

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

БУРАКОВА АЛЛА МИКОЛАЇВНА

УДК 349.41

**ВИЗНАННЯ НЕДІЙСНИМИ РІШЕНЬ ОРГАНІВ ВЛАДНИХ
ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ**

12.00.06 «Земельне право; аграрне право;
екологічне право; природоресурсне право»

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2018

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор **Шульга Михайло Васильович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри земельного та аграрного права, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор **Мірошниченко Анатолій Миколайович**, член Вищої ради правосуддя;

кандидат юридичних наук, професор **Каракаш Ілля Іванович**, Національний університет «Одеська юридична академія», професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права.

Захист відбудеться «26» червня 2018 р. о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-а.

Автореферат розіслано «25» травня 2018 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

О. Р. Дашковська

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Проголошення ст. 13 Конституції України землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, означає, що така охорона має бути забезпечена ефективним захистом суб'єктивних земельних прав, у тому числі прав на землю, шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, тобто органів публічної влади, які при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій набувають статус суб'єктів владних повноважень.

Аналіз судової практики свідчить, що сьогодні визнання недійсними рішень органів публічної влади як спосіб захисту земельних прав достатньо поширене явище. Без сумніву це впливає на обсяг земельних прав та інтересів, а також обов'язків як фізичних, так і юридичних осіб. В залежності від того, наскільки чітко й вичерпно у вітчизняному законодавстві буде визначено поняття, підстави, процедуру та юридичні наслідки визнання недійсними рішень, які прийняті органами публічної влади та регулюють земельні відносини за участю фізичних та юридичних осіб, буде визначатись рівень гарантованості й захищеності земельних прав суб'єктів.

Загальні положення цивільного, господарського та адміністративного законодавства про захист прав не завжди враховують специфіку прав на земельні ділянки. Земельне ж законодавство замість встановлення виправданих особливостей та специфіки даного способу захисту прав на землю залишає низку питань без відповіді.

Вирішення питань, пов'язаних із захистом земельних прав, у тому числі застосуванням даного способу захисту, можливе лише на добре відпрацьованій теоретичній основі.

Теоретичним підґрунтям дисертації стали праці таких відомих вітчизняних і зарубіжних учених-правознавців, як С. С. Алексєєв, В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Ю. О. Вовк, І. О. Дзера, І. А. Іконицька, І. І. Каракаш, М. І. Краснов, Н. С. Кузнецова, О. П. Кулинич, П. Ф. Кулинич, Л. В. Лейба, Р. І. Марусенко, А. М. Мірошніченко, Ю. В. Мягкоход, В. В. Носік, О. О. Погрібний, О. М. Пашенко, О. П. Подцерковний, Ю. Ю. Попов, А. М. Ріпенко, Н. І. Титова, П. Т. Філюк, М. В. Шульга та ін.

Незважаючи на те, що питання захисту прав на земельні ділянки були предметом наукового аналізу, проте на даний час

залишаються недослідженими важливі аспекти такого способу захисту, як визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. Йдеться, зокрема, про поняття, правову природу рішень органів публічної влади, які регулюють земельні відносини, визнання їх недійсними, особливості механізму реалізації цього способу захисту та ін. Зазначене зумовлює необхідність спеціального теоретико-правового аналізу даних проблем, що свідчить про актуальність теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано на кафедрі земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми «Правове забезпечення реалізації політики держави на пріоритетних напрямках економічного розвитку та у сфері екологічної безпеки» (державна реєстрація № 0111u000962). Тему дисертації затверджено вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 7 від 15 березня 2013 р.).

Мета й завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є розробка комплексного теоретичного підходу до розуміння поняття та ознак захисту земельних прав фізичних та юридичних осіб, зокрема особливостей судового захисту цих прав шляхом визнання недійсними рішень органів публічної влади, формулювання наукових висновків і рекомендацій з удосконалення чинної нормативно-правової бази в зазначеній сфері суспільних відносин.

Відповідно до поставленої мети визначено й основні завдання дослідження:

- розкрити генезу законодавства про визнання недійсними рішень публічної влади як способу захисту порушених, невизнаних або оспорюваних земельних прав осіб;
- з'ясувати законодавче забезпечення захисту прав на земельні ділянки;
- охарактеризувати земельно-правові способи захисту прав;
- виявити особливості судового захисту порушених земельних прав;
- визначити сутність визнання недійсними рішень органів публічної влади як окремого способу захисту земельних прав;
- сформулювати поняття рішень органів публічної влади в механізмі правової регламентації земельних відносин;

- охарактеризувати правовідносини щодо визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень;
- визначити сутність визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень;
- встановити правові наслідки визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини у сфері охорони та захисту земельних прав громадян і юридичних осіб.

Предметом дослідження є спосіб захисту земельних прав шляхом визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень.

Методи дослідження. Для досягнення окресленої мети й вирішення поставлених завдань використовувалися загальнонаукові й спеціальні методи пізнання, зумовлені специфікою мети, завданнями, об'єктом і предметом дослідження, а саме – матеріалістичної діалектики, формально-логічний, системно-структурний, формально-юридичний та порівняльно-правовий.

Загальнонауковий діалектичний метод становить методологічне підґрунтя всього дослідження, застосування якого дозволило всебічно охарактеризувати правові явища, які досліджувалися. За допомогою формально-логічного методу сформульовано конструкції: «право на захист», «визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування» та ін. Оперування системно-структурним методом сприяло структуруванню заходів впливу на порушників земельних прав. Формально-юридичний метод обрано при встановленні змісту окремих приписів земельного законодавства, які стосуються способів захисту прав на земельні ділянки громадян та юридичних осіб. Порівняльно-правовий метод став у нагоді для співставлення правових приписів земельного та цивільного законодавства стосовно захисту земельних прав суб'єктів.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є першою у юридичній доктрині України комплексною науковою працею, в якій з'ясовано сутність визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень як способу захисту земельних прав. У результаті проведеного дослідження сформульовано наступні основні висновки і пропозиції, які мають наукову новизну та практичну значимість і виносяться на захист.

У дисертації *вперше*:

– сформульовано визначення науково-правової конструкції «визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування», яку слід розглядати як активний спосіб захисту та відновлення порушених земельних прав громадян та юридичних осіб, що реалізується шляхом оскарження цих рішень до суду;

– встановлено, що захист порушених земельних прав являє собою визначену законодавством протекцію, основу якої складають засоби, способи та прийоми забезпечення протидії незаконним діям чи бездіяльності органів публічної влади та їх посадовців, які виступають в якості суб'єктів владних повноважень та здійснюють управлінські функції, приймаючи рішення, що регулюють земельні відносини;

– доведено, що визнання недійсними в судовому порядку рішень органів публічної влади, які регулюють земельні відносини, з мотивів їхньої невідповідності законодавству України виступає важливою гарантією земельних прав і демократії в аспекті всієї системи публічної влади в Україні;

– аргументовано, що визнання недійсними рішень органів публічної влади як спосіб захисту земельних прав являє собою міру захисту цих прав, яка застосовується судом з метою припинення порушення прав і охоронюваних законом інтересів, відновлення порушеного права та запобігання вчиненню протиправного діяння чи бездіяльності як самим порушником, так і іншими особами;

– обґрунтовано, що досліджуваний спосіб захисту земельних прав і нормоконтроль – це самостійні правові інститути, які відрізняються один від одного правовим змістом, процесуальним порядком здійснення, колом суб'єктів, які мають право на звернення до суду за захистом порушених земельних прав, предметом оскарження, а також правовими наслідками.

Удосконалено:

– існуючі доктринальні положення стосовно періодів розвитку законодавства України щодо захисту та відновлення порушених земельних прав, в тому числі шляхом визнання недійсними рішень органів публічної влади. Запропоновано підхід, відповідно до якого слід вирізняти: а) перший період розвитку законодавства України, що був започаткований прийняттям Закону СРСР від 30 червня 1987 р. «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян», який діяв на території нинішньої України; б) другий період розпочався

з прийняттям Конституції України (ст. 55); в) третій період, нинішній, початок якого пов'язаний з прийняттям у 2001 р. чинного Земельного кодексу України;

– дефініцію конструкції «право на захист» – це надана уповноваженій особі можливість застосування самозахисту та заходів правоохоронного характеру для відновлення порушеного, оспорюваного або невизнаного земельного права;

– наукові підходи щодо сутності порядку визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Його запропоновано розуміти як передбачену законодавством систему дій судових органів, виконання яких забезпечує захист та відновлення порушених, оспорюваних та невизнаних земельних прав у спосіб визнання недійсним рішення органу публічної влади, яким суб'єктивне земельне право було порушене;

– науково-теоретичне положення щодо спрямованості інституту визнання недійсним правового акту не тільки на захист прав і охоронюваних законом інтересів приватних осіб, а й на захист публічно-приватних інтересів, завдяки чому переслідується мета захисту правопорядку в цілому.

Набули подальшого розвитку науково-теоретичні положення щодо:

– одночасної реалізації права на захист і права на охорону в межах охоронних правовідносин. Оскільки під охороною прав традиційно розуміють сукупність засобів, що забезпечують їх нормальну реалізацію в непорушному стані, то дія цих норм повинна попереджувати порушення земельних прав та інтересів;

– внесення змін та доповнень до ст. 152 Земельного кодексу України в частині: а) закріплення в ній лише спеціальних земельно-правових способів захисту; б) розширення кола органів, рішення яких може бути визнане недійсним за умови, що воно порушує земельні права осіб. У зв'язку з цим запропоновано в пункті «г» ст. 152 Земельного кодексу України словосполучення «органів виконавчої влади» замінити словами «органів державної влади».

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертаційній роботі висновки й пропозиції можуть бути використані: *в науково-дослідній сфері* – для подальшого розроблення та дослідження проблем визнання недійсними рішень

органів владних повноважень як способу захисту земельних прав, визначення нових напрямів розвитку законодавства в цій сфері; *у нормотворчій діяльності* – для формулювання пропозицій з удосконалення законодавства в сфері захисту земельних прав; *у правозастосовній діяльності* – для вдосконалення практичної діяльності в сфері захисту земельних прав; *у навчальному процесі* – при підготовці навчальних програм, написанні підручників і навчальних посібників, при проведенні лекційних і практичних занять з курсу «Земельне право» та відповідних спецкурсів.

Апробація матеріалів дисертації. Положення й висновки цієї дисертаційної роботи обговорювалися і були схвалені на засіданнях кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Окремі положення дисертації доповідалися на міжнародних науково-практичних конференціях: «Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права» (м. Харків, 24 травня 2013 р.), «Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі» (м. Харків, 13 червня 2014 р.), «Проблеми інтеграції та диференціації в екологічному праві» (м. Дніпропетровськ, 25 вересня 2014 р.), «Юридична осінь 2015 року» (м. Харків, 11 листопада 2015 р.), «Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи» (м. Харків, 30 – 31 жовтня 2015 р.), «Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права» (м. Мінськ, Республіка Білорусь, 30 березня 2017 р.), «Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції» (м. Одеса, 2 – 4 червня 2017 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації знайшли відображення у дванадцяти наукових працях, зокрема, у чотирьох статтях, опублікованих у наукових виданнях, які входять до переліку фахових для юридичних наук видань, одній статті в науковому періодичному зарубіжному виданні та тезах семи доповідей на наукових конференціях.

Структура й обсяг дисертації зумовлені предметом, метою і завданнями дослідження, логікою та послідовністю розкриття теми й викладення його результатів. Робота складається зі вступу, двох розділів, які налічують 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Загальний обсяг дисертаційної роботи складає 188 сторінок, з яких основного тексту – 161 сторінка. Кількість використаних джерел – 259 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується вибір теми дисертації, визначаються мета й завдання дослідження, стан наукового опрацювання проблеми; характеризуються об'єкт, предмет і методи дослідження; розкриваються отримані внаслідок наукових пошуків основні результати дослідження, їх наукова новизна, теоретичне й практичне значення, наводиться інформація про форми їх апробації.

Розділ 1 «Загальні правові засади захисту прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки» складається з п'яти підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Генеза законодавства про визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування як способу захисту земельних прав осіб»* досліджені історичні передумови появи законодавчого закріплення ефективного захисту суб'єктивних земельних прав шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, тобто органів публічної влади.

З'ясовано, що з прийняттям Конституції УРСР (1978 р.) право на оскарження адміністративних дій було вперше закріплене на конституційному рівні. Земельний кодекс УРСР, прийнятий 18 грудня 1990 р., розширив коло суб'єктів, порушені земельні права яких підлягали захисту. Конституція України (ст. 55) гарантувала кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. З прийняттям Земельного кодексу України (2001 р.) в ньому знайшла своє закріплення можливість захисту прав суб'єктів земельних правовідносин шляхом визнання відповідних рішень органів публічної влади, які порушують земельні права громадян та юридичних осіб, недійсними.

Запропоновано вирізняти три періоди розвитку названого законодавства України: а) перший – започаткований прийняттям Закону СРСР від 30 червня 1987 р. «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян», що діяв на території нинішньої України; б) другий пов'язаний з прийняттям Конституції України (1996 р.); в) третій – нинішній, започаткований прийняттям у 2001 р. чинного Земельного кодексу України.

У підрозділі 1.2 *«Законодавче забезпечення захисту прав на земельні ділянки»* підкреслюється, що закріплені цивільним

законодавством положення, які стосуються захисту суб'єктивних прав та законних інтересів, можуть бути використані і при захисті земельних прав. Водночас очевидною є необхідність врахування специфіки, зумовленої чинниками, які характеризують землю.

Законодавчу основу захисту земельних прав складають конституційні положення (ст. 55), які закріплюють основоположний компонент складного механізму захисту прав і свобод людини, а також закони та підзаконні акти, що приймаються на розвиток цих положень.

Доведено, що захист земельних прав – це правова гарантія його існування, діяльність уповноважених юрисдикційних органів, посадових осіб або самого суб'єкта земельного права, спрямована на відновлення порушеного, невизнаного або оспорюваного права.

При аналізі співвідношення правових категорій «охорона» та «захист» у сфері земельних відносин про охорону земельних прав слід говорити як про правовий засіб, який попереджає порушення, а про захист – як про такий, що настає за порушенням і тягне за собою відновлення порушеного, невизнаного або оспорюваного земельного права.

Підрозділ 1.3 «Земельно-правові способи захисту прав» присвячено дослідженню поняття й сутності способів захисту земельних прав громадян і юридичних осіб.

На основі аналізу запропонованого в літературі визначення способу захисту земельних прав та з урахуванням того, що захист прав на землю – це різновид правових гарантій автор приходиться до висновку, що наявності лише якісної характеристики конкретного способу захисту, який обирає особа, недостатньо для реального захисту порушеного права. Закон повинен гарантувати право обрання особою найбільш доцільного та ефективного способу захисту прав. У зв'язку з цим актуалізується необхідність законодавчого закріплення максимально розширеного переліку спеціальних земельно-правових способів захисту прав у Земельному кодексі України.

Системний аналіз чинного земельного законодавства дає підстави вважати, що крім закріплених ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу України способів захисту земельних прав, існують й інші специфічні способи захисту, передбачені окремими нормами Земельного кодексу України (ч. 3 ст. 153, ст. 143, ст. 100). Вони подібні за своєю правовою природою та виступають різновидами зміни земельного правовідношення.

У підрозділі 1.4 «Особливості судового захисту порушених земельних прав» аналізується специфіка судового захисту прав у сфері земельних відносин.

Підкреслюється, що реалізуючи право на судовий захист, гарантоване Конституцією України, особа, земельні права якої порушені, може звернутися до суду за захистом. Але тривалий час питання щодо юрисдикції спеціалізованих судів, куди могла звернутись особа з приводу оскарження неправомірного рішення органу публічної влади, залишалось чітко не визначеним. У зв'язку з цим позивачами часто порушувався принцип підвідомчості відповідної категорії справ і порушені земельні права іноді залишалися невідновленими.

Досліджено проблеми визначення судової юрисдикції вирішення земельних спорів, пов'язаних з оскарженням рішень органів публічної влади. Доведено, що органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування можуть виступати в спорах не тільки як суб'єкти владних повноважень, а і в іншій якості, тобто бути учасниками як публічно-правових, так і приватноправових відносин.

Стверджується, що переваги судового порядку оскарження неправомірних рішень органів публічної влади у сфері земельних відносин над адміністративним зумовлені наступними чинниками: незалежність судових рішень і підлеглисть лише принципу верховенства права і закону; професійна підготовленість суддів; відсутність ієрархічної залежності й підпорядкованості; гласність і відкритість судового розгляду; участь у ньому заінтересованої особи та ін.

У підрозділі 1.5 «Визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування як способів захисту земельних прав» проаналізовано специфіку зазначеного способу захисту земельних прав та визначено його місце в системі способів захисту. Доведено, що визнання недійсним рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування – самостійний спосіб захисту порушених, невизнаних або оспорюваних земельних прав, передбачений ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу України. Вимога про визнання рішення недійсним може носити самостійний характер, якщо земельний інтерес особи зводиться до самої констатації недійсності акта, який перешкоджає, наприклад, реалізації права. Водночас така вимога може поєднуватися з іншими способами захисту земельних прав або виступати передумовою застосування

інших способів захисту.

У процесі реалізації способу захисту прав шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, з одного боку, ці органи виступають у публічно-правових відносинах в якості суб'єктів владних повноважень. З іншого – у відносинах щодо розпорядження землями публічної власності вони фактично здійснюють право власності від імені держави або територіальної громади. В цьому випадку, за відсутності підпорядкованості одного суб'єкта земельних відносин іншому, орган публічної влади, здійснюючи повноваження від імені власника публічної землі, має статус рівноправного суб'єкта земельних правовідносин.

З'ясовано, що визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування як спосіб захисту прав на земельні ділянки має місце, коли названі органи чи їхні посадовці прийняли рішення, що не ґрунтується на законі або всупереч нормі закону, або зазначені суб'єкти вийшли за межі наданих їм повноважень, коли рішення прийнято не в порядку та не у спосіб, визначений законом. Обґрунтовується позиція, згідно з якою реалізація цього способу захисту порушених земельних прав та інтересів спрямована на ліквідацію правових наслідків тієї чи іншої конкретної юридично значущої дії, яка знайшла своє закріплення на рівні рішення органу виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, що регулює земельні відносини.

Розділ 2 «Механізм визнання недійсними рішень органів публічної влади, які регулюють земельні відносини» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Поняття рішень органів публічної влади в механізмі правової регламентації земельних відносин»* аналізується сутність та правова природа рішень органів публічної влади в механізмі правової регламентації земельних відносин.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, будучи органами публічної влади, у процесі свого функціонування приймають рішення, які займають самостійне місце в механізмі правової регламентації земельних відносин. Шляхом прийняття відповідних рішень вони реалізують визначені законом повноваження щодо регулювання земельних відносин. Конституція України (ст. 19) зобов'язує їх діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Отже

рішення органів публічної влади, які забезпечують вплив на суспільні відносини в земельній сфері, повинні відповідати вимогам, встановленим законом. Рішення, які не відповідають встановленим вимогам та порушують земельні права громадян та юридичних осіб, мають визнаватися недійсними в судовому порядку.

Термін «рішення» має узагальнююче значення. Ним закон позначає не тільки власне рішення органів публічної влади, а і їхні дії та бездіяльність, а також рішення, дії та бездіяльність посадових та службових осіб органів публічної влади.

У складі рішень органів публічної влади, які регулюють земельні відносини, розрізняються нормативно-правові акти та акти ненормативного характеру (індивідуальні акти). Рішення нормативного характеру в механізмі правового регулювання земельних відносин відіграють визначальну роль, оскільки закріплюють правила поведінки, обов'язкові до виконання на відповідній території всіма суб'єктами земельних відносин. Будучи локальними підзаконними нормативно-правовими актами, такі рішення виступають джерелами вітчизняного земельного права. Вони розраховані на багаторазове використання, та, маючи локальний характер, спрямовані на реалізацію та конкретизацію законодавчих приписів у сфері використання, охорони та відтворення земель.

Рішення індивідуального характеру можуть зумовлювати виникнення, зміну чи припинення земельних правовідносин, їх слід розглядати в якості юридичних фактів. Забезпечуючи індивідуалізовану дію механізму правового регулювання, вони носять персоніфікований характер, їхня дія вичерпується в ході реалізації передбачених ними положень.

Підрозділ 2.2 «Правовідносини щодо визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень» присвячено дослідженню особливостей зазначених правовідносин.

Обґрунтовується, що правовідносини, які виникають з приводу визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень, слід відносити до захисних земельних правовідносин, що виникають як наслідок порушення, невизнання або оспорювання суб'єктивного земельного права, пов'язаного з прийняттям відповідного рішення уповноваженим органом та може бути захищено тільки шляхом визнання його недійсним.

Захисним правовідносинам, в межах яких реалізується право громадян та юридичних осіб на захист, притаманні специфічні ознаки,

зумовлені їх змістом та характером. Формуючись за допомогою діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в інтересах конкретного громадянина або юридичної особи, вони набувають публічного характеру. Ці правовідносини є власне процесуальними, оскільки виникають за наявності «чужого» інтересу, який закладений у матеріальних правовідносинах. Важливою ознакою захисних правовідносин виступає те, що вони мають «подвійну» юридичну природу, тобто вони двічі юридичні, оскільки опосередковують процес реалізації норм матеріального права і водночас є результатом реалізації норм процесуального права. Незважаючи на похідний характер захисних правовідносин від відповідних матеріальних, обидва види земельних правовідносин органічно взаємопов'язані між собою. Особливість захисних правовідносин полягає в наявності кількох суб'єктів. Їх об'єктом виступають суб'єктивні земельні права та охоронювані законом інтереси громадянина або юридичної особи, які порушені, невизнані або оспорювані і в зв'язку з цим підлягають захисту.

Зроблено висновок, що суб'єктивні земельні права виникають, реалізуються, змінюються та припиняються, а при порушенні, невизнанні чи оспорюванні підлягають захисту, як результат прийняття неправомірного рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

У підрозділі 2.3 «Сутність визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень» встановлено, що визнання рішення недійсним (незаконним), тобто встановлення судом невідповідності його закону або іншому нормативно-правовому акту, недостатньо для визнання цього рішення недійсним в аспекті способу захисту порушених земельних прав. Необхідна наявність встановленого судом одночасного порушення цим рішенням земельних прав і охоронюваних законом інтересів громадянина або юридичної особи. Визнання недійсним (незаконним) акта суб'єкта владних повноважень виступає мірою захисту земельних прав та означає, що цей акт втрачає юридичну силу, тобто стає нечинним.

Визначено, що визнане недійсним рішення – це акт, прийнятий відповідними суб'єктами з порушеннями приписів актів законодавства, по відношенню до якого в особливому процесуальному порядку застосовуються санкції його недійсності з метою відновлення порушених ним прав. Недійсність правових актів пов'язується з дефектами, тобто юридичними вадами, які розглядаються як підстава

недійсності. Залежно від ступеня і характеру порушення вимог акти, видані з порушенням пропонуваним до них вимог, прийнято поділяти на оспорювані та нікчемні. Правові акти можуть бути визнані нікчемними лише у випадках, коли в силу їх очевидної повної юридичної неспроможності вони не підлягають ніякому виправленню.

Підрозділ 2.4 «Правові наслідки визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень» присвячено визначенню та аналізу правових наслідків недійсних рішень органів публічної влади.

Доведено, що правові наслідки визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування полягають в цілому у вигляді відновленого земельного права, яке було порушеним, невизнаним або оспорюваним.

З'ясовано, що визнаючи недійсним рішення суб'єкта владних повноважень, суд: по-перше, не тільки припиняє протиправну поведінку уповноваженого органу, яка була виражена в прийнятті цього рішення, що порушувало земельні права та інтереси, а й відновлює ці права та інтереси; по-друге, запобігає вчиненню повторної або нової протиправної поведінки з предмету спору як самим органом-порушником, так і іншими особами; по-третє, порушене право може бути відновлене або захищене іншими способами, передбаченими законом.

Обґрунтовано, що стосовно правових наслідків недійсності (незаконності) нормативно-правових та індивідуально-правових рішень суб'єктів владних повноважень невідповідність їх змісту приписам законодавства повинна тягнути нікчемність цих рішень.

Доведено, що шкода, заподіяна земельним правам та інтересам особи недійсним рішенням органу публічної влади, завжди матиме протиправний характер, оскільки вона заподіюється протиправними діями чи бездіяльністю названих органів або їх посадовцями.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і подається вирішення завдання, яке полягає в розробці комплексного теоретичного підходу до розуміння сутності визнання недійсними рішень органів публічної влади як способу захисту земельних прав громадян і юридичних осіб, а також формулюванні наукових висновків і рекомендацій з удосконалення чинної нормативно-правової бази в зазначеній сфері. Ключові теоретичні та практичні результати дослідження дають змогу сформулювати наступні

висновки і пропозиції:

1. Історико-правовий аналіз законодавства про визнання недійсними рішень органів публічної влади як способу захисту земельних прав дає підстави виокремлювати три періоди: перший – започаткований Законом СРСР від 30 червня 1987 р. «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян», що діяв на території нинішньої України; другий – пов’язаний з прийняттям Конституції України (1996 р.) і третій, нинішній, започаткований прийняттям у 2001 р. Земельного кодексу України.

2. Захист прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб на земельні ділянки – це комплексна система передбачених нормами права заходів та способів, застосування яких можливе насамперед самою особою, права якої порушено, державою в особі уповноважених органів та посадовців для збереження, відновлення та захисту таких прав при реалізації передбачених законом правомочностей щодо набуття, використання, володіння та розпорядження земельною ділянкою. Захист земельних прав слід розглядати і як правову гарантію його існування, діяльність уповноважених юрисдикційних органів, посадових осіб або самого носія земельного права, спрямовану на відновлення порушеного, невизнаного або оспорюваного права.

3. Повноваження органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування при визнанні судом їхніх рішень недійсними розмежовуються на: а) пов’язані з реалізацією права власності на землі публічної власності на засадах юридичної рівності сторін; б) владні повноваження, які реалізуються суб’єктом владних повноважень у процесі здійснення ним управлінських функцій у сфері земельних правовідносин.

4. Термін «рішення», який використовується в ст. 152 Земельного кодексу України, має узагальнююче значення. Цим терміном закон позначає не тільки власне рішення органів публічної влади, які регулюють земельні відносини, а і дії та бездіяльність цих органів, посадових і службових осіб. У складі рішень органів публічної влади розрізняються нормативно-правові акти та акти ненормативного характеру (індивідуальні акти). Вони повинні відповідати вимогам, встановленим законом та забезпечувати вплив на суспільні відносини у земельній сфері. Рішення, які не відповідають встановленим вимогам та порушують права та інтереси

громадян і юридичних осіб на земельні ділянки, мають визнаватися недійсними.

5. Правовідносини, які виникають з приводу визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень, відносяться до захисних земельних правовідносин. Цим правовідносинам, в межах яких реалізується право громадян та юридичних осіб на захист, притаманні певні специфічні ознаки, зумовлені їх змістом і характером. Формуючись за допомогою діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в інтересах конкретного громадянина або юридичної особи, що забезпечується відповідною охороною держави, ці правовідносини набувають публічного характеру.

6. Важливою ознакою захисних правовідносин виступає те, що вони мають «подвійну» юридичну природу, тобто вони двічі юридичні, оскільки опосередковують процес реалізації норм матеріального права і водночас є результатом реалізації норм процесуального права. Об'єктом цих правовідносин виступають суб'єктивні земельні права та охоронювані законом інтереси громадянина або юридичної особи, які порушені, невизнані або оспорювані та у зв'язку з цим підлягають захисту.

7. Презумпція правового характеру рішень органів публічної влади ґрунтується на положеннях ст. 19 Конституції України, згідно з якою ці органи та їх посадовці зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Отже рішення цих органів мають відповідати встановленим вимогам та набувають юридичної сили, регулюючи земельні відносини. Недотримання встановлених законом формальних і змістовних вимог при прийнятті рішень органами публічної влади, а також порушення у зв'язку з цим земельних прав та інтересів громадян і юридичних осіб виступає підставою визнання таких рішень недійсними.

8. Сутність визнання в судовому порядку недійсним рішення органу публічної влади, яке порушує земельні права, полягає в тому, що воно втрачає юридичну силу, тобто стає нечинним і перестає впливати на суспільні відносини.

9. Процедурні порушення, які були допущені при прийнятті рішення, в залежності від їх характеру можуть тягнути їх нікчемність або оспорюваність, а суто формальні порушення не впливають на дійсність рішення.

10. В ст. 152 Земельного кодексу України мають бути внесені

зміни, які стосуються органів, рішення яких можуть бути визнані недійсними: замість словосполучення «органи виконавчої влади» закріпити словосполучення «органи державної влади». Окрім того в цій статті слід навести лише спеціальні земельно-правові способи захисту прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Буракова А. М. До питання про відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за видання актів, які порушують права власників земельних ділянок. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 9. С. 154–157.

2. Буракова А. Современные проблемы защиты земельных прав. *Legea și viața* (Республіка Молдова). 2016. № 7 (295). С. 29–33.

3. Буракова А. М. Особливості земельних правовідносин щодо визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування. *Публічне право*. 2017. № 4. С. 216–224.

4. Буракова А. М. Визнання недійсними рішень органів владних повноважень як спосіб захисту земельних прав: становлення та розвиток. *Право і суспільство*. 2017. № 5. Ч. 1. С. 99–104.

5. Буракова А. М. Місце визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень у системі способів захисту земельних прав. *Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 57–62.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Буракова А. М. Земельні спори із суб'єктом владних повноважень. *Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права*: круглий стіл, присвяч. пам'яті проф. Ю. О. Вовка (м. Харків, 24 травня 2013 р.). Харків: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. С. 67–68.

7. Буракова А. М. До питання про деякі способи захисту земельних прав. *Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі*: матер. «круглого столу», присвяч. пам'яті проф., д.ю.н., акад. НАПрН України О. О. Погрібного (м. Харків, 13 червня 2014 р.). Харків: Оберіг, 2014. С. 57–60.

8. Буракова А. М. Особливості захисту земельних прав при виданні уповноваженими органами актів, що порушують права

землевласників. *Проблеми інтеграції та диференціації в екологічному праві*: матер. Всеукраїнського наук.-практ. круглого столу (м. Дніпропетровськ, 25 вересня 2014 р.). Дніпропетровськ. 2014. С. 253–256.

9. Буракова А. М. Особливості судового захисту права власності на землю. *Юридична осінь 2015 року*: зб. тез доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук. конф. молодих учених (м. Харків, 11 листопада 2015 р.). Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2015. С. 149–151.

10. Буракова А. М. Захист земельних прав, які впливають із відносин за участю органів владних повноважень. *Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи*: зб. матеріалів кругл. столу (м. Харків, 30 – 31 жовтня 2015 р.). Харків: Оберіг, 2015. С. 37–39.

11. Буракова А. Н. Особенности защиты земельных прав, нарушенных субъектами властных полномочий в Украине. *Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права*: матер. Республиканского круглого стола (г. Минск, 30 марта 2017 г.) / редкол.: С. А. Балашенко [и др.]. Минск: Изд. центр БГУ, 2017. С. 88–91.

12. Буракова А. М. Захист прав при погодженні питань, пов'язаних з викупом земельних ділянок. *Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції*: збірн. матер. Міжнар. конгресу, присвяченого 20-річчю Нац. ун-ту «Одеська юридична академія» (м. Одеса, 2 – 4 червня 2017 р.) / відп. ред.: Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova, Т. Є. Харитонova; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса: Юридична література, 2017. С. 99–101.

АНОТАЦІЯ

Буракова А. М. Визнання недійсними рішень органів владних повноважень як спосіб захисту земельних прав. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2018.

Дисертацію присвячено розробці комплексного теоретичного підходу до розуміння поняття та ознак захисту земельних прав

фізичних і юридичних осіб, зокрема, особливостей судового захисту цих прав шляхом визнання недійсними рішень органів публічної влади, проведенню системного аналізу даного способу захисту прав, формулюванню наукових висновків і рекомендацій з удосконалення чинної нормативно-правової бази в зазначеній сфері суспільних відносин.

В роботі досліджено генезу законодавства про визнання недійсними рішень органів публічної влади як способу захисту порушених, невизнаних або оспорюваних земельних прав осіб. З'ясовано законодавче забезпечення захисту земельних прав при оскарженні рішень органів публічної влади, охарактеризовані способи захисту прав на земельні ділянки. Встановлено особливості судового захисту порушених земельних прав. Досліджено специфіку визнання недійсними рішень органів публічної влади як способу захисту земельних прав. Визначено поняття та наведено характеристику рішень органів публічної влади в механізмі правової регламентації земельних відносин. Проаналізовано правовідносини щодо визнання недійсними рішень органів публічної влади. Встановлено сутність визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень. З'ясовано правові наслідки визнання недійсними рішень суб'єктів владних повноважень у сфері земельних відносин.

Ключові слова: земельні права, земельні відносини, захист земельних прав, органи владних повноважень, органи публічної влади, визнання недійсними рішень.

АННОТАЦІЯ

Буракова А. Н. Признание недействительными решений органов властных полномочий как способ защиты земельных прав. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 «Земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2018.

Диссертация посвящена разработке комплексного теоретического подхода к пониманию понятия и признаков защиты земельных прав физических и юридических лиц, в том числе особенностей судебной защиты этих прав путём признания недействительными решений органов публичной власти, проведению

системного анализа данного способа защиты прав, формулировке научных выводов и рекомендаций по совершенствованию действующей нормативно правовой базы в указанной сфере общественных отношений.

В работе исследованы генезис законодательства о признании недействительными решений органов публичной власти как способа защиты нарушенных, непризнанных или оспариваемых земельных прав лиц. Выяснено законодательное обеспечение защиты земельных прав при обжаловании решений органов публичной власти, охарактеризованы способы защиты прав на земельные участки. Установлены особенности судебной защиты нарушенных земельных прав. Определено понятие и приведена характеристика решений органов публичной власти в механизме правовой регламентации земельных отношений. Проанализированы правоотношения по признанию недействительными решений органов публичной власти. Выяснены правовые последствия признания недействительными решений субъектов властных полномочий в указанной сфере.

Доказано, что защита земельных прав – это правовая гарантия его существования, деятельность уполномоченных юрисдикционных органов, должностных лиц или самого субъекта земельного права, направленная на восстановление нарушенных, непризнанных или оспариваемых прав.

Исследованы проблемы определения юрисдикции решения земельных споров, связанных с обжалованием решений органов публичной власти (в том числе, когда они выступают субъектами властных полномочий). Доказано, что органы исполнительной власти или органы местного самоуправления могут выступать в спорах не только как субъекты властных полномочий, но и в ином качестве, то есть быть участниками как публично-правовых, так и частноправовых отношений.

Выяснено, что признание недействительными решений органов исполнительной власти или органов местного самоуправления как способ защиты прав на земельные участки имеет место, когда названные органы или их должностные лица приняли решение, которое не основывается на законе или вопреки норме закона, когда указанные субъекты вышли за пределы предоставленных им полномочий, или когда решение принято не в порядке и не способом, определённым законом.

Ключевые слова: земельные права, земельные отношения,

защита земельных прав, органы властных полномочий, органы публичной власти, признание недействительными решений.

SUMMARY

Burakova A. M. Recognition of the decisions of the authorities as invalid as a way to protect land rights. – Qualifying scientific work on the manuscript.

The dissertation for obtaining the scientific degree of candidate of legal sciences, specialization 12.00.06 «Land Law; Agrarian Law; Ecological Law; Natural Resources Law». – Yaroslav Mudryi National Law University, the Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2018.

The dissertation is devoted to the development of a comprehensive theoretical approach to understanding the concept and features of the protection of land rights of individuals and legal entities, including the features of judicial protection of these rights by invalidating the decisions of public authorities, conducting a system analysis of this method of protecting rights, formulating scientific conclusions and recommendations for improving the current regulatory and legal framework in this area of public relations.

The work investigates the genesis of legislation on invalidating the decisions of public authorities as a way to protect violated, unrecognized or disputed land rights of individuals. The legislative provision of protection of land rights in appealing decisions of public authorities has been clarified, ways of protecting rights to land have been described. Specific features of judicial protection of violated land rights are established. The specificity of invalidating decisions of public authorities as a way of protecting land rights is investigated. The concept is defined and the characteristic of decisions of public authorities in the mechanism of legal regulation of land relations is given. Analyzed legal relations on the recognition of invalid decisions of public authorities. The essence of invalidation of decisions of subjects of power is established. Legal consequences of invalidating decisions of subjects of power in the sphere of land relations are clarified.

Key words: land rights, land relations, protection of land rights, bodies of power, public authorities, invalidation of decisions.

Відповідальний за випуск:

кандидат юридичних наук, доцент Лісова Т. В.

Підписано до друку 10.05.2018 р. Формат 60х90/16.

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.

Умовн. друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам № 160

Друкарня

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77