

О. П. КУЛИНИЧ

*Ольга Павлівна Кулинич, асистент кафедри
Навчально-наукового інституту земельних ресур-
сів та правознавства Національного університе-
ту біоресурсів і природокористування України*

ВИЗНАННЯ НЕЗАКОННИМ ПРАВОВОГО АКТА, ЩО ПОРУШУЄ ПРАВО ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЕЛЬНУ ДІЛЯНКУ

У нашій державі в умовах існування плюралізму форм власності на землю важливим є забезпечення земельно-правового принципу гарантованості прав на землю, закріпленого в ст. 5 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ)¹. Досягти цієї мети можливо за умови гарантування приватному власнику земельної ділянки права на всебічний захист своєї власності від дій суб'єктів як приватного, так і публічного права. Однією з легальних можливостей власника мати вплив на процес нормотворення і правозастосовну діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в межах, передбачених нормативно-правовими актами України, є право на звернення до суду з позовом про визнання незаконним правового акту, що порушує право власності.

У сучасній юридичній літературі проблематика застосування такого цивільно-правового способу захисту як визнання незаконним правового акту, що порушує суб'єктивне право та охоронюваний законом інтерес, інтенсивно досліджується у працях російських вчених. Зокрема, окремі аспекти застосування вказаного способу захисту були предметом наукового аналізу в працях Є. А. Алексєєва, М. А. Васеневої, Т. В. Геворкяна, Л. А. Обушенко, І. В. Видріна, С. Г. Соловійова, Т. А. Дерюшкіної, А. В. Концевого, М. А. Двигун, В. А. Кірсанова та ін. Захисту права приватної власності на земельну ділянку шляхом оскарження до суду правового акту, що порушує право власності присвячені праці І. В. Свечнікової, І. С. Ілюхіна, О. Л. Сидорової. У вітчизняній юридичній науці проблематика визнання незаконним та скасування правового акту як цивільно-правового способу досліджувалася В. Е. Белянєвич, І. О. Дзерою та ін.

Право на оскарження правового акту, що порушує суб'єктивне право чи охоронюваний законом інтерес, насамперед гарантується Конституцією України². Так, у ст. 19 Основного закону України зазначається, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. А відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

В. А. Івановський, аналізуючи зміст ст. 55 Конституції України, зауважує, що «вперше в законодавстві України в Конституції передбачено і гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування і службових осіб. Тим самим створено реальний механізм відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, здійснення нею обов'язку утвердження і забезпечення прав свобод людини»³. Отже, наділення суб'єктів цивільних правовідносин правом оскаржувати правові акти органів державної влади та місцевого самоврядування є важливим інструментом підтримання правопорядку в державі. Але галузевим законодавством надається право суб'єктам приватного права оскаржувати у судовому порядку тільки ті правові акти, які безпосередньо порушують їх суб'єктивні цивільні права або охоронювані законом інтереси. Про це свідчать відповідні норми Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ)⁴, які визначають способи цивільно-правового захисту та порядок їх застосування.

Так, у ст. 21 ЦКУ закріплюється право учасників цивільних правовідносин на звернення до суду із позовом про визнання незаконним правового акту, що порушує суб'єктивне цивільне право або охоронюваний законом інтерес, та є основоположним конституційним правом особи. Потрібно зазначити, що у ст. 393 Цивільного кодексу України також закріплюється право власника майна на оскарження до суду правового акту, який порушує право власності.

Загальні умови застосування вказаного способу захисту містяться в ст. 21 ЦКУ «Визнання незаконним правового акту органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування». Відповідно до ч. 1 ст. 21 ЦКУ суд визнає незаконним та скасовує правовий акт індивідуальної дії, виданий органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси. Крім того, суд уповноважений визнати незаконним та скасувати нормативно-правовий акт органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси (ч. 2 ст. 21 ЦКУ).

Спеціальним цивільно-правовим способом захисту права власності є закріплений у ст. 393 ЦКУ спосіб захисту цього права шляхом визнання незаконним правового акту що порушує право власності. Згідно з ч. 1 ст. 393 ЦКУ, правовий акт органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу

місцевого самоврядування, який не відповідає законові і порушує права власника, за позовом власника майна визнається судом незаконним та скасовується.

Позов про визнання незаконним правового акта, що порушує право власності, часто супроводжується позовом власника майна про відновлення становища, яке існувало до порушення права власності. Наприклад, оскарживши правовий акт органу державної влади або місцевого самоврядування, власник набуває право витребувати земельну ділянку із чужого незаконного володіння. Право власника на пред'явлення такого позову закріплено в ч. 2 ст. 393 ЦКУ. Згідно з статтею, власник майна, права якого порушені внаслідок видання правового акта органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, має право вимагати відновлення того становища, яке існувало до видання цього акта, а у разі неможливості відновлення попереднього становища власник має право на відшкодування майнової та моральної шкоди.

У чинному Земельному кодексі України також містяться положення, які регламентують способи захисту прав на земельні ділянки. Зокрема, згідно до п. г) ч. 3 ст. 152 ЗКУ, власник земельної ділянки або землекористувач має право скористатися таким способом захисту як визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

Водночас для відповідних норм Земельного кодексу України притаманний такий недолік як невизначеність підстав застосування вказаного способу захисту прав на земельні ділянки. Так, у ст. 155 ЗКУ зазначається, що у разі видання органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування акта, яким порушуються права особи щодо володіння, користування чи розпорядження належною їй земельною ділянкою, такий акт визнається недійсним. Але на підставі зазначеної статті Земельного кодексу України не уявляється можливим визначити, у чому саме виявляється саме порушення права власності на земельну ділянку. Зважаючи на те, що право приватної власності на земельну ділянку не є абсолютним за своїм змістом, у різних законодавчих актах України закріплюються підстави обмеження правомочностей власника. Тому, на наш погляд, саме порушення права приватної власності на земельну ділянку може бути ототожненим із звуженням правомочностей власника.

Отже, з аналізу ст. 155 ЗКУ, яка регламентує особливості юридичної відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за видання актів, які порушують права власників земельних ділянок, можна зробити висновок, що у ст. 393 ЦКУ та у п. г) ч. 3 ст. 152 ЗКУ закріплено практично ідентичні за механізмом дії способи захисту права власності на земельні ділянки.

Потрібно звернути увагу на коло суб'єктів, які визначаються у чинному законодавстві як потенційні відповідачі за позовом про скасування правових актів. І. О. Дзера зауважує, що характерною особливістю позову про визнання незаконним правового акта, що порушує право власності, є особливий склад осіб, що виступають відповідачами. Відповідно до ст. 393 ЦКУ, ними можуть бути органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим або органи місцевого самоврядування⁵. Як правило, у законодавстві, яке визначає правовий статус відповідних суб'єктів публічного права (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), містяться правові норми, які регламентують порядок та визначають підстави оскарження правових актів, що були прийняті такими органами. Зокрема, відповідно до ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁶, акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду. А у ч. 10 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»⁷ закріплено норму, згідно з якою акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які суперечать Конституції або законам України, визнаються незаконними в судовому порядку.

Таким чином, приватний власник земельної ділянки згідно положення ст. 393 ЦКУ має право пред'явити позов про визнання незаконним нормативно-правового чи індивідуального акта за умови, що цей акт, поперше, суперечить іншим актам чинного законодавства, що мають вищу юридичну силу, або був прийнятий із питання, що не належить до сфери компетенції відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування; по-друге, такий правовий акт порушує право власності. Тому належним позивачем за позовом про визнання незаконним та оскарження правового акта, що порушує право власності, в тому числі й на земельну ділянку, є власник цього майна, а не особа, яка має певний майновий інтерес у цьому майні, наприклад, суперфіціарій.

Спори про визнання незаконними нормативно-правових актів мають публічно-правову природу. Як вірно зауважує Т. А. Дерюшкіна, що зважаючи на публічно-правову природу самого нормативно-правового акта, справи про перевірку їх законності мають публічно-правовий характер, тобто виникають із публічних правовідносин⁸.

М. А. Двигун відносить визнання недійсним акта державного органу чи органу місцевого самоврядування до таких заходів цивільно-правового захисту, які застосовуються судом з метою припинення правопорушення або попередження загрози порушення цивільних прав та охоронюваних законом інтересів, поновлення порушеного права, а також з метою попередження вчинення протиправної поведінки самим порушником чи іншими особами. При цьому автор відзначає двояку роль вказаного способу захисту як правового інструмента захисту приватних інтересів, так і інструменту забезпечення правопорядку. М. А. Двигун пише, що у разі оспорування законності нормативно-правового акта рішенням суду, яким задовольняються позовні вимоги у таких справах, завжди спрямоване на захист не тільки приватного інтересу позивача, а й публічного інтересу, оскільки

ки дія нормативно-правового акта поширюється на невизначене коло осіб, а сам нормативно-правовий акт підлягає неодноразовому застосуванню, завдяки чому, забезпечується захист правопорядку в цілому⁹.

У зв'язку з цим, потрібно зазначити, що визнання незаконним та оскарження нормативно-правового акта, що порушує право власності, одночасно є як цивільно-правовим, так і адміністративно-правовим способом захисту права власності. Адже відповідно до п. 1 ч. 4 ст. 105 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ)¹⁰, адміністративний позов може містити вимогу про скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень.

Переважає більшість справ про оскарження правового акта, що порушує право приватної власності на земельну ділянку, розглядається за правилами адміністративного судочинства. Вимога про визнання незаконним нормативно-правового акта, що порушує право приватної власності, розглядається в рамках процедури передбаченої ст. 171 КАСУ, що має назву «Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень».

Відповідно до п. 1 і 2 ч. 1 ст. 171 КАСУ, предметом позову в справах про визнання незаконним нормативно-правового акта, який порушує право приватної власності на земельну ділянку, є матеріально-правова вимога про перевірку законності (але не відповідності Конституції України) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також і – законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

У ч. 2 ст. 171 КАСУ визначається коло суб'єктів, які мають право на оскарження нормативно-правового акта. Статтею передбачено, що право на оскарження нормативно-правового акта мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, до яких буде застосовано цей акт.

Слід зазначити, що в чинному законодавстві України не визначені поняття та ознаки правового акта. Відповідно до п. 1 роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів»¹¹, акт державного чи іншого органу – це юридична форма рішень цих органів, тобто офіційний письмовий документ, який породжує певні правові наслідки, спрямований на регулювання тих чи інших суспільних відносин і має обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин. Крім того, залежно від компетенції органу, який прийняв такий документ, і характеру та обсягу відносин, що врегульовані ним, необхідно розрізняти правові акти двох видів: нормативні і такі, що не мають нормативного характеру, тобто індивідуальні.

Відповідно до п. 1 вище вказаного роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України, нормативний акт – це прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, носить загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово. Натомість, акти ненормативного характеру (індивідуальні акти) породжують права і обов'язки тільки у того суб'єкта (чи визначеного ними певного кола суб'єктів), якому вони адресовані.

На нашу думку, передумовами оскарження нормативно-правового акта є порушення правового режиму законності та як наслідок порушення суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів. На переконання російського науковця О. М. Зуєва, законність нормативно-правових актів є складовою режиму законності в цілому. Вона полягає в тому, що такі елементи нормативно-правового акта, як форма та зміст, а також розробка і прийняття правових актів повинні здійснюватися з дотриманням правової процедури в межах компетенції приймаючих їх органів та при обов'язковому дотриманні вимог відповідності правових актів конституції країни і чинному законодавству¹².

У п. 2 роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів» визначено підстави визнання недійсним правового акту. Серед них, по-перше, слід назвати невідповідність правового акта вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт. По-друге, обов'язковою умовою визнання акта недійсним є також порушення у зв'язку з прийняттям відповідного акта прав та охоронюваних законом інтересів підприємства чи організації – позивача у справі. Якщо за результатами розгляду справи факту такого порушення не встановлено, у господарського суду немає правових підстав для задоволення позову. При цьому далі у п. 2 уточнюються, що недодержання вимог правових норм, які регулюють порядок прийняття акта, у тому числі стосовно його форми, строків прийняття тощо, може бути підставою для визнання такого акта недійсним лише у тому разі, коли відповідне порушення спричинило прийняття неправильного акта.

З питання «правильності» правового акта у п. 2 роз'яснення Вищого арбітражного суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів» зазначається наступне. Якщо акт в цілому узгоджується з вимогами чинного законодавства і прийнятий відповідно до обставин, що склалися, тобто є вірним по суті, то окремі порушення встановленої процедури прийняття акта не можуть бути підставою для визнання його недійсним, якщо інше не передбачено законодавством.

Таким чином, на підставі викладеного можна визначити нормативно-правові акти, що порушують право приватної власності на земельну ділянку як прийняті органом виконавчої влади або органом місцево-

го самоврядування в межах реалізації повноважень в сфері упорядкування земельних відносин, нормативно-правові акти, які суперечать іншим актам законодавства України, що мають вищу юридичну силу, або нормативно-правові акти, прийняті із порушенням процедури їх прийняття, або нормативно-правові акти, прийняті зазначеними органами із питань, які не входять до їх компетенції, та порушують право приватної власності на земельну ділянку шляхом звуження обсягу правомочностей власника.

¹ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

² Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 40. – Ст. 141.

³ Івановський В. А. Права і свободи людини і громадянина захищаються судом / В. А. Іванівський // Коментар до Конституції України. – К., 1996. – С. 139.

⁴ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

⁵ Дзера І. О. Незаконність правового акта, що порушує право власності / І. О. Дзера // Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: у 2 т. – 3-є вид. перероб. і доп. / [за заг. ред.: О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця]. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – Т. I. – С. 661.

⁶ Закон України «Про місцеві державні адміністрації» 09 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁸ Дерюшкіна Д. А. Право на обращение в суд общей юрисдикции по делам о признании недействующими нормативных правовых актов / Д. А. Дерюшкіна // Юридический аналитический журнал. – 2006. – № 1 (15). – С. 126.

⁹ Двигун М. А. Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления в системе способов защиты гражданских прав / М. А. Двигун // Известия Иркутского экономического университета. – 2006. – № 6. – С. 94.

¹⁰ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, / 35–36, 37 / . – Ст. 446.

¹¹ Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів [Електронний ресурс]: Роз'яснення Президії Вишого арбітражного суду України від 26 січня 2000 р. № 02-5/35. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00

¹² Зуев О. М. Незаконные нормативно-правовые акты в Российской правовой системе: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец.12.00.01 – «Теория и история права и государства, история учений о праве и государстве» / О. М. Зуев. – Казань, 2007. – С. 10.

Резюме

Кулинич О. П. Визнання незаконним правового акта, що порушує право приватної власності на земельну ділянку.

Досліджуються особливості застосування інституту визнання незаконним правового акта, що порушує право приватної власності на земельні ділянки в Україні. Аргументується, що правовий акт підлягає визнанню незаконним у суді, якщо він суперечить іншим актам законодавства України, що мають вищу юридичну силу, а також прийнятий із порушенням процедури прийняття, або прийнятий компетентними органами із питань, які не входять до їх компетенції.

Ключові слова: земельні ділянки, право приватної власності, цивільно-правовий захист, визнання права приватної власності.

Резюме

Кулинич О. П. Признание незаконным правового акта, нарушающего право частной собственности на земельный участок.

Исследуются особенности применения института признания незаконным правового акта, нарушающего право частной собственности на земельные участки в Украине. Аргументируется, что правовой акт подлежит признанию незаконным в суде, если он противоречит другим актам законодательства Украины, что имеют высшую юридическую силу, или принят с нарушением процедуры принятия, а также принят компетентными органами по вопросам не относящимся к их компетенции.

Ключевые слова: земельные участки, право частной собственности, гражданско-правовая защита, признание права частной собственности.

Summary

Kulynych O. The recognition as unlawful of legal acts that violate private ownership rights to land.

The features of the institution of the recognition of the legal act that violates private ownership rights to land void in Ukraine are being investigated. It is substantiated that the legal act shall be declared unlawful in court if it conflicts with other legislative acts of Ukraine, which has the highest legal force or enacted in violation of the procedure for the adoption and adopted by the competent authorities on matters outside their competence.

Key words: land plots, private ownership rights to land, legal protection, recognition of private ownership rights.

Отримано 10.09.2013