земельною ділянкою, і відшкодування завданих збитків.

Захист прав на землю – це захист правомочностей та інтересів конкретних суб'єктів – власника земельної ділянки чи користувача нею. При цьому захисту підлягають як окремі правомочності, так і взяті в сукупності. Право ж на захист являє собою надану уповноваженій особі можливість застосування заходів правоохоронного характеру, які забезпечують відновлення порушеного чи оспорюваного права особи. Це право має конституційну природу. Воно існує у межах взаємовідносин держави і конкретного суб'єкта.

Питання способів захисту лежить в площині диференціації, розподілу правової категорії «захист» на окремі види. Коли наводимо перелік існуючих способів захисту прав, тих, що його містить, наприклад, ст. 152 ЗК України, або ж аналізуємо окремо визначений спосіб захисту, ми фактично наводимо перелік окремих характеристик, притаманних самому «захисту» в окремих випадках, або аналізуємо одну з цих характеристик.

*Аналіз останніх досліджень.* Теоретичну базу даного дослідження складають праці вчених у галузі земельного права: В. І. Андрейцева, І. І. Каракаша, І. О. Костяшкіна, П. Ф. Кулиничка, Р. І. Марусенка, А. М. Мірошниченка, В. В. Носіка, М. В. Шульги та ін.

*Мета статті* полягає у комплексному вивченні місця визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в системі способів захисту земельних прав і формулювання на цих засадах обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства України і практики правозастосування у зазначеній сфері.

*Виклад основного матеріалу.* Визнання недійсним акта державного органу або органу місцевого самоврядування виступає мірою захисту земельних прав. По-перше, такий захід не носить характер майнової відповідальності, оскільки, в першу чергу, результатом його здійснення є визнання акта недійсним, чим захищаються та відновлюються порушені права учасників земельних правовідносин. При цьому його застосування спрямоване на відновлення майнових чи немайнових суб'єктивних земельних прав і охоронюваних законом інтересів у тому ж обсязі, як до порушення. По-друге, для визнання судом акта недійсним як заходу захисту, на відміну від заходів відповідальності у сфері земельних відносин в цілому, не характерний облік особистості порушника, вина, його майновий стан і т. д. Ці обставини не впливають на застосування вказаного заходу захисту. І, по-третє, на відміну від заходів відповідальності, які, зазвичай, застосовуються в грошовій формі, використання даної міри захисту спрямовано на відновлення правового становища конкретної особи в натурі.

Специфіка визнання недійсним акта державного органу або органу місцевого самоврядування як способу захисту земельних прав полягає в тому, що в першу чергу він завжди виконує функцію захисту і, відповідно, виступає виключно мірою захисту земельних прав.

Вимога про визнання акта недійсним може носити як самостійний характер, якщо інтерес суб'єкта права зводиться лише до самої констатації недійсності акта, що перешкоджає, наприклад, реалізації права, так і поєднуватися з іншими способами захисту земельних прав, наприклад, з відшкодуванням заподіяної шкоди.

Суд, визнавши недійсним акт державного органу або органу місцевого самоврядування за заявою громадянина чи юридичної особи, тим самим, по-перше, присікає протиправну поведінку та відновлює земельні права й охоронювані законом інтереси названих осіб. При цьому будь-якої відміни акта з боку органу, який його видав, не потрібно. По-друге, уповноважений орган, визначаючи недійсним акт суб'єкта владних повноважень, тим самим запобігає вчиненню повторної або нової протиправної поведінки щодо предмету спору як самим порушником, так і іншими особами. І, нарешті, по-третє, в разі визнання судом акта недійсним, порушене право підлягає відновленню або захисту будь-якими способами, передбаченими земельним законодавством. Відповідно, переслідуються не тільки мета зупинення, відновлення порушених земельних прав і охоронюваних законом інтересів, а й інша мета – компенсація втрат, викликаних порушенням цього права й охоронюваного законом інтересу.

Необхідно відзначити, що у випадку оскарження законності, наприклад, нормативного акта, рішення суду, яке задовольняє позовну вимогу у таких справах, спрямоване на захист

не тільки приватного інтересу конкретного заявника, а й публічного інтересу, оскільки нормативний акт стосується невизначеного кола осіб та розрахований на багаторазове застосування.

Таким чином, інститут визнання недійсним правового акта спрямований не тільки на захист земельних прав і охоронюваних законом інтересів приватних осіб, а й на захист публічно-правових інтересів, завдяки чому, відповідно, переслідується мета захисту правопорядку в цілому. Це вказує на властивий даному інституту змішаний приватно-публічний правовий характер. Крім того, необхідно розрізняти недійсність як спосіб захисту права і як ознаку правового явища, що свідчить про його дефектність та про наслідки недійсності. При цьому слід враховувати, що завдання уповноважених органів полягає не тільки у визнанні такого акта недійсним, але і в усуненні наслідків застосування та виконання цих актів. Адже навіть неправомірні акти відповідно до презумпції законності актів держави фактично породжують права і обов'язки.

Як відомо, одна із презумпцій, на якій засноване правове регулювання, – презумпція правового характеру актів державної влади. Вона полягає в тому, що кожен акт, який виходить від суб'єкта публічної влади, повинен сприйматися учасниками суспільних земельних та інших відносин як відповідний до запропонованих до нього формальних та змістовних вимог, а отже – наділений юридичною силою і загальнообов'язковим характером. Порушення даних вимог призводить до того, що акти визнаються недійсними.

Слід зазначити, що ані чинне земельне законодавство, ані вітчизняна земельно-правова наука не надають будь-яких чітко визначених ознак правового акта, за наявності яких виникнуть підстави вважати його недійсним. Це в значній мірі пояснюється як складністю регульованих актами застосування суспільних відносин, різноманітням порушень, так і суб'єктивним сприйняттям приписів різними суб'єктами права.

У правовій літературі виділяють наступні ознаки недійсного правового акта: а) є специфічним видом правового акта до тих пір, поки не буде визнаний недійсним в установленому законом порядку; б) не відповідає приписам закону як змісту, формі, волевиявленню, суб'єктному складу та ін.; в) являє собою об'єктивно досконалий акт з порушенням приписів норм права, не є правопорушенням; г) викликає застосування заходів правового захисту у вигляді санкції недійсності; д) порушує приватні або публічні інтереси; е) не породжує юридично значимих наслідків, на які спочатку розраховували суб'єкти, які його уклали або прийняли [1].

Отже, недійсний земельно-правовий акт – це акт, прийнятий або укладений відповідними суб'єктами з порушеннями приписів актів земельного законодавства, по відношенню до якого в особливому процесуальному порядку застосовуються санкції його недійсності з метою відновлення порушених ним земельних прав. Недійсність земельно-правових актів, тобто заперечення правових наслідків, пов'язується з дефектами, тобто юридичними вадами, які розглядаються в якості підстави недійсності.

Деякими авторами відстоюється положення про необхідність поділу недійсних правових актів, незалежно від їх галузевої приналежності, на нікчемні та оспорювані, виходячи з трьох основних критеріїв: а) в залежності від того, чиї інтереси порушені недійсним актом; б) за методом встановлення недійсності акта; в) по колу осіб, що мають право звернутися до суду або іншого уповноваженого органу з вимогою про визнання акта недійсним [1].

Водночас окремими авторами взагалі ставиться під сумнів правомірність розподілу недійсних актів на нікчемні та оспорювані, посилаючись саме на загрозу того, що надання можливості кожному суб'єкту правовідносин вважати той чи інший акт нікчемним створило б значну загрозу законності. Так, на думку Д. А. Муратової, застосування терміна «недійсність» щодо нормативного правового акта передбачає втрату актом юридичної сили з моменту видання на підставі рішення суду [2].

Верховний Суд України також визнає використання даного терміну стосовно нормативних правових актів некоректним. Як він зазначив в узагальненні практики розгляду судами цивільних справ про визнання правочинів недійсними (від 24 листопада

2008 року), в цьому випадку мова повинна йти про їх неправомірність (незаконність, протиправність). У той же час, знайшло застосування розподілу актів органів державної влади на нікчемні та оспорювані. У практиці Верховного Суду України акти, видані з порушенням вимог, які до них пред'являються, визнаються дефектними [3].

Інші автори вважають, що для стабільності механізму правового регулювання та для ефективного функціонування державної влади недійсність (незаконність) правового акта повинна бути підтверджена в рамках нормативно встановленої процедури рішенням державного органу [1]. У цьому сенсі недійсність правових актів є природно необхідною складовою правового регулювання суспільних відносин. Вона являє собою найцінніший елемент сучасної політико-правової дійсності [4].

На практиці іноді може виникати питання про межі, за якими дефект повинен вважатися настільки істотним, щоб вважати його достатньою підставою для визнання акта недійсним. Тому за наявності сумнівів щодо того, чи є акт нікчемним або оспорюваним, деякими авторами пропонувалося виходити з його оспорюваності [3]. Цікавою видається думка В. В. Ниркова, який вважає, що нікчемними слід визнавати акти, що мають вид, який пов'язаний з порушенням публічних, державних інтересів. Якщо ж акт управління містить дефект, який порушує приватні інтереси, права окремих осіб, то його слід визнати оспорюваним, і вимагати його недійсності можна тільки через суд або вищу інстанцію [5].

На основі вищевикладеного можна зробити висновок, що правові акти можуть бути визнані нікчемними лише у виняткових випадках, коли в силу їх очевидної повної юридичної неспроможності вони не підлягають ніякому виправленню. Це випадки, коли відсутні, наприклад, повноваження на видання акта, акт містить приписи, які породжують правопорушення або акт виданий з грубим порушенням компетенції чи процедури і т. д.

У теорії права дефектні і недійсні акти нерідко розглядаються як синоніми. Однак в сучасних умовах поняття недійсності акта характеризує більшою мірою юридичні наслідки ряду дефектних актів. Дефектність актів слід розглядати як більш широке поняття. Як правило, видання акта з помилкою тягне за собою його скасування та (або) зміну. Однак не всі помилки можуть викликати недійсність правового акта, а лише ті, які мають істотне значення і передбачені законом. Виходячи з цього, повна тотожність правозастосовчої помилки і дефектного акта виключається.

Дефектність земельно-правових актів в результаті недотримання вимог, встановлених щодо юридичного змісту вимог, а також щодо порядку їх видання та опублікування дає підставу для визнання їх недійсними. У цьому сенсі відомі два основних способи досягнення такої мети: опротестування та оскарження. Вони мають узагальнююче найменування – оспорювання. При цьому необхідно враховувати, що земельно-правовий акт може бути визнаний недійсним не лише з підстав його дефектності. Акт може втратити свою силу в нормальних умовах, наприклад, у зв'язку із закінченням терміну його дії або з огляду на прийняття нового акта з того ж питання і т. д.

Оскарження земельно-правових актів можливе в адміністративному або в судовому порядку. Як правило, скарги можуть надходити не тільки від громадян, які вважають, що цим актом порушено їхні суб'єктивні права або законні інтереси, а й від громадських об'єднань, підприємств і установ.

У зв'язку з цим є необхідність визначитися із співвідношенням понять нормоконтролю та визнання недійсним акта державного органу або органу місцевого самоврядування як способу захисту земельних прав.

На думку Е. К. Замотаєва, нормоконтроль – це система правовідносин з приводу судового розгляду справ щодо оскарження нормативних правових актів або з приводу перевірки відповідності правових норм, що підлягають застосуванню або тих, які вже застосовуються з положеннями вищої юридичної сили при розгляді судом будь-якої справи [6]. Г. А. Жилін визначає судовий нормоконтроль не тільки як перевірку нормативного акта на предмет його відповідності Основному закону в конституційному судочинстві, а й процесуальну діяльність судів щодо перевірки відповідності нормативного акта іншим нормативним актам, які мають вищу юридичну силу [7]. Особливої думки

дотримується В. В. Єршов, вказуючи, що в дійсності суд контролює не правові норми як результат роботи правотворчих органів, а органи законодавчої і виконавчої влади, які приймають нормативні правові акти [8].

Отже, нормоконтроль відіграє найважливішу функцію в системі стримувань і протипаг в системі державної влади. Це інститут процесуального права, що регулює порядок діяльності суду, який перевіряє законність правових норм шляхом відповідності норм нижчого рівня нормам вищого рівня.

Розглянемо відмінні риси між досліджуваним способом захисту земельних прав та нормоконтролем. По-перше, дані інститути розрізняються за змістом суспільних відносин, що виникають у зв'язку з використанням права на оскарження незаконного акта і визнання його судом недійсним або нечинним. Визнання недійсним акта державного органу або органу місцевого самоврядування є самостійним способом захисту земельних прав, невичерпний перелік яких передбачено ст. 152 ЗК України. Дана норма спрямована, перш за все, на захист земельних прав і охоронюваних законом інтересів приватних осіб, які полягають в тому, щоб захистити себе від несприятливих наслідків дії земельно-правового акта, і, відповідно, є приватноправовим інститутом. Оскільки нормоконтроль – це, в першу чергу, діяльність судів по перевірці відповідності нормативного акта іншим нормативним актам, які мають вищу юридичну силу, відповідно, при його здійсненні захищаються публічні права та інтереси. Отже в цьому випадку тим самим забезпечується захист інтересів окремих осіб, які беруть участь у процесуальних відносинах. У зв'язку з цим нормоконтроль є публічно-правовим інститутом.

По-друге, визнання недійсним акта державного органу або органу місцевого самоврядування за своїм змістом є інститутом матеріального права. Нормоконтроль – це інститут процесуального права.

По-третє, предметом судового оскарження в межах реалізації передбаченого ст. 152 ЗК України способу захисту земельних прав виступає, передусім, ненормативний акт державного органу або органу місцевого самоврядування, а у випадках, передбачених законом, також нормативний акт. У порядку ж судового нормоконтролю підлягають оскарженню тільки такі правові акти, які мають характер нормативних.

По-четверте, суб'єктний склад осіб, які мають право на судовий захист порушених земельних прав в порядку нормоконтролю, значно ширше кола осіб, які мають право заявити позовну вимогу про визнання недійсним акта державного органу або органу місцевого самоврядування в порядку ст. 152 ЗК України.

*Висновки.* Досліджуваний спосіб захисту земельних прав і нормоконтроль є абсолютно самостійними правовими інститутами, які відрізняються один від одного правовим змістом, процесуальним порядком їх здійснення, суб'єктами, які мають право на звернення до суду, предметом оскарження, а також правовими наслідками такого звернення.

#### **Список використаних джерел:**

1. Дегтярева Н. И. Санкция недействительности в российском праве: вопросы теории и практики : дисс. ... канд. юрид. наук / Н. И. Дегтярева. – Саратов, 2011. – 192 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dissercat.com/content/sanktsiya-nedeistvitelnosti-v-rossiiskom-prave#ixzz452AUNFXT>.

2. Муратова Д. А. Правовые основания признания норм гражданского права не соответствующими нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу / Д. А. Муратова // Российское правосудие. – 2009. – № 5. – С. 27.

3. Уварова Е. Правовой характер актов нормотворчества как оспоримая презумпция права [Електронний ресурс] / Е. Уварова. – Режим доступу: <http://www.uvarova.info/>

4. Шухарева А. В. Институт недействительности юридических актов в российском праве: постановка научной проблемы / А. В. Шухарева. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/institut-nedeystvitelnosti-yuridicheskikh-aktov-v-rossiiskom-prave-postanovka-nauchnoy-problemy#ixzz44XsFSSeU>

5. Нырков В. В. Недействительность и эффективность правовых актов / В. В. Нырков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2009. – № 3. – С. 217.

6. Замотаева Е. К. Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционно-правовых споров в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. К. Замотаева. – М., 2005. – 21 с.

7. Судебное рассмотрение административных дел: правовая реальность и перспективы развития: пособие для судей. – М., 2002. – С. 78–79.

8. Ершов В. В. Суд в системе органов государственной власти / В. В. Ершов // Российское правосудие. – 2006. – № 1. – С. 45–47.

*\* Буракова Алла Михайлівна – здобувачка кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.*

*Стаття надійшла до редакції 26 жовтня 2017 р.*

УДК 349.4

Михайло Одарюк \*

### ЩОДО ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ ПРОЦЕДУР У ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВІ

*У статті проаналізовано загальнотеоретичні та земельно-правові засади розуміння сутності процедур у праві на основі діяльнісного, системного та алгоритмічного підходів. Встановлено системний характер земельно-правових процедур.*

*Ключові слова: юридична процедура, земельно-правова процедура, земельні процесуальні правовідносини.*

#### **Одарюк М. П. О юридической природе процедур в земельном праве.**

*В статье проанализированы общетеоретические и земельно-правовые основы понимания сущности процедур в праве на основе деятельностного, системного и алгоритмического подходов. Установлен системный характер земельно-правовых процедур.*

*Ключевые слова: юридическая процедура, земельно-правовая процедура, земельные процессуальные правоотношения.*

#### **Odaryuk M. P. About the legal nature of procedures in land law.**

*General theoretical and land-legal approaches to understanding the essence of procedures in law on the basis of activity, system and algorithmic approaches are analyzed in the article. The system character of land legal procedures is established.*

*Keywords: legal procedure, land legal procedure, land procedural legal relations.*

*Постановка проблеми.* У сучасній правовій науці підходи до розуміння юридичної природи процедур у праві можна поділити на чотири групи. Так, представниками теорії права, галузевих наук, у тому числі й земельного права виокремлюються такі підходи, як діяльнісний, системний та алгоритмічний. З'ясування юридичної природи процедур у земельному праві необхідно розпочинати з такого розуміння цього правового явища, через яке розкривається сутність кожного із визначених підходів. Аналізуючи основні положення теорій, які характеризують той чи інший підхід, спробуємо розкрити природу земельно-правової процедури.

*Аналіз останніх досліджень.* Серед правників, які у своїх працях приділяли увагу з'ясуванню сутності юридичних процедур і процедур у земельному праві, слід виділити В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А. П. Гетьмана, І. О. Іконицьку, Т. О. Коваленко, Д. В. Ковальського, М. В. Краснову, В. Д. Сидор, М. І. Краснова, Д. В. Саннікова, М. В. Шульгу та інших. Проте праці цих вчених були присвячені або окремим аспектам сутності земельно-правових процедур, або стосувалися лише деяких видів правовідносин.

*Мета статті* полягає в системному аналізі наукових і правових підходів щодо юридичної природи процедури в земельному праві.