

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО



*Алла Буракова,
суддя Господарського суду
Харківської області*

УДК 349.41

Особливості земельних правовідносин щодо визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування

Перелік способів захисту прав на землю наводиться у ст. 152 Земельного кодексу України. Серед цих способів захисту земельних прав самостійне місце займає визнання недійсних рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

Перш ніж розпочати аналіз правовідносин, які складаються у сфері визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування, слід звернутися до загальнотеоретичних положень щодо сутності та видів цих відносин. Так, в різні роки окремими аспектами земельних правовідносин займалися такі вчені, як В. І. Андрейцев, А. П. Гетьман, В. В. Носік, М. В. Шульга та інші. Проте, суспільних досліджень саме у сфері правовідносин, що складаються з приводу визнання недійсними органів місцевого самоврядування, не проводилося.

Мета статті полягає у комплексному вивченні особливостей правовідносин щодо 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 в зазначеній сфері.

У земельно-правовій науці прийнято розрізняти регулятивні та охоронні правовідносини. У межах перших реалізується суб'єктивне право в непорушеному стані, а в межах других – у випадку його порушення [1, с. 268]. Якщо виходити з того, що будь-які правовідносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами права, то будучи логічно послідовним слід прийти до висновку про необхідність аналізу взаємозалежності співвідношення розуміння правового регулювання, охорони та захисту – з одного боку, і регулятивних та охоронних правовідносин – з іншого. Більше того, при виокремленні трьох хоча й схожих понять (регулю-

вання, охорони і захисту) напрошується необхідність і у певному самостійному понятті як віддзеркаленні захисту на рівні відповідних правовідносин. В даному випадку йдеться про виокремлення, зокрема, захисних правовідносин. Для того щоб підтвердити або спростувати твердження про їх фактичне існування як окремих специфічних правовідносин, необхідно поступово і детально проаналізувати насамперед рівні, на яких відбувається регулювання, охорона та захист. Такий аналіз має бути обов'язково пов'язаний із характеристикою відповідних правовідносин, у межах яких перебувають та реалізуються при цьому суб'єктивні права громадян.

Отже, правовідносини у сфері визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування слід вважати охоронними. Аналіз чинного законодавства дає підстави для висновку, що регламентація реалізації земельних прав громадян та їх захисту здійснюється як на рівні законів, так і підзаконних актів. Регулювання земельних прав громадян на конституційному рівні має певні особливості, а відповідні права існують у правовідносинах загального типу. Не виняток і конституційне право громадян на захист. Принципові положення щодо захисту, наприклад, земельних прав громадян знайшли своє закріплення в Конституції України. Конституційні принципи захисту, скажімо, права власності на землю – це норми-принципи Основного Закону держави, у яких: передбачається захист державою всіх суб'єктів права власності на землю (ст. 13); кожному надається можливість звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо набуття, реалізації і захисту права власності на землю (ст. 40); забезпечується можливість звернення за захистом права власності до національного та міжнародного судів, а також Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55); закріплюється право приватного влас-

ника на самозахист володіння, користування і розпорядження землею (ст. 55); гарантується відшкодування шкоди за незаконні дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб (ст. 56) та ін.

В даному випадку право на захист земельних прав, в тому числі й у такий спосіб, як визнання недійсним рішення органу місцевого самоврядування може виступати як елемент так званих загальнорегулятивних правових відносин, у яких носіями прав і обов'язків є всі особи, що не індивідуалізуються залежно від суб'єктного складу і не «запускаються» юридичними фактами [2, с. 278]. Такі правовідносини свідчать про наділення правом на захист всіх громадян для забезпечення всіляких благ, які може мати суб'єкт приватного права із закріпленням способів захисту матеріально-правового характеру та судових (процесуальних) форм захисту [3, с. 28]. Проте із таким твердженням наряд чи можна погодитися.

На рівні права конкретної особи (конкретного суб'єктивного права) про захист йдеться лише за наявності певних підстав – у разі порушення, оспорювання чи невизнання суб'єктивного права чи охоронюваного законом інтересу громадянина. Цей захист запроваджується власними діями особи, які вона здійснює на власний розсуд. Обрання способів захисту здійснюється особою також на власний розсуд, але з урахуванням сутності права, сутності порушень права, доцільності та ефективності того чи іншого конкретного способу захисту. Проте, вже сам факт вибору способу захисту, в тому числі й визнання недійсним рішення органу місцевого самоврядування, свідчить про наявність порушеного, невизнаного або оспорюваного земельного права. При чому, така наявність впливає із неправомірного рішення органу місцевого самоврядування. Саме це й слід вважати належним критерієм віднесення відповідних

правовідносин до категорії охоронних.

Постає питання стосовно сутності правовідносин з приводу визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування. Якщо охорона являє собою такий рівень регулювання, яким досягається мета нормальної реалізації суб'єктами своїх земельних прав у конкретних правовідносинах, то це може свідчити лише про те, що поняття охорони є категорією об'єктивного права. Саме воно і покликане надати цій категорії відповідного регулювання. Користуючись поняттям «охорона прав», можна стверджувати, що норми об'єктивного права регулюють суспільні відносини, у яких мають бути реалізовані суб'єктивні земельні права таким чином, щоб не допустити їх порушення, оспорування чи невизнання, тобто тим самим охороняючи їх. Отже, якщо бути логічно послідовним, то можна дійти єдиного висновку, що суб'єктивного права на захист як окремого суб'єктивного права особи не існує й існувати взагалі не може. Навпаки, якщо захист постає як засіб протидії правопорушенням, захід відновлення порушеного, оспоруваного чи невизнаного земельного права, яке існувало до правопорушення, то це вже категорія рівня саме суб'єктивного земельного права. Це, звичайно, не виключає, а скоріше обумовлює його регулювання об'єктивним правом. При цьому об'єктивне право передбачає існування права на захист, що відрізняється від суб'єктивного права, яке потребує його захисту внаслідок порушення останнього.

Отже, порушення чи вчинення незаконних дій органами місцевого самоврядування є найбільш типовими підставами для виникнення відносин у сфері визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування. Порушення земельних прав можуть виявлятися по-різному, зокрема, обмеження, перешкодження у здійсненні такого права, завдання збитків землевласникам чи землеко-

ристувачам з боку інших осіб тощо. Разом з тим, характерним є й те, що деякі правомірні дії уповноважених органів, якими на законних підставах обмежуються або припиняються права землевласників та землекористувачів задля суспільної та державної необхідності. У будь-якому разі, незалежно від того, правомірні чи неправомірні такі дії, земельні права громадян порушуються, а відтак, виникає право на захист.

Цим правовідносинам притаманний публічний характер. Вони формуються за допомогою діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в інтересах конкретного громадянина, що забезпечується відповідною охороною держави. Вони є власне процесуальними, оскільки виникають заради інтересу, який закладений у матеріальних правовідносинах. Для суб'єкта, наділеного владними повноваженнями в захисних правовідносинах, застосування норми матеріального права не тягне ніяких наслідків, які впливають з даної норми. Важливою ознакою захисних правовідносин виступає та обставина, що вони мають «подвійну» юридичну природу. Такі правовідносини «двічі юридичні», оскільки опосередковують процес реалізації норм матеріального права і є результатом реалізації норм процесуального права [4, с. 211].

Захисні правовідносини завжди формуються на основі правових норм. Зрозуміло, що одного існування правових норм ще недостатньо для виникнення таких правовідносин. Вирішальне значення для їх виникнення мають конкретні юридичні факти, як-то порушення, невизнання чи оспорування суб'єктивних земельних прав особи.

Похідний характер захисних правовідносин дістає вияв у тому, які вони припускають існування певних первинних матеріальних правовідносин, що реалізуються через процесуальні. Разом з тим слід підкреслити, що незважаючи на похідний характер захисних правовідносин від відповідних матеріальних, обидва види земе-

льних правовідносин органічно взаємопов'язані між собою.

Ще одна особливість захисних правовідносин полягає у наявності кількох суб'єктів. Це, у свою чергу, впливає й на характер земельних процесуальних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників таких правовідносин. Складний характер процесуальних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників, наприклад, еколого-процесуальних правовідносин (а земельно-процесуальні правовідносини – це їх складова частина) обумовлений тим, що, як підкреслюється в літературі [5, с. 81], в них одна сторона (суб'єкт або кілька суб'єктів) може досягти результату, передбаченого в юридичному нормативі, тільки через іншу сторону, належне виконання останньою покладених на неї обов'язків.

З урахуванням характеру виникнення серед земельно-процесуальних правовідносин виокремлюють ті, які виникають із правомірних дій чи подій (мають регулятивний характер), та ті, які виникають із конфліктних ситуацій. Останні заважають нормальному здійсненню суб'єктивних земельних прав громадян або ж порушують їх. В цьому випадку їм притаманний захисний характер [6, с. 69].

Об'єктом будь-яких правовідносин зазвичай вважають матеріальні або нематеріальні блага, задля одержання, передачі або використання яких виникають права та обов'язки учасників правовідносин. З урахуванням характеру та виду захисних правових відносин їх об'єктом виступають суб'єктивні земельні права особи, які порушені, не визнані чи оспорювані і в зв'язку з чим підлягають захисту. Не будуть виключенням й правовідносини, що складаються з приводу визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування. Загальновідомо, що будь-яке суб'єктивне право (в тому числі земельне) як міра можливої поведінки має цінність не само по собі, а тільки за наявності в ньому спеціального

елемента – можливості уповноваженої особи звернутися до спеціально уповноваженого органу держави за його захистом. Слід наголосити, що стан, який передував необхідності захисту земельних прав, було змінено саме рішенням органу місцевого самоврядування.

Така можливість може бути реалізована у випадку порушення права особи або у випадку створення перепон чи перешкод для здійснення особою свого законного земельного права. Як зазначав В. П. Грибанов, суб'єктивне право, надане особі, але не забезпечене необхідними засобами захисту, є лише «декларативним» правом [7, с. 69]. Забезпечення реальної можливості здійснювати земельні права виступає одним із актуальних напрямків реалізації правової політики держави у процесі здійснення сучасної земельної реформи.

Визнаючи за суб'єктом певні земельні права, земельне законодавство надає уповноваженій особі і необхідні засоби для їх захисту. Іншими словами, земельне законодавство безпосередньо визнає за уповноваженою особою право на захист. Більш того, суб'єкт обирає у якості способу захисту саме визнання недійсним рішення органу місцевого самоврядування.

Питання щодо правової природи права на захист в юридичній літературі вирішуються по-різному. Не вдаючись до всіх тонкощів дискусії, яка точиться в сучасній літературі, розглянемо лише питання про те, що являє собою це право на захист з точки зору його змісту.

Відомо, що будь-яке суб'єктивне земельне право, в тому числі і право на захист, являє собою міру можливої поведінки уповноваженої особи. Інакше кажучи, право створює можливість його власнику діяти певним чином, але чітко в межах, встановлених законом. Оскільки в даному випадку йдеться про право на захист, то очевидно, що такого роду право повинно давати його володільцю можливість правозахисного порядку.

Під юридичним захистом прав на землю прийнято вважати визначену в законі процедуру реалізації юридичної можливості суб'єкта права на землю щодо застосування засобів, способів, форм правоохоронного характеру для відновлення його порушеного, невизнаного чи оспорюваного земельного права. Відомо, що реалізація конкретного права часто пов'язана з певним державним примусом, і будь-яке праворозуміння обов'язково припускає примусове забезпечення того результату, до якого прагне особа. Отже можна констатувати про наявний постійний взаємозв'язок суб'єктивного земельного права і примусу. Саме примус і робить право гарантованим, у першу чергу, державою, а також недержавними інституціями, інститутами громадянського суспільства [8, с. 355].

Вказане питання складне за своїм змістом і є багатоаспектним. Воно стосується перш за все загально-теоретичної проблематики. Разом з тим в межах тематики, яка досліджується, на перший план виходить проблема співвідношення таких юридичних явищ як права на землю та суб'єктивні земельні права. Саме останні права виникають, реалізуються, змінюються та припиняються, а при порушенні, невизнанні чи оспорюванні підлягають захисту, яке виникло внаслідок прийняття неправомірного рішення органом місцевого самоврядування. Наведені категорії тісно пов'язані між собою, але їх не можна ототожнювати. Достатньо зазначити, що, наприклад, конкретне суб'єктивне земельне право особи складається, як підкреслюється в загальнотеоретичній літературі, з трьох правомочностей – на власні дії, на дії інших осіб (тобто право вимагати від інших осіб певної поведінки – дії чи бездіяльності) і права претендування [9, с. 39].

Так, у якості прикладу, розглядаючи позовну вимогу фізичної особи-підприємця про визнання неправомірним та скасування пункту рішення Кузнецовської міської ради

№ 724 від 31.05.2010 року, суди визначились, що порушення Кузнецовською міською радою положень законодавства та порушення цим рішенням прав позивача не відбулось. Проте, погоджуючись з висновком суду апеляційної інстанції щодо відмови в позові в цій частині, колегія суддів звертає увагу на те, що мотиви, якими суд попередніх інстанцій обґрунтував своє рішення не відповідають правовій позиції Верховного Суду України, викладеній, зокрема, у постановках зі справ № 21-493а14 від 11.11.2014; № 3-553гс15(911/3396/14) від 30.09.2015, № 21-1306а15 від 06.10.2015, № 457/1243/13-а від 04.11.2015, що свідчить про недотримання судами вимог ст. 11128 Господарського процесуального кодексу України.

Так, Верховний Суд України неодноразово вказував, що позов, предметом якого є рішення органу місцевого самоврядування щодо передачі у власність та оренду земельної ділянки, тобто ненормативний акт, що застосовується одноразово і з прийняттям якого виникають правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, не може бути задоволений, оскільки таке рішення органу місцевого самоврядування вичерпало свою дію шляхом виконання.

Визнання недійсним такого акта не породжує наслідків для власника чи орендаря земельної ділянки, оскільки захист порушеного права у разі набуття права власності на земельну ділянку або укладання договору оренди юридичною чи фізичною особою має вирішуватися за нормами цивільного законодавства. Розгляд цього позову (про визнання протиправним та скасування рішення про передачу міською радою земельних ділянок) не впливає на законність правовстановлюючих документів щодо права власності чи користування земельною ділянкою до розгляду спору про їх оскарження (не породжує юридичних наслідків).

Тобто, самостійний позов про визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування про передачу земельних ділянок не виконує функції захисту прав особи, оскільки не впливає на права та обов'язки сторін таких правовідносин (у зв'язку з тим, що дія цих ненормативних актів вичерпується фактом їх виконання), що однак не виключає можливості оскарження зазначених актів у комплексному поєднанні із вимогами про визнання недійсними правовстановлюючих документів, виданих на підставі цих оскаржуваних актів. Звідси, доводи фізичної особи-підприємця, наведені у касаційній скарзі в цій частині на переконання колегії не можуть бути підставою для скасування оскаржуваних судових актів, позаяк заявлені позовні вимоги не можуть бути задоволені з вищевикладених підстав.

Порушення, оспорення або невизнання суб'єктивних прав, що мають носії згаданих титулів, які виникли внаслідок прийняття органом місцевого самоврядування неправомірного рішення і буде виступати підставою виникнення правовідносин, що розглядаються. Більш того, тільки такий спосіб, як визнання недійсним рішення органу місцевого самоврядування, є найефективнішим способом захисту суб'єктивного земельного права.

У справі № 363/431/14-ц Вишгородський районний суд Київської області постановив рішення від 23.06.2014 про часткове задоволення позову заступника прокурора Київської області в інтересах держави в особі Новосілківської сільради Вишгородського району до Вишгородської районної державної адміністрації, реєстраційної служби Вишгородського районного управління юстиції та 9-х приватних осіб щодо скасування рішення про державну реєстрацію, визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку, договору купівлі-продажу земельної ділянки та повернення земельних ділянок. Задовольняючи частко-

во позовні вимоги, суд виходив з виключного переліку згідно з порядком перерозподілу резервного фонду земель між працівниками державних та комунальних закладів, підприємств та організацій культури, освіти та охорони здоров'я та пенсіонерами серед них, які проживають у сільській місцевості. Оскільки відповідачі не належали до зазначеного переліку осіб, землю їм було надано у власність незаконно. Однак колегія суддів Апеляційного суду Київської області рішенням від 21.08.2014 не погодилася із вказаними доводами суду першої інстанції та скасувала рішення з урахуванням стст. 116, 118 ЗК України, п. 7 Указу Президента «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 8.08.95 № 720/95.

Ухвалою Вищого спеціалізованого суду України від 24.12.2014 рішення апеляційної інстанції скасовано, а рішення суду першої інстанції залишено в силі. При перегляді цих рішень колегія суддів дійшла висновку щодо незастосування судом апеляційної інстанції вимог ст.ст. 212, 213 Цивільного процесуального кодексу, ст. 25 Земельного кодексу України. З ухвали від 24.12.2014 додатково вбачається, що, залишаючи рішення суду першої інстанції в силі, суд касаційної інстанції виходив з того, що резервний фонд земель підлягає перерозподілу передусім між працівниками державних та комунальних закладів, підприємств та організацій культури, освіти та охорони здоров'я та пенсіонерами серед них, які проживають у сільській місцевості та мають виключне право на подання клопотання про виділ землі з резервного фонду. У зв'язку з тим що на території сільської ради проживали такі громадяни, які ще не отримували земельних ділянок у власність, рішення органу місцевого самоврядування про надання земельних ділянок з резервного фонду особам, які до вказаного переліку не належали, не відповідало вимогам закону.

Згідно з роз'ясненнями, наданими у п. 7 постанови пленуму ВСС «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» від 1.03.2013 р. № 3, земельні відносини, суб'єктами яких є фізичні чи юридичні особи, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, а об'єктами – землі у межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї), регулюються земельним і цивільним законодавством на принципах забезпечення юридичної рівності прав їх учасників, забезпечення гарантій права на землю. Захист судом права на землю у цих відносинах здійснюється способами, визначеними ст.ст. 16, 21, 393 Цивільного кодексу та ст. 152 ЗК України, зокрема шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до вказаного спори, що виникають із земельних відносин, в яких хоча б однією зі сторін є фі-

зична особа, незважаючи на участь у них суб'єкта владних повноважень, згідно зі ст. 15 ЦПК розглядаються в порядку цивільного судочинства. Це стосується позовів про визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про видання дозволу на виготовлення (розроблення) проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, вирішення інших питань, які відповідно до закону необхідні для набуття й реалізації права на землю, про надання чи передання земельної ділянки у власність або користування чи невиконання цих питань, припинення права власності чи користування землею.

Сучасне законодавство України певною мірою не враховує особливостей функціонування та способів прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Завдання підвищення ефективності цивільного судочинства, забезпечення безумовного виконання прийнятих судами рішень, необхідно вирішувати комплексно.

Список використаних джерел

1. Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – 363 с.
2. Общая теория государства и права / под ред. М. Н. Марченко. – М.: Изд-во «Зерцало», 1998. – С. 428.
3. Тимченко Г. П. Способы и процессуальные формы защиты гражданских прав: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / Г. П. Тимченко. – Х., 2002. – 80 с.
4. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. / Е. Г. Лукьянова. – М.: Норма, 2004. – 240 с.
5. Гетьман А. П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве / А. П. Гетьман. – Х.: Основа, 1994. – 134 с.
6. Гетьман А. П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України / А. П. Гетьман. – Х.: Основа, 1998. – 205 с.
7. Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав / В. П. Грибанов. – М.: Рос. право, 1992. – 236 с.
8. Мотовиловкер Е. Я. Теория регулятивного и охранительного права / Е. Я. Мотовиловкер. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. – 215 с.
9. Общая теория права и государства: учеб. для вузов / под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 1996. – 415 с.

Буракова А. М. Особливості земельних правовідносин щодо визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування

У статті розглянуто інститут визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. Аргументовано, що даний інститут має змішаний приватно-публічний правовий характер. Визначені особливості правовідносин щодо визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в системі способів захисту земельних прав.

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

Буракова А. М. Особенности земельных правоотношений по признанию недействительными решений органов местного самоуправления

В статье рассмотрен институт признания недействительными решений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Аргументировано, что данный институт имеет смешанный частно-публичный правовой характер. Определены особенности правоотношений по признанию недействительными решений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в системе способов защиты земельных прав.

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

Burakova A. Features of land legal relations on the recognition of ineffective decisions of local government

The article considers the institution of invalidating the decisions of executive bodies and local self-government bodies. It is argued that this institution has a mixed private-public legal character. Peculiarities of legal relations on invalidation of decisions of executive bodies and local self-government bodies in the system of ways to protect land rights are determined.

Key words: invalid decision, invalid legal act, protection of land rights, method of protection.