



Д.В. Ковальський,
кандидат юридичних наук
(Академія адвокатури України)

Поняття, ознаки та види земельно-процесуальних правовідносин

Ключові слова: *земельно-процесуальні правовідносини, публічно-правові відносини, приватно-правові відносини.*

Однією з умов розвитку нашої держави є зміцнення її правових основ стосовно забезпечення раціонального використання та охорони земель, оскільки суспільні відносини, що виникають у цій сфері, поширюються на всі галузі народного господарства і їх належна правова регламентація суттєво впливатиме на розвиток економіки та інших сфер суспільно-державного життя. Великого значення при цьому набуває процесуально-правова регламентація юридично значимої діяльності, що здійснюється суб'єктами земельних відносин. Це зумовлено тим, що встановлення прав та обов'язків цих суб'єктів на землю безпосередньо здійснюється в матеріальних правовідносинах, які є основою всієї системи земельних правовідносин. Однак реалізація матеріальних правовідносин неможлива без процесуальних правовідносин, які спрямовані на здійснення та охорону прав на землю. Іншими словами, основна функція земельно-процесуальних правовідносин полягає в організації практичної реалізації земельних матеріальних правовідносин за допомогою певного порядку (процесу). Саме тому держава з прийняттям земельно-правових матеріальних норм одночасно визначає й форми їх реалізації в земельно-процесуальних нормах, які, у свою чергу, втілюються в однойменних правовідносинах.

З проблем теорії процесуальних правовідносин існує чимала кількість наукової юридичної літератури, однак теорія земельного права основну увагу приділяє матеріальним аспектам земельних правовідносин. Тому визначення ознак земельно-процесуальних правовідносин зробить можливим виявити їх практичне поняття та класифікацію, що матиме своїм наслідком подальше вивчення проблем правового механізму реалізації норм земельного права.

Якщо підсумувати висновки про сутність процесуальних відносин, викладені в літературі, незалежно від галузевої спрямованості досліджень, то найважливішими особливостями цих відносин (крім тих, котрі притаманні правовідносинам взагалі) є такі:

1) будь-які процесуальні правовідносини відіграють службову роль стосовно матеріальних правовідносин, оскільки перші служать засобом встановлення других. Найбільш яскраво зазначене дістає вияв у земельних відносинах. Наприклад, земельні правовідносини з користування земельною ділянкою не можуть виникнути без процесуальних правовідносин, що виникають під час розгляду питання про надання земельної ділянки в користування тій чи іншій заінтересованій особі. У той же час, безперечно, матеріальні правовідносини

з надання земельної ділянки породжують процесуальні правовідносини. З їх допомогою, з одного боку, правоздатність суб'єкта щодо користування земельною ділянкою перетворюється у правосуб'єктність, тобто можливість мати право такого користування трансформується в саме суб'єктивне право. З іншого боку, уповноважений орган, що має право надавати земельну ділянку, реалізує його за допомогою процесуальних правовідносин. У результаті на зміну матеріальним правовідносинам з надання землі, що існували між уповноваженим органом і суб'єктом, заінтересованим у земельній ділянці, виникають нові матеріальні правовідносини — правовідносини землекористування;

2) усім процесуальним правовідносинам у сукупності й кожному з них окремо притаманні публічно-правові засади в установчій, правотворчій та правозастосовчій сферах діяльності держави, а також уповноважених нею органів;

3) процесуальні правовідносини характеризуються багатостадійністю. Наприклад, земельно-процесуальні правовідносини, що виникають, змінюються чи припиняються у сфері землеустрою, при виконанні в установленому порядку окремих землевпорядних дій, характеризуються наявністю взаємопов'язаних стадій: порушення клопотання про проведення землевпорядної дії; підготовчі роботи щодо складання проекту землеустрою; складання проекту землеустрою; розгляд проекту, проектної документації; затвердження проекту; перенесення проекту в натуру (на місцевість); оформлення та видача землевпорядних матеріалів та документів; здійснення авторського нагляду за виконанням проекту землеустрою [3, 191–192];

4) процесуальні правовідносини можуть змінюватися від стадії до стадії (на відміну від них, матеріально-правові відносини є стабільними);

5) процесуальні правовідносини функціонують лише в системі з матеріально-правовими й пов'язані з ними спільністю завдань процесуального регулювання [1, 89–90].

Хоча визначення земельно-процесуальних правовідносин було запропоноване ще за радянських часів (під якими розуміли урегульовані процесуальними нормами земельного права процесуальні відносини, пов'язані з діяльністю органів державного і внутрішньогосподарського управління земельного фондом, що мають своєю метою реалізацію земельних матеріальних відносин [9, 96]), проте висновки стосовно процесуальних правовідносин надають нам право відзначити не тільки особливості, але й практичне поняття земельно-процесуальних правовідносин.

Однією з особливостей останніх є те, що вони можуть існувати тільки як правовідносини. Тобто поза правовою формою, у вигляді лише фактичних відносин, вони існувати не можуть. Вони стають реальним фактом лише тоді, коли дії суб'єктів земельно-правового процесу зафіксовані та врегульовані процесуальним актом. Отже, в основі земельно-процесуальних правовідносин містяться певні фактичні суспільні відносини, що виступають у реальному житті не інакше як у формі правовідносин. Правова форма є тією необхідною умовою, без якої неможливе існування земельно-процесуальних правовідносин. Наступна особливість полягає в тому, що частина земельно-процесуальних правовідносин виникає, змінюється та припиняється у сфері державного управління земельним фондом, тобто там, де реалізуються правомочності системи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів та інших суб'єктів цих правовідносин. Особливістю земельно-процесуальних правовідносин є їх владний характер, оскільки вони побудовані на засадах субординації, по "вертикалі", мають особливий склад учасників, де однією зі сторін, як правило, виступає орган влади — компетентний орган, наділений владними повноваженнями стосовно іншої сторони.

Земельно-процесуальним правовідносинам притаманний також публічний характер, вони утворюються за допомогою

діяльності уповноважених суб'єктів, що здійснюється в державних або суспільних інтересах, які забезпечуються відповідною охороною держави. Досліджувані правовідносини є власне процесуальними, тому що виникають заради “чужого” інтересу, який закладений у матеріальних правовідносинах. Для суб'єкта, наділеного владними повноваженнями в земельно-процесуальних правовідносинах, застосування норми матеріального права не тягне ніяких наслідків, які впливають безпосередньо з даної норми. Ознакою земельно-процесуальних правовідносин також є те, що вони мають, так би мовити, “подвійну” юридичну природу, тобто вони двічі юридичні, оскільки опосередковують процес реалізації норм матеріального права і є результатом реалізації норм процесуального права [10, 211].

А.П. Гетьман зазначає: специфікою еколого-процесуальних правовідносин є те, що вони регулюються процесуальними нормами, які містяться в екологічному матеріальному праві та складають його процесуальну підгалузь [4, 76]; поділ екологічних правових відносин на матеріальні й процесуальні має такий важливий аспект, як ієрархічність названих видів правовідносин; для еколого-процесуальних правовідносин характерним є те, що вони являють собою “динамічні” відносини [4, 79].

Уявляється, що з цим варто погодитись, оскільки:

— по-перше, взагалі будь-які правовідносини з формальної точки зору суто юридичного підходу нерозривно пов'язані з нормами права, виникають і здійснюються на їх основі. Тому й земельно-процесуальні правовідносини завжди виникають на основі правових норм. Зрозуміло, одного існування правових норм ще не досить для виникнення таких правовідносин — вирішальне значення для їх виникнення й розвитку мають процесуальні акти уповноважених на те органів і посадових осіб, а також інших осіб, що реалізують свої суб'єктивні права (наприклад, подання громадянином заяви про передачу у власність земельної ділянки тощо). Однак

первинною підставою для виникнення правовідношення, безсумнівно, є правова норма, що надає визначеним фактам юридичний характер;

— по-друге, похідний характер земельно-процесуальних правовідносин дістає вияв у тому, що вони припускають попереднє існування певних первинних матеріальних правовідносин, що реалізуються через процесуальні. Слід також зазначити, що незважаючи на похідний характер земельно-процесуальних правовідносин від відповідних матеріальних, обидва види земельних правовідносин органічно взаємопов'язані між собою;

— по-третє, процесуальні норми регулюють відносини, для яких особливе значення мають дії їх суб'єктів.

Тобто однією з особливостей земельно-процесуальних правовідносин є власне земельно-процесуальна діяльність, яка характерна як для державно-владних органів управління земельним фондом, так і для інших суб'єктів земельного права; є особливою сферою юридичної діяльності — сферою здійснення регулятивних та правоохоронних завдань; характеризується стадійністю, багатосуб'єктністю, а окремі етапи такої діяльності відрізняються специфікою зовнішніх форм прояву, особливим оформленням у процесуальних актах, що стосуються процедури порушення й розгляду індивідуально-конкретної земельно-правової справи. Ще одна особливість названих правовідносин дістає вияв у наявності кількох суб'єктів. Це, у свою чергу, визначає й характер земельних процесуальних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників таких правовідносин.

На думку А.П. Гетьмана, складний характер екологічних процесуальних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників еколого-процесуальних правовідносин обумовлений тим, що в них одна сторона (суб'єкт або кілька суб'єктів) може досягти результату, передбаченого в юридичному нормативі, тільки через іншу сторону, належне виконання останньою покладених на неї обов'язків [4, 81]. Напри-

клад, згідно зі ст. 160 Земельного кодексу України [8] сторони, які беруть участь у земельному спорі, мають право знайомитися з матеріалами щодо цього спору, робити з них виписки, брати участь у його розгляді, надавати документи та інші докази, порушувати клопотання, давати усні й письмові пояснення, заперечувати проти клопотань та доказів іншої сторони, одержувати копію рішення щодо земельного спору і, у разі незгоди з цим рішенням, оскаржувати його. Уповноважені органи, що розглядають такі спори, зобов'язані сприяти учасникам спору в реалізації належних їм суб'єктивних прав, а також зажадати від них сумлінного користування правами.

Отже, вищенаведені особливості земельно-процесуальних правовідносин дозволяють нам зробити висновок, що останні — це врегульовані земельно-процесуальними нормами суспільні відносини, що складаються між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними і юридичними особами та 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.

Класифікація земельно-процесуальних правовідносин на види в юридичній літературі не піддавалася науковому аналізу, вказувалося лише, що до земельних процесуальних правовідносин належать відносини, які складаються у відповідності з нормами права стосовно переведення земель з однієї категорії до іншої; проведення приватизації земельних ділянок, тобто зміни права державної власності на право приватної чи колективної форми власності на землю; передачі в колективну власність земель КСП, сільськогосподарських кооперативів, сільськогосподарських акціонерних товариств, садівницьких товариств; передачі земельних ділянок у приватну власність громадян України; надання земель у постійне чи тимчасове користування, у тому числі на умовах оренди; припинення права власності та права користування земельною ділянкою; вилучення (викупу) земельних

ділянок з метою передачі їх у власність або надання в користування громадянам і юридичним особам; справляння плати за землю; здійснення захисту прав власників земельних ділянок і землекористувачів; використання за цільовим призначенням ділянок, віднесених до різних категорій; відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам і втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва; здійснення контролю за використанням і охороною земель, ведення державного земельного кадастру й здійснення землеустрою; вирішення земельних спорів [13, 94]. Також зазначалося, що структура земельно-процесуальних правовідносин має такий склад: відносини з передачі землі у власність державними органами; відносини з надання земель у користування, у тому числі на умовах оренди; землевпорядні відносини, відносини щодо ведення державного земельного кадастру й земельного моніторингу; відносини в галузі приватизації та паювання земель; відносини в галузі вирішення земельних спорів [2, 27].

Зазначимо, що, хоча земельно-процесуальні правовідносини за своєю юридичною природою є єдиними, однак у межах цієї єдності, можливим є визначення поділу цих правовідносин на види, з огляду на численність зв'язків суб'єктів земельного права. Слід мати на увазі, що критерії класифікації земельно-процесуальних правовідносин мають, перш за все, внутрішньогалузеве значення. Їх необхідно відрізнити від критеріїв, що застосовуються в загальній теорії права, в якій предметом класифікації виступає значно більша кількість правовідносин, ніж у сфері застосування земельно-правових норм. Проте використання окремих загальнотеоретичних критеріїв класифікації правовідносин є позитивом для науково обґрунтованого поділу земельно-процесуальних правовідносин.

Наприклад, за функціональною спрямованістю норм земельного права, на основі яких виникають земельно-процесуальні правовідносини, останні поділяються на:

1) регулятивні, в яких поведінка суб'єкта цих правовідносин повністю відповідає приписам норм права, тобто є правомірною — це земельно-процесуальні правовідносини щодо передачі земельних ділянок у власність або надання їх у постійне користування (у тому числі в оренду); ведення державного земельного кадастру; здійснення землеустрою (землевпорядного процесу), контролю за використанням і охороною земель; виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв); розмежування земель державної та комунальної власності; здійснення моніторингу, охорони земель;

2) охоронні, які виникають з факту неправомірної поведінки суб'єктів земельно-процесуальних правовідносин як негативна реакція держави на таку поведінку — це правовідносини щодо вирішення земельних спорів, припинення права власності (права користування) земельною ділянкою в разі невиконання заходів щодо усунення випадків використання землі не за цільовим призначенням тощо.

За рівнем індивідуалізації суб'єктів земельно-процесуальних правовідносин, останні поділяються на:

1) відносини, в яких точно визначені процесуальні права й обов'язки всіх учасників — як уповноважених, так і зобов'язаних. Так, відносинами земельно-процесуальними правовідносинами є купівля-продаж земельної ділянки на підставі договору, відповідно до якого одна сторона (продавець) зобов'язується передати у власність іншій стороні (покупцю) певну земельну ділянку з визначеними на місцевості межами та правовим режимом, а покупець приймає чи зобов'язується прийняти земельну ділянку й сплатити за неї обумовлену сторонами грошову суму (договірну ціну);

2) абсолютні, у яких визначена лише одна уповноважена сторона, що є носієм певного суб'єктивного права, а всі інші суб'єкти визнаються зобов'язаними не заважати здійсненню уповноваженою стороною своїх прав. Прикладом можуть слугувати відносини власності на землю,

у яких завжди точно визначений власник певної земельної ділянки, а всі інші суб'єкти земельно-процесуальних правовідносин визнаються зобов'язаними поважати й не перешкоджати здійсненню прав власника.

За правовим характером в установчій, правотворчій та правозастосовчій сферах діяльності суб'єктів земельно-процесуальних правовідносин такі правовідносини поділяються на:

1) публічно-правові, що є переважними, забезпечуючи загальнодержавні інтереси у сфері правового регулювання земельних відносин. Що ж до правовідносин зі сплати податку на землю, то вони мають усі ознаки публічних (податкових) правовідносин і, відповідно, регулюються публічно-правовими методами, які ґрунтуються на принципі “дозволено лише те, що прямо передбачено нормами права”. Їх ознаками є підстава виникнення (норми права); одним із суб'єктів правовідносин зі сплати земельного податку завжди є держава в особі вповноважених органів (податкові органи);

2) приватноправові, зокрема, засновані на підставі укладення та належного виконання договорів у земельно-правовій сфері.

За кількістю суб'єктів земельно-процесуальні правовідносини бувають:

1) простими, учасниками яких є лише два суб'єкти (сторони). Наприклад, оренда земельної ділянки, де сторонами відповідно до Закону України “Про оренду землі” в редакції від 2 жовтня 2003 р. [5] є орендодавці (громадяни та юридичні особи, у власності яких перебувають земельні ділянки, або уповноважені ними особи) та орендарі земельних ділянок (юридичні або фізичні особи, яким на підставі договору оренди належить право володіння й користування земельною ділянкою);

2) складними, учасниками яких є три і більше суб'єктів (сторін). Наприклад, у земельно-процесуальні правовідносини з приводу переведення земель з однієї категорії в іншу вступають такі суб'єкти як державна або інша приватна землевпорядна

організація, яка має ліцензію Державного комітету України по земельних ресурсах на виконання землевпорядних та землеоціночних робіт та ліцензію Державної служби геодезії, картографії та кадастру на виконання геодезичних робіт, орган земельних ресурсів, природоохоронні та санітарно-епідеміологічні органи, орган містобудування й архітектури та охорони культурної спадщини.

За розподілом функцій, повноважень, прав і обов'язків між суб'єктами земельно-процесуальних правовідносин, останні поділяються на:

1) односторонні, у яких кожна сторона відносно іншої має або лише функції, повноваження, права, або лише обов'язки. Наприклад, при виявленні порушення земельного законодавства державний інспектор з контролю за використанням та охороною земель складає протокол про адміністративне правопорушення державною мовою в одному примірнику, в якому зазначаються: дата й місце його складання; посада, прізвище, ім'я та по-батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу порушника (прізвище, ім'я та по батькові, рік народження (для осіб від 16 до 18 років — день та місяць народження), місце народження, сімейний стан (у тому числі кількість утриманців), розмір заробітної плати, місце проживання, місце роботи, посада (для посадових осіб); місце, час вчинення й суть адміністративного правопорушення; законодавчі та нормативно-правові акти, вимоги яких порушені і які встановлюють відповідальність за вчинене правопорушення (з обов'язковим зазначенням статей (їх частин), пунктів, абзаців тощо); прізвища, ім'я та по-батькові, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення порушника — можуть бути викладені в протоколі або на окремому аркуші з відміткою про це в протоколі (особа, яка вчинила правопорушення, має право викласти в протоколі пояснення й зауваження щодо його змісту, а також мотиви своєї відмови від його підписання, а в разі відмови особи, яка

вчинила правопорушення, від пояснень у протоколі чи від його підписання, у ньому обов'язково робиться запис про це); інші відомості, необхідні для вирішення справи (наприклад, відомості про наявність актів обстеження земельної ділянки, відмітки про наявність документів і речей, які підтверджують правопорушення) [11];

2) двосторонні, у яких кожна зі сторін має як функції, повноваження, права, так і обов'язки. Наприклад, проекти розмежування земель державної та комунальної власності розробляються на підставі договору між замовником та розробником документації із землеустрою відповідно до завдань, які затверджуються замовником [6].

За характером дій зобов'язаного суб'єкта земельно-процесуальних правовідносин останні поділяються на:

1) активні, у яких зобов'язаний суб'єкт мусить вчинити певні дії. Наприклад, організація робіт із розподілу земельних ділянок у межах одного сільськогосподарського підприємства між власниками земельних часток (паїв), які подали заяви про виділення належних їм земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості), передбачає виконання саме активних земельно-процесуальних дій відповідною сільською, селищною, міською радою чи райдержадміністрацією за місцем розташування земельних ділянок згідно з проектом [12];

2) пасивні, у яких зобов'язаний суб'єкт повинен утриматись від вчинення певних дій. Наприклад, суб'єкти діяльності у сфері оцінки земель повинні утриматись від порушення вимог відповідного законодавства з метою ефективності її проведення [7].

Нарешті, за волевиявленням суб'єктів земельно-процесуальні правовідносини поділяються на:

1) договірні, для виникнення яких необхідне волевиявлення (згода) як уповноваженої, так і зобов'язаної сторони;

2) управлінські, для виникнення яких досить волевиявлення лише уповноваженої сторони.

Список літератури:

1. *Божьев В.П.* Уголовно-процессуальные отношения. — М., 1975. — 176 с.
2. *Ващишин М.Я.* Земельні правовідносини у селянських (фермерських) господарствах: Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. — Львів, 2000. — 193 с.
3. *Гетьман А.П.* Правове регулювання управління у галузі використання та охорони земель // Земельне право України / За ред. М.В. Шульги. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 179—201.
4. *Гетьман А.П.* Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. — Харьков, 1994. — 134 с.
5. Закон України “Про оренду землі” в редакції від 2 жовтня 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 44.
6. Закон України “Про розмежування земель державної та комунальної власності” від 5 лютого 2004 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 28.
7. Закон України “Про оцінку земель” від 11 грудня 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 1.
8. Земельний кодекс України // ВВР України. — 2002. — № 3.
9. *Краснов Н.И., Иконникова И.А.* Процессуальные вопросы советского земельного права. — М., 1975. — 151 с.
10. *Лукьянова Е.Г.* Теория процессуального права. — 2-е изд., перераб. — М.: Норма, 2004. — 240 с.
11. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах “Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету України по земельних ресурсах матеріалів про адміністративні правопорушення” від 18 травня 2004 р. № 147 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 23.
12. Постанова Кабінету Міністрів України “Про організацію робіт та методика розподілу земельних ділянок між власниками земельних часток (паїв)” від 4 лютого 2004 р. № 122 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 5.
13. *Семчик В.І., Андрейцев В.І., Бистров Г.Ю., Кулинич П.Ф., Малишева Н.Р.* Земельне право. Академічний курс / За заг. ред. В.І. Семчика, П.Ф. Кулинича. — К.: Ін Юре, 2001. — 424 с.

РЕЗЮМЕ

В статті розглядаються ознаки земельно-процесуальних правоотношень. На основі цього автором визначається поняття земельно-процесуальних правоотношень, а також приводиться їх класифікація.

SUMMARY

The article investigates the factors of land procedural relations. The author gives a definition to the notion of land procedural judicial procedural relations as well as their classifications.

*Рекомендовано кафедрою цивільного,
господарського права і процесу*

Подано 15.03.07