

КУЗЬМЕНКО Н. О.,
здобувач кафедри земельного
та аграрного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 347.1

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИЗНАННЯ НЕДІЙСНИМИ РІШЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СПОСОБУ ЗАХИСТУ ПРАВ ОСОБИ

Стаття присвячена дослідженню розвитку законодавства щодо захисту прав особи шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: спосіб захисту, оскарження, акт, визнання недійсним.

Статья посвящена исследованию развития законодательства о защите прав лиц путем признания недействительными решений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: способ защиты, оспаривание, акт, признание недействительным.

The article is devoted to the research of the development of the legislation on protecting rights of persons by rendering decisions of executive and self-government authorities invalid.

Key words: remedy, contest, act, rendering invalid.

Вступ. Повноцінне дослідження того чи іншого правового явища неможливе без з'ясування його історичних передумов та врахування досвіду попереднього нормативно-регулювання відповідних суспільних відносин.

Постановка завдання. Звертаючись до історії законодавства про визнання недійсними рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як способу захисту прав особи, ми прагнемо прослідкувати розвиток законодавства щодо оскарження нормативних та ненормативних актів відповідних органів у дореволюційний, радянський та сучасний періоди.

Результати дослідження. У період Київської Русі суд як суб'єкт процесу не був відокремлений від адміністрації [1, с. 16], і судові функції здійснював як сам князь, так і поставлені ним судді – княжі мужі, тіуни, намісники. При розгляді справ за скаргами зацікавлених осіб вони керувалися спочатку нормами «Закону Руського та усного звичаєвого права, а пізніше – «Руською Правдою» – найвизначнішою пам'яткою стародавнього руського права. Незважаючи на свій прогресивний на той час характер, «Руська Правда» не містила положень, які передбачали б право особи звернутися до відповідних органів зі скаргою на незаконні дії чи рішення представників адміністративного апарату чи органів місцевого самоврядування. Переважна більшість її норм стосувалася кримінального права, і лише частина регламентувала цивільні та процесуальні відносини.

Певні ознаки появи механізмів захисту прав і законних інтересів громадян від посягань з боку держави в особі її органів чи посадових осіб з'явилися на території України у XIV-XV ст. Одними з перших правових актів, які містили окремі положення, спрямовані на припинення свавілля, зокрема «намісників» губерній, були так звані



Судебники 1497 і 1550 років [2, с. 618], за якими будь-яка посадова особа провінційної адміністрації зобов'язувалася особисто з'явитися до суду в Москву в разі скарги на її дії, що порушують права певної особи.

У 1649 р. Земським собором було ухвалено Соборне уложення, дія якого поширювалася на і на Слобідську Україну, яка вважалася частиною російських територій. Цей акт справив досить значний вплив на весь подальший розвиток української історії. Соборне уложення, яке містило відповідні положення щодо судочинства й діяло аж до проведення реформ у другій половині XIX ст., надавало право особам звертатися за захистом своїх прав, оскаржувати дії певних посадовців, однак процесуальні можливості оскарження рішень суб'єктів владних повноважень були майже не розроблені [3, с. 432].

Аналізуючи законодавчі акти даного періоду, В.В. Зуй зазначає, що, по-перше, вони містили в собі норми-положення для громадян у питаннях оскарження дій і рішень посадових осіб; по-друге, в Україні на той час ще не було поділу влади, а тому недоцільно стверджувати, існував чи ні судовий процес щодо оскарження індивідуальних або нормативно-правових актів; по-третє, відрізнити судовий контроль від досудового було практично неможливо [4, с. 149].

Важливою правовою пам'яткою XVIII ст. є Конституція Пилипа Орлика 1710 року («Пакти й конституції законів і вольностей Війська Запорозького»), якою закріплювалися способи судового захисту суб'єктивних прав від свавілля козацької старшини, і хоча конкретного способу захисту прав у вигляді визнання недійсним відповідних рішень даний документ не містив, проте із загального змісту його положень можна зробити висновок, що оскарження неправомірних дій (рішень) козацької старшини не виключалося. Ст. 7 Конституції містила положення: «Якщо б провинився хто з генеральних старшин, полковників, генеральних радників, значних товаришів чи інших урядовців, а понадно з рядових козаків – чи то образивши проти звичаю гетьманську честь якимось зухвальством, чи виявившись винним у якомусь інакшому переступі – то ясно-вельможний гетьман не повинен карати того винуватця за такі провини засобами своєї влади чи особисто призначати йому. Така справа – кримінальна чи якась інша – має бути передана на розгляд Генерального суду. І хоч би яке неприхильне, а проте безсторонне рішення він ухвалив, – такому повинен кожен правопорушник підкоритися» [5, с. 188]. Враховуючи, що в ст.10 містилася заборона полковникам, сотникам, отаманам та іншим військовим та посполитим урядовцям використовувати козаків та звичайних людей для виконання панщини та інших приватних робіт, особливо якщо вони не були їх безпосередніми підлеглими чи слугами, а також заборону чинити насильство захопленням ґрунтів чи примусом до не вигідного їх продажу [5, с. 190], можна зробити висновок, що у разі порушення даних приписів протиправні дії таких осіб могли бути оскаржені до Генерального суду, а самі урядовці – піддані відповідному покаранню. Проте, беручи до уваги, що дана Конституція чинності так і не набула, оскільки була написана в умовах вигнання, її положення можуть аналізуватися лише з теоретичної точки зору, оскільки практика їх застосування відсутня.

Одна з перших кодифікацій, які діяли на території України, а саме збірник законів «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року, який в літературі називають першим у вітчизняній історії кодексом українського права [6, с.109], не містив конкретних положень стосовно оскарження дій чи рішень посадових осіб, проте у пункті 1 артикулу 1 частини 1 даного збірника зазначалося, що «всякого чину і стану, нікого не виключаючи, від вищих до нижчих – духовного і лицарського, військового і цивільного – малоросійські обивателі і весь без винятків малоросійський народ за артикулами, у цьому праві написаними, у всіх справах суд і розправу мати і цьому праву в усьому слухняні бути повинні» [5, с. 200]. З цього загального положення можна зробити висновок, що будь-яка особа, незважаючи на свій соціальний статус, в тому числі й посадова, могла бути притягнута до суду у разі порушення приписів даного законодавчого акту.



Період входження українських територій до складу Російської імперії характеризувався повним свавіллям з боку держави, тому ні про яке оскарження рішень відповідних державних органів та посадових осіб як спосіб захисту прав та інтересів особи говорити не доводилося. Як зазначає І.С.Гриценко, «роль людини у Російській імперії ХІХ ст. полягала винятково у її підкоренні державній владі, яка самостійно визначала напрями й межі свого управлінського впливу на суспільство та його учасників. У такій ситуації ні про яку адміністративну юстицію як засіб контролю за діями і рішеннями суб'єктів управлінської діяльності не могло бути й мови» [6, с. 108].

Кінець ХІХ – початок ХХ ст. характеризувався розвитком кодифікаційних робіт з метою оновлення застарілого законодавства. Серед законодавчих актів, що діяли на території України, важливе значення мав Звід законів Російської імперії, перше видання 1832 року, і наступні видання 1842 і 1857 років якого склалися з 15 томів. Звід законів цивільних (том Х) не містив вичерпного переліку способів захисту порушених прав особи, разом з тим аналіз змісту ряду статей даного законодавчого акту дає можливість визначити, що до них відносилось, наприклад: право вимагати винагороду за заподіяну шкоду та збитки (ст. 574), право вимагати винагороду за незаконне володіння майном, незважаючи на добросовісність чи недобросовісність такого володіння (ст. 609), витребування майна з чужого незаконного володіння (ст. 691), відшкодування завданої шкоди та збитків майну (ст. 693) тощо. Оскарження (визнання недійсними) рішень відповідних органів влади не розглядалося як окремий спосіб захисту, проте відповідно до ст. 677 Зводу законів цивільних «всякое должностное лицо, которое изъ корыстныхъ или иныхъ личныхъ видовъ, по суду доказанныхъ, чрезъ принятіе какихъ либо противозаконныхъ меръ или иныхъ, также противозаконные, по службе действия, причинить кому либо вредъ или убытки по имуществу, не только подвергается за сіе наказанію, въ законахъ определенному, но обяzano сверхъ того вознаграждать за сіе убытки и вредъ...» [7, с. 73]. Таким чином, особа, права якої були порушені незаконними діями посадової особи і яка зазнала внаслідок таких порушень певних збитків, наділялася правом вимагати через суд відшкодування заподіяної шкоди.

В кінці ХІХ – на початку ХХ ст. питання оскарження дій чи рішень органів влади пов'язувалися з інститутом адміністративної юстиції, яка розглядалася як засіб правового контролю за діяльністю адміністрації, і хоча адміністративної юстиції в інституційному значенні у той час не існувало, проте питання вирішення адміністративних спорів між громадянами та владою були предметом дослідження багатьох науковців.

У 80-х роках ХІХ ст. видатний вчений-адміністративіст І.Т.Тарасов, досліджуючи питання адміністративної юстиції та недоліки адміністрації в Російській імперії, до складу якої входила більша частина території України, писав, що основними її мінусами є недбалість, зловживання владою і хабарництво. Проте, на відміну від цих правопорушень, які утворюють т. зв. «кримінальну неправду», адміністрація вчиняє правопорушення більш тонкого і складного характеру, приймаючи акти, що порушують права і свободи громадян; саме ці правопорушення (т.зв. «адміністративна неправда»), на думку науковця, є підставою для подачі скарги до суду [8]. М.М. Коркунов також проявляв значний інтерес до дослідження інституту адміністративної юстиції. Підкреслюючи її специфіку, вчений вказував на особливу роль в адміністративному провадженні адміністративного позову, спрямованого на відміну незаконного розпорядження [9].

Варто також згадати одну з найбільш фундаментальних робіт, присвячених проблемам і перспективам адміністративної юстиції в Російській імперії, а саме двохтомну працю С.А. Корфа «Административная юстиция в России» (1910 р.). Саме в адміністративній юстиції автор вбачав спосіб судового оскарження актів управління, а в адміністративному позові – засіб захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи (громадянина) [10].

Після лютневої революції 1917 року правова система України зазнала певних змін, пов'язаних з реформами Тимчасового уряду. Так, 30 травня 1917 року було прийнято



Положення про суди з адміністративних справ [11, с. 692], відповідно до якого була створена система адміністративних судів, які розглядали справи, що виникали в процесі реалізації владних повноважень безпосередньо органами влади. Як зазначає С.М. Рустамова, підставою для приведення в дію інституту адміністративної юстиції було будь-яке порушення діями влади суб'єктивних прав громадянина, який міг знайти захист в адміністративному суді і бути відновленим у своїх правах в повному об'ємі: це право відповідно до п. 3 ст. 59 Положення випливало з права суду давати накази адміністративним органам виконати певну дію, якщо вона необхідна для відновлення законного порядку чи права скаржника [12].

Категорії справ, підсудних адміністративним судам, визначалися ст. 10 даного Положення. Підставою для оскарження були «неправильності», які полягали або в порушенні закону чи обов'язкового розпорядження органів влади, або здійснення повноваження з порушенням тієї цілі, для якої воно було надано; ухилення від виконання дії, передбаченої законом чи обов'язковим розпорядженням органу влади, а також «повільність».

Відповідно до даного Положення порушене право особи мало бути відновлено в повному об'ємі, і суд для забезпечення цього наділявся відповідними повноваженнями, зокрема суду надавалося не лише право відміни, але й згідно з п. 3 ст. 59 цього Положення право зміни адміністративного рішення [13, с. 692]. При цьому, як звертав увагу А.М. Кулішер, коментуючи це положення, суд ніскільки не заміняє волю адміністрації іншою волею, а лише вводить волю адміністрації в межі закону [14]. Таким чином, зазначеним Положенням громадянам і всім зацікавленим суб'єктам надавалося право на звернення до суду за захистом у разі порушення їх прав чи законних інтересів з боку практично всіх установ і посадових осіб, наділених владними повноваженнями: як суб'єктів центральної влади, так і місцевого самоврядування.

За часів існування УНР робилися спроби прийняти нормативний акт, який би передбачав механізм захисту прав особи від незаконних дій чи рішень влади. Так, проект «Основного державного закону УНР», який був підготовлений у 1920 році за часів Директорії, передбачав створення Вищого Адміністративного Суду, який мав розглядати «спори про правну важність розпоряджень державних і адміністративних урядів та органів самоврядування, спори про компетенцію між поодинокими державними та адміністративними урядами і органами самоврядування, або між самими органами самоврядування, а також всі випадки порушень Основного Державного Закону» [15, с. 27]. Проте всі ці положення не були реалізовані. Як зазначає В.А. Сьоміна, наукова думка після приходу до влади в Україні більшовиків стояла на позиції, що носієм права є не індивід, не особа, а держава, і тому забезпечення прав та свобод громадянина знаходиться у її віданні, у зв'язку з чим великого значення, які органи мають захищати права і свободи громадян – адміністративні чи судові – не має [16, с. 105]. Саме тому за часів радянської влади права на судове оскарження рішень, дій та бездіяльності органів влади тривалий час взагалі не було. У зв'язку з цим фактично єдиним способом правового захисту був інститут адміністративного оскарження.

У радянський період до затвердження Верховною Радою СРСР Основ цивільного законодавства Союзу РСР і республік від 30 травня 1991 року проблема оскарження рішень (актів) відповідних органів влади пов'язувалася юридичною думкою виключно з інститутом адміністративної юстиції, а вчені-цивілісти того часу не розглядали у своїх працях проблеми досліджуваного способу захисту.

При цьому в науці переважала думка, що адміністративна юстиція – буржуазний інститут, і що радянському праву вона не потрібна. Цей висновок був побудований на таких положеннях: радянський апарат – народний, слугує трудящим, протиріч між трудящими і апаратом немає. Якщо виникнуть упущення в роботі окремих посадових осіб, скарга, як сигнал про недоліки, допоможе навести лад. Право скарги носить лише сигнальний характер, а охорона суб'єктивних прав являється чимось другорядним [17, с.



14]. Це було проявом пануючих в радянській юридичній науці ідеологічних штампів, хоча варто зауважити, що існувала й альтернативна позиція щодо необхідності захисту прав особи від порушень з боку органів влади і адміністративної юстиції як інструменту такого захисту. А.І. Єлістратов писав, що навіть вичерпне законодавче врегулювання відносин між державою і приватною особою не здатне запобігти порушенням прав громадян представниками державної влади. У зв'язку з цим і виникає необхідність створення для громадян спеціальних гарантій, які б не допускали скоєння подібних порушень. І однією з таких гарантій вчений бачив інститут адміністративної юстиції, який, на його думку, був одним із найкращих способів захисту прав громадян [18, с.170].

З середини 20-х і до кінця 30-х років ХХ ст. інтерес законодавців і державних діячів до проблем адміністративної юстиції в силу політичних умов, що склалися, згас. Адміністративно-командна система, яка сформувалася до кінця 20-х років, не допускала встановлення судових гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами [19].

Підтвердженням цьому є те, що Адміністративний кодекс УСРР 1927 року, який був фактично єдиним прикладом кодифікації адміністративного законодавства на теренах Радянського Союзу, аналогів якому не було в інших республіках, передбачав можливість лише адміністративного оскарження дій місцевих адміністративних органів. Так, відповідно до статті 521 цього Кодексу, «скарги на дії місцевих адміністративних органів подають заінтересовані установи, організації й особи або до вищого адміністративного органу, або до того самого органу, що його дії оскаржуються. Скарги можуть подавати так само ті установи, організації та особи, що їхні інтереси безпосередньо не було порушено» [20]. Таким чином, Адміністративним кодексом не передбачалася можливість звернення до судових органів з приводу оскарження відповідних дій, адже такі справи вирішувалися в межах самої адміністрації, причому порушення прав чи законних інтересів особи не вважалося необхідною підставою для подання скарги, що ще раз підтверджує, що на той час таке оскарження не визнавалося способом захисту. До того ж, ЦК УСРР 1922 року взагалі не містив переліку способів захисту.

І хоча в кінці 40-х – 50-х роках інтерес до проблем адміністративної юстиції, зокрема необхідності судового контролю за діяльністю адміністрації, поновився, проте існувала і категорична негативна позиція з цього приводу. Так, С. Абрамов заперечував існування в радянському праві інституту адміністративної юстиції, зазначаючи, що досвід майже тридцятирічного радянського будівництва показує, що в СРСР немає ніякого ґрунту для виникнення і розвитку адміністративної юстиції і адміністративного процесу і що спроби обґрунтувати на основі діючого права наявність в СРСР вказаних інститутів можуть принести лише шкоду [21, с. 8].

Лише у Цивільному процесуальному кодексі УРСР 1963 року з'явилася норма, яка передбачала віднесення певних категорій адміністративних спорів до підвідомчості судів. Так, ст. 236 Кодексу закріплювала перелік справ, що виникали з адміністративно-правових відносин і підлягали розгляду судом, зокрема справи по скаргах громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності.

Цивільний кодекс УРСР 1963 року у статті 6 вже передбачав перелік способів захисту, проте визнання недійсним відповідних актів (рішень) органів влади та місцевого самоврядування до них безпосередньо не відносилось, хоча в даній статті містилося положення, відповідно до якого захист цивільних прав здійснюється також іншими засобами, передбаченими законом, що створювало підґрунтя для можливості законодавчого закріплення застосування досліджуваного способу захисту в іншому законі. При цьому Цивільний кодекс УРСР 1963 року містив положення стосовно цивільно-правової відповідальності адміністративних органів за владні акти.

Починаючи з 70-х років ХХ ст. в науковій спільноті почали точитися дискусії щодо характеру права на оскарження незаконних дій та рішень органів, при цьому юридична



наука пов'язувала існування даного права саме з інститутом адміністративної юстиції. Як зазначає М.О. Двигун, в той період були відсутні комплексні дослідження питань цивільно-правового судового захисту прав громадян і юридичних осіб від незаконних актів державної влади [22, с. 34].

З прийняттям у 1977 році нової Конституції СРСР та у 1978 році за її зразком Конституції УРСР інститут судового контролю за адміністрацією набув нового політичного та правового значення, адже право на оскарження адміністративних дій було вперше закріплене на конституційному рівні. Ч. 2 ст. 56 Конституції УРСР передбачала можливість судового оскарження в установленому законом порядку дій службових осіб, вчинених з порушенням закону, з перевищенням повноважень, які ущемляють права громадян. При цьому дана норма містила ряд суттєвих недоліків, на які звертали увагу різні вчені. По-перше, дана норма закріплювала можливість оскарження лише дій і нічого при цьому не говорила про оскарження бездіяльності та правових актів відповідних суб'єктів. Хоча, як зазначають деякі автори, дане формулювання тлумачилося широко і під діями також розумілися прийняті відповідними особами акти. По-друге, в даному положенні мова йде про оскарження дій лише службових осіб, виключаючи можливість оскарження дій колегіальних органів. В.В. Скитович, аналізуючи аналогічне положення, передбачене ч. 2 ст. 58 Конституції СРСР, також звертає увагу на те, що в першій і третій частинах названої статті говорилося не лише про службових осіб, але й про державні та громадські органи, чії незаконні дії відповідно могли бути оскаржені в порядку підпорядкування або тягнути за собою відшкодування матеріальної шкоди на користь потерпілих від них громадян, а друга частина передбачала контроль суду лише за діями службових осіб, в чому дуже важко відшукати якусь юридичну логіку [23, с. 25]. Варто також звернути увагу, що визначений законом порядок судового розгляду відповідних справ, про які йшла мова у вищезазначених положеннях Конституції, з'явився лише через 10 років, коли був прийнятий Закон СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» від 30 червня 1987 року. Цей закон буквально відтворював відповідну конституційну норму і поширював юрисдикцію суду лише на діяльність службових осіб. 2 листопада 1989 року в цей закон було внесено зміни і доповнення, які розширювали можливості судового оскарження і передбачали право на оскарження як одноособових, так і колегіальних дій органів державного управління та службових осіб, в результаті яких громадянин незаконно був позбавлений можливості повністю чи частково здійснити своє право, надане йому законом чи іншим нормативним актом, або в результаті яких на громадянина незаконно покладений якийсь обов'язок (стаття 2). Причому скарга згідно з положенням ч. 1 ст. 4 даного Закону 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 і в місячний строк повідомити громадянина про її результати. До того ж, відповідно до ст. 3 зазначеного закону, акти органів державного управління і службових осіб, які мали нормативний характер, не підлягали судовому оскарженню.

На виконання положень зазначеного вище закону Указом Президії Верховної Ради УРСР від 4 червня 1988 року були внесені зміни і доповнення до Цивільного процесуального кодексу УРСР, зокрема було додану главу 31-А «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян». Відповідно до даних змін в ст.248-1 ЦПК УРСР закріплювалося право громадянина звернутися в суд із скаргою, якщо він вважає, що діями службової особи ущемлені його права. При цьому в суд могли бути оскаржені дії, одноособово здійснені службовими особами від свого імені або від імені органу, який вони представляють. До дій службових осіб, вчинених з порушенням закону, з перевищенням повноважень, що ущемляють права громадян, належали дії, в 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 (ст. 248-2).



У разі визнання судом того, що оскаржувані дії службової особи є неправомірними, суд наділявся повноваженнями постановити рішення про обґрунтованість скарги і обов'язок відповідної службової особи усунути допущене порушення права громадянина, а також не пізніше, ніж у місячний строк, повідомити громадянина і суд про заходи, вжиті на виконання такого рішення. Таким чином, глава 31-А ЦПК УРСР 1963 року містила положення, реалізацією яких забезпечувався захист і відновлення порушених прав громадян, хоч у цивільному законодавстві на той час ще не закріплювався такий спосіб захисту, втім це не заважало особі звернутися за захистом свого права до суду на підставі норм даної глави ЦПК.

Лише з прийняттям Основ цивільного законодавства Союзу РСР і союзних республік від 30 травня 1991 року визнання невідповідним законодавству ненормативного акту органу державного управління чи місцевого органу державної влади було включено до способів захисту цивільних прав (стаття 6).

Наступний етап розвитку законодавства про оскарження адміністративних актів був пов'язаний зі здобуттям Україною незалежності. Ч. 2 ст. 55 Конституції України було закріплене право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Всі наступні законодавчі акти покликані були забезпечити дієвий механізм реалізації наданого права. Так, 25 жовтня 2001 року було прийнято Земельний кодекс України, який до способів захисту прав на земельні ділянки відніс визнання невідповідними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування (п. «г» ч.3 ст.152). Таким чином, на законодавчому рівні було закріплено можливість захисту прав суб'єктів земельних правовідносин шляхом визнання відповідних рішень невідповідними.

5 червня 2003 року було внесено зміни до глави 31-А ЦПК 1963 року, відповідно до яких розширився предмет оскарження, а саме громадянин отримав право звернутися до суду із скаргою у разі, якщо рішенням, дією або бездіяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадової і службової особи порушено його права, свободи чи законні інтереси (ст. 248-1). Також збільшилися повноваження суду, а саме: при встановленні обґрунтованості скарги суд визнавав оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність неправомірними і зобов'язував орган державної влади, орган місцевого самоврядування, посадову чи службову особу задовольнити вимогу заявника і усунути порушення; скасовував покладений на нього обов'язок чи застосовані до нього заходи відповідальності або іншим шляхом поновлював його порушені права, свободи чи законні інтереси (ч. 2 ст. 248-7).

Цивільний кодекс України (далі – ЦК України), прийнятий 16 січня 2003 року, в статті 16, присвяченій способам захисту цивільних прав та інтересів, передбачив 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. Причому визнаватися незаконними відповідно до статті 21 ЦК України можуть як правові акти індивідуальної дії, так і нормативно-правові акти. Питання співвідношення визнання невідповідними та визнання незаконними відповідних рішень потребує окремого наукового аналізу і в межах даної статті не розглядається.

Висновки. Таким чином, дослідження законодавства дореволюційного та радянського періоду, яке діяло на території України, дозволяє зробити висновок, що до другої половини ХХ ст. (якщо не брати до уваги Положення Тимчасового уряду «Про суди з адміністративних справ» 1917 року, яке хоч і містило прогресивні норми, але не було реалізовано у зв'язку з подальшими подіями, в першу чергу Жовтневою революцією) в джерелах права містилися положення щодо оскарження лише дій певних посадових осіб чи державних органів. При цьому захист порушених прав особи полягав переважно у можливості вимагати відшкодування завданої такими незаконними діями шкоди. Лише



Цивільний процесуальний кодекс УРСР 1963 року закріпив можливість оскарження до суду рішень державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності. В Основах цивільного законодавства Союзу РСР і союзних республік 1991 року було вже використано формулювання «визнання недійсним невідповідного законодавству ненормативного акту органу державного управління чи місцевого органу державної влади», яке з деякими модифікаціями продовжує використовуватися і на сьогодні для найменування одного зі способів захисту. Питання, чому законодавець закріпив у вигляді способу захисту саме визнання недійсним (незаконним) певного рішення органу влади чи органу місцевого самоврядування, потребує окремого наукового аналізу.

Список використаних джерел:

1. Закропивний О.В. Розвиток територіальної організації судів в Україні до судової реформи 1864 р. (історико-правовий аспект) / О.В. Закропивний // Адвокат. – 2012. – № 6 (141). – С. 14–18.
2. Судебники XV–XVI століть / под общ. ред. Б. Д. Грекова. – М. : Изд-во АН СССР, 1952. – 618 с.
3. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года. М., Изд-во Моск. ун-та, 1961. – 432 с.
4. Зуй В.В. Оскарження нормативно-правових актів: історичний аспект [Текст] / В.В. Зуй // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України. – Х. : Право, 2013. – 2013 р. №1(72). – С. 148–155.
5. Хрестоматія з історії держави і права України: Навч. посіб. / Упоряд.: А.С. Чайковський (кер.), О.Л. Копиленко, В.М. Кривліс, В.В. Свистунов, Г.І. Трофанчук. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 656 с.
6. Гриценко І.С. Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції: українська традиція / І.С. Гриценко // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1(3). – С. 107–121.
7. Свод законов Российской империи. Том X. – 1900. – 384 с.
8. Тарасов И.Т. Организация административной юстиции / И.Т. Тарасов // Юридический вестник. – 1897. – № 9. – С. 158–159. Див. також: Тарасов И.Т. Административная юстиция: больные места нашей администрации / И.Т. Тарасов // Земство. – 1882. – № 52.
9. Коркунов Н.М. Очерк теорий административной юстиции. / Н.М. Коркунов // Журнал гражданского и уголовного права. – 1885. – № 1, 8, 9.
10. Корф С.А. Административная юстиция в России. Т. 2. – СПб., 1910. – С. 452–453.
11. О судах по административным делам: Положение Временного правительства от 30 мая 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений Правительства. – 1917. – № 127. – С. 692.
12. Рустамова С.М. Институт административной юстиции в законодательстве Временного правительства [Электронный ресурс] / С.М. Рустамова. – Режим доступа : http://www.rusnauka.com/2_KAND_2013/Pravo/1_124678.doc.htm.
13. О судах по административным делам: Положение Временного правительства от 30 мая 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений Правительства. – 1917. – № 127. – С. 692.
14. Кулишер А.М. Административный суд в России / А.М. Кулишер // Право. – 25 июля 1917 г. – № 29-30.
15. Шишкін В. Адміністративний суд. Яким йому бути / В. Шишкін // Віче. – 1994. – № 10. – С. 27.
16. Сьоміна В.А. Тенденції та етапи розвитку адміністративної юстиції в Україні / В. А. Сьоміна // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 3. – С. 103–107.
17. Бахрах Д.Н., Боннер А.Т. Административная юстиция: развитие и проблема совершенствования / Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер // Советское государство и право. – 1975. – № 8. – С. 13–21.



18. Елистратов А.И. Очерк административного права / А.И. Елистратов. – М., 1922. – 236 с.
19. Стариков Ю.Н. Административная юстиция в России после 1917 года (советская административная юстиция) [Электронный ресурс] / Ю.Н. Стариков // Режим доступа : <http://www.comitasgentium.com/component/k2/item/64-administrativnaya-yustitsiya-v-rossii-posle-1917-goda-sovetskaya-administrativnaya-yustitsiya>.
20. Адміністративний кодекс УСРР від 12 жовтня 1927 року [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html.
21. Абрамов С. В советском праве не может быть административного иска / С. Абрамов // Социалистическая законность. – 1947. – №3. – С. 8–10. – С. 8.
22. Двигун М.А. Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способ защиты гражданских прав: дис. канд. юр. наук : 12.00.03 / Двигун Марина Александровна. – Абакан, 2008. – 184 с.
23. Скитович В.В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы / В.В. Скитович // Государство и право. – 1995. – №8. – С. 22–29.

ЛІПСЬКА О. С.,

провідний юрист юридичного відділу,
асистент кафедри господарського
права і процесу
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 346.7: 330.341.1 (477)

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ

У статті досліджено, проаналізовано та узагальнено різні теоретичні підходи до поняття «національна інноваційна система». Виявлено та систематизовано основні характерні риси національної інноваційної системи. Досліджено основні складові даного системного утворення. Запропоновано комплексне визначення «національна інноваційна система».

Ключові слова: національна інноваційна система, складові національної інноваційної системи, інституційна складова національної інноваційної системи, функціональна складова національної інноваційної системи.

В статье исследованы, проанализированы и обобщены различные теоретические подходы к понятию «национальная инновационная система». Выявлены и систематизированы основные характерные черты национальной инновационной системы. Исследованы основные составляющие данного системного образования. Предложено комплексное определение «национальная инновационная система».

Ключевые слова: национальная инновационная система, составляющие национальной инновационной системы, институциональная составляющая национальной инновационной системы, функциональная составляющая национальной инновационной системы.

