

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПРОЦЕДУР У ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВІ

Стаття присвячена аналізу основних досягнень науки земельного права у сфері розуміння земельно-правових процедур. Розроблено поняття «процедури в земельному праві», виокремлено основні ознаки, досліджено сутність цього правового явища. На конкретних прикладах досліджено закономірності, які притаманні всім процедурам у земельному праві. Проаналізовано норми земельного законодавства, якими передбачається послідовність виконання юридично значущих дій, виконання яких призводить до настання бажаного результату.

Ключові слова: процедура в земельному праві, юридичні дії, виникнення земельних прав, зміна виникнення земельних прав, припинення виникнення земельних прав.

Статья посвящена анализу основных достижений науки земельного права в сфере понимания земельно-правовых процедур. Разработано понятие «процедуры в земельном праве», выделены основные признаки, исследована сущность этого правового явления. На конкретных примерах исследованы закономерности, присущие всем процедурам в земельном праве. Проанализированы нормы земельного законодательства, предусматривающие последовательность выполнения юридически значимых действий, выполнение которых приводит к наступлению желаемого результата.

Ключевые слова: процедура в земельном праве, юридические действия, возникновения земельных прав, изменение возникновения земельных прав, прекращение возникновения земельных прав.

The article is devoted to the analysis of the main achievements of the science of land law in the sphere of understanding land legal procedures. The concept of procedure in land law is developed, the main features are identified, the essence of this legal phenomenon is investigated. On specific examples, the regularities inherent in all procedures in land law are investigated. The norms of the land legislation have been analyzed, providing for the sequence of performance of legally significant actions, the implementation of which leads to the desired result. Were formulated and proved it seems possible to define the concept of procedure in the land law.

Key words: procedure in land law, Legal actions, The emergence of land rights, The change in the origin of land rights, the termination of the emergence of land rights.

Вступ. Визначення будь-якого поняття, виокремлення його суттєвих ознак є важливим і необхідним процесом для пізнання сутності того правового явища, яке досліджується. Саме чітка визначеність правового явища, з'ясування тих характерних рис, які відмежовують його від інших схожих понять і категорій, є необхідною методологічною основою для комплексного дослідження. Не є винятком і процедури в земельному праві.

Законодавство не містить визначення процедур у земельному праві. Це не варто вважати недоліком системи земельного законодавства, необхідність законодавчого закріплення визначення поняття земельно-правової процедури не є першочерговим завданням правового регулювання відповідних суспільних відносин. Актуальність теми полягає в тому, що, незважаючи на наявність і часткову систематизованість процесуальних норм у земельному праві, чіткого розуміння земельно-правової процедури, на жаль, не існує.

Постановка завдання. Мета дослідження виражається в необхідності виведення поняття «процедури в земельному праві», доведенні, що визначеність у законодавстві можливості, по-

рядку та специфіки дій відповідного суб'єкта, який набуває, реалізує або припиняє право на земельну ділянку, є обов'язковим елементом будь-якої земельно-правової процедури. Більше того, виконання зазначеним суб'єктом дій, безпосередньо передбачених законодавством у заданій послідовності, є запорукою настання бажаних наслідків.

Представники науки земельного права однозначності в розумінні відповідних процедур поки що не досягли. У різні часи окремим аспектам питання визначення процедур приділяли увагу різні представники вітчизняної, зарубіжної та радянської земельно-правової думки. Серед них особливо варто виділити праці таких учених, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, В.М. Єрмоленко, І.І. Каракаш, Д.В. Ковальський, В.В. Носік, А.М. Мірошніченко, М.В. Шульга та інші. Проте, попри численні спроби, єдиного розуміння процедури виникнення земельних прав не існує.

З'ясовуючи сутність цього поняття, доцільно передусім звернутися до словникових джерел. С.І. Ожегов у Тлумачному словнику російської мови визначає процедуру як офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь [1, с. 558]. Отже, вже в цьому визначенні можна побачити деякі риси, певні характерні ознаки, що притаманні й процедурі, наприклад, виникнення земельних прав. До них варто зарахувати офіційність і наявність дій. Новий тлумачний словник української мови те саме поняття тлумачить як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; низка яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь [2, с. 63]. Зважаючи на наведене, беручи до уваги попереднє визначення, цілком доречно буде зазначити, що саме названі характеристики є суттєвими ознаками будь-якої процедури. Підтвердженням цього є наявність законодавчо закріплених процедур, які спрямовані на виникнення та припинення у відповідного суб'єкта земельних прав, реєстрації земельної ділянки та прав на неї тощо.

Фахівці в галузі земельного права неоднозначно визначають і трактують процедуру в земельному праві. Так, наприклад, Д.В. Ковальський підкреслює, що процедурою в земельному праві необхідно вважати врегульовані земельно-процесуальними нормами суспільні відносини, які складаються між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами й іншими суб'єктами земельно-процесуальної діяльності, пов'язаної з реалізацією належних їм функцій, повноважень, прав і юридичних обов'язків у сфері застосування земельно-правових матеріальних норм [3, с. 7]. У свою чергу, М.І. Краснов та І.О. Іконицька, які не спростовують наведений підхід, зазначають, що ними потрібно вважати врегульовані процесуальними нормами земельного права процесуальні відносини, пов'язані з діяльністю органів державного й внутрішньогосподарського управління земельним фондом, що має своєю метою реалізацію земельних матеріальних правовідносин [4, с. 65]. Навряд чи можна повністю погоджуватися з наведеними визначеннями, оскільки вони містять досить суперечливі положення. Проте деякі наявні в них риси не викликають водних сумнівів. Ідеться, зокрема, про нормативну закріпленість, визначеність у законодавстві відповідного порядку дій, які повинні виконувати суб'єкти реалізації процедур.

Завдання дослідження полягає в тому, щоб сформулювати поняття «процедури в земельному праві» та довести, що тільки чітке виконання формальних, визначених законом, розташованих у певній послідовності дій надає самому процесу їх виконання ознак легальності й правомірності, а їм самим – юридичного значення, сутність якого полягає в набутті, реалізації та припиненні прав на земельну ділянку.

Результати дослідження. Визначеність у законодавстві можливості, порядку та специфіки дій відповідного суб'єкта, що набуває, реалізує або припиняє право на земельну ділянку, є обов'язковим елементом будь-якої земельно-правової процедури.

Проте не тільки визначеність окремих етапів процедури, наприклад, реєстрації земельної ділянки, буде вважатися проявом формальної визначеності цієї процедури. Так, у ст. 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», яка розглядається як приклад, етапи земельно-реєстраційної процедури розташовано в певній послідовності. Ця послідовність не випадкова. Фактично вона визначає порядок учинення відповідних дій суб'єктом реєстрації. Виконання дій саме у визначеній послідовності призведе до бажаних правових наслідків (у випадку, що розглядається, – виникнення права на земельну ділянку).

Так, відповідно до ст. 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», започаткування процедур пов'язане з формуванням і реєстрацією заяви в базі даних заяв. Після цього здійснюється прийняття документів, які подаються разом із заявою про державну реєстрацію прав, виготовлення їх електронних копій, далі відбувається встановлення

черговості розгляду заяв про державну реєстрацію прав, які надійшли на розгляд, перевіряються документи на наявність підстав для зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав, зупинення державної реєстрації прав і прийняття відповідних рішень. Приймається рішення про державну реєстрацію прав або про відмову в такій реєстрації. Здійснюється відкриття (закриття) розділу в Державному реєстрі прав і/або внесення до Державного реєстру прав відомостей про речові права на нерухоме майно та їх обтяження, про об'єкти та суб'єкти цих прав. Формується інформація з Державного реєстру прав для подальшого використання заявником. Нарешті, видаються документи за результатом розгляду заяв у сфері державної реєстрації прав.

Зміна послідовності виконання зазначених дій, безперечно, унеможливить продовження процедури реєстрації земельних прав. Тільки додержання формальних вимог, що встановлені законодавством, тягне за собою належність, легальність і допустимість дій, які є елементами як цієї, так і будь-якої іншої процедури в земельному праві.

Отже, системний аналіз законодавства та спеціальної земельно-правової літератури свідчить про наявність таких ознак, як нормативна закріпленість і формальне вираження, що характеризують процедури.

Водночас нормативне закріплення й формальне вираження не єдині ознаки процедур у земельному праві. Звернімося до аналізу загальноправової та спеціальної земельно-правової літератури, яка так чи інакше стосується процедурних моментів.

О.Г. Пауль розглядає процедуру як сукупність дій правомочних суб'єктів права, що опосередковують ужиття санкцій у разі невиконання закону [5, с. 482]. Є.О. Ігнатов уважає, що процедура – це сукупність послідовних дій, які регламентно встановлені для реалізації суб'єктами своїх повноважень і функцій [6, с. 12]. На думку Л.М. Борисової, юридична процедура – це «сукупність учинюваних у певній послідовності юридично значущих дій, кожна з яких має власні, локальні правові наслідки, що впливають на дійсність всієї процедури загалом» [7, с. 152]. Отже, як зазначають фахівці з різних галузей права, дії – це основна ознака юридичної процедури.

А.П. Гетьман наголошує, що процедура – це початкова форма врегульованості в діяльності відповідних органів [8, с. 95]. Із цього визначення видається можливим побачити, що дії також визнаються важливою ознакою процедури в земельному праві. М.В. Шульга, аналізуючи особливості правового регулювання правочинів щодо земельних ділянок, також підкреслює, що процедура виникнення прав щодо земельних ділянок має ознаки дій [9]. Д.Л. Ковач, аналізуючи виникнення земельних прав, визначає відповідну процедуру як складне правове явище, яке полягає в системі активних, передбачених законом, юридично значущих дій відповідних суб'єктів, що спрямовані на досягнення такого результату, як виникнення права власності або права користування земельною ділянкою [10]. О.О. Савчук зазначає, що процедура – це окремий, передбачений законом порядок учинення певної дії [11].

Отже, як фахівці в галузі теорії права, так і представники галузевих юридичних наук, у тому числі й земельного та екологічного права, говорять про дії відповідного суб'єкта як про основну ознаку юридичної процедури. Водночас, на жаль, належна увага не приділяється безпосередній характеристиці цих дій. Проте саме чітке розуміння характеру та специфіки таких дій здатне дати можливість зробити висновки щодо визначення дій як ознак процедури в земельному праві.

Звернімося до напрацювань психологічної науки. З'ясується, що дія – це цілеспрямована активність, яка реалізується в зовнішньому та внутрішньому планах. За своєю структурою дія, на відміну від звичного або імпульсивного поведінкового акту, безпосередньо визначається предметною ситуацією, завжди реалізується опосередковано. Як засоби можуть виступати різні знаки, ролі, цінності, норми тощо, застосовуючи які суб'єкт опановує дію, перетворює її в «особистий» результат, що належить йому самому. У кожній дії виділяються її орієнтовна, виконавча й контрольна частини. За способом функціонування дія є довільною та навмисною. Функція довільного контролю й регулювання дії здійснюється спочатку дорослим у процесі спільної діяльності з дитиною, а потім унаслідок інтеріоризації соціальних зразків (еталонів) і схем виконання дій суб'єкт сам починає контролювати його згідно із цими еталонами та схемами [13].

З наведеного можна зробити висновок, що дію як ознаку процедури в земельному праві варто розглядати як, по-перше, активну поведінку суб'єкта. У цьому аспекті варто говорити про виваженість, спрямованість, усвідомленість і бажаність такої поведінки. По-друге, ця поведінка має бути умотивованою.

Сформулювати бачення мотиву, яким керуються суб'єкти процедури, наприклад, безоплатної приватизації, видається можливим, якщо детально розглянути правові норми, якими рег-

ламентується означена процедура. Для цього варто звернутися насамперед до положень ст. 116 Земельного кодексу України.

Ця норма закріплює перелік підстав набуття права приватної власності на земельні ділянки, серед яких – приватизація земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян, одержання земельних ділянок унаслідок приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, одержання земельних ділянок із земель державної й комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації. Звісно, положення наведеної норми не видаються такими, що регламентують реалізацію земельно-правової процедури. Частина 3 ст. 116 Земельного кодексу України є класичним прикладом матеріально-правової норми. Проте саме ця норма визначає процедуру приватизації земельної ділянки, є її матеріальною основою. Для реалізації цієї норми в земельному законодавстві передбачені численні процесуальні норми, серед яких і ст. 118 Земельного кодексу України.

Використовуючи формально-юридичний підхід, проаналізуємо положення деяких частин ст. 118 Земельного кодексу України. Так, у ч. 1 зазначеної норми використовується словосполучення «Громадянин, зацікавлений у приватизації земельної ділянки». Відповідно до такого формулювання, логічним буде висновок не тільки про визначеність суб'єкта процедури приватизації (громадянина України), а й про його мотив – отримання певного матеріального блага у вигляді права власності на земельну ділянку. Частина 3 цієї самої норми містить схоже формулювання, а саме: «Громадяни – працівники державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, а також пенсіонери з їх числа, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельних ділянок, які перебувають у постійному користуванні цих підприємств, установ та організацій ...». Тобто вбачається ідентичність мотиву вчинення дій у рамках приватизаційної процедури й у цьому випадку. Він також полягає в отриманні матеріального блага земельно-правової спрямованості – права власності на земельну ділянку.

Отже, мотивом, що скеровує активну, передбачену законодавством поведінку визначеного суб'єкта – набувача земельної ділянки, варто вважати такий різновид матеріального блага земельно-правової спрямованості, як право власності на земельну ділянку.

Говорячи загалом про мотив, яким скеровується поведінка суб'єктів земельноправових процедур, і визначаючи його як соціальне благо земельно-правової спрямованості, доцільно також додатково звернутися до відповідної спеціальної земельно-правової літератури. Так, Л.В. Лейба, розглядаючи процедури, пов'язані з правовим регулюванням вирішення земельних спорів, зазначає, що наявна система органів, які розглядають земельні спори, і відповідних процедур їх розгляду, а також інших (неюрисдикційних) процедур. Усі ці процедури варто вважати пов'язаними з реалізацією земельних прав [14]. Тобто фактично науковець указує на ті самі блага, про які йдеться.

Д.В. Ковальський, аналізуючи земельні процесуальні правовідносини, визначає їх як урегульовані земельно-процесуальними нормами суспільні відносини, що складаються між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами й іншими суб'єктами земельно-процесуальної діяльності, пов'язаної з реалізацією належних їм функцій, повноважень, прав і юридичних обов'язків у сфері застосування земельно-правових матеріальних норм [3, с. 7–8]. У цьому випадку також фактично йдеться про соціальні блага земельно-правової спрямованості.

В.П. Яніцький вважає порядок набуття права приватної власності на землю врегульованою нормами земельного права процедурою переходу права на земельну ділянку від одного власника (держави, територіальної громади) до іншої особи – приватного власника (фізичної особи, юридичної особи), яка обумовлена здійсненням певних вольових дій щодо набуття, оформлення та реєстрації прав на земельну ділянку [15, с. 6–7]. У цьому твердженні також фактично визнаються як мотив, яким скеровується поведінка суб'єкта здійснення земельно-правових процедур, знову ж таки аналогічне за своєю сутністю соціальне благо.

Отже, висновки щодо розуміння як мотиву, який визначає порядок і характер дій учасників процедур у земельному праві, жодним чином не суперечать земельно-правовій доктрині.

Повертаючись до характеру дій, які є основною ознакою процедури в земельному праві, варто зупинитися на дискусійному питанні, сутність якого полягає в тому, що становлять ці дії – систему або сукупність. Прихильників обох позицій достатньо, як свідчить аналіз наукової літератури. Аналізуючи цю проблему, необхідно визначитись, що саме вважається системою, а що – сукупністю. Так, системою визнається об'єднання деякого розмаїття в єдине й чітко розчленоване ціле, елементи якого щодо цілого тощо посідають відповідні їм місця. Філософська систе-

має поєднанням принципів та основоположних знань у деяку органічну цілісність, доктрину [16]. Кожна система характеризується не тільки наявністю зв'язків і відносин між елементами, що її утворюють, а й нерозривною єдністю з навколишнім середовищем, у взаємодії з якою система проявляє свою цілісність. Ієрархічність притаманна не тільки будові, морфології системи, а і її поведінці: окремі рівні системи зумовлюють певні аспекти її поведінки, а цілісне функціонування виявляється результатом взаємодії всіх її сторін і рівнів.

Сукупність у більшості джерел визначається виключно як збирання, поєднання, перебування в одній площині, наявність пов'язаних деякими схожими ознаками кількох елементів тощо. Тобто повністю відсутній взаємозв'язок між елементами в сукупності, що дає змогу говорити про її відмежування від системи.

Повертаючись до процедури виникнення земельних прав, проаналізуємо деякі нормативно-правові акти, які містять порядки проведення таких процедур. Розглянемо, наприклад, ст. 128 Земельного кодексу України, яка визначає порядок продажу земельних ділянок державної та комунальної власності громадянам і юридичним особам. У ч. 2 цієї статті визначено, що громадяни та юридичні особи, зацікавлені в придбанні земельних ділянок у власність, подають заяву (клопотання) до відповідного органу виконавчої влади або сільської, селищної, міської ради чи державного органу приватизації. У заяві (клопотанні) зазначаються місце розташування земельної ділянки, її цільове призначення, розміри та площа, а також згода на укладення договору про оплату авансового внеску в рахунок оплати ціни земельної ділянки. Отже, започатковано перший етап такої процедури, в межах якого здійснюються дії зацікавленого суб'єкта, спрямовані на вираження відповідного інтересу. Частина 3 ст. 128 передбачає, що орган державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування в місячний строк розглядає заяву (клопотання) і приймає рішення про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та/або про проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки чи про відмову в продажі із зазначенням обґрунтованих причин відмови. Як бачимо, одна дія передуює іншій, обидві вони перебувають у тісному зв'язку, становлять у своїй єдності частину системи.

На підтвердження існування системи в діях, що є елементами процедури, варто навести положення ч. 6 цієї самої статті, де визначено, що рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, сільської, селищної, міської ради про продаж земельної ділянки є підставою для укладання договору купівлі-продажу земельної ділянки. Після цього наводиться норма щодо укладання договорів купівлі-продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації. Підкреслюється, що відповідні дії здійснюються згідно з порядком, визначеним ч. 1 ст. 128 Земельного кодексу України.

Отже, як убачається з наведеного, дії відповідних суб'єктів будь-якої процедури, яка спрямована на виникнення земельних прав, законодавством розташовані у визначеній послідовності. Виконання необхідних дій, що перебувають між собою в нерозривному зв'язку, а саме їх виконання, призводить до певного результату, дає змогу стверджувати, що всі елементи окремої процедури виникнення земельних прав створюють систему, а не сукупність. Отже, процедурою варто вважати саме систему передбачених законом, чітко визначених дій. Твердження щодо розуміння процедури в земельному праві як сукупності дій відповідних суб'єктів жодним чином не знаходять свого підтвердження в законодавстві, яким урегульовано порядки реалізації зазначених процедур.

Висновки. Беручи до уваги ті ознаки, які сформульовано та проаналізовано, видається можливим запропонувати визначення поняття «процедури в земельному праві»: процедури в земельному праві – це складне правове явище, яке є системою врегульованих процесуальними нормами, законодавчо закріплених, формально визначених актів активної дієвої поведінки вмотивованих суб'єктів, що мають юридичні наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення земельних правовідносин, набуття, реалізації та припинення земельних прав чи виконання обов'язків відповідними власниками, користувачами земельних ділянок та іншими учасниками земельних відносин.

Список використаних джерел:

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 72500 слов и 7500 фразеологических выражений / Рос. АН, Ин-т рус. яз., Рос. фонд культуры. Москва: Азъ, 1992.
2. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 1.

3. Ковальський Д.В. Земельно-процесуальні правовідносини: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2009.
4. Краснов Н.И., Иконицкая И.А. Процессуальные вопросы земельного права. Москва: Наука, 1975.
5. Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права: монография / под ред. М.В. Карасевой. Санкт-Петербург: Питер, 2003. 208 с.
6. Игнатов Е.А. К вопросу о понятии парламентских процедур и их значение в работе парламента России. Право: теория и практика. 2002. № 11.
7. Борисова Л.Н. Общая теория процессуальных норм права: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2004. 169 с.
8. Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. Харьков: Основа, 1994. 136 с.
9. Шульга М. В. Особливості правового регулювання правочинів щодо земельних ділянок. Проблеми законності. 2004.
10. Ковач Д.Л. Щодо підстав виникнення земельних прав. Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права: зб. матер. круглого столу (м. Харків, 24 травня 2013 року) / за ред. М.В. Шульги, Д.В. Саннікова. Харків, 2013. С. 64–65.
11. Савчук О.О. Процедурні правовідносини у лісовому законодавстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Харків, 2015. 18 с.
12. Рубинштейн С.Л., Леонтьев А.Н. Действие. Словарь-справочник уголовного права. URL: http://slovari.bibliofond.ru/psychology_word/%C4%E5%E9%F1%F2%E2%E8%E5/ (дата звернення: 10.04.2018).
13. Григорович Л.А., Марцинковская Т.Д. Педагогика и психология: учебное пособие. Москва: Гардарики, 2003. 480 с.
14. Лейба Л.В. Земельні спори і порядок їх вирішення: монографія / за ред. проф. М.В. Шульги. Харків: Право, 2007. 160 с.
15. Яніцький В.П. Порядок набуття права власності на земельну ділянку в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Київ, 2007. 18 с.
16. Философский энциклопедический словарь. Москва, 2010.