

інформації для аналізу даних про результати діяльності уряду, міністерств та інших органів; заснування при них дослідних центрів для вивчення контролю в країні і за кордоном, розробки пропозицій по вдосконаленню контрольної діяльності; розробку нової кадрової політики.

На нашу думку, на законодавчому рівні необхідно закріпити також такий принцип контрольної-процесуальної діяльності, як делікатність. Його сутність полягає в тому, що контрольна діяльність, особливо коли це стосується зовнішнього контролю, значною мірою завдає незручностей, а іноді навіть перешкоджає нормальному функціонуванню підконтрольного об'єкта. Це зумовлено необхідністю надавати контролюючим органам звіти, довідки, пояснення та іншу інформацію, присутність, у певних випадках, представників контролюючого органу в підконтрольному об'єкті під час його роботи, а іноді і зловживанням контролерів своїми повноваженнями. Все це не може певним чином не відбитися на нормальному функціонуванні підконтрольних об'єктів. Тому цілком доцільно і навіть необхідно зобов'язати контролюючих суб'єктів у своїй діяльності керуватися принципом делікатності, сутність якого, на нашу думку, має полягати в тому, що контролюючий суб'єкт повинен застосовувати всі доступні для нього засоби, щоб не перешкоджати своїми діями нормальному функціонуванню підконтрольного об'єкта. Адже контроль має похідний, службовий характер і покликаний забезпечити законність, правильність і ефективність діяльності, яка контролюється, а не перешкоджати їй. Зрозуміло, що цей принцип не може орієнтувати контролюючі органи на недбале ставлення до своїх обов'язків і безініціативність.

Слід зазначити, що уточнення спеціальних принципів контролю має важливе значення для розробки його сучасної наукової концепції, а також для забезпечення практичних результатів контрольної діяльності. Наведені вище групи принципів контролю взаємопов'язані і взаємообумовлені. Їх кількість не залишається незмінною. З поглибленням наукового знання про принципи з'являються нові принципи контрольної-процесуальної діяльності, які раніше теорією не визнавались такими.

Л. В. Лейба, здобувач кафедри екологічного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

До питання класифікації земельних спорів

У зв'язку з прийняттям нового Земельного кодексу України (далі — ЗК України) виникає потреба нового підходу щодо з'ясування сутності, правової природи та особливостей земельних спорів, їх структуризації та класифікації.

Виникнення земельних спорів обумовлює формування особливого виду правових відносин по вирішенню конкретного конфлікту, пов'язаного з порушенням прав та законних інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів та інших суб'єктів земельних правовідносин. Якщо предметом спірної ситуації виступає земельна ділянка або відповідні права на неї, то таку ситуацію називають земельним спором. Цей спір вважається різновидом спору про право.

Всі земельні спори неоднорідні за своїм складом. У юридичній літературі існують різні підходи щодо їх класифікації. Так, наприклад, класифікуючи земельні спори, І. О. Іконицька диференціює їх залежно від різних стадій землекористування¹.

Класифікація земельних спорів можлива і за іншими підставами. Так, В. Романов розрізняє земельні спори, пов'я-

© Лейба Л. В., 2003

¹ Див.: *Иконицкая И. А.* Разрешение земельных споров. — М.: Юрид. лит., 1973. — С. 39.

зані з порушенням або оспорюванням прав громадян, юридичних осіб на землю, враховуючи право володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою¹.

Класифікуючи земельні спори, потрібно мати на увазі, що земельний спір є складовою частиною більш широкого поняття — еколого-правового спору. А це, у свою чергу, настановує на думку про те, щоб розглядати земельний спір у різних аспектах його визначення. Такий підхід дає підстави диференціювати земельні спори на дві досить загальні групи: земельні спори екологічного характеру та суто земельні спори.

Спори екологічного характеру, як правило, є наслідком таких земельних правопорушень, як псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими відходами та стічними водами; використання земель способами, що призводять до зниження родючості ґрунтів та погіршення екологічної обстановки; проектування, розміщення, будівництво і введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; невиконання обов'язкових заходів щодо поліпшення земель та охорони ґрунтів від водної і вітрової ерозії, а також запобігання іншим процесам, що погіршують якісний стан земель; порушення встановленого природоохоронного режиму використання земель. Практика застосування земельного законодавства свідчить, що в останній час питома вага таких спорів збільшується. Їх вирішення пов'язане із значними труднощами, вони потребують спеціального дослідження.

На противагу вказаним спорам можна виокремити суто земельні спори. За загальним правилом, вони пов'язані з порушенням вимог раціонального використання земель, законних прав та інтересів власників землі, землекористувачів, у тому числі й орендарів. Виникнення цих спорів можливе в процесі нераціонального використання сільськогосподарських земель; використання земельних ділянок не за цільовим призначенням; невиконання обов'язків щодо приведення земель у стан, придатний для використання їх за цільовим призначенням; самовільного використання земель і само-

¹ Див.: Романов В. Споры, возникающие из земельных отношений // Российская юстиция. — 1994. — № 8. — С. 21-24.

вільного будівництва, не пов'язаного з заподіянням шкоди земельним ділянкам; знищення межових знаків; порушення містобудівної документації при відведенні земель; порушення термінів розгляду заяв про надання земельних ділянок та термінів повернення тимчасово зайнятих земель; систематичного невнесення плати на землю; перекручення відомостей про стан екологічної, у тому числі радіаційної обстановки; відхилення або несвоечасного виконання вимог органів державного контролю за використанням та охороною земель щодо усунення порушень земельного законодавства.

Класифікація всієї сукупності земельних спорів з врахуванням еколого-правового характеру та вирізнення їх окремих різновидів є достатньо широкою. Зрозуміло, що суто земельні спори і земельні спори екологічного характеру, у свою чергу, можуть бути диференційовані теж на самостійні категорії на підставі інших критеріїв, тобто можлива більш детальна класифікація вказаних спорів.

З врахуванням наведеного спробуємо класифікувати спори за їх суб'єктним складом. Здійснення земельної реформи в країні та формування принципово нового земельного ладу обумовило положення, при якому коло суб'єктів земельних спорів зазнало суттєвих змін. Раніше усі юридичні і фізичні особи, що користувалися землею, вважалися землекористувачами, оскільки вся земля перебувала у виключній державній власності і надавалася лише в користування. У сучасних же умовах чинне законодавство серед землекористувачів вирізняє окрему категорію — орендарів земельних ділянок. Крім того, треба мати на увазі, що прийнятий новий Земельний кодекс України поряд із державною власністю закріпив інші форми власності на землю: приватну і комунальну (ч. 3 ст. 78). Як наслідок цього, з'являються нові категорії суб'єктів — власників земельних ділянок, які виступають самостійними суб'єктами земельних правовідносин. Конституція України (ст. 14) до числа власників землі відносить громадян, юридичних осіб, територіальні громади та державу. Земельний кодекс до вказаного кола суб'єктів додатково включає також органи місцевого самоврядування та органи державної влади (ч. 2 ст. 2).

Отже, згідно з чинним земельним законодавством України учасниками земельних спорів можуть виступати не лише державні органи різного рівня, але й органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування згідно із законом наділені певними повноваженнями у сфері регулювання земельних відносин. Так, зокрема, Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — Закон) в п. 21 ст. 43, визначаючи повноваження районних та обласних рад, вказує на те, що їм надане право вирішувати відповідно до закону питання регулювання земельних відносин. Вирішення земельних спорів делегується обласними і районними радами виконавчим органам (ст. 33).

Особливе місце серед суб'єктів земельних правовідносин, як зазначено в ст. 60 Закону та в ст. 142 Конституції України, посідає територіальна громада. Земля і природні ресурси, що перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Від імені територіальної громади земельними ресурсами розпоряджаються органи місцевого самоврядування у встановленому порядку.

Спори, що виникають у зв'язку із здійсненням державними органами, органами місцевого самоврядування і власниками земельної ділянки владно-розпорядницьких функцій щодо розпорядження наданими їм земельними ділянками, становлять окрему категорію спорів.

Фактично до земельних спорів цієї групи належать спори з приводу здійснення деякими власниками і землекористувачами повноважень по внутрішньогосподарському управлінню і розпорядженню землею. У цьому випадку йдеться, зокрема, про спори з приводу передачі, надання і вилучення земельних ділянок.

Відомо, що різновидом права користування землею є її оренда. Право оренди земельної ділянки може бути реалізоване як громадянами, так і юридичними особами України, а також іноземними суб'єктами (громадянами, особами без громадянства, іноземними державами, а також міжнародними об'єднаннями і організаціями) (ст. 93 ЗК України).

У результаті трансформації інституту землекористування учасниками земельних правовідносин стають нові суб'єкти: орен-

додавці та орендарі. Специфічними особливостями характеризуються і спори, які можуть виникати з приводу оренди земельних ділянок. Так, орендарю належить не тільки право користування, але й право володіння землею, тобто право безпосереднього господарського відання. У зв'язку з цим між орендарем та іншими особами можливі самостійні спори як про право користування землею, так і про право володіння нею. Аналогічна ситуація можлива і при постійному землекористуванні.

Окремі групи земельних спорів складають спори, які відрізняються за своїм змістом. Так, особливий різновид земельних спорів пов'язаний із законодавчим закріпленням порядку приватизації земель державної і комунальної власності, в результаті якого зрештою виникає право приватної власності на землю (ст. 118 ЗК України). Згідно з названою статтею у разі відмови органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування у передачі земельної ділянки у власність або залишення заяви без розгляду питання вирішується в судовому порядку.

Серед цих спорів самостійне місце посідають конфлікти, що виникають у процесі здійснення земельної реформи в аграрному секторі, пов'язані, зокрема, з проведенням приватизації земель сільськогосподарського призначення. Так, значне поширення в сучасних умовах набули конфлікти, пов'язані з отриманням громадянами в судовому порядку земельних часток (паїв) у процесі паювання земель колишніх колективних сільськогосподарських підприємств. Такі спори є певною мірою новими за своєю сутністю та мають свої специфічні риси. Головна їх ознака полягає в тому, що вони виникають з приводу порушення суб'єктивного права громадянина на земельну частку (пай).

Відповідно до чинного законодавства суб'єкти, що здійснюють експлуатацію земель і отримують при цьому певні матеріальні блага, володіють не лише земельними, але і майновими правами.

Конфлікти з приводу порушення майнових прав, хоча і пов'язані з порушенням суб'єктивних земельних прав, становлять відносно самостійну категорію спорів. В основі майнових конфліктів, пов'язаних із земельними відносинами, лежать земельні спори, вирішення яких передують вирішенню майнових. До майнових спорів, пов'язаних з неправомірним порушенням земель-

них прав, належать спори про відшкодування збитків, заподіяних, наприклад, незаконним використанням земельної ділянки під забудову, пов'язану із самовільним заняттям цієї ділянки, самовільним використанням земельної ділянки для вирощування сільськогосподарських культур тощо.

У літературі іноді зустрічається думка про те, що всі земельні спори з урахуванням радикальних змін у правовому режимі використання земель виявляються дуже подібними до типових цивільно-правових майнових спорів. Так, наприклад, Є. О. Суханов вважає, що і з уведенням приватної власності на землю і включенням її в майновий обіг земельні правовідносини мають регулюватися в межах цивільного права, незалежно від їх об'єктного складу¹. Можливо, така думка для умов Російської Федерації і є прийнятною, оскільки автор досліджував проблему на матеріалах російського законодавства. Щодо України такий висновок видається поспішним, а сама позиція помилковою і не відповідає існуючим реаліям нашої держави. Згідно з чинним Земельним кодексом тільки окремі земельні ділянки включені в ринковий товарообіг. Значна ж частина земель взагалі залишилась об'єктом виключно державної власності.

Протилежну думку щодо неможливості розглядати землю як звичайне майно детально обґрунтовує Н. Титова. Вона розглядає об'єкт земельних відносин як «природний об'єкт і як об'єкт правової регламентації», вказуючи на його конкретну специфіку. Автор наголошує на тому, що землі — це природний об'єкт, який існує без впливу людини на його існування. Вона зазначає, що землі не можна створити штучно, вони не виступають результатом людської діяльності. Цим вони відрізняються від майна в цивілістичному розумінні. Автор також вказує на те, що землі як елемент природного середовища перебувають у тісному взаємозв'язку з іншими об'єктами природи і властивості кожного компонента довкілля можуть бути реалізовані за їх цільовим призначенням лише в їх функціональній взаємодії².

¹ Див.: Суханов Е. А. О проекте федерального закона «О земле» // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. — 1994. — С. 172.

² Див.: Титова Н. І. Землі як об'єкт правового регулювання // Право України. — 1998. — № 4. — С. 11.

Зрозуміло, що не можна заперечувати набуття земельними відносинами ринкової спрямованості. Цілком очевидним є і той факт, що на деякі земельні відносини все-таки стала поширюватися дія цивільно-правових приписів. Це стосується, скажімо, права власності на землю. З законодавчим закріпленням права власності на землю (ст. 78 ЗК України) з'являються спори не лише з приводу її використання, але і володіння, розпорядження та управління нею.

Певний інтерес викликають земельні спори щодо усунення перешкод у користуванні суміжними земельними ділянками, призначеними для будівництва та обслуговування житлового будинку або інших споруд нерухомості. Такі спори можуть бути пов'язані або не пов'язані із оспорюванням меж і розмірів цих ділянок. Особа, що володіє землею, внаслідок права власності, що їй належить, мають право претендувати на захист своїх прав і інтересів. Закон гарантує законному власнику право на захист шляхом пред'явлення в суді позову про усунення перешкод у користуванні землею, наприклад, затінення від споруд або дерев та чагарників, засмічення, задимлення від промислово-господарської діяльності або спалювання відходів тощо. У випадку здійснення особою дій, що перешкоджають належній експлуатації за цільовим призначенням суміжної ділянки, сусідній власник має право вимагати припинення цих дій або усунення перешкод. Цей спосіб захисту найчастіше використовується громадянами-власниками щодо ділянок, які передані і використовуються ними під індивідуальну забудову.

Названий перелік земельних спорів не є вичерпним.

Земельні спори можна було б класифікувати, скажімо, за відповідними категоріями земель, які визначені Земельним кодексом. Ці землі характеризуються різним цільовим призначенням, що визначає специфіку їх правового режиму. Порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель, свідчить про наявність окремої групи спорів, що мають певну специфіку.

Звичайно, земельні спори за своїми характеристиками досить різні. Як показує аналіз розв'язання тих або інших земельних спорів, практика їх вирішення в Україні лише починає формуватися. І для того, щоб з'ясувати їх юридичну природу, оптимізувати підхід до їх вирішення, певну роль у досягненні цієї мети повинна зіграти класифікація земельних спорів.