



Проблеми, пов'язані з реалізацією прав за земельним законодавством України

В.Д. Сидор,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри економічної теорії Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ

Summary
Analyzes efficiency of realization of the rights, fixed by the land laws of Ukraine. The author motivates necessity to adopt state program of land laws development in accordance with the main direction of social and economic development of Ukraine

Проведення в Україні земельної та аграрної реформ, внесення змін до вітчизняного земельного законодавства, прийняття нових нормативно-правових актів у галузі використання та охорони земель свідчить про зростання ролі земельного законодавства як ефективного регулятора земельних відносин. Ґрунтуючись на конституційних принципах правової держави, які передбачають верховенство закону, держава повинна забезпечити ефективну реалізацію закріплених у чинному законодавстві земельних прав громадян, створивши необхідні для цього передумови. Вирішення цієї проблеми залишається на сьогодні актуальним завданням, оскільки проголошене право не завжди реалізується на практиці.

Незважаючи на те, що питанням, пов'язаним зі сферою земельних правовідносин, приділяли значну увагу вчені-правознавці, зокрема В.І. Андрійцев, Г.І. Балюк, Ю.О. Вовк, В.К. Гуревський, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, В.З. Янчук, деякі форми та механізм реалізації земельних прав ще потребують вивчення.

Застосування земельного права розглядається як діяльність уповноважених органів державної влади і місцевого самоврядування, що спрямована на виконання фізичними та юридичними особами, органами державного управління нижчого рівня, іншими членами суспільства встановлених нормами земельного права приписів і зобов'язань, на використання дозвільного права у своїх інтересах або в інтересах інших осіб чи суспільства

Поняття «реалізація земельних прав» — одне з найважливіших у науці про земельне право. Воно означає процес втілення приписів правових норм земельного законодавства у сферу правомірної діяльності суб'єктів земельного права, що потребує розуміння факторів, які впливають на виконання вимог земельного законодавства, та оцінки ефективності актів реалізації цього права. Категорією «механізм реалізації земельних прав» можна охопити весь процес реалізації земельного права, показати його в системно-динамічному вигляді. Аналіз механізму реалізації земельних прав дасть змогу розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію елементів у ньому.

Вивчення форм і механізму реалізації земельних прав неможливе без застосування комплексного наукового підходу, що має теоретичне і практичне значення. Проблеми, які виникають із реалізацією прав загалом і земельних прав зокрема, безпосередньо пов'язані з такими соціально-правовими явищами, як правове регулювання, правовідносини та акти реалізації права, які також є об'єктами дослідження.

Одне з важливих завдань — вивчення ефективності реалізації прав на землю та механізму реалізації земельних прав, закріпленого в земельному законодавстві України.

Для реалізації прав на землю передбачено порядок, умови і форми їх забезпечення, дотримання зобов'язань, дозволів і заборон. У теорії права виокремлюють три основні форми реалізації права: використання, дотримання, виконання¹.

Застосування земельного права розглядається як діяльність уповноважених органів державної влади і місцевого самоврядування, що спрямована на виконання фізичними та юридичними особами, органами державного управління нижчого рівня, іншими членами суспільства встановлених нормами земельного права приписів і зобов'язань, на використання дозвільного права у своїх інтересах або в інтересах інших осіб чи суспільства. Правозастосовний орган стимулює поведінку суб'єктів земельних відносин, спрямовує та контролює їх діяльність.

Механізм реалізації прав на землю — це комплекс взаємопов'язаних елементів правового регулювання земельних відносин, що охоплює узгоджену систему земельного права, взаємозв'язок між нормами, інститутами і підгалуззями земельного права, якими встановлюються правила поведінки фізичних і юридичних осіб у сфері земельних відносин, діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, управління і контролю, а також правосуддя, реалізацію норм земельного права з метою забезпечення гарантій прав на землю і створення організаційно-правових, економічних та соціальних умов для безперебійного, стабільного, впорядкованого здійснення земельних відносин².

Основне призначення механізму реалізації прав на землю — забезпечення гарантій матеріального і процесуального права. На це спрямовані розмежування та взаємодія при застосуванні матеріальних і процесуальних норм, визначення їх правового призначення

Важливе місце в цьому механізмі належить земельно-процесуальній формі реалізації прав на землю. В.І. Семчик розглядає її як установлений земельним законом порядок діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо: віднесення земель до певної категорії, переведення їх з однієї категорії до іншої; забезпечення права власності на земельні ділянки і правового захисту цього права; передачі земельних ділянок у власність та надання в користування, у тому числі на умовах оренди; припинення і передачі прав на

землю; виконання обов'язків власниками землі й землекористувачами та забезпечення раціонального використання землі; відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам і витрат сільськогосподарського й лісогосподарського виробництва; контролю за використанням та охороною земель, ведення державного земельного кадастру, здійснення моніторингу і землеустрою; дотримання земельного законодавства про приватизацію та про ринок земель; вирішення питання про відповідальність за порушення земельного законодавства та про розгляд земельних спорів.

Одним із напрямів підвищення ефективності механізму реалізації земельних прав є оптимізація земельного законодавства

Основне призначення механізму реалізації прав на землю — забезпечення гарантій матеріального і процесуального права. На це спрямовані розмежування та взаємодія при застосуванні матеріальних і процесуальних норм, визначення їх правового призначення. Кожній матеріальній земельно-правовій нормі відповідає процесуальна земельно-правова норма, яка разом з певними нормами інших галузей права та іншими важелями організаційно-правового впливу забезпечує реалізацію матеріальних земельно-правових норм відповідно до способів гарантування прав на землю³.

Одним із напрямів підвищення ефективності механізму реалізації земельних прав є оптимізація земельного законодавства, яка полягає у вдосконаленні цього механізму і створенні правових передумов для найбільш результативного використання земельних прав.

На забезпечення реалізації і гарантії земельних прав громадян були зорієнтовані реформування та впорядкування земельного законодавства, чітке, зрозуміле і досконале відтворення в ньому правил поведінки усіх учасників земельних відносин, способів і форм захисту прав на землю⁴.

У земельному законодавстві передбачено три форми захисту суб'єктивних прав та законних інтересів власників земельних ділянок і землекористувачів: судову, адміністративну та громадську. Як зазначає В.К. Гуревський, останнім часом за захистом земельних прав громадяни частіше звертаються до суду⁵.

³ Див.: Семчик В.І. До питання про механізм реалізації права на землю громадянами та юридичними особами // Право України. — 2009. — № 9. — С. 7—9.

⁴ Див.: Семчик В.І. Контрольна діяльність органів виконавчої влади як гарантія захисту прав громадян на землю / Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. // Державний контроль за дотриманням земельного і екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення. — 17 червня 2008 р. — К., 2009. — С. 11.

⁵ Див.: Гуревський В.К. Правові гарантії виконання договорів купівлі-продажу земельної ділянки // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Т. 2. — О., 2003. — С. 179.

¹ Див.: Алексеев С.С. Теория права. — М., 1994. — С. 176—177 (Тут і далі — переклад автора).

² Див.: Семчик В.І. Гарантії прав на землю // Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. — К., 2008. — С. 135.

Погоджуємося з думкою В.В. Носіка, що у чинному земельному законодавстві правове становище органів судової влади в державному регулюванні земельних відносин традиційно розглядається крізь призму вирішення в судовому порядку лише земельних і пов'язаних із ними інших спорів ⁶.

Особливого значення набувають організаційно-правові та процедурні важелі забезпечення земельних прав різних осіб

Форма реалізації норм права в Україні недосконала, тому при вирішенні земельних спорів у судах виникають труднощі. Під час проведення узагальнень та аналізу судової практики виявлено чимало суперечностей між правовими нормами та прогалини в них, що ускладнює формування однакової судової практики ⁷.

Особливого значення набувають організаційно-правові та процедурні важелі забезпечення земельних прав різних осіб. Система розгляду земельних спорів у нашій державі має багато недоліків, у ній не враховано положення ст. 124 Конституції України про те, що юрисдикція судів повинна поширюватися на всі правовідносини. Земельні спори за чинним Земельним кодексом України (далі — ЗК) розглядають різні погоджувальні комісії, створені відповідними радами, самі ради, зокрема й вищий законодавчий орган нашої країни, та судові органи. Для забезпечення захисту порушених земельних прав громадян, інших власників і землекористувачів В.І. Андрейцев пропонує, врахувавши вітчизняний історичний досвід і практику деяких країн, створити в судовій системі України спеціалізовані суди з розгляду земельних спорів ⁸.

Земельні спори розглядають суди різної юрисдикції, дотримуючись діаметрально протилежних позицій у подібних справах і тоді, коли визначають юрисдикцію суду щодо розгляду спору, і коли застосовують норми права при вирішенні спору по суті

Труднощі з розмежуванням компетенції судів щодо розгляду таких спорів виникають через складність природи земельного права, особливості земельного законодавства, яке регулює відносини між суб'єктами права з метою забезпечення цих прав, а також раціонального використання та охорони земель ⁹.

Аналіз положень земельного законодавства, якими врегульовано процедуру вирішення земельних спорів, та відповідних положень цивільного процесу свідчить про те, що деякі юридичні приписи, які стосуються одних і тих самих питань, викладено з різним ступенем деталізації. Л.В. Лейба звертає увагу на те, що обсяг прав і обов'язків сторін при розгляді земельних спорів, визначений у земельному законодавстві, значно вужчий, аніж той, який закріплений у цивільно-процесуальному законодавстві та стосується сторін земельного спору ¹⁰.

Земельні спори розглядають суди різної юрисдикції, дотримуючись діаметрально протилежних позицій у подібних справах і тоді, коли визначають юрисдикцію суду щодо розгляду спору, і коли застосовують норми права при вирішенні спору по суті. В Україні формується практика розгляду земельних спорів адміністративними і господарськими судами, що унеможлиблює усталеність правоположень та належну реалізацію принципу правової визначеності ¹¹.

Погоджуючись із думкою О.О. Погрібного про те, що звернення до процесуальних питань вирішення земельних спорів виходить за межі земельного права, визнаємо за необхідне залишити інститут земельних спорів у межах останнього, а також акумулювати весь досвід вирішення таких спорів, відшукати їх спільні риси й особливості, систематизувати їх, запропонувати шляхи подолання кризових явищ ¹².

Земельні спори поділяють на види: спори, які виникають з приводу надання земельних ділянок (серед них розрізняють спори щодо порушення правил надання земельних ділянок, а також порушення меж землекористування під час відведення земельних ділянок); спори, що виникають під час здійснення прав на використання землі (вони містять спори з приводу втручання в господарську діяльність землекористувача, створення перешкод для нормального здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою); спори, які виникають при вилученні земельних ділянок (до них належать спори стосовно незаконного рішення про вилучення земельної ділянки, незаконних вимог дострокового припинення договору оренди землі у зв'язку з порушенням договірних зобов'язань орендарем); земельні спори, що

⁶ Див.: Носік В. Проблеми застосування у господарському судочинстві статті 13 Конституції України щодо здійснення прав власника на землю від імені Українського народу // Право України. — 2009. — № 9. — С. 30.

⁷ Див.: Стефанюк В. С. Систематизація законодавства та суди України / Матеріали міжнародної науково-практичної конференції // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. — К., 1999. — С. 44.

⁸ Див.: Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. — К., 2005. — С. 442.

⁹ Див.: Стахурський М. Проблеми визначення підвідомчості земельних спорів господарським судам України // Право України. — 2009. — № 9. — С. 65.

¹⁰ Див.: Лейба Л. В. Земельні спори та порядок їх вирішення / За ред. проф. М.В. Шульги. — Х., 2007. — С.137.

¹¹ Див.: Осетинський А. Юрисдикція судів з розгляду земельних спорів: розмежування чи конкуренція? // Право України. — 2009. — № 9. — С. 47.

¹² Див.: Погрібний О. О. Щодо місця інституту земельних спорів у системі земельного права // Право України. — 2009. — № 9. — С. 11.

виникають з негаторних позовів; земельні спори, пов'язані із проведенням земельно-планувальних робіт; спори з приводу відшкодування збитків, заподіяних під час здійснення земельних правовідносин (серед них виокремлюють спори про стягнення за рішенням суду збитків, заподіяних правомірними діями, та збитків, заподіяних неправомірними діями)¹³.

Проведення земельної реформи буде успішним за умови цілеспрямованого формування нових і вдосконалення створених земельно-правових механізмів реалізації прав на землю. Узв'язку з цим необхідно прийняти державну програму розвитку земельного законодавства відповідно до основних напрямів соціально-економічного розвитку країни

Відповідно до ч. 2 ст. 158 ЗК виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей.

Практика розгляду земельних спорів господарськими судами в Україні свідчить про наявність у цій сфері багатьох прогалин, які іноді унеможливають оперативний та ефективний захист порушеного права на землю¹⁴.

Для створення чітких та ефективних механізмів захисту прав на землю потрібно уточнити спеціальні засоби захисту прав на землю в ЗК, а також звузити компетенцію адміністративних судів у сфері земельних правовідносин¹⁵.

Важливе значення має профілактика виникнення земельних спорів, яка полягає в удосконаленні земельного законодавства, зокрема матеріальних норм, більш чіткої регламентації правомочностей суб'єктів земельних правовідносин і усунення конфліктних ситуацій, процесуальних норм права, які забезпечують застосування земельних матеріальних норм, а також нормативних актів, що забезпечують застосування цих норм.

Слід вдосконалити і процедуру доведення до відома всіх громадян та юридичних осіб про новоприйняті нормативно-правові акти в галузі земельних відносин. Запорука підвищення правосвідомості суб'єктів земельних правовідносин та

усунення значної кількості причин і умов, через які виникають земельні спори, — обов'язкове опублікування в установлених періодичних виданнях новоприйнятих нормативно-правових актів та змін до них.

Не менш важливим напрямом профілактики виникнення земельних спорів є правове забезпечення діяльності посадових осіб, від яких залежить результат розгляду спорів цієї категорії. Правильному вирішенню земельних спорів сприяють також узагальнення судової практики розгляду справ з найбільш складних питань та винесення пленумами судів ухвал і постанов¹⁶.

Проведення земельної реформи буде успішним за умови цілеспрямованого формування нових і вдосконалення створених земельно-правових механізмів реалізації прав на землю. У зв'язку з цим необхідно прийняти державну програму розвитку земельного законодавства відповідно до основних напрямів соціально-економічного розвитку країни.

Отже, механізм реалізації земельних прав становить систему правових засобів, пов'язаних із діяльністю суб'єктів земельного права, органів державної влади та місцевого самоврядування, які визначають юридичний порядок здійснення суб'єктивних земельних прав і юридичних обов'язків.

Ефективність реалізації земельних прав залежить від ступеня практичної реалізації положень земельного законодавства, соціальної корисності отриманих результатів і рівня досконалості використаних юридичних засобів

Основним засобом трансформування суб'єктивних земельних прав у фактичну правомірну поведінку людей, в реальні суспільні земельні відносини, а також засобом здійснення дій і правочинів, спрямованих на застосування правових можливостей у галузі використання та охорони земель, є акти реалізації земельних прав як самостійний елемент механізму реалізації цих прав.

Ефективність реалізації земельних прав — це особлива якісна характеристика процесу втілення в життя земельно-правових приписів шляхом здійснення суб'єктивних земельних прав і юридичних обов'язків. Вона залежить від ступеня практичної реалізації положень земельного законодавства, соціальної корисності отриманих результатів і рівня досконалості використаних юридичних засобів.

¹³ Див.: Джавадов І. А. Рассмотрение земельных споров: теория и основы практики регулирования по законодательству Украины, Российской Федерации и Азербайджана // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. — Вип. 35. — К., 2007. — С. 396—397.

¹⁴ Див.: Подцерковний О. Способи захисту прав у земельних відносинах // Право України. — 2009. — № 9. — С. 34.

¹⁵ Див.: Там само. — С. 39.

¹⁶ Див.: Петрик В. А. Характеристика основных причин возникновения земельных споров и пути их профилактики // Вісник аграрної науки Південного регіону. Сільськогосподарські та біологічні науки. — О., 2006. — Вип. 7. — С. 49.