

В. Д. СИДОР. ПОНЯТТЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Визначено поняття «земельне законодавство» у вузькому і широкому розумінні. Встановлено, що визначення поняття земельного законодавства є проблемою не лише теоретичною, але й практичною.

Ключові слова: *земельне законодавство, земельне право, норма права, система законодавства, верховенство права, закон, підзаконний нормативно-правовий акт.*

Исследовано понятие «земельное законодательство» в узком и широком понимании. Установлено, что определение понятия земельного законодательства является проблемой не только теоретической, но и практической.

Ключевые слова: *земельное законодательство, земельное право, норма права, система законодательства, верховенство права, закон, подзаконный нормативно правовой акт.*

The purpose of this research is a decision of concept «land legislation» in the narrow and wide understanding. It is set that a decision of concept of the land legislation is a problem not only theoretical but also practical.

Key words: *land legislation, land law, norm of law, system of legislation, supremacy of law, law, normatively legal act.*

Чинне земельне законодавство суперечливе, надміру декларативне і часто не забезпечено механізмом реалізації законодавчих положень. Не забезпечується суворе дотримання принципів побудови системи земельного права, що веде до порушення внутрішньої логіки земельного законодавства. Помітно відстають темпи «розчищення» чинного земельного законодавства і приведення його у відповідність з новими законами в галузі використання та охорони земель. Явно недостатню увагу приділяється забезпеченню внутрішньої узгодженості, відсутності прогалин і науковій обґрунтованості земельних законів. Мають місце численні порушення конституційної процедури ухвалення законів і правил законодавчої техніки тощо.

Недосконалість і колізійність земельного законодавства негативно позначається на роботі органів державної влади і місцевого самоврядування в галузі земельних відносин, що ослаблює режим законності, знижують рівень земельного правопорядку в Україні. Все це свідчить про неефективність правового регулювання земельних відносин. Перш за все слід звернути увагу на те, що відсутність чіткого, нормативно закріпленого визначення поняття «земельного законодавства» створює труднощі в правотворчій і правозастосовній діяльності, вносить елементи дезорганізації до процесу систематизації нормативно-правових актів земельного законодавства. У зв'язку з нечітким розумінням земельного законодавства, Верховна Рада України з метою посилення ролі закону невідрядно деталізує його, підміняють зміст підзаконних актів законами. З іншого боку, видаються підзаконні акти, що суперечать законам, втручаються в їх компетенцію.

В науці земельного права проблеми становлення і розвитку земельного законодавства досліджувалися такими вченими-правознавцями як В.І.Андрейцев, 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 та ін. Проте питання визначення поняття

«земельного законодавства» є недостатньо дослідженим в науці земельного права України, хоча має надзвичайно важливе значення для підвищення ефективності земельного законодавства.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що для підвищення ефективності земельного законодавства необхідні обґрунтовані наукові рекомендації, що базуються на відповідних емпіричних дослідженнях. Послідовне дотримання правил сучасної законодавчої техніки і розв'язання юридичних колізій є необхідними умовами підвищення ефективності земельного законодавства. Вивченням і дослідженням понятійного апарату земельного законодавства є процес пізнання, що здійснюється шляхом аналізу кожного із структурних елементів та їх угруповань. При цьому необхідно враховувати не лише загальноприйняті матеріальні і формальні критерії, що лежать в основі їх співвідношення, але й інші загальнотеоретичні категорії понятійного апарату, такі як норма права, галузь права, механізм правового регулювання, функції права тощо.

Комплексне теоретичне дослідження понятійного апарату земельного законодавства є основою їх практичної взаємодії і використання в умовах земельно-правової дійсності. Визначення поняття земельного законодавства – проблема не лише теоретична. Сам підхід до цього питання пов'язаний з праворозумінням і характером правового регулювання. У СРСР під законодавством розуміли всі нормативно-правові акти держави, чим принижувалася значимість закону, відбувалася його девальвація. Закон «обростає» підзаконними, особливо відомчими актами, і його значення як основи законності і правопорядку в державі нівелювалося¹.

В юридичній науці законодавство розглядається як сукупність законів та інших правових актів держави, що забезпечують правове регулювання суспільних відносин на її території і залежно від своєї юридичної сили утворюють певну ієрархічну систему, яку об'єднує конституція держави². Первинним компонентом, початковим елементом земельного законодавства є нормативно-правовий акт (або частина акту, стаття), що включає певні земельно-правові норми (окрему норму). Тому поняття земельного законодавства не тотожне поняттю права, вони співвідносяться один з одним як форма і зміст. Земельне законодавство не можна вважати простою оболонкою правового змісту. Діалектика їх співвідношення полягає в тому, що земельне законодавство виступає формою самого існування земельно-правових норм, засобом їх організації, що надає нормам визначеності і об'єктивності.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміну «законодавство»), терміном «законодавство» охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України³.

Вважаємо, що сформульоване в ч. 1 ст. 4 Земельного кодексу України положення, відповідно до якого земельне законодавство включає Земельний кодекс та інші нормативно-правові акти у галузі земельних відносин⁴, не відображає юридичної природи земельного законодавства.

Слід погодитись із думкою М.В. Шульги, що земельне законодавство є основою для правозастосовних, інтерпретаційних та інших актів і за своєю сутністю

є системоутворюючим⁵. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України, Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову⁶. Вітчизняна правова доктрина розглядає застосування судової практики лише в аспекті тлумачення та роз'яснення окремих положень права. Отже, постанови Пленуму Верховного Суду України⁷, рекомендації Президії Вищого Господарського Суду України⁸ та постанови Пленуму Вищого Адміністративного Суду України не є частиною земельного законодавства. Проте це не знижує ролі судової практики у виробленні загальних підходів і принципів ефективної реалізації земельного законодавства.

В принципі можливі два трактування земельного законодавства. При широкому трактуванні земельне законодавство включає законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти. При вузькому трактуванні до складу земельного законодавства включають лише акти органу законодавчої влади (закони і постанови Верховної Ради України).

Вважаємо, що широке розуміння земельного законодавства принижує роль закону, об'єднує в єдине ціле закони і підзаконні нормативно-правові акти, але таке розуміння є зручним для органів виконавчої влади та для суспільства, яке не хоче або не може зв'язувати себе рамками закону. Широке розуміння земельного законодавства, на нашу думку, призведе до підміни закону підзаконними нормативно-правовими актами. Превалювання підзаконних нормативно-правових актів, їх велика кількість порівняно із законами характерні для імперативного правового регулювання. Справа в тому, що закон за своєю природою є загальною правовою нормою і тому відкриває великий простір для правозастосування, а це якраз характеризує диспозитивне регулювання. Підзаконний нормативно-правовий акт є більш конкретним і оперативним порівняно із законом, залишаючи мало місця для вільного правозастосування, а це характеризує імперативне регулювання.

Вважаємо, що необхідний не лише кількісний, але перш за все якісний підхід до реформування земельного законодавства з метою підвищення його ефективності. Причому науково положення з цього питання повинні втілюватися у відповідні нормативно-правові акти земельного спрямування. Основними критеріями ефективності земельно-правових норм, що дозволяє говорити про ефективність земельного законодавства є мета, завдання і результат правового регулювання земельних відносин, а показниками – різноманітні позитивні варіанти їх співвідношення. Ефективність земельно-правових норм залежить від цілого комплексу умов. Успішне вивчення ефективності сучасного земельного законодавства можливе лише в розрізі структурно-функціонального аналізу системи земельного законодавства.

Як зазначає О.О. Погрібний, нормативно-правові акти органів державної влади чи місцевого самоврядування містять загальнообов'язкові вимоги, норми, правила, що регулюють економічні й екологічні суспільні відносини у галузі використання та охорони земель, розраховані на багаторазове застосування і є засобом встановлення нових чи зміни або скасування раніше прийнятих земельно-правових норм. Вони є формою вираження і закріплення земельної політики держави як важливого фактора, що впливає на формування і розвиток юридичних інститутів у сфері правового регулювання земельних відносин⁹.

Ставши на шлях розбудови України як демократичної правової держави, необхідно взяти за принцип підвищення ролі закону. Для цього необхідно відно-

сити до земельного законодавства лише ті акти, які є законодавчими за своєю природою, тобто були прийняті єдиним органом законодавчої влади – Верховною Радою України. Земельне законодавство відповідно до його вузького розуміння це лише закони і інші законодавчі акти (постанови), що приймаються парламентом. Підзаконні нормативно-правові акти до складу земельного законодавства не входять. Такою є необхідна теоретична база верховенства будь-якого закону. В той же час поняття земельного законодавства не може бути визначене за принципом: вузьке розуміння – добре і правильно, а широке – погано і помилково. Все залежить від того, з якою метою використовується поняття «земельне законодавство». Коли ми говоримо про земельне законодавство, то маємо на увазі не лише законодавчі акти, але і пов'язані з ними і засновані на них підзаконні нормативно-правові акти. Коли ми вивчаємо яку-небудь галузь законодавства, то включаємо в сферу вивчення як законодавчі, так і підзаконні нормативно-правові акти. При підготовці збірників нормативно-правових актів до них включають і законодавчі, і підзаконні нормативно-правові акти. Широке розуміння законодавства настільки поширене, що швидко позбавитися від нього практично неможливо. Сказане зовсім не означає, що широке і вузьке розуміння земельного законодавства можуть застосовуватися в рівній мірі. Поняття земельного законодавства, як ми вже зазначали, питання не лише теоретичне, але й практичне. Від правильної постановки цього питання залежить розуміння становища закону в механізмі правового регулювання земельних відносин. Тому в процесі нормотворчості, правозастосування може і повинно застосовуватися лише вузьке розуміння земельного законодавства, що спирається на різну природу і юридичну силу законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів. Для інших цілей (кодифікування, вивчення права) може використовуватися і широке розуміння земельного законодавства, що передбачає чітке розмежування законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів.

Обов'язкова ознака земельного законодавства – наявність основного, стержневого акту, що визначає зміст і форму інших земельного-правових актів, визначає їх взаємозв'язок і взаємозалежність, обумовлює єдність земельного законодавства. Завдання Земельного кодексу України як систематизуючого акта полягає у встановленні висхідних, принципів положень правового регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення земельних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на земельний фонд, збереження родючості ґрунтів, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною¹⁰.

Самостійність земельного законодавства проявляється через призму його структури, тому ці положення будуть згадані при аналізі структури земельного законодавства. Земельне законодавство, володіючи всіма загальними ознаками, характерними для галузі законодавства, має ряд особливостей.

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що одним із наслідків точного визначення поняття «земельного законодавства» є підвищення ефективності земельного законодавства, в той же час відсутність чіткого, нормативно закріпленого визначення поняття «земельне законодавство» створює проблеми в правотворчій і правозастосовній діяльності та систематизації земельних нормативно-правових актів.

Поняття «земельне законодавство» можна розглядати в широкому і вузькому

розумінні. Земельне законодавство в широкому розумінні являє собою сукупність законів і підзаконних нормативно-правових актів, що є формою вираження земельно-правових норм, які містяться в даних актах. Проте, на нашу думку, в перспективі земельне законодавство слід формувати як систему законодавчих актів. Ця позиція обумовлюється тим, що одним з найбільш важливих принципів побудови правової держави, поряд з принципом розподілу влади, наявність взаємних прав та обов'язків держави і громадян, є принцип верховенства закону. Ставши на шлях розбудови України як демократичної правової держави, необхідно взяти за принцип підвищення ролі закону. Для цього необхідно відносити до земельного законодавства лише ті акти, які є законодавчими за своєю природою, тобто були прийняті єдиним органом законодавчої влади – Верховною Радою України. Отже, земельне законодавство відповідно до його вузького розуміння – це лише закони та інші законодавчі акти (постанови), що приймаються парламентом.

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – С. 249. 2. Юридичний словник-довідник / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Феміна, 1996. – С. 215. 3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (Справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Ст. 59. – Код акту 5855/1998е. 4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // ВВР України. – 2002. – №3-4. – Ст. 27. 5. Земельне право України: Підручник / М.В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Ансімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; За ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 42. 6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // ВВР України. – 1996. – №30. – Ст. 141. 7. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 року № 7 // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 6. – С. 22. 8. Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства: Рекомендації Президії Вищого Господарського Суду України від 02.02.2010 року № 04-06/15 // Податки та бухгалтерський облік. – 2010. – № 69. – С. 5. 9. Погрібний О.О. Джерела земельного права та земельні правовідносини // Земельне право України: Підручник / За ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. – Вид. 2, перероб. і доп. – К.: Істина, 2009. – С. 41. 10. Семчик В.І. Земельне право України: Підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – С. 86.