

НАДМІРНА КОНКРЕТИЗАЦІЯ ТА НЕВИПРАВДАНА ДЕТАЛІЗАЦІЯ ЯК РІЗНОВИДИ ЮРИДИЧНИХ ДЕФЕКТІВ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті виявлено зміст конкретизації та деталізації як техніко-юридичних прийомів у земельному праві України, визначено межі їх застосування та зроблено висновок про негативний вплив надмірної конкретизації та невинуватеної деталізації на ефективність земельно-правового регулювання.

Ключові слова: правове регулювання земельних відносин, юридичні дефекти, конкретизація правових норм, деталізація правових норм.

Ефективність охорони та раціонального використання земель, які визнані Конституцією України основним національним багатством, гарантованість земельних прав різних суб'єктів, забезпеченість задоволення як приватних, так і публічних інтересів у сфері земельних відносин залежить від ефективної державної системи земельного права та земельного законодавства. Декларативність земельно-правових норм, прогалини та колізії, невизначеність приписів земельного законодавства, інші дефекти в земельному праві України суттєво ускладнюють досягнення мети правового регулювання, що призводить до деградації земельних ресурсів, порушення земельних прав, зростання кількості соціальних конфліктів та інших негативних наслідків.

До техніко-юридичних дефектів земельно-правових норм можна віднести надмірну конкретизацію та невинуватену деталізацію моделей поведінки суб'єктів земельних правовідносин. У теорії права проблемам виявлення та усунення зазначеного юридичного дефекту присвятили дослідження В. М. Баранов [1], М. В. Залоїло [2], В. В. Лазарєв [1], О. А. Лупандіна [3], П. М. Рабінович [4], Г. Г. Шмельова [5] та інші вчені. Загальні питання і проблеми забезпечення якості земельного права, підвищення його ефективності, усунення недоліків правового регулювання земельних відносин у доктрині земельного, аграрного, екологічного права розглядаються в наукових працях В. І. Андрейцева, В. М. Єрмоленка, І. І. Каракаша, П. Ф. Кулиничка, А. М. Мірошниченка, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, В. І. Семчика, В. Д. Сидор, Н. І. Титової, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та інших учених. Проте надмірна конкретизація та невинуватена деталізація

земельно-правових норм, як окремих різновидів юридичних дефектів правового регулювання, не стали предметом комплексного дослідження у земельно-правовій науці. Метою цієї статті є з'ясування юридичної природи досліджуваного юридичного дефекту та характеру його впливу на ефективність правового регулювання земельних відносин в Україні.

У словниках слово «конкретизувати» тлумачиться як надавати чому-небудь конкретного вираження; визначати конкретно, точно, предметно [6, с. 878]. У юридичній літературі конкретизація юридичних норм визначається як об'єктивно-суб'єктивний процес, який полягає у переведенні абстрактних юридичних норм у більш визначені правила, в індивідуалізації юридичних норм щодо конкретних суб'єктів правовідносин, їхніх прав та обов'язків [7, с. 8]. Конкретизація правових норм може розглядатися як процес уточнення змісту певної земельно-правової норми, як результат правотворчого чи правозастосовчого процесу, як техніко-юридичний прийом.

У теорії права конкретизацію правових норм поділяють на правотворчу, правореалізаційну та правоінтерпретаційну [8, с. 37]. Під час правотворчої конкретизації на основі загальних абстрактних юридичних норм створюються відносно нові, конкретніші та більш визначені правила поведінки – конкретизуючі норми права, які оточені масивом загальних абстрактних норм, що визначають їхній зміст, логічно витікають із них, але при цьому характеризуються певною новизною [5, с. 32].

У юридичній доктрині відзначається позитивне значення конкретизації у процесі нормотворення [2; 4]. Дійсно, конкретизація норм

земельного права України, як прийом юридичної техніки, пов'язана з розвитком техніки правотворчості, сприяє підвищенню визначеності правових норм, досягненню їхньої чіткості та зрозумілості шляхом зменшення рівня абстрактності та внаслідок надання вигляду, необхідного для безпосереднього застосування, усунення дефектів правового регулювання земельних відносин та підвищення ефективності земельно-правового впливу. При цьому правотворча конкретизація повинна здійснюватись у певних межах [1, с. 21; 5, с. 47–48]. По-перше, конкретизуюча норма у земельному праві обмежується обсягом земельно-правової норми, яку вона конкретизує, тобто повинна регулювати лише ті земельні відносини, на які поширювалась норма, що зазнала конкретизації. По-друге, межі конкретизації зумовлюються практичною потребою конкретизуючої норми для регулювання певних земельних відносин. Вихід за межі правотворчої конкретизації призводить до суттєвого ускладнення правового регулювання земельних відносин, наслідком якого є зупинення тих чи інших явищ у суспільному житті або ж створення ситуацій, коли найменше відхилення особи від нормативно закріпленого правила поведінки тягне за собою юридичну відповідальність. За таких умов надмірну конкретизацію земельно-правових норм можна розглядати як дефект у механізмі земельно-правового регулювання, що створює перешкоди для реалізації земельних прав суб'єктів, знижує інвестиційну привабливість землі, провокує зростання рівня корупції та хабарництва у сфері земельних відносин.

У доктрині земельного права звертається увага на надмірну конкретизацію приписів Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (далі – ЗК України), які регулюють добросусідство. Згідно зі ст. 103 ЗК України власники та землекористувачі земельних ділянок повинні обирати способи використання земельних ділянок відповідно до їхнього цільового призначення, коли власникам, землекористувачам сусідніх земельних ділянок завдається найменше незручностей (загінення, задимлення, неприємні запахи, шумове забруднення тощо). Припис ст. 105 ЗК України конкретизує зміст добросусідства, закріплюючи право власників та землекористувачів земельних ділянок відрізати корені дерев і кущів, які проникають із сусідньої земельної ділянки, якщо таке проникнення є перешкодою для використання земельної ділянки за цільовим призначенням. На думку О. І. Заєць, норма ст. 105 ЗК України є зайвою,

оскільки вона «...формалізує добросусідські відносини і може викликати численні зловживання. Описана у ст. 105 життєва ситуація нічим особливим не відрізняється від багатьох інших життєвих ситуацій, які заздалегідь не можна передбачити і врегулювати» [9, с. 30].

Близьким за значенням, але не тотожним конкретизації земельно-правових норм, є їхня деталізація. Тлумачний словник української мови визначає слово «деталізувати» як докладно, в усіх подробицях з'ясувати, розробляти що-небудь [6, с. 533]. У теорії права наголошується на потребі розмежування зазначених вище техніко-юридичних прийомів нормотворчої діяльності, оскільки, на відміну від конкретизації, деталізація права є розчленуванням, подрібненням змісту правової норми на її складові частини, елементи, виявлення її структури, при цьому сума цих частин («складових») якраз і повинна скласти зміст останньої. Таким чином, суть деталізації полягає у визначенні структури змісту правової норми, окресленні тих її елементів, які в сукупності становлять цей зміст [4, с. 31–39; 5, с. 40]. Проте невивіршена деталізація земельно-правових норм, так само як і їхня надмірна конкретизація, здатна негативно впливати на ефективність правового регулювання земельних відносин, оскільки переобтяжує моделі правової поведінки зайвими деталями. Надмірна деталізація, як правило, знаходить свій вияв у встановленні додаткових обмежень чи зобов'язань, що починає гальмувати розвиток земельних відносин, на регулювання яких спрямовані занадто деталізовані правові норми.

У теорії земельного права України звертається увага на надмірне правове регулювання порядку набуття та оформлення права орендного землекористування, що фактично призвело до перетворення зобов'язального права оренди на право речове в земельно-правовій системі України. Зокрема, А. М. Мірошниченко та А. І. Ріпенко зазначають, що «...право оренди землі за чинним законодавством – це насправді не право оренди в загальноприйнятому розумінні, а скоріше, своєрідна модифікація (викривлення? збочення?) емфітевзису чи суперфіції. Дійсно, в загальноприйнятому розумінні в країнах континентального права право оренди – це право зобов'язальне. В Україні ж оренда землі проголошена речовим правом у п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» – вона і справді має загальновизнані ознаки речового права (виключність, абсолютність, відчужуваність, характеризується правом слідування

тощо)» [10, с. 43]. У практиці діяльності органів місцевого самоврядування надмірна складність набуття речового права оренди призводить до того, що з моменту подання заяви чи клопотання (чи навіть із моменту прийняття рішення про передачу ділянки в оренду) минають роки [10, с. 42].

Прикладом надмірної конкретизації та невиправданої деталізації земельно-правових норм може бути проект Закону України «Про ринок земель» (реєстр. № 9001-д), який Постановою Верховної Ради України від 9 грудня 2011 р. було взято за основу та на початку 2012 р. винесено на всенародне обговорення. Зазначений законопроект містить занадто конкретизовані та деталізовані норми, спрямовані на визначення порядку продажу земельних ділянок та прав на них на аукціоні, визначаючи, через скільки хвилин після оголошення початкової ціни лот знімається з торгів, скільки разів ліцитатор повинен оголосити стартову ціну, способи з'ясування наміру учасника придбати лот, тривалість перерви після закінчення торгів за окремим лотом тощо. Прийняття законопроекту «Про ринок земель» у запропонованій редакції з врахуванням зазначених та інших дефектів правового регулювання істотно ускладнить ринковий обіг земельних ділянок та прав на них, створить низку додаткових обмежень та зобов'язань для суб'єктів земельних правовідносин.

Безсистемне, хаотичне збільшення законодавчого масиву може призвести до негативних наслідків – інформаційної надмірності, яку в теорії права визначають як явище, коли частина текстів нормативно-правових актів, в тій чи іншій формі, повторює одну й ту ж інформацію, не має додаткового змістовного навантаження та яку можна зняти чи переробити без втрат для змісту нормативно-правового акта [3]. У юридичній літературі Ю. С. Шемшученко звертає увагу на шкідливість зазначених дефектів правового регулювання, зазначаючи, що «швидко неконтрольоване розширення нормативної бази правового регулювання, насамперед сфери законодавчих актів, істотно ускладнює реалізацію принципу законності в діяльності органів та посадових осіб публічної влади, процес реалізації права в цілому, спричиняючи масові правопорушення. Останнє, у свою чергу, сприймається як неефективність чинного закону і провокує нові й нові зміни у законодавстві, утворюючи «зачароване коло». Зрештою, постає питання про необхідну й достатню кількість законодавчих актів для національної правової

системи, а з ним – питання про якість таких актів» [11, с. 5].

Надмірна конкретизація та невиправдана деталізація земельно-правових норм є ознакою корупціогенних факторів у земельному законодавстві України. Зокрема, корупціогенним фактором є закріплення в нормативно-правовому акті юридичних обов'язків, заборон, обмежень, що застосовуються до фізичних та юридичних осіб і які за своїм характером або обсягом значно ускладнюють їхній доступ до матеріальних або нематеріальних благ і цінностей, перешкоджають реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів, створюючи тим самим умови для здійснення корупційних дій і виникнення корупціогенних відносин. Надмірні обтяження можуть мати такі ознаки: визначення для фізичних та юридичних осіб обов'язків в обсязі, що значно перевищує рівень, необхідний для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав і свобод або контролю за їхнім здійсненням; встановлення значної кількості дозволів (погоджень), які потрібно одержати для реалізації права, при цьому такі вимоги є непропорційними цінностям, які фізична або юридична особа має на меті отримати; закріплення за фізичними та юридичними особами обов'язків надати значний за обсягом перелік документів, інформації, для отримання яких треба витратити значну кількість часу, якщо при цьому частина документів може бути самостійно отримана органом шляхом направлення запитів до органів і організацій, що мають необхідні документи та інформацію; закріплення в проекті нормативно-правового акта широкого переліку спеціальних ознак (професійних, майнових, соціальних), якими повинні бути наділені фізичні та юридичні особи для набуття того чи іншого суб'єктивного права, якщо при цьому фізичні або юридичні особи, що об'єктивно потребують отримання цього виду права, зазначеним ознакам не відповідають і для набуття цих прав повинні витратити значну кількість часу, фінансових та інших ресурсів; встановлення значної кількості заборон і обмежень при здійсненні окремих видів діяльності, формальне отримання дозволів для здійснення яких є невиправдано ускладненим і не узгоджується з метою правового регулювання даної групи суспільних відносин [12]. Так, з метою усунення невиправданих обмежень у доступі до землі із Закону України «Про фермерське господарство» у 2011 р. були вилучені норми про обов'язкове проходження професій-

ного відбору особою, яка виявила бажання набути у власність або користування земельну ділянку державної чи комунальної власності для ведення фермерського господарства.

Отже, надмірна конкретизація та невинуватена деталізація земельно-правових норм полягають у виході суб'єкта нормотворення за межі правотворчої конкретизації та деталізації, зокрема у випадку відсутності практичної необхідності в уточненні

певних норм, що створює перешкоди реалізації земельних прав суб'єктів, знижує інвестиційну привабливість землі та призводить до суттєвого ускладнення правового регулювання земельних відносин, наслідком якого є зупинення тих чи інших явищ у суспільному житті або ж створення ситуацій, коли найменше відхилення особи від нормативно закріпленого правила поведінки призводить до юридичної відповідальності.

Список літератури

1. Баранов В. М. Конкретизация права : понятие и пределы / В. М. Баранов, В. В. Лазарев // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики : мат-лы Междунар. симпозиума (Геленджик, 27–28 сентября 2007 г.) / под ред. В. М. Баранова. – Н. Новгород, 2008. – С. 19–24.
2. Залоило М. В. Конкретизация и толкование юридических норм : проблемы соотношения и взаимодействия / М. В. Залоило // Журнал российского права. – 2010. – № 5. – С. 105–111.
3. Лупандина О. А. Информационная избыточность в текстах нормативно-правовых актов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Оксана Анатольевна Лупандина. – Ростов, 2001. – 157 с.
4. Рабинович П. М. Конкретизация правовых норм (общетеоретические проблемы) / П. М. Рабинович, Г. Г. Шмелева // Правоведение. – 1985. – № 6. – С. 31–39.
5. Шмелева Г. Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании / Г. Г. Шмелева. – Львов : Вища школа, 1988. – 105 с.
6. Новий тлумачний словник української мови / укладачі В. Яременко, О. Сліпушко. : у 3-х т. – вид. 2-ге, виправ. – Т. 1 «А–К». – К. : Аконті, 2006. – 926 с.
7. Залоило М. В. Понятие и формы конкретизации юридических норм : автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. В. Залоило. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2011. – 20 с.
8. Черданцев А. Ф. Правовое регулирование и конкретизация права / А. Ф. Черданцев // Применение советского права. – Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1974. – С. 15–37.
9. Засць О. Онтологічні та еколого-правові аспекти добросусідства за земельним законодавством України / О. Засць // Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. Юрид. науки. – 2012. – Вип. 92. – С. 28–31.
10. Мірошніченко А. Зобов'язальні права користування земельною ділянкою / А. Мірошніченко, А. Ріпенко // Право України. – 2012. – № 7. – С. 40–49.
11. Шемшученко Ю. До проблеми формування законодавчої політики в Україні / Ю. Шемшученко, О. Ющик // Право України. – 2005. – № 11. – С. 3–7.
12. Методологія проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 № 1380/5.

T. Kovalenko

EXCESS SPECIFICATION AND UNJUSTIFIABLE DETAILING AS TYPES OF LAND LAW REGULATION' LEGAL DEFECTS

In the article contents of specification and detailing as technical and legal methods in Ukrainian land law has been revealed, limits of their application have been defined and conclusions about negative impact of excess specification and unjustifiable detailing on land regulation effectiveness have been made.

Keywords: land relations' legal regulation, legal defects, specification of legal norms, detailing of legal norms.

Матеріал надійшов 7.04.2013