

Невизначеність земельно-правових

норм як юридичний дефект правового регулювання земельних відносин в Україні



Т. О. Коваленко

кандидат юридичних наук, доцент юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті досліджується юридична природа такого техніко-юридичного дефекту правового регулювання земельних відносин в Україні, як невизначеність земельно-правових норм, яка має місце за умови, коли в нормах земельного права не зафіксовані, не відображені всі суттєві ознаки, елементи земельних відносин, на регулювання яких вони спрямовані.

Ключові слова: земельне право, техніко-юридичні дефекти, земельно-правові норми, невизначеність земельно-правових норм.

В статье исследуется юридическая природа такого технико-юридического дефекта правового регулирования земельных отношений в Украине, как неопределенность земельно-правовых норм, которая имеет место при условии, когда в нормах земельного права не зафиксированы, не отображены все существенные признаки, элементы земельных отношений, на регулирование которых они направлены.

Ключевые слова: земельное право, технико-юридические дефекты, земельно-правовые нормы, неопределенность земельно-правовых норм.

The legal nature of such technical-juridical defects of land relations' legal regulation in Ukraine as ambiguity of land-law norms, which occur under the condition when all essential features, elements of land relations are not displayed in land-law norms, has been researched in the article.

Keywords: land law, technical-juridical defects, land-law norms, ambiguity of land-law norms.

Набуття і реалізація земельних прав фізичними та юридичними особами, державою та територіальними громадами, охорона і раціональне використання земель, які визнані в Конституції України основним національним багатством, оптимальний баланс приватних та публічних інтересів у земельній сфері переважно забезпечуються наявною в державі ефективно діючою системою земельного права та законодавства. Прогалини, колізії, декларативність норм та інші дефекти правового регулювання земельних відносин ускладнюють, а іноді й унеможливають досягнення мети такого регулювання, призводять до порушення земельних прав, деградації земель, зростання соціальної напруги в суспільстві, зниження інвестиційної привабливості держави й інших негативних наслідків.

Негативно впливає на ефективність земельно-правового регулювання земельних відносин в Україні невизначеність земельно-правових норм. В теорії права проблемам виявлення та усунення зазначеного юридичного дефекту присвятили дослідження Г. В. Демченко [1], Т. Н. Назаренко [2], В. Г. Буткевич [3] та інші вчені. Загальним питанням і проблемам забезпечення якості земельного права, підвищення його ефективності, усунення недоліків правового регулювання земельних відносин у доктрині земельного, аграрно-

го, екологічного права присвячені наукові праці В. І. Андрейцева, В. М. Єрмоленка, І. І. Каракаша, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошниченка, В. А. Мунтяна, В. В. Носіка, В. І. Семчика, В. Д. Сидор, Н. І. Титової, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та ін. Проте невизначеність земельно-правових норм, як окремих дефект правового регулювання, не стала предметом комплексного дослідження у земельно-правовій науці. Метою нашої статті є з'ясування юридичної природи вказаного юридичного дефекту та характеру його впливу на ефективність правового регулювання земельних відносин в Україні.

Однією із характерних ознак права є його формальна визначеність, тобто чіткість, однозначність, стислість правових імперативів, які об'єктивуються у нормативно-правових актах та інших джерелах. Формальна визначеність виявляється у визначеності змісту норм земельного права, у способах їх формулювання, у формах закріплення та вираження в нормативно-правових актах. Відсутність чіткості й однозначності земельно-правових приписів створює передумови для необмеженого їх тлумачення у процесі правозастосування, може вести до свавілля і порушення принципів законності та верховенства права в регулюванні земельних відносин.

На початку минулого сторіччя вчені звертались до виявлення причин та пошуку шляхів усунення такого недоліку, дефекту правового регулювання, як «неясність, незрозумілість правових норм» [4, с. 60-62]. Неясність закону Г. В. Демченко розглядав як іманентно притаманний праву дефект, оскільки «форма виразу закону є неподоланною перешкодою, яка заважає законодавчій волі досягти ідеальної досконалості. Законодавець виражає свої думки у звичайній мові шляхом сполучення звичайних слів і фраз. Відповідно, ясність і повнота залежать не лише від того, як усвідомлює власну волю сам законодавець, а й

від того, як зумів він передати це усвідомлення іншим людям, виконавцям і особам, що застосовують закон» [1, с. 335].

У сучасній юридичній науці «неясність, незрозумілість правових норм» розглядається як їх формальна невизначеність та кваліфікується як техніко-юридичний дефект правового регулювання. Зокрема, Т. М. Назаренко розглядає невизначеність у широкому значенні (як явище недосконалості правового регулювання, обумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами правотворення, яке означає неточне, неповне і непослідовне закріплення і реалізацію в праві нормативної правової волі) та у вузькому значенні (як техніко-юридичний дефект тексту права, зовнішньої, письмової форми його вираження) [2].

З наведеною позицією загалом можна погодитись, проте невизначеність у земельному праві в широкому значенні цього терміна не завжди юридичний дефект та має негативний характер. Так, введення в тексти нормативно-правових актів оціночних понять хоча й ускладнює правозастосування, але створює умови для врахування особливостей правового регулювання певних земельних відносин у конкретних життєвих ситуаціях. Наявність диспозитивних і відносно визначених норм дає змогу застосовувати індивідуальне регулювання земельних відносин.

Негативний вплив на ефективність правового регулювання земельних відносин справляє невизначеність земельно-правових норм саме у вузькому значенні, як техніко-юридичний дефект, який виявляється у логіко-мовних відступах, деформаціях у побудові та вираженні земельно-правових норм, у відсутності точного, повного нормативного правового припису, що неминуче призводить до зниження регулятивних властивостей земельного права, ускладнює тлумачення його норм та перешкоджає їх ефективній реалізації. Земельно-правові норми є моделями певних зе-

мельних відносин, тому повинні відображати характерні особливості, властивості саме тих земельних відносин, на регулювання яких вони спрямовані, містити вказівки на необхідні елементи цих відносин (суб'єктний склад, об'єкти, зміст). Лише за умови співставлення земельно-правової норми з реальними обставинами її дії, коли кожному елементу правової норми відповідатиме окремий елемент дійсності, вона буде готова до безпосереднього застосування у практиці земельно-правового регулювання. За умови, коли в земельно-правових нормах не зафіксовано, не відображено всіх суттєвих ознак, елементів земельних відносин, на регулювання яких вони спрямовані, можна говорити про наявність такого юридичного дефекту, як невизначеність земельно-правової норми.

У переважній більшості випадків невизначеність правових норм обумовлюється специфікою зовнішнього прояву земельно-правових заборон, зобов'язань та дозволів. Адже земельне право знаходить своє зовнішнє вираження у джерелах, які об'єктивуються за допомогою мови, однією із характерних ознак якої є багатозначність. Зазначені особливості формування земельного законодавства, які призводять до дефектів у правовому регулюванні земельних відносин внаслідок незрозумілості, неповноти, нечіткості правових приписів, необхідно враховувати у практиці регулювання земельних відносин. Адже, як вказує Г. В. Демченко, «самий досконалий закон в масі випадків не в змозі дати більш-менш точних, визначених та стійких правил для регулювання всіх відносин, які ним охоплюються. Самий ясний закон при найправильнішому його тлумаченні часто неминуче призводить до висновків сумнівних та суперечливих» [1, с. 335].

Невизначеність земельно-правових норм є досить поширеним дефектом правового регулювання земельних відносин. Так, відповідно до ст. 31 Земельного кодексу

України від 25 жовтня 2001 р. землі фермерського господарства можуть складатися із а) земельної ділянки, що належить на праві власності фермерському господарству як юридичній особі, б) земельних ділянок, що належать громадянам – членам фермерського господарства на праві приватної власності, в) земельної ділянки, що використовується фермерським господарством на умовах оренди. Подібна норма закріплена також у ст. 12 Закону України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 р., у ч. 2 якої конкретизовано, що права володіння та користування земельними ділянками, які знаходяться у власності членів фермерського господарства, здійснює фермерське господарство. При цьому з тексту ні зазначених норм, ні інших норм земельного законодавства чітко не зрозуміло, на якому правовому титулі буде здійснювати фермерське господарство права володіння та користування земельними ділянками своїх членів, яким чином це юридично оформити тощо. На цей юридичний дефект звертав увагу в своїх дослідженнях В. Ю. Уркевич, пропонуючи шляхи усунення невизначеності вказаних правових норм [5].

Такий юридичний дефект, як невизначеність, властивий правовим нормам, закріпленим у ст. 376 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р., відповідно до ч. 3 якої передбачено можливість визнання за особою права власності на самочинне будівництво за умови надання земельної ділянки у встановленому порядку цій особі під уже збудоване нерухоме майно. У науковій літературі [6, с. 228] звертається увага, що зазначеною нормою не конкретизовано, на якій стадії повинно відбуватися надання земельної ділянки та чи має узгоджуватись призначення нерухомого майна із цільовим призначенням земельної ділянки. Ця невизначеність призводить до довільного тлумачення вказаної правової норми, невизначенос-

ті судової практики та сприяє поширенню тіньових схем захоплення земельних ділянок через визнання права власності на об'єкти нерухомості.

Невизначеністю характеризується норма ст. 94 Земельного кодексу України, відповідно до якої для здійснення концесійної діяльності концесіонеру надаються в оренду земельні ділянки у порядку, встановленому цим Кодексом. Види господарської діяльності, для яких можуть надаватися земельні ділянки у концесію, визначаються законом. Тлумачення вказаної норми не дає підстав для однозначного висновку щодо того, чи передбачено у земельному законодавстві окреме право концесійного землекористування, чи концесіонеру земельні ділянки надаються на праві орендного землекористування. Така невизначеність правової норми призводить до різного її тлумачення у практиці регулювання земельних відносин. Зокрема, в юридичній літературі висловлюються протилежні думки щодо права концесіонера на земельну ділянку, а саме: а) земельні ділянки концесіонерам можуть надаватись як на концесійному праві, так і в оренду [7, с. 249-251]; б) концесійне право є окремим різновидом права землекористування [8]; в) концесія не є окремим різновидом права землекористування [9, с. 230-231].

Наявність такого дефекту правового регулювання, як нечіткість, невизначеність правових норм стала причиною визнання неконституційним п. 6 розділу Х «Перехідні положення» чинного Земельного кодексу України. Так, Конституційний Суд України у Рішенні від 22 вересня 2005 р. (Справа про постійне користування земельними ділянками) вказав, що конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод. Конституція України закріпила рівність суб'єктів права власності перед законом, гарантії права влас-

ності та обов'язки власників, положення про те, що сама власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ст. ст. 13, 41 Конституції України). Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога *визначеності, ясності і недвозначності правової норми* (курсив наш. – Т. К.), оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі. Так, поняття «набувають права» за змістом ч. 2 ст. 92 та ч. 1 ст. 116 Земельного кодексу України в аспекті вимоги переоформлення права користування земельною ділянкою не відповідає вимозі ясності і визначеності правової норми: зазначені положення припускають поширення цього поняття лише на випадки первинного отримання земельної ділянки із земель державної та комунальної власності підприємствами, установами та організаціями, що належать до державної або комунальної власності, а також громадянами та юридичними особами, які набувають права власності та користування земельними ділянками... Таким же невизначеним є словосполучення «переоформити у встановленому порядку» без посилання на відповідні норми Земельного кодексу України або інших законів. При цьому в Кодексі та інших законах немає спеціальних норм щодо такого порядку переоформлення права постійного користування. Ні в Земельному кодексі України, ні в інших нормативно-правових актах не розкривається юридичний зміст термінів «оформлення» і «переоформлення», не визначається їх співвідношення. Невизначеність суті цих термінів негативно впливає на практику здійснення суб'єктивних прав на земельні ділянки громадянами та юридичними особами. Від правильного визначення сутності «оформлення» і «переоформлення» прав на землю залежить можливість здійснення громадя-

нами та юридичними особами гарантованого Конституцією України права власності на землю і права користування нею, довіра громадян до держави [10].

Чіткість та однозначність правових норм, їх визначеність є важливою гарантією забезпечення дотримання прав та законних інтересів суб'єктів земельних відносин, їх ефективного захисту, істотною передумовою реалізації конституційного права кожного знати свої права та обов'язки (ст. 57 Основного Закону України). Зокрема, Європейський суд з прав людини наголошує, що національний закон повинен відповідати тим стандартам, які випливають із Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема законодавчі норми мають бути сформульовані з достатньою чіткістю та дозволяти особі передбачити, удаючись в разі необхідності до юридичної допомоги, до яких наслідків можуть призвести ті чи інші дії. Так, у Рішенні Європейського суду з прав людини від 19 лютого 2009 р. у справі «Микола Кучеренко проти України» (Kucherenko v. Ukraine) сформульовано правову позицію, відповідно до якої «Суд має з'ясувати, чи відповідає Конвенції сам національний закон і, зокрема, чи відповідають їй загальні принципи, які сформульовані в ньому або випливають з нього. Щодо таких принципів Суд наголошує, що... надзвичайно важливою умовою є забезпечення загального принципу юридичної визначеності. Його вимога полягає в тому, що... застосування закону має бути передбачуваним і відповідати «законності», яку встановлює Конвенція. Згідно з цією вимогою всі закони повинні бути сформульовані з достатньою чіткістю, що дає особі можливість передбачити... ті наслідки, до яких може призвести певна дія» (п. 33). У рішенні від 29 квітня 2003 року у справі «Алієв проти України» (Aliiev v. Ukraine) Європейський суд з прав людини наголосив: «Вираз «згідно із законом» ... стосується якості відпо-

відного законодавства і вимагає, щоб воно було доступним відповідній особі, яка, зокрема, може передбачити його наслідки для себе, а крім того, це законодавство має відповідати принципу верховенства права» (п. 170) [11, с. 50-51]. Остаточними рішеннями Європейського суду з прав людини у справі «Серков проти України» (Serkov v. Ukraine) встановлено порушення статті 1 «Захист власності» Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у зв'язку з тим, що відповідне національне законодавство не було чітким та узгодженим та, відповідно, не відповідало вимозі «якості» закону, що мало наслідком його суперечливе тлумачення Верховним Судом України [12].

Подібні правові позиції викладені в рішеннях Європейського суду з прав людини щодо порушення міжнародних норм іншими державами. Така практика Суду відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. застосовується національними судами при вирішенні земельних спорів як джерело права. Так, у справі «Реквенї проти Угорщини» (Rekvenyi v. Hungary) (рішення від 20 травня 1999 р.) Суд зазначив: «Згідно з добре встановленою практикою Суду однієї із вимог, яка впливає з вислову «передбачено законом», є передбачуваність. Так, норму не можна розглядати як закон, якщо вона сформульована недостатньо чітко, так, щоб громадянин міг регулювати свої дії. Він повинен бути здатний, а коли потрібно, то з допомогою належної поради передбачити з розумного для таких обставин ступеня визначеності ті наслідки, які можуть виникнути за певних дій...» [3, с. 53].

Вимога щодо чіткості та однозначності формулювання правових норм неодноразово була висловлена у рішеннях Конституційного Суду України. Зокрема, у Рішенні від 11 жовтня 2005 р. (Справа про рі-

вень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) Суд зазначив, що конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, передбачають... правові гарантії, *правову визначеність* (курсив наш. – Т. К.) і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики..., необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано, тобто набуте право не може бути скасоване, звужене.

Отже, проведене дослідження дає підстави для висновків, що суттєвий негативний вплив на ефективність земельно-правового регулювання земельних відносин справляє невизначеність земельно-правових норм, яка є поширеним юридичним дефектом у земельному праві України. Про наявність такого юридичного дефекту можна говорити за умови, коли в земельно-правових нормах не зафіксовані, не відображені всі суттєві ознаки, елементи земельних відносин, на регулювання яких вони спрямовані. Відсутність чіткості та однозначності земельно-правових приписів створює передумови для необмеженого їх тлумачення у процесі правозастосування, може вести до свавілля і порушення принципів законності та верховенства права в регулюванні земельних відносин. Запобігання виникненню невизначеності земельно-правових норм на етапі нормотворення, а також вчасне виявлення та мінімізація їх негативного впливу у практиці застосування земельно-правових норм є гарантіями стабільності та ефективного функціонування механізму правового регулювання земельних відносин, забезпеченості реалізації земельних прав та інтересів осіб, охорони землі як основного національного багатства України.

Список використаної літератури

1. Демченко Г. В. Неясность, неполнота и недостаток уголовного закона / Г. В. Демченко // Журнал Министерства юстиции. – 1904. – № 8. – С. 321-352.
2. Назаренко Т. Н. Неопределенность в российском праве / Т. Н. Назаренко. Дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – М., 2006. – 227 с.
3. Буткевич В. Якість закону і питання ефективності застосування рішень Європейського суду з прав людини судами України / В. Буткевич // Право України. – 2011. – № 7. – С. 48-63.
4. Васьковскій Е. В. Ученіе о толкованіи и примѣненіи гражданскихъ законовъ / Е. В. Васьковскій. – Одесса : «Экономическая» типографія, 1901. – 376 с.
5. Уркевич В. Ю. Правові проблеми використання земельних пайових внесків / В. Ю. Уркевич // Проблеми забезпечення законності у сфері земельних та аграрних відносин. Тези доповідей на наук.-практ. конфер. (19-20 травня 2006 р., м. Львів). – Л. : ЛДУВС, 2006. – С. 21-23.
6. Сотула В. Про деякі питання актуальності внесення змін до положень Цивільного кодексу України щодо самовільного будівництва / В. Сотула / Право України. – 2011. – № 4. – С. 225-231.
7. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / ред. В. В. Медведчука. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 654 с.
8. Бахуринська М. М. Правові засади концесії земельної ділянки за законодавством України / М. М. Бахуринська. – К. : Знання, 2010. – 230 с.
9. Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – К. : Правова єдність, 2009. – 496 с.
10. Носик В. Оформлення і переоформлення прав на землю: юридичний факт, право чи обов'язок? / В. Носик // Право України. – 2004. – № 5. – С. 127-131.
11. Божко В. Аналіз впливу принципів права на законодавство крізь призму правових позицій Конституційного Суду Російської Федерації / В. Божко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юрид. науки. – 2011. – Вип. 86. – С. 48-52.
12. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України «Щодо рішень Європейського суду з прав людини» від 7 лютого 2012 року № 346/11/13-12 // Закон і бізнес. – 2012. – № 8.