



Т. О. Коваленко,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

УДК 349.41 (477)

КОЛІЗІЙНІ НОРМИ В ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

На основі дослідження особливостей застосування колізійних норм з метою подолання юридичних колізій у механізмі правового регулювання земельних відносин в Україні обґрунтовується висновок про їх низьку ефективність внаслідок недосконалості зовнішнього закріплення в нормативно-правових актах земельного законодавства.

Ключові слова: земельне право України; юридичні дефекти; юридичні колізії; колізійні норми.

Ефективність земельно-правового регулювання в Україні залежить від зведення до мінімуму юридичних дефектів, одним із найбільш поширених різновидів яких є юридичні колізії. На подолання юридичних колізій у земельному праві України спрямовані колізійні норми.

Пошуками шляхів мінімізації негативного впливу юридичних колізій на механізм правового регулювання традиційно займаються юристи-теоретики як в Україні (Г. І. Дутка, Д. Д. Лилак, С. П. Погребняк та ін.), так і за її межами (М. О. Власенко, Ю. О. Тіхоміров та ін.). В Україні активно аналізуються проблеми юридичних колізій у різних галузях права. Дослідження особливостей колізій земельно-правових норм та способів їх подолання на монографічному та дисертаційному рівнях провів А. М. Мірошніченко. Окремі колізії в земельному праві України та шляхи мінімізації їх негативного впливу досліджувались у роботах В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, О. Г. Бондаря, О. М. Браніцького, Д. В. Бусуйок, П. Ф. Кулинича, В. В. Носіка, О. М. Пащенко, В. І. Семчика, М. В. Шульги та інших учених. Проте особливості колізійних норм як засобу подолання колізій у земельному праві України не стали предметом самостійного дослідження.

Завданням статті є з'ясувати характерні риси колізійних норм, виявити особливості їх зовнішнього вираження в нормативно-правових актах земельного законодавства та проаналізувати їх ефективності як засіб подолання земельно-правових колізій.

У юридичних словниках колізійна норма визначається як норма, спрямована на вирішення колізій у праві [1, с. 170]. Таке визначення є, на нашу думку, дещо звуженим, оскільки не розкриває характерних правових ознак колізійних норм. У Юридичній енциклопедії С. В. Бобровник характеризує колізійну норму через її функції, а саме як норму, спрямовану на вирішення колізій у праві, функціями якої є обслуговуюча (вирішення колізій норм, що виникають у правовій системі), стимулююча (забезпечення процесу ефективної дії інших різновидів правових норм) та забезпечення законності (усунення різних суперечностей між нормами) [2, с. 156].

У теорії права виділяють й інші ознаки колізійних норм:

- 1) мають на меті усунення колізій, які виникають між юридичними приписами;
- 2) є різновидом спеціалізованих правових норм;



3) встановлюють правила вибору правової норми, яка підлягає застосуванню при наявності розбіжності або суперечності між реально або формально чинними нормами права, які закріплені в законодавстві та регулюють однакові фактичні обставини;

4) закріплені у формально визначених колізійних приписах, що робить їх найоптимальнішим способом подолання колізій у законодавстві [3, с. 14];

5) мають обов'язковий характер, оскільки містять державно-владний припис, виражений за допомогою прийому позитивного зобов'язання [4, с. 44–45];

6) приймаються з метою усунення колізій, які виникають між юридичними приписами [4, с. 55];

7) мають своїм завданням обслуговування, надання допомоги матеріальним і процесуальним нормам краще, еластичніше стикатися між собою [5, с. 10].

Таким чином, колізійна норма як засіб подолання юридичних колізій у механізмі правового регулювання земельних відносин — це спеціалізована правова норма загальнообов'язкового характеру, що закріплена у формально-визначених приписах земельного законодавства та встановлює правила обрання правової норми за наявності розбіжності між матеріальними чи процесуальними правовими нормами, спрямованими на регулювання тотожних земельних відносин, з метою подолання юридичної колізії та забезпечення ефективності правозастосування.

Важливе значення, з точки зору подолання земельно-правових колізій, належить колізійним нормам вищого рівня, які закріплені в Конституції України та спрямовані на підтримання системності права взагалі та земельного права зокрема. Це, насамперед, норми, які проголошують найвищу юридичну силу Конституції України та закріплюють принцип прямої дії її норм (ст. 8); встановлюють, що міжнародні договори є частиною національного законодавства України (ст. 9); обмежують повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб (ст.ст. 6, 19); визначають пріоритетність забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України (ст. 16) та гарантії права знати свої права й обов'язки (ст. 57); передбачають заборону звуження змісту й обсягу існуючих прав та свобод (ст. 22), а також зворотної дії в часі законів та інших актів, що встановлюють або посилюють відповідальність (ст. 58); закріплюють перелік відносин, які регулюються виключно законами, в тому числі й порядок набуття та реалізації права власності на землю (ст. 14, ст. 92) тощо. Зокрема застосування конституційних імперативів щодо визнання землі основним національним багатством та власністю Українського народу, визначення виключно законами порядку набуття права власності на землю, правового режиму власності, засад використання природних ресурсів тощо (ст.ст. 13, 14, 92) дозволило Конституційному Суду України у 2008 році вирішити юридичну колізію між приписами ст. 137 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (ЗК України), відповідно до якої земельні торги проводяться у порядку, встановленому законом, та Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів” [6].

Колізійні норми знаходять своє формальне вираження в земельних законах. Характер впливу вказаних норм на подолання юридичних колізій у механізмі правового регулювання земельних відносин відрізняється залежно від їх виду.

У юридичній літературі колізійні норми поділяють на:

(а) норми-домінанти, які виражають юридичні пріоритети у випадку “зіткнення” різних норм;

(б) норми-заборони й обмеження, коли за їх допомогою запобігається виникнення колізійних ситуацій;

(в) нормативно встановлені процедури подолання суперечностей і вирішення спорів;

(г) норми-санкції, які застосовуються у випадку порушення зазначених норм [7, с. 57].



Розглянемо особливості закріплення вказаних різновидів колізійних норм у приписах земельного законодавства України.

У земельному праві України сьогодні переважають норми-домінанти, які встановлюють пріоритетність застосування норм земельного законодавства як спеціального у випадку наявності суперечностей із нормами інших галузей права. Так, відповідно до ст. 3 ЗК України земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються ЗК України, нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать ЗК України. Зазначений припис ст. 3 ЗК України, спрямований насамперед на запобігання появі юридичних колізій та їх подолання, у практиці регулювання земельних відносин має прямо протилежний результат. Він провокує виникнення колізій правових норм у випадку прийняття більш пізніх нормативно-правових актів, які не відповідають положенням ЗК України, але зміни до ЗК України не вносяться. Зокрема розбіжності виникають між приписами ЗК України та Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. (ЦК України), Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р. (ГК України), Лісового кодексу України в редакції від 8 лютого 2006 р., Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. (ПК України), законів України “Про особисте селянське господарство” від 15 травня 2003 р., “Про використання земель оборони” від 27 листопада 2003 р. тощо.

Зокрема Н. О. Кучаковська звертає увагу, що “... на відміну від ч. 1 ст. 206 ЗК України, згідно з якою об’єктом плати за землю є лише земельні ділянки, у п. 270.1.2. ст. 270 ПК України окремим об’єктом правовідносин оподаткування визначено земельні частки (паї). Оскільки будь-які питання щодо оподаткування регулюються саме цим Кодексом і не можуть встановлюватись або змінюватись іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до цього Кодексу та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства (п. 7.3 ст. 7 ПК України), у відносинах плати за землю слід керуватися ПК України” [8, с. 94].

З одного боку, з такою позицією варто погодитися щодо спеціального характеру норм ПК України у сфері оподаткування земель, з іншого — вказаний підхід не узгоджується зі ст. 3 ЗК України. Шляхом переважного застосування приписів пізніше прийнятих законів всупереч ст. 3 ЗК України пішла також судова практика [9].

Аналіз законів України “Про оренду землі” в редакції від 2 жовтня 2003 р. (ст. 2), “Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об’єктів” від 9 липня 2010 р. (ст. 4), “Про охорону земель” від 19 червня 2003 р. (ст. 4), “Про землеустрій” від 22 травня 2003 р. (ст. 7), “Про державну експертизу земельпорядної документації” від 17 червня 2004 р. (ст. 2), “Про оцінку земель” від 11 грудня 2003 р., інших нормативно-правових актів земельного законодавства дає підстави для висновку, що більшість із них містить колізійні норми-домінанти, які є недосконалыми, дефектними як за формою їх закріплення, так і за змістом. Насамперед необхідно звернути увагу на некоректність назв більшості статей законів, які містять зазначені норми. У земельних законах ці статті називаються “Правові засади” (ст. 2 Закону України “Про оренду землі”), “Правова основа” (ст. 7 Закону України “Про землеустрій”), ст. 2 Закону України “Про державну експертизу земельпорядної документації”), “Правове регулювання” (ст. 2 Закону України “Про оцінку земель”), хоча вони містять перелік нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання тих чи інших відносин, тобто фактично мова йде про законодавчі, а не правові засади регулювання. Лише в Законі України “Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об’єктів” правильно зазначено назву статті із колізійною нормою — “Законодавство щодо правового регулювання



земельних відносин у галузі енергетики”, що потребує внесення відповідних редакційних змін до назв колізійних статей решти нормативно-правових актів земельного законодавства.

Аналіз приписів чинного земельного, господарського, цивільного, аграрного законодавства України дає можливість віднайти закріплені в них колізійні норми забороняючого та обмежувального характеру, спрямовані на чітке визначення кола суспільних відносин, які регулює той чи інший нормативно-правовий акт земельного чи суміжної з ним галузі законодавства. Так, у ст. 4 ГК України встановлено норму-заборону застосування норм цього Кодексу до регулювання земельних відносин з метою подолання колізій між нормами господарського та земельного права, відповідно до якої не є предметом регулювання ГК України земельні відносини. Всупереч вказаній колізійній нормі в самому ГК України були вміщені приписи, спрямовані на регулювання земельних відносин, що породжувало юридичні колізії в практиці регулювання земельних відносин. Зокрема ГК України містив ст. 290 “Оренда землі у сфері господарювання”, яка закріплювала обов’язковість нотаріального посвідчення договору оренди земельної ділянки всупереч приписам ЗК України та Закону України “Про оренду землі” (ст. 14), відповідно до яких договір оренди земельної ділянки може бути посвідченим нотаріально за бажанням однієї із сторін. Вказані розбіжності приписів господарського та земельного законодавства, поєднані із дією заборонної колізійної норми ГК України, ускладнювали правозастосування, призводили до неоднозначного застосування норм чинного законодавства щодо форми договору оренди земельної ділянки у судовій практиці, суперечливо вирішувались у юридичній доктрині. Лише в 2009 році ця колізія була усунута шляхом виключення ст. 290 із ГК України [10].

Низку колізійних норм обмежувального характеру закріплено в земельних законах, які визначають сферу дії того чи іншого закону з метою запобігання виникненню юридичних колізій та їх подолання у випадку появи. Так, відповідно до ст. 5 Закону України “Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об’єктів” дія цього Закону поширюється на правовідносини, пов’язані з використанням земель енергетики незалежно від форм власності на землю та об’єкти енергетики, відомчої їх належності, а також земельних ділянок, розміщених у межах спеціальних зон об’єктів енергетики. Подібні норми вміщено до законів України “Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності” від 17 листопада 2009 р. (ст. 2), “Про державну експертизу землепорядної документації” (ст. 3), “Про особисте селянське господарство” (ст. 3), “Про фермерське господарство” від 19 червня 2003 р. (ч. 2 ст. 2) тощо. Так, відповідно до ст. 3 Закону України “Про особисте селянське господарство” дія цього Закону поширюється на фізичних осіб, яким у встановленому законом порядку передано у власність або оренду земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства. Згідно зі ст. 2 Закону України “Про фермерське господарство” цей Закон не поширюється на громадян, які ведуть особисте селянське господарство. Розмежування сфери дії законів України “Про фермерське господарство” та “Про особисте селянське господарство” дозволяє провести диференціацію правових режимів земельних ділянок для ведення фермерського та особистого селянського господарства з метою подолання юридичних колізій правових норм чи земельних прав громадян.

Різновидом колізійних норм у механізмі правового регулювання земельних відносин є закріплені в законах приписи, які визначають порядок вирішення земельних спорів у випадку виникнення колізії земельних прав фізичних чи юридичних осіб, колізії нормативно-правових актів земельного законодавства, інших різновидів земельно-правових колізій. У ЗК України вміщена спеціальна Глава 25 “Вирішення земельних спорів”, яка регламентує процедуру адміністративного вирішення земельних спорів. Проведений у науковій літературі аналіз ефективності



дії законодавчого забезпечення вирішення земельних спорів виявив низку юридичних дефектів як форми, так і змісту вказаних приписів ЗК України (декларативність та бланкетність норм, прогалини та колізії тощо) [11], що негативно впливає на гарантованість земельних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Особливості процесуального врегулювання земельних спорів судами визначені у ст. 183¹ “Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності” Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (КАС України). У ч. 3 та ч. 6 ст. 183¹ КАС України встановлено підсудність апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції та Вищому адміністративному суду України як суду апеляційної інстанції справ про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, в особи-власника з мотивів суспільної необхідності. Тобто у випадку примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності вказаний законодавчий припис фактично позбавляє її власника гарантованого ч. 3 ст. 129 Конституції України права на касаційне оскарження рішення суду. Вказана норма стала предметом розгляду в Конституційному Суді України, який визнав конституційними приписи ст. 183¹ КАС України, оскільки відповідно до ч. 3 ст. 129 Конституції України законом можуть бути визначені окремі категорії адміністративних справ, у яких не передбачено касаційне оскарження рішення суду [12]. Разом з тим така позиція органу конституційної юрисдикції є, на нашу думку, спірною, адже відповідно до ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, тобто насамперед захист земельних прав та інтересів людини при здійсненні державного та самоврядного регулювання земельних відносин. У випадку примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності держава чи органи місцевого самоврядування ініціюють судовий розгляд питання про позбавлення людини гарантованого Конституцією України права власності на землю, при цьому людина позбавляється й права на касаційне оскарження такого рішення. У зв’язку з цим, необхідно підтримати позицію судді Конституційного Суду України В. І. Шишкіна, що у правових відносинах суб’єкта владних повноважень з людиною, особливо якщо ініціатива щодо обмеження або позбавлення її певних прав належить носіям влади, держава зобов’язана створити максимально повні, а не “урізані” умови захисту прав саме людини. Законодавець вказаними змінами зробив навпаки — звузив обсяг права людини і громадянина на скаргу, яке існувало раніше (позбавив права на касаційне оскарження), чим порушив застережувальні приписи ч. 3 ст. 22 Конституції України. Конституційний Суд України, стверджуючи в Рішенні про конституційність вказаних змін до КАС України, не виконав своє завдання, встановлене у ст. 2 Закону України у ст. 2 Закону України “Про Конституційний Суд України”, оскільки не дотримав визначальних у сфері гарантування прав людини приписів ст.ст. 22, 55, 64, 129, 157 Конституції України, які є неперевершеним правовим надбанням Українського народу, яке він здобув під час ухвалення Основного закону держави [12].

Дослідження земельних законів показує, що вони містять формальні приписи щодо вирішення земельних спорів. У більшості законів лише зазначається, що у випадку виникнення земельних спорів у певній сфері, вони вирішуються в судовому порядку (ст. 28 Закону України “Про оцінку земель”) або вирішуються судом (ст. 70 Закону України “Про землеустрій”). Зазначені норми не несуть ніякого змістовного навантаження і лише дублюють конституційне положення про те, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ч. 2 ст. 124 Основного закону України).



У земельному праві на сьогодні переважають колізійні норми-домінанти, які встановлюють пріоритетність застосування норм земельного законодавства як спеціального, у випадку наявності суперечностей із нормами інших галузей права, проте більшість таких приписів є недосконалими, дефектними як за формою їх закріплення, так і за змістом, не виконують свого основного призначення щодо подолання юридичних колізій, ускладнюють застосування інших засобів вирішення зазначених юридичних дефектів у механізмі земельно-правового регулювання. У земельному, господарському, цивільному, аграрному законодавстві України закріплені колізійні норми забороняючого та обмежувального характеру, при цьому більшість із них мають формальний характер або ускладнюють правозастосування та призводять до неоднозначного застосування земельного законодавства.

Список використаних джерел

1. Законотворча діяльність: словник термінів і понять [Текст] / за ред. В. М. Литвина. — К. : Парламентське вид-во, 2004. — 344 с.
2. Бобровник, С. В. Колізійна норма [Текст] / С. В. Бобровник // Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : Укр. енциклопедія, 2001. — Т. 3 : “К–М”. — С. 156.
3. Погребняк, С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / С. П. Погребняк ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2001. — 19 с.
4. Власенко, Н. А. Коллизионные нормы в советском праве [Текст] / Н. А. Власенко. — Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1984. — 99 с.
5. Тихомиров, Ю. А. Юридическая коллизия, власть и правопорядок [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. — 1994. — № 1. — С. 3–11.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів” (справа про земельні аукціони) від 11.11.2008 р. № 1–46/2008 [Текст] // ОВУ. — 2008. — № 89. — Ст. 2993.
7. Тихомиров, Ю. А. Коллизионное право [Текст] : [учеб. и науч.-практ. пособ.] / Ю. А. Тихомиров. — М. : Юринформцентр, 2003. — 394 с.
8. Кучаковська, Н. О. Щодо суб'єктно-об'єктного складу правовідносин оподаткування земель сільськогосподарського призначення [Текст] / Н. О. Кучаковська // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна : матер. Всеукр. кругл. столу (25 трав. 2012 р.) : [зб. наук. пр.] / за ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила, В. І. Семчика. — К. : Вид. центр НУБіП України, 2012. — С. 92–95.
9. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ : постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 р. № 7 [Текст] // Вісник Верховного суду України. — 2004. — № 6. — С. 22.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 11.06.2009 р. № 1509–VI [Текст] // ВВР. — 2009. — № 46. — Ст. 700.
11. Ковальський, Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини [Текст] : [монограф.] / Д. В. Ковальський. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 176 с.
12. Рішення у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171¹, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171¹, частин другої, шостої статті 183¹ Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, частини четвертої статті 18, статті 171¹ Кодексу адміністративного судочинства України (справа про



підсудність окремих категорій адміністративних справ) від 29.08.2012 р. № 1-1/2012 [Текст] // ОВУ. — 2012. — № 70. — Ст. 2840.

*Рекомендовано до друку кафедрою земельного та аграрного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 7 від 21 березня 2013 року)*

Надійшла до редакції 10.04.2013

Коваленко Т. А. Коллизионные нормы в земельном праве Украины

На основании исследования особенностей применения коллизионных норм с целью преодоления юридических коллизий в механизме правового регулирования земельных отношений в Украине обосновывается вывод об их низкой эффективности вследствие несовершенства внешнего закрепления в нормативно-правовых актах земельного законодательства.

Ключевые слова: земельное право Украины, юридические дефекты, юридические коллизии; коллизионные нормы.

Kovalenko, T. O. Conflict of Laws Rules in the Land Law of Ukraine

Based on the research of conflict of laws rules application's features in order to overcome legal conflicts in the mechanism of land relations' legal regulation in Ukraine the conclusion has been justified of the low efficiency of conflict of laws rules because of defects of their external fixing in normative legal acts of the land legislation.

Keywords: land law of Ukraine; legal defects; legal conflicts; conflict of laws rules.

