

О. В. Льницький

Вирішення земельних спорів як форма державного управління земельним фондом

Представлені проблеми розгляду позасудових процедур вирішення земельних спорів з точки зору продовження реалізації управлінських повноважень органів виконавчої влади у сфері земельних правовідносин. Обґрунтовується віднесення цієї діяльності до однієї з форм управління земельним фондом та вказує на істотні розбіжності із схожою діяльністю органів судової влади.

Ключові слова: вирішення земельних спорів, державне управління, правова форма управління.

Призначення держави та права як універсальних регулюючих механізмів суспільних відносин, призводить до того, що в умовах наростаючого антагонізму у самій структурі соціуму їхня роль невинно зростає. Особливо активно вона проявляється у тих сферах, де можна констатувати підвищений рівень концентрації інтересів осіб (наприклад, сфера використання та розподілу матеріальних благ, в тому числі земельних ресурсів). Водночас, заданий курс на децентралізацію та абсолютну лібералізацію управління економіко-правовими процесами, викривлений реаліями розвитку нашої держави, призвів до розквіту явищ, які спотворили можливий шлях розвитку держави за взірцем західноєвропейських політико-правових та економічних систем. Держава, фактично втративши значний обсяг прямих розпорядчих функцій, при суперечливому та ненадійному з точки зору практичного застосування законодавстві, дала поштовх до загострення правових суперечностей, які, для збереження стабільності, вона повинна вирішувати тепер не стільки з позиції власника, але — посередника. В таких умовах питання дослідження новітніх та оновлення існуючих традиційних форм управління економіко-правовою системою держави з метою забезпечення правопорядку та законності, залишається актуальним.

© О. В. Льницький, 2008.

Процедури та форми державного управління є предметом дослідження як спеціального напрямку наукового знання, у працях дослідників якого розкриваються загальнотеоретичні положення про поняття, структуру та види управління, так і вивчення цього питання активно проводиться в рамках науки адміністративного права (В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, Ю. Н. Старілов). Автори цього напрямку концентрують власну увагу на державному управлінні як адміністративно-правовому феномені, що перебуває у нерозривному зв'язку із процедурами діяльності органів виконавчої влади в різних формах. Управлінню земельним фондом, зокрема у адміністративно-правовій формі вирішення земельних спорів, найповніше присвячені результати досліджень ще радянських авторів – І. О. Іконицької, М. І. Краснова. Серед праць останніх років, які стосуються до досліджуваної проблеми, варто звернути увагу на дисертаційне дослідження Л. В. Лейби.

Метою цієї наукової роботи є аналіз позасудових процедур вирішення земельних спорів з точки зору їх управлінської правової природи для подальшого вироблення пропозицій щодо їх удосконалення з урахуванням цього аспекту.

Безперечним призначенням права та держави, яка є творцем останнього, є регулювання суспільних відносин з метою забезпечення соціальної стабільності та порядку, що виявляється у здійсненні ними регулятивної функції суспільних відносин. Але реалізація цього призначення відбувається не завжди в умовах стабільності та однозначного розуміння і виконання правових приписів. При наявності розбіжностей у позиціях сторін правовідношення щодо взаємних прав та обов'язків, цінність регулюючих соціальних інститутів лише зростає.

З огляду на це, вирішення спорів та система органів, які здійснюють цю діяльність, завжди займали особливе місце у структурі правової системи держави. Широке коло повноважень, яке надається органам при розв'язанні правових суперечностей, робить їх впливовими гравцями щодо становища суб'єктів на полі первинних матеріальних правовідносин. Водночас, без передбачення функціонування надійної

системи вирішення спорів не може вважатися довершеною система регулювання будь-яких відносин. Не стали виключенням і земельні правовідносини.

Суперечливе законодавство, активні реформаційні процеси, зумовлені зміною соціально-економічної формації та підсилений інтерес щодо володіння земельними ресурсами у державі, створили ситуацію підвищеного рівня конфліктності навколо прав на землі в Україні. Залишити цю сферу «відкритою», означало б втрату контролю над законністю у ситуації використання земельного фонду держави.

Зміна структури власності призводить і до зміни структури самого управління. При забезпеченні значного зменшення долі майна у державній власності, це викликає адекватні зміни в системі державного управління й призводить до відповідного звуження системи державного управління, що функціонує в економічній сфері.

Але це не означає, що процеси використання майна, яке перебуватиме у недержавній власності, відбуватимуться поза впливом з боку держави. Зміняться характер і форми впливу. Якщо раніше держава як власник абсолютної більшості майна здійснювала через відповідну систему виконавчих органів управлінську діяльність, тобто здійснювала функції суб'єкта управління, то в перспективі ці функції наповняться більш координуючим, регулятивним змістом і характером. Практично відпаде необхідність використання так званих адміністративних методів управління [2, с. 364].

Таким чином, тепер в Україні створено дві паралельно діючі системи вирішення: позасудова (адміністративна) та судова. Протистояння щодо домінування між ними ознаменувало історію розвитку юрисдикційної діяльності у цій сфері, оскільки контроль над процедурою вирішення земельних спорів становить собою продовження повноважень щодо володіння, користування та розпорядження землею. Через теперішні можливості застосування способів захисту при вирішенні спорів (визнання прав, відновлення стану земельної ділянки, визнання угоди недійсною, визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або місцевого самоврядування – ст. 152 ЗК України), ці слова стають не просто теоретичними деклараціями, але й визначають правову дійсність.

Розуміння цього змусило законодавця зберегти позасудовий порядок вирішення земельних спорів, надавши йому спеціальне правове регулювання в главі 25 ЗК України, та з доволі широким колом підвідомчих справ (ст. 158 ЗК України).

Якщо звернутися до поняття державного управління у його вузькому, адміністративно-правовому значенні, яке подається, наприклад, у Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Рішенням Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи від 25 березня 1998 р., то віднесення вирішення земельних спорів у позасудовому порядку до його складу не може викликати жодних зауважень. Ця діяльність в повній мірі відповідає всім основним ознакам державного управління [1, с. 8-12]. Вона є:

- підзаконною (оскільки здійснюється на підставі та в межах законодавчих приписів);
- юридично-владною (так як рішення по вказаній категорії справ є обов'язковими як для сторін так і для решти органів чи осіб, права чи інтереси яких воно може зачіпати);
- організуючою (дозволяє впорядкувати процедуру використання земельного фонду держави);
- виконавчо-розпорядчою діяльністю (при вирішенні земельних спорів здійснюється виконання приписів матеріального законодавства і, водночас, відбувається формування нових загальнообов'язкових приписів для учасників спору, в яких відображається владна воля на управління конкретними спірними відносинами);
- здійснюється спеціальною системою органів публічного управління (органами виконавчої влади та місцевого самоврядування).

Збереження цієї функції в апараті публічного управління є абсолютно закономірним з огляду на втілення у ній реалізації органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування повноважень представників власників земель комунальної чи державної форм власності. Реалізація повноважень по вирішенню спорів у населених пунктах щодо меж

земельних ділянок, які перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства щодо меж земельних ділянок поза населеними пунктами, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів є продовженням можливістю впливати з боку органів державного управління на використання приватної земельної власності, забезпечуючи управління земельним фондом у разі необхідності.

У світлі вищезазначених ознак та визначення суб'єктного складу цієї діяльності постає закономірне запитання: чи може здійснюватися державне управління земельним фондом через процедуру вирішення спорів органами місцевого самоврядування, які практично одностайно відмежовуються від апарату державного управління у теорії адміністративного права, і, якщо так, то чи можна тоді вважати цю діяльність державним управлінням у її вузькому (адміністративно-правовому) значенні? Відповідь на це питання можна отримати з аналізу пп. 5 п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка повноваження виконавчих комітетів місцевих рад по вирішенню земельних спорів у порядку, встановленому законом, визначає серед категорії делегованих повноважень цих органів місцевого самоврядування. Таким чином, положення цієї норми ще раз стверджують правильність висновку про те, що вирішення земельних спорів є складовою державного управління земельним фондом незалежно від конкретного власника спірної земельної ділянки, а органи місцевого самоврядування здійснюють цю діяльність лише в порядку делегування їм такої функції та відповідних повноважень.

Правова форма управління – це зовнішнє вираження і юридичне оформлення дії органу управління публічної влади (або посадової особи), яке здійснюється в межах його компетенції і зумовлює визначені правові наслідки [5, с. 212].

На мою думку, з огляду на це визначення, вирішення земельних спорів у позасудовому порядку, за своєю правовою суттю є саме правовою формою управління земельним фондом, оскільки відповідає всім поданим конститутивним ознакам цього явища. За своєю природою вирішення спорів є формалізованим виявом управлінської

діяльності державних органів, який здійснюється за певними правилами і відображає компетенцію держави щодо здійснення загального необхідного управління ресурсами національного значення, тобто – є однією із форм здійснення управління.

Ця форма управлінських дій включає в себе: встановлення фактичних обставин справи; пошук спеціальної правової норми для застосування в конкретні ситуації та конкретному випадку; виявлення юридичної значимості і масштабу дії цієї правової норми, з'ясування її змісту, тлумачення правової норми; прийняття рішення по справі, видання індивідуального акту управління; виконання правового акту і здійснення контролю за його виконанням [4, с. 158].

Автор повністю погоджується із позицією Ю. М. Старілова, який запорукою ефективності функціонування та використання форм управління (в тому числі щодо вирішення спорів) визначає встановлення їх процесуальної форми, тобто – формалізацію: в ній повинні міститися підстави для вчинення управлінських дій, необхідність їх вчинення, найважливіші етапи розробки проектів рішень, процедури голосування та прийняття, контролю за виконанням [5, с. 216-217]. Але, що вказаний перелік слід доповнити визначення прав та обов'язків учасників процедури реалізації форми управлінської діяльності.

За своєю структурою, ця діяльності апарату по вирішенню земельних спорів в адміністративному порядку наближається до форм здійснення судочинства, але більш детальний аналіз дозволяє прийти до висновку про наявність істотних розбіжностей, які, з одного боку, коріняться у різниці природи судової влади та виконавчої влади, але з іншого боку, вони і є тими детермінуючими ознаками, які розмежовують судочинство та державне управління.

Зокрема, при аналізі норм, які регулюють процедури вирішення земельних спорів органами державного управління, можна простежити чіткий вияв домінування публічного інтересу, що характерно і для решти управлінських процедур.

Так, згідно розробок проф. І. О. Іконицької, на стадії підготовки справи до розгляду орган вживає заходів до виявлення зацікавлених осіб

та повідомлення їх про прийняття справи до розгляду, проводить збір документів, необхідних для розгляду, вчиняє інші дії для забезпечення швидкого і ефективного розгляду справи, досліджує подані докази та заявлені клопотання осіб [3, с. 83]. Серед цих дій ми можемо виявити ознаки існування та прояву публічного інтересу у вирішенні спору та врегулюванні спірних відносин. В той же час такі дії, на мою думку, є необхідними, оскільки допомагають органу, який почав вирішення земельного спору забезпечити справедливість свого рішення, тим самим зміцнюючи управлінський авторитет, не покладаючись виключно на добросовісність та сумлінність сторін у спорі. Орган державної влади чи місцевого самоврядування при вирішенні земельного спору не керується та не повинен керуватися судовим принципом змагальності, який не відповідає загальній природі їх діяльності. Визначальним тут повинен бути принцип всебічного та повного з'ясування об'єктивної істини (на сьогодні – абз. 2 ст. 19 Закону України «Про звернення громадян»), який застереже від скасування цих рішень у судовому порядку.

Суттєвий ухил в бік інтересів держави та пригнічення ініціативи самих сторін робить норма, яка визначає, що відсутність однієї із сторін без поважних причин при повторному розгляді земельного спору не зупиняє його розгляд і прийняття рішення. Це вказує на пряму зацікавленість органів, які вирішують спір у результативності власної діяльності та додатково характеризує розв'язання спору як управлінський процес. Хоча така норма, на мою думку, є абсолютно недоречною щодо статусу та прав заявника. Його відсутність повинна братися до уваги, оскільки свідчить про інтерес у справі або ж його втрату. В останньому випадку, продовження розгляду та винесення рішення по справі є лише витратою ресурсів, оскільки очевидним стає, що у подальшому воно стане «мертвим» баластом, яким обтяжені спірні правовідносини.

Також визначається, що рішення прийняте за результатами розгляду, може бути оскаржено як вищестоящому органу, так і суду. Ця норма здавалося б абсолютно диспозитивна за своїм характером та виражає важливе значення з цього питання виключно інтересу особи.

Але на практиці, дія цієї норми дещо коректується особливостями функціонування апарату держави. Зокрема, кожен із вищестоящих органів, в силу дії принципів підконтрольності та ієрархічності, наділений контрольними повноваженнями щодо підлеглих, які реалізуються ним шляхом проведення систематичних перевірок. Не слід забувати і про органи прокуратури, які, здійснюючи передбачену п. 5 ст. 121 Конституції України функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, можуть реагувати на виявлені порушення законності, шляхом винесення актів прокурорського реагування. Скасоване цими органами рішення втрачає своє регулююче значення, а отже, реально зачіпає інтереси тих, кого воно стосується, навіть, без їхнього попереднього відома. Тобто, державою створено реальний механізм контролю за законністю таких рішень, який існує об'єктивно від волі осіб, щодо яких прийняте рішення.

Таким чином, вирішення земельних спорів є беззаперечно однією з форм діяльності апарату державного управління земельним фондом, що створює цілісну структуру державного регулювання земельних правовідносин для забезпечення їх законності та правопорядку у цій сфері. Існування повноважень щодо вирішення спорів у структурі органів державного управління є позитивним моментом і у частині зрівноваження та часткового розвантаження органів судової влади. Але прописана форма є недосконалою та щодо окремих моментів суперечлива, що робить її застосування небажаним для зацікавлених суб'єктів – учасників спірних матеріальних правовідносин, а тому питання вдосконалення її реалізації повинно підлягати подальшому дослідженню.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Парашук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

2. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні. навч. посіб. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 435 с.
3. Иконницкая И. А. Разрешение земельных споров / И. А. Иконницкая. – М. : Юридическая литература, 1973. – 103 с.
4. Коренев А. П. Административное право России : учебник. В 3-х частях / А. П. Коренев – М. : МЮИ МВД России; Щит-М, 1999. – Ч. I. – 1999. – 271 с.
5. Старилев Ю. Н. Курс общего административного права: В 3 томах: / Ю. Н. Старилев. – М.: ИНОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА•М), 2002. – Т. II : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 2002. – 600 с.

Ильницький О. В. Решение земельных споров как форма государственного управления земельным фондом

Представлены проблемам рассмотрения внесудебных процедур разрешения земельных споров с точки зрения продолжения реализации управленческих полномочий органов исполнительной власти в сфере земельных правоотношений. Обосновываются отнесения этой деятельности к одной из форм управления земельным фондом и указывает на существенные различия с похожей деятельностью органов судебной власти.

Ключевые слова: решение земельных споров, государственное управление, правовая форма управления.

Ilytskyi O. V. Decision of the Landed Disputes of the Legal form of Management of Lands.

Presented the problems of consideration of extra-judicial procedures of permission of the landed disputes from point of continuation of realization of administrative plenary powers of organs of executive power in the field of the landed legal relationships. Attributing of this activity is grounded to one of forms of management the landed fund and specifies on substantial distinctions with alike activity of organs of department judicial

Key words: decision of the landed disputes, state administration, legal form of management.