



ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

А. М. Мірошніченко*

ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВИХ КОЛІЗІЙ ЗА ЮРИДИЧНОЮ СИЛОЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Право як складна система не може існувати без зіткнень (“колізій”) між окремими нормами. Існують кілька різновидів колізій, один з яких — т. з. ієрархічні колізії.

Ієрархічними колізіями визнаються такі колізії, коли “на врегулювання одних фактичних відносин претендують норми, що знаходяться на різних щаблях в ієрархічній (вертикальній) структурі законодавства і тому мають різну юридичну силу”. Для подолання ієрархічних колізій використовується принцип, за яким “у випадку суперечності застосовуються норми, що мають більш високу юридичну силу — *lex superior derogat lex interior*”¹ (т. з. “ієрархічний принцип”). Таким чином, ієрархічні колізії вирішуються, виходячи із юридичної сили нормативно-правових актів, що містять відповідні норми.

Вирішення ієрархічних колізій є невід’ємною складовою правозастосовчої діяльності, відповідно, *правильне* вирішення таких колізій — це проблема, що має виняткове значення для виконання завдання зміцнення законності. З цієї точки зору наукове завдання створення теоретичної основи для вирішення ієрархічних колізій, у т. ч. земельних, слід визнати важливим.

Беззастережне визнання самого принципу вирішення ієрархічних правових колізій (за юридичною силою) у сучасних умовах поєднується із відсутністю чіткого уявлення про ієрархію нормативно-правових актів, у тому числі тих, що складають земельне законодавство.

Зокрема, немає однозначного вирішення питання про співвідношення за юридичною силою законів України та міжнародних договорів України, не визначена юридична сила (і взагалі роль як джерел права) різних судових актів, загальновизнаних принципів права, відсутнє загальноприйняте уявлення про взаємне співвідношення за юридичною силою різних актів центральних органів виконавчої влади, у т. ч. вказівок Держкомзему України (зараз Держземагенство України). Окремою проблемою є юридична сила т. з. “нормативних документів” (ГОСТів, ДБНів, СанПіНів тощо).

© Мірошніченко А. М., 2008

* доцент кафедри трудового, земельного та екологічного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук

¹ Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / НЮА ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2001. — С. 11.



Ієрархічний принцип вирішення правових колізій у законодавстві України закріплений лише фрагментарно. Наприклад, відповідно ч. 4 ст. 8 Цивільного процесуального кодексу України², “[у] разі невідповідності правового акта закону України або міжнародному договору, згода на обов’язковість якого надана Верховною Радою України, суд застосовує акт законодавства, який має вищу юридичну силу”. Аналогічні правила вміщені у ч. ч. 2, 3 ст. 4 Господарського процесуального кодексу України³, ч. ч. 4, 6 ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України⁴. Як буде показано нижче, такі лаконічні формулювання залишають невирішеними чимало складних практичних та теоретичних питань.

Цілями (завданням) даної статті є формулювання узагальнених рекомендацій щодо вирішення земельно-правових колізій шляхом встановлення чіткої ієрархії між різними актами, що складають земельне законодавство, за їх юридичною силою. Також автор ставив перед собою завдання проілюструвати запропоновані підходи до вирішення ієрархічних колізій на конкретних прикладах.

Проблема вирішення правових колізій за юридичною силою досліджувалася у правовій доктрині, при цьому було сформульовано багато слушних висновків. Зокрема, було визначено правову природу “юридичної сили” акта. Як зазначає А. Б. Венгеров, “юридична сила акта — це його місце в ієрархії нормативно-правових актів, відповідність, підпорядкованість актів, прийнятих нижчим органом, вищим актам”⁵. Юридична сила акту визначається “як його пріоритет перед іншими актами законодавства, так і обов’язковість загалом”⁶, як “специфічна властивість, яка відображає співвідношення юридичних документів, їх залежність від форм обов’язковості, що визначається місцем органу правотворчості у системі державно-владних структур”⁷; як “властивість співставлення, що виражає ступень підпорядкованості даного нормативного акту актам вищих органів, здійснення принципу верховенства конституції, інших законів”⁸, як “специфічна властивість нормативно-правових актів, яка розкриває їх співвідношення і залежність за формальною обов’язковістю та визначається місцем правотворчого органу в апараті держави”⁹.

Цікаво, що, наприклад, у Республіці Білорусь поняття “юридична сила нормативного правового акту” дістало законодавче закріплення. Так, згідно зі ст. 1 Закону Республіки Білорусь від 10.01.2000 р. № 361-З “Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь”¹⁰, “юридична сила нормативного правового акту — характеристика нормативного правового акту, що визначає обов’язковість його застосування до відповідних суспільних відносин, а також його взаємна підпорядкованість (рос. “соподчиненность”) по відношенню до інших нормативно-правових актів”.

Видається, що усі наведені визначення не мають істотних змістовних розбіжностей, і з різним ступенем детальності визначають юридичну силу нормативного правового акту як його здатність бути обов’язковим, у тому числі відносно положень інших актів.

² ВВР. — 2004. — № 40-41, 42. — Ст. 492.

³ ВВР. — 1992. — № 6. — Ст. 56.

⁴ ВВР. — 2005. — № 35-36, № 37. — Ст. 446.

⁵ Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник. — 3-е изд. — М.: Юриспруденция, 2000. — С. 347.

⁶ Теория государства и права / Под ред. М. Н. Марченко. — М.: Изд. Моск. ун-та, 1987. — С. 308.

⁷ Вступ до теорії правових систем / За заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко: Монографія. — К.: Юридична думка, 2006. — С. 373; Мицкевич А. В. Субъекты советского права. — М.: Гос. изд-во юрид. литературы, 1962. — С. 125.

⁸ Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 т. — М.: Юридическая литература, 1982. — Т. 2. — С. 200.

⁹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: Навч. посібн. Видання 5-е, зі змінами.. — К.: Атіка, 2001. — С. 107.

¹⁰ [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.pravo.by/webnpa/text_txt.asp?RN=H10000361.



Ієрархія джерел земельного законодавства за юридичною силою. Хоча сам ієрархічний принцип є загально визнаним, при його застосуванні виникають певні проблеми, пов'язані із нечіткістю вітчизняної системи нормативно-правового регулювання, існуючими конфліктами повноважень між різними органами.

Розглянемо ієрархію нормативно-правових актів, що складають земельне законодавство України.

Важливе значення для встановлення юридичної сили акту має класифікація актів за органом, що видав акт (а відповідно, і вміщені до нього норми)¹¹. Ієрархія підзаконних нормативно-правових актів відповідає ієрархічній структурі державного апарату¹². Разом із тим, слід мати на увазі, що один орган може видавати кілька різновидів нормативно-правових актів різної правової природи та юридичної сили.

Загально визнано, що найвищу юридичну силу має **Конституція України**. Відповідне правило закріплене у ч. 2 ст. 8 самого Основного Закону. На жаль, чинне земельне законодавство являє численні приклади ігнорування принципових положень Конституції у актах різного рівня.

Так, відповідно до ч. 5 ст. 41 Конституції України, *“[п]римусове відчуження об’єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості”*. Водночас, ст. 146 ЗК України передбачає можливість викупу (із контексту випливає, що у т. ч. примусового) земельних ділянок громадян та юридичних осіб, зокрема, *“під будівлі і споруди органів державної влади та органів місцевого самоврядування”* (п. “а” ч. 1), *“під будівлі, споруди та інші виробничі об’єкти державної та комунальної власності”* (п. “б” ч. 1). Навряд чи ці потреби розглядатися як *“виняток з мотивів суспільної необхідності”* (адже поняття *“потреба”* набагато ширше, ніж *“необхідність”*). Викликає заперечення сам принциповий підхід, закріплений у ст. 146 ЗК України, де відсутня будь-яка вказівка на *“суспільну необхідність”*.

Інший приклад колізії між Конституцією України та ЗК України дає вже наступна стаття кодексу — ст. 147. Процитована стаття ч. 1 ст. 41 Конституції України допускає примусове відчуження земельних ділянок лише з мотивів суспільної необхідності, *у тому числі* в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Ст. 147 ЗК України веде мову про мотиви суспільної необхідності *лише* в контексті запровадження воєнного чи надзвичайного стану, ніяк не конкретизуючи, які саме мотиви суспільної необхідності можуть бути підставою для примусового відчуження.

На жаль, перелік колізій між нормами Конституції України та нормами чинного ЗК України, інших нормативно-правових актів — джерел земельного права можна було б продовжувати.

Аналіз чинного законодавства дозволяє вважати, що наступний щабель у класифікації актів за юридичною силою займають **міжнародні договори України**.

У науці міжнародного права сформульовано три концепції співвідношення міжнародного та національного права: дуалістична (ґрунтується на визнанні існування міжнародного та національного права як різних, хоча і пов'язаних, систем), примату міжнародного права та примату національного права. Останнім часом переважною доктриною є доктрина примату міжнародного права. При

¹¹ Марчук В. М., Ніколаєва Л. В. Нариси з теорії права: Навч. посіб. — К.: Істина, 2004. — С. 102.

¹² Теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. / За заг. ред. С. Л. Лисенкова та В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 203; Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: Учебник. — М.: Спарк, 1998. — С. 240, Теория государства и права / Под ред. М. Н. Марченко. — М.: Изд. Моск. ун-та, 1987. — С. 349.



цьому цей принцип не обов'язково визначає сувору юридичну вищість міжнародно-правових норм над національними. Натомість, примат міжнародного права розглядається як *“характер взаємодії двох правових систем”*¹³. Положення ж щодо вищості міжнародно-правових норм за юридичною силою мають бути закріплені у національному законодавстві.

За Конституцією України, (ч. 1 ст. 9), *“[ч]инні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України”*. Таким чином, Конституція України не дає прямої відповіді на характер співвідношення міжнародних договорів із, наприклад, законами України. Теоретично, це дає можливість припустити, що юридична сила міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких дана законом України, однакова з юридичною силою закону.

Вища юридична сила міжнародних договорів України закріплена у Цивільному процесуальному кодексі України (ч. 5 ст. 8), Господарському процесуальному кодексі (ч. 4 ст. 4), Кодексі адміністративного судочинства України (ч. ч. 4, 6 ст. 9).

Формально, процесуальні кодекси — за юридичною силою такі самі закони, як і ті закони, які можуть містити норми, що суперечать нормам ратифікованих міжнародних угод. Проте вміщення у низці законів правила про вищу юридичну силу норм міжнародних договорів означає визнання Українською державою принципу примату міжнародного права. Тому вищість норм міжнародних договорів походить глибше від положень окремих законодавчих актів — вона ґрунтується на правовому принципі.

Тому вважаємо за можливе підтримати точку зору С. Погребняка, за якою *“колізії між нормами національного законодавства і нормами ратифікованих Верховною Радою України міжнародних договорів, що віднесені до різновиду ієрархічних колізій, повинні вирішуватися на користь міжнародних договорів (крім колізій з нормами Конституції України)”*¹⁴. Разом із тим, на наш погляд, доцільно було б вищу юридичну силу міжнародних договорів України закріпити конституційно, так, як це зроблено у Російській Федерації (ст. 15 Конституції¹⁵), Франції та інших країнах. Де дозволило б зняти усі теоретичні та практичні проблеми щодо місця міжнародних договорів у системі національного законодавства.

Серед прикладів колізій норм вітчизняного земельного законодавства із нормами міжнародного права можна навести стан правового регулювання примусового відчуження земельних ділянок приватної власності, що вже розглядався нами вище з точки зору відповідності Конституції України. § 1 ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини основоположних свобод людини, ратифікованого Законом України від 17.07.1997 р.¹⁶, передбачає захист права власності: *“[к]ожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права.”* Невід'ємною частиною цього положення є практика Європейського суду з прав людини, яка виробила критерії правомірності позбавлення власника його майна в інтересах суспільства (див., зокрема, рішення у справах *Handyside vs. the United Kingdom*¹⁷, *James and*

¹³ Проблемы теории государства и права. Учебн. пособ. — М.: Проспект, 1999. — С. 424, 427, 428.

¹⁴ Погребняк С. П. Вказ. праця. — С. 12.

¹⁵ Российская газета. — 1993. — № 237.

¹⁶ ВВР. — 1997. — № 40. — Ст. 263.

¹⁷ Handyside v. United Kingdom // Judgment. — 1976. — 7 December. — Series A. — № 24.



*Others vs. the United Kingdom*¹⁸, *The Former King of Greece, Princess Irene and Princess Ekaterine vs. Greece*¹⁹).

Серед таких критеріїв слід навести наступні: відчуження повинно мати правомірну мету в “*суспільному інтересі*” (*a legitimate aim «in the public interest»*), обрані засоби мають бути належними (спроможні досягти мети в принципі) і пропорційними, що передбачає, зокрема, компенсацію при примусовому відчуженні (проте вимога щодо повної компенсації відсутня). Відчуження також має бути законним, а саме, відповідати не лише нормативно-правовим актам, а і принципу верховенства права, положенням Конвенції; складовою принципу “законності” є принцип “правової визначеності”, що передбачає обов’язок органів влади при обмеженні права діяти відповідно до відомих (прозорих) та достатньо визначених правил (“*передбачуваних*” з точки зору застосування), що виключають свавілля (вибірковість та непередбачуваність дій — наприклад, при реалізації права переважної купівлі).

В свою чергу, із формулювань ст. 146 ЗК України слідує, що право органів державної влади та місцевого самоврядування на викуп при наявності перерахованих у статті “*суспільних потреб*” є безумовним. Згідно із ч. 4 статті, “[я]кщо власник земельної ділянки не згоден з викупною вартістю, питання вирішується в судовому порядку”. Це можна розуміти так, що власник може оспорювати лише викупну вартість, проте не сам викуп, який здійснюється для надзвичайно широкого кола потреб за процедурою, що описана лише в самих загальних рисах. Таке правове регулювання щонайменше не відповідає поняттю “законності”, визначеному Конвенцією, зокрема, воно позбавлене необхідної чіткості, передбачуваності і допускає свавільне застосування. Аналогічні закиди можна зробити і по відношенню до ст. 147 ЗК України, яка передбачає викуп земельних ділянок “з *мотивів суспільної необхідності*”, ніяк не конкретизуючи ці мотиви.

Наступний щабель в ієрархії нормативно-правових актів — джерел земельного законодавства займають **закони України**.

Однакову з ними юридичну силу мають **декрети Кабінету Міністрів України**. Відповідно до ст. 97¹ Конституції України від 20.04.1978 р.²⁰, Верховна Рада України Законом від 18.11.1992 р.²¹ делегувала Кабінету Міністрів України “*тимчасово, строком до 21 травня 1993 року, повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з питань ... щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення*”. Такий крок був обумовлений необхідністю швидкого творення системи законодавства незалежної України. Зокрема, в рамках делегованої нормотворчості було прийнято Декрет Кабінету Міністрів України “Про приватизацію земельних ділянок” від 26.12.1992 р.²² (на сьогодні втратив чинність), що відіграв важливу роль у реформуванні земельних правовідносин.

У правовій доктрині переважає думка, що будь-які закони (окрім Основного — Конституції), у тому числі кодифіковані, мають однакову юридичну силу. Проте у законодавчій та правозастосовчій діяльності зустрічаються спроби надати вищої юридичної сили кодексам або рамковим законам. Наприклад, у ч. 3

¹⁸ James and others v. United Kingdom // Judgment. — 1986. — 21 February. — Series A. — № 98-B.

¹⁹ The Former King of Greece and Others v. Greece, no. 25701/94.

²⁰ ВВР. — 1993. — № 9. — Ст. 60.

²¹ ВВР. — 1993. — № 2. — Ст. 6.

²² ВВР. — 1993. — № 10. — Ст. 79.



ст. 1 Закону України “Про систему оподаткування” передбачено, що “[с]тавки, механізм справляння податків і зборів (обов’язкових платежів) ... не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування”. Цей підхід підтримується Державною податковою адміністрацією України в питанні про надання податкових пільг, зокрема, по сплаті земельного податку. На її думку, пільги по сплаті земельного податку, передбачені іншими законами, ніж закони з питань оподаткування, надаватися не повинні²³.

Вважаємо, що положення Конституції України, так само, як і конституції багатьох інших держав на пострадянському просторі, не передбачають відмінностей у юридичній силі різних законів, у тому числі тих, існування яких прямо передбачене Конституцією, проте які не вносять безпосередньо змін до Конституції України. Отже, усі закони України мають однакову юридичну силу, окрім тих, які вносять зміни до Конституції, після чого стають її невід’ємною частиною. Однакову із законами України юридичну силу мають декрети Кабінету Міністрів України, що видавалися у 1992-1993 рр. відповідно до ст. 97-1 чинної тоді Конституції України 1978 року.

Разом із цим, слід погодитися із А. Ткачуком у тому, що, хоча Конституція України зрівнює юридичну силу усіх законів, відсутність “поваги” до “базових” законів “може завести законодавство у глухий кут. Недотримання юридичної техніки в законах спотворюють систему правовідносин у державі й створюють додаткові можливості для корупції”²⁴.

Підзаконні нормативно-правові акти. Підзаконні нормативно-правові акти видаються на підставі та на виконання Конституції та законів України. Підзаконні нормативно-правові акти повинні відповідати законам, що є вираженням принципу верховенства закону. Принцип верховенства закону слід відрізнити від принципу верховенства права, який передбачає верховенство правових норм над свавіллям та розсудом владних суб’єктів²⁵.

Підзаконні нормативно-правові акти поділяються на значну кількість різновидів, основні з яких будуть розглянуті нижче.

Джерелами земельного права є значна кількість указів Президента України нормативного характеру. Право Президента видавати укази впливає з положень п. 17 ст. 108 Конституції України, що закріплює за Президентом право здійснювати керівництво у сфері національної безпеки та оборони держави, оскільки термін “керівництво” передбачає і можливість встановлення правових норм²⁶. Повноваження із видання указів Президента України, закріплені у Конституції, деталізуються у низці законів²⁷, які, щоправда, прямо не стосуються сфери земельних відносин. Також у правовій системі України діють так звані “переживаючі” нормативно-правові акти Президента, видані ним свого часу з питань, не врегульованих законами України відповідно до п. 7⁴ ст. 114⁵ Конституції України 1978 р., п. 4 Перехідних положень Конституції України 1996 року (на підставі цього пункту було видано 142 укази, з них 64 не набрали чинності)²⁸.

²³ Див. Про затвердження Податкового роз’яснення про порядок оподаткування земельних ділянок, наданих для Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законодавства України: Наказ ДПА України від 12.03.02 р. // Налоговый, банковский, таможенный Консультант. — 2002. — № 11. — 18 березня.

²⁴ Ткачук А. Законодавча техніка. Практичний посібник. Як готувати проекти законів. — К.: Інститут громадянського суспільства, 2004. — С. 20.

²⁵ Венгеров А. Б. Указ. работа. — С. 347.

²⁶ Серьогіна С. Г. Теоретико-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. — Х.: Інформ.-прав. центр “Ксилон”, 2001. — С. 156.

²⁷ Мазур Д. В. Актуальні питання співвідношення нормативно-правових указів Президента України та законів України // Право і безпека. — 2006. — № 4’1. — С. 30-33.

²⁸ Там само. — С. 32.



Так, виняткове значення для регулювання земельних відносин і по цей час мають Укази Президента України щодо паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарських підприємств, установ та організацій. В умовах, коли положення ЗК України щодо права на вихід із господарств і отримання *“свої частки землі в натурі”* не реалізовувалися, а у сільському господарстві наростала криза, Указами Президента України був запроваджений механізм визначення права на земельну частку (пай), відмінний від передбаченого ЗК України механізму визначення середньої земельної частки.

Неоднозначним є вирішення на перший погляд простого питання про співвідношення указу Президента і закону. Ця проблема актуальна не лише для України, а й для інших пострадянських країн без усталених традицій взаємодії між вищими органами держави²⁹. З одного боку, указ є підзаконним нормативно-правовим актом. З іншого боку, певні повноваження віднесені Конституцією до виключної компетенції Президента. Чи може Верховна Рада України видавати закони з питань, віднесених до компетенції Президента Конституцією України? На наш погляд, ні, але у даному випадку колізія фактично виникає не між нормами указу та закону, а між нормами закону та Конституції України, на яких ґрунтується відповідний указ. Виходячи із цього, вважаємо, що для перегляду традиційного погляду на співвідношення юридичної сили указів Президента України та законів України підстав немає.

Важливе значення у регулюванні земельних відносин відіграють **постанови Кабінету Міністрів України**, що видаються у випадках, передбачених законом. З точки зору юридичної сили неоднозначним є співвідношення постанов Кабінету Міністрів України та Указів Президента України. І Президент України, і Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень видають акти, обов'язкові до виконання (ч. 3 ст. 106, ч. 1 ст. 117 Конституції України). Разом із тим, співвідношення актів Президента України та актів Кабінету Міністрів України з точки зору юридичної сили Конституцією України прямо не вирішене. На наш погляд, якщо певне питання може бути віднесене одночасно до компетенції і Президента України (як, наприклад, питання забезпечення національної безпеки України — п. 1 ч. 1 ст. 106 Конституції України), і Кабінету Міністрів України (наприклад, здійснення заходів *“щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України”* — п. 7 ст. 116 Конституції України), слід виходити із того, що, відповідно до ч. 2 ст. 113 Конституції України, *“Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України”*, а згідно із ч. 2 цієї ж статті — *“Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується ... указами Президента України ...”*. Ці положення, на наш погляд, вказують, що видані в межах компетенції Президента України Укази мають вищу силу, ніж постанови Кабінету Міністрів України. Виключенням із цього загального правила є випадки, коли певне питання в силу прямої вказівки Конституції України передане з компетенції Президента до компетенції Кабінету Міністрів України.

Наприклад, у первісній редакції Конституції України (п. 15 ст. 106) повноваження із утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади надавалися Президенту України, проте Законом України № 2222-IV від 08.12.2004 р. ці повноваження передані Кабінету Міністрів України (п. 9¹ ст. 116 нової редакції Конституції України). Тому відповідні постанови Кабінету Міністрів України, якими визначається статус центральних органів виконавчої влади, мають перевагу над прийнятими раніше відповідними указами Президента: наприклад, норми постанови Кабінету Міністрів України від

²⁹ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник. — 3-е изд. — М.: Юриспруденция, 2000. — С. 348.



02.11.2006 р. № 1524 “Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України”³⁰ заміщують норми Указу Президента України від 27.12.2005 р. № 1842 “Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України”³¹; норми постанови від 02.11.2006 р. № 1539 “Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи” — норми Указу від 10.10.2005 р. № 1430 “Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи”³², тощо.

Невід’ємною складовою земельного законодавства є **постанови Верховної Ради України**. Попри їхню відносну нечисленність, значення постанов Верховної Ради України як джерел земельного права важко переоцінити. Так, початок земельної реформи в Україні був даний постановою Верховної Ради України “Про земельну реформу” від 18.12.1990 р.³³. Ця постанова зберігає свою актуальність і досі, її п. 6 порівняно нещодавно був предметом розгляду Конституційного Суду України (див. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-17/2005 від 22.09.2005 р. № 5-рп/2005³⁴).

Відповідно до ч. 2 ст. 113 Конституції України, “*Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується ... постановами Верховної Ради України ...*”. Із цього випливає, що постанови Верховної Ради України, прийняті в межах її компетенції, мають вищу юридичну силу, ніж постанови Кабінету Міністрів України.

При цьому Конституція України не визначає співвідношення між постановами Верховної Ради України та Указами Президента України. На наш погляд, при вирішенні даного питання слід виходити із конституційного принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ч. 1 ст. 6 Конституції України). Ідея Конституції полягає у тому, щоб відмежувати повноваження єдиного органу законодавчої влади — Верховної Ради України — від повноважень інших органів влади, тому у разі колізії між Указом Президента України та постановою Верховної Ради України слід визначати не те, який акт має вищу юридичну силу, а який акт виданий в межах компетенції відповідного органу, а який — ні. Вважаємо, що Укази Президента України та постанови Верховної Ради України з точки зору їх юридичної сили є неспіввідносними.

Велику групу джерел земельного законодавства складають **нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, або відомчі акти**. Поза всяким сумнівом, ці акти мають меншу юридичну силу, ніж видані в межах компетенції укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та постанови Верховної Ради України.

Спірним питанням у контексті юридичної сили актів центральних органів виконавчої влади є питання про співвідношення юридичної сили актів різних центральних органів. Такі колізії можливі у випадку, коли компетенція органів розмежована нечітко і “перекривається”. Прикладом подібної ситуації є правове регулювання реєстрації прав на земельні ділянки та нерухоме майно. Чинне законодавство однозначно відносить земельні ділянки до нерухомого майна (ч. 1 ст. 181 ЦК України), з урахуванням чого акти Міністерства юстиції, що регламентують здійснення реєстрації прав на нерухоме майно, формально

³⁰ ОВУ. — 2006. — № 44. — Ст. 2949.

³¹ Урядовий кур’єр. — 2006. — № 31. — 15 лютого.

³² ОВУ. — 2005. — № 41. — Ст. 2599.

³³ ВВР УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 100.

³⁴ ОВУ. — 2005. — № 39. — Ст. 2490.



поширюються на реєстрацію прав на земельні ділянки (див. Наказ Мін'юсту "Про затвердження Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно" № 7/5 від 07.02.2002 р.³⁵). Разом із тим, реєстрація прав на земельні ділянки регламентується наказами Держкомзему України: "Про затвердження Інструкції про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право приватної власності на землю, право колективної власності на землю, право власності на землю і право постійного користування землею, договорів на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди) та договорів оренди землі" від 04.05.1999 р. № 43³⁶, "Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру та удосконалення структури державного підприємства "Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах" від 23.05.2003 р. № 135³⁷, "Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель" від 02.07.2003 р. № 174³⁸. Відповідно до актів Держкомзему України, реєстрація прав на земельні ділянки здійснюється зовсім в іншому порядку, ніж це передбачено актами Мін'юсту: вона проводиться іншими органами, на інших засадах, тощо.

Нормативні засади розв'язання подібних колізій на сьогодні у законодавстві України відсутні, як були вони відсутні і в законодавстві попередніх періодів. На думку С. С. Алексєєва, *"найбільшу (переважну) юридичну силу серед відомчих актів органів державного управління мають акти центральних органів галузевого чи функціонального управління"*³⁹. Як видається, така думка позбавлена належного обґрунтування.

На наш погляд, при розв'язанні колізій між актами різних центральних органів виконавчої влади слід виходити із того, що перевагу має акт органу, спеціально уповноваженого на регулювання певних суспільних відносин (у нашому випадку — акт Держкомзему України). Подібне правило в загальному вигляді закріплено, наприклад, у законодавстві Республіки Білорусь (ч. 11 ст. 10 Закону Республіки Білорусь від 10.01.2000 р № 361-3 "Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь"⁴⁰). Видається, що існує доцільність закріпити дане правило у законодавстві України, причому бажано — конституційно. Звичайно, встановлення подібного правила не гарантуватиме задовільного розв'язання усіх колізій між актами різних центральних органів виконавчої влади (оскільки не завжди можна впевнено визначити орган, спеціально уповноважений на регулювання певної сфери суспільних відносин), проте все-таки воно буде вагомим кроком для вирішення більшості існуючих колізій між відомчими актами.

Окреме місце у системі джерел земельного права належить **актам органів місцевого самоврядування**. У спеціальній літературі висловлюється думка, за якою система нормативних правових актів органів місцевого самоврядування є самостійною, незалежною від органів державної влади, але підпорядковану Конституції та законам⁴¹. На наш погляд, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування не можна вважати незалежними від системи органів державної влади. Можна навести чимало прикладів, коли різні органи державної

³⁵ ОВУ. — 2002. — № 8. — Ст. 383.

³⁶ ОВУ. — 1999. — № 23. — Ст. 357.

³⁷ ОВУ. — 2003. — № 23. — Ст. 1091.

³⁸ ОВУ. — 2003. — № 31. — Ст. 1652.

³⁹ Алексєєв С. С. Указ. работа. — С. 229.

⁴⁰ [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.pravo.by/webnpa/text_txt.asp?RN=H10000361.

⁴¹ Общая теория государства и права в 2-х томах. Академический курс / Под ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — Том 2. Теория права. — С. 150.



влади в підзаконних актах визначають положення, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб” від 11.04.2002 р. № 502⁴² визначено (п. 7 Порядку), що “*[с]ільська, селищна, міська рада розглядає проектні матеріали та приймає рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки, яка розташована в межах населеного пункту (крім земель, визначених пунктом 11 цього Порядку)*” (це нова норма, встановлена постановою Кабінету Міністрів України, а не відтворення норми, вміщеної до якогось закону). Інший приклад — наказ Держкомзему України: “Про затвердження Інструкції про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право приватної власності на землю, право колективної власності на землю, право власності на землю і право постійного користування землею, договорів на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди) та договорів оренди землі” від 04.05.1999 № 43⁴³, яким, наприклад, встановлюються вимоги до органів місцевого самоврядування щодо зберігання примірників державних актів на право власності на землю (п. 4.2).

Натомість, зворотних прикладів, коли рішення органів місцевого самоврядування стосувалися діяльності центральних органів державної влади, навести неможливо.

Вважаємо, що акти органів місцевого самоврядування загалом мають нижчу юридичну силу не лише відносно до Конституції та Законів України, а і щодо актів центральних органів виконавчої влади.

Разом із тим, у певних випадках рішення органів місцевого самоврядування можуть містити вказівки, обов’язкові для місцевих органів виконавчої влади. Це стосується насамперед повноважень, делегованих місцевими радами місцевим державним адміністраціям (ст. ст. 1, 44, п. 27 ч. 1 ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”⁴⁴). Зокрема, можуть бути делеговані повноваження з підготовки рішень “*про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (випуск) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією*” (п. 9 ст. 44), повноваження із координації “*на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів*” (п. 16 ст. 44 Закону) тощо.

Таким чином, акти органів місцевого самоврядування мають нижчу юридичну силу, ніж акти центральних органів виконавчої влади. У встановлених законом випадках (делеговані повноваження) акти органів місцевого самоврядування мають вищу юридичну силу, ніж акти місцевих органів виконавчої влади. Видається, що існує доцільність у більш чіткому визначенні юридичної сили актів органів місцевого самоврядування. Слід погодитися із тим, що “*... у нормах закону не закріплена процедура розв’язання протиріч між актами органів державної влади та місцевого самоврядування ...*”⁴⁵.

Заслуговує на окремий розгляд питання про місце в системі земельного законодавства актів Автономної Республіки Крим. П. 2 ч. 1 ст. 18 Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженої Законом України від 23.12.1998 р.⁴⁶, передбачено, що до відання Республіки належить нормативне регулювання і

⁴² Урядовий кур’єр. — 2002. — № 76. — 20 квітня.

⁴³ ОВУ. — 1999. — № 23. — Ст. 357.

⁴⁴ ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

⁴⁵ Вступ до теорії правових систем / За заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко: Монографія. — К.: Юридична думка, 2006. — С. 269.

⁴⁶ ВВР. — 1999. — № 5-6. — Ст. 43.



здійснення організаційно-розпорядчих повноважень з широкого кола питань, пов'язаних із регулюванням земельних відносин (“сільського господарства і лісів; меліорації і кар’єрів”; “містобудування і житлового господарства; курортно-рекреаційної сфери; туризму”, “історико-культурних заповідників; транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; мисливства, рибальства; санітарної і лікувальної служб” та ін.). Право регулювати нормативно земельні відносини впливає й з багатьох інших положень Конституції Республіки.

Відповідно до ч. 2 ст. 135 Конституції України, “[н]ормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання”. Таким чином, незважаючи на значно ширшу сферу нормативно-правового регулювання, акти різних органів Автономної Республіки Крим фактично мають юридичну силу, однакову з актами органів місцевого самоврядування.

Певне місце у правовій системі України займають закони та інші акти УРСР та СРСР. Вони діють в Україні на підставі Закону України “Про правонаступництво України” від 12.09.1991 р.⁴⁷ та Постанови Верховної Ради України “Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР” від 12.09.1991 р.⁴⁸ У доктрині зазначається, що, наприклад, закони УРСР та СРСР діють доти, доки не будуть змінені або замінені законами України⁴⁹. Дозволимо собі не погодитися з такою позицією. Як впливає із тексту названої постанови, акти колишнього СРСР (та УРСР як його складової) діють “до прийняття відповідних актів законодавства України”. На наш погляд, це означає, що *будь-які* акти законодавства СРСР та УРСР перестають діяти при прийнятті *будь-якого* акту, що належить до законодавства України, з того самого питання. Наприклад, закон СРСР не може застосовуватися у випадку, якщо відповідні питання врегульовані постановою Кабінету Міністрів України, акт союзного міністерства — якщо з даного питання прийнято відомчий акт, причому не обов’язково аналогічного органу.

Прикладом може бути ситуація із “Санітарними нормами проектування промислових підприємств” (СН 245-71)⁵⁰, затвердженими Державним комітетом Ради Міністрів СРСР у справах будівництва 05.11.1971 р. Як складова системи нормативних документів у галузі будівництва, “Норми ...” відігравали надзвичайно важливу роль при плануванні і забудові населених пунктів, передбачаючи, зокрема, нормативи санітарно-захисних зон навколо промислових підприємств. У той же час, в Україні Міністерством охорони здоров’я 19.06.1996 р. були прийняті Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів⁵¹, які встановили ідентичні за призначенням нормативи. “Правила ...”, проте, не містили згадки про те, що із їх прийняттям “Норми ...” не підлягають застосуванню в Україні. І це зрозуміло: вирішення даного питання належить до компетенції іншого відомства — Держбуду, який уповноважений визначати перелік нормативних документів у галузі будівництва, чинних на території України.

⁴⁷ ВВР. — 1991. — № 46. — Ст. 617.

⁴⁸ ВВР. — 1991. — № 46. — Ст. 621.

⁴⁹ Марчук В. М., Ніколаєва Л. В. Вказ. праця. — С. 127.

⁵⁰ Санитарные нормы проектирования промышленных предприятий. СН 245-71. — М.: Изд-во литературы по строительству, 1972. — 97 с.

⁵¹ Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів, затверджені Наказом Міністерства охорони здоров’я України від 19.06.1996 р. // Збірник важливих офіційних матеріалів з санітарних і протиепідемічних питань. Том 5. Частина 1 / Під заг. ред. А. М. Сердюка. — К., 1996. — С. 6-93.



У такій ситуації навіть досвідчені проектувальники подекуди посилаються на СН 241-75, хоча цей нормативний документ і не повинен застосовуватися в Україні згідно із постановою Верховної Ради України від 12.09.1991 р. “Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР”⁵², а також відповідно до п. 2 ст. 4 Декрету “Про стандартизацію та сертифікацію”, п. 2.2. ДБН А.1.1-1-93 як відсутній у Переліку нормативних документів у галузі будівництва, що діють на території України”⁵³.

Таким чином, вважаємо, що юридична сила актів СРСР та УРСР, що продовжують застосовуватися в Україні, у правовій системі України нижча від юридичної сили будь-якого акту законодавства України.

Важливі проблеми пов’язані із визначення місця в ієрархії джерел земельного права **судових актів**. Вважаємо, що акти органів судової влади можуть мати юридичну силу, вищу за юридичну силу звичайного закону (рішення Конституційного Суду України про тлумачення Конституції України та визнання неконституційними законів України), силу міжнародного договору (рішення міжнародних судових інстанцій прецедентного характеру із застосування міжнародних договорів), силу закону (рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення законів України), силу інших нормативних актів (рішення судів про визнання недійними, нечинними або незаконними різних нормативно-правових актів). Також слід визнати таке явище, як судова правотворчість, у заповненні прогалин у правовому регулюванні, що втілюється, насамперед, у прийнятті актів — узагальнень судової практики вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України.

Принципи права як джерела права. У правовій доктрині правові принципи прийнято розглядати як *“основні, початкові положення, ідеї, що висвітлюють закономірності та сутність права як специфічного соціального регулятора”*⁵⁴. Терміни “основні”, “керівні”, що вживаються у визначенні принципів права, вказують на те, що такі принципи в силу самої своєї сутності повинні мати більшу силу, ніж “звичайні” норми.

Значна кількість правових принципів закріплена нормативно і навіть конституційно. Так, у Конституції України зафіксовані принципи верховенства права (ст. 8), рівності у гідності і правах (ст. 21), суворого нормативного режиму регулювання діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування (“дозволено те, що передбачено” — ч. 2 ст. 19) та ліберального режиму регулювання діяльності всіх інших суб’єктів (“дозволено те, що не заборонено” — ч. 1 ст. 19) тощо. Разом із тим, із принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України) випливає, що закріплення принципу у певному нормативно-правовому акті не є обов’язковим. *“...[В]ерховенство права можливо визначити як пріоритет найвищих загальнолюдських цінностей у всіх сферах державотворення країни, політичному та соціальному житті, у тому числі й законотворчій діяльності. ... Принцип верховенства права є вираженням ідей примату права над державою, примату природних прав людини у суспільстві та дістає виявлення у верховенстві конституції і правових законів ...”*⁵⁵.

⁵² ВВР. — 1991. — № 46. — Ст. 621.

⁵³ Перелік нормативних документів у галузі будівництва, що діють на території України. — ТК “Будтехнормування”. — К., 1999. — 125 с.

⁵⁴ Сушко Є. Р. До характеристики поняття принципів права у загальнотеоретичній юриспруденції // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 33. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. — С. 56.

⁵⁵ Савченко О. С. Принцип верховенства права: історико-теоретичні аспекти визначення та розуміння // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 33. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. — С. 81.



Прикладом широкого і точно вивіреного з техніко-юридичної точки зору застосування принципів права, у т. ч. не завжди закріплених нормативно, є практика Європейського суду з прав людини, який тлумачить Конвенцію про захист прав людини та основних свобод з точки зору принципів права. Так, § 1 ст. 1 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини та основних свобод допускає позбавлення власності *“на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права”*. У світлі визнаних правових принципів ці слова тлумачаться як такі, що вимагають не просто відповідності певним нормативно-правовим актам, а і, наприклад, принципу *“правової визначеності”*, що передбачає обов’язок органів влади при обмеженні права діяти відповідно до доступних для ознайомлення, чітких та передбачуваних у застосуванні правил (див. *Broniowski v. Poland*⁵⁶), що виключають свавілля (вибірковість та непередбачуваність дій — наприклад, при реалізації права переважної купівлі).

Право *“є об’єктивним феноменом, що створюється протягом тривалого історичного періоду в процесі загальнолюдського спілкування, пізнання і діяльності”*⁵⁷. *“Законодавець має усвідомлювати, що його робота не здійснюється поза суспільством, де уже діють норми права, тому проекти, які він розробляє, мають враховувати загально визнані в цьому суспільстві принципи права”*⁵⁸. Поділяючи розуміння права як об’єктивного явища, яке не можна ототожнювати із писаним правом, вважаємо, що принципи права існують об’єктивно, незалежно від їх нормативно-правового закріплення, і повинні мати найвищу силу у правовій системі, навіть відносно тексту Конституції.

Загалом, підсумовуючи огляд класифікації актів земельного законодавства за юридичною силою, слід констатувати наявність значної кількості проблемних питань щодо співвідношення різних актів за юридичною силою, що утруднює вирішення ієрархічних колізій між земельно-правовими нормами. І хоча, на думку автора, більшість подібних питань мають вирішення і в умовах існуючого правового поля, слід вважати доцільним нормативне (бажано, конституційне) закріплення положень про юридичну силу нормативно-правових актів, що складають законодавство України. Подібний досвід існує у Республіці Білорусь, де діє Закон Республіки Білорусь від 10.01.2000 р. № 361-З *“Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь”*⁵⁹, у першому читанні ухвалено аналогічний закон у Російській Федерації, що знаходить підтримку у наукових колах⁶⁰. Закони про правові акти діють в Італії, Болгарії, Угорщині, інших країнах⁶¹.

Висновки:

1. Принцип вирішення земельно-правових колізій насамперед виходячи із юридичної сили актів, що містять норми, які перебувають у колізії, незважаючи на фрагментарне законодавче закріплення, є загально визнаним, проте його застосування ускладнюється відсутністю визначеності щодо ієрархії джерел законодавства України, у т. ч. земельного, за юридичною силою.

2. Найвищу юридичну силу у земельному законодавстві України мають загально визнані принципи права (насамперед, принцип верховенства права), що, на наш погляд, можуть переважати навіть окремі положення тексту Конституції

⁵⁶ No. 31443/96, § 147, ECHR 2004-V.

⁵⁷ Керимов Д. А. Законодательная техника. — М.: НОРМА, 2000. — С. 24.

⁵⁸ Ткачук А. Законодавча техніка. Практичний посібник. Як готувати проекти законів. — К.: Інститут громадянського суспільства, 2004. — С. 11.

⁵⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravo.by/webnpa/text_txt.asp?RN=H10000361.

⁶⁰ Бошно С. В. Развитие признаков нормативного правового акта // Журнал российского права. — 2004. — № 2. — С. 95-106.

⁶¹ Теория государства и права / Под ред. М. Н. Марченко. — М.: Изд. Моск. ун-та, 1987. — С. 165.



України. За ними йде Конституція України, за якою слідує (у порядку зменшення юридичної сили) міжнародні договори України, закони України (декрети Кабінету Міністрів України), підзаконні нормативно-правові акти, які мають юридичну силу виключно у випадках, коли повноваження з їх видання надані відповідному органу Конституцією або законами України. Серед підзаконних нормативно-правових актів найвищу юридичну силу мають укази Президента України, за ними — постанови Кабінету Міністрів України. Постанови Верховної Ради України та Укази Президента України за юридичною силою є неспіввідносними. Нижче за юридичною силою знаходяться відомчі нормативно-правові акти, акти органів місцевого самоврядування та нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим, акти УРСР та СРСР.

3. При колізії між актами різних центральних органів виконавчої влади перевагу повинен мати акт органу, спеціально уповноваженого на регулювання певних відносин.

4. Акти органів судової влади можуть мати юридичну силу, вищу за юридичну силу звичайного закону (рішення Конституційного Суду України про тлумачення Конституції України та визнання неконституційними законів України), силу міжнародного договору (рішення міжнародних судових інстанцій прецедентного характеру із застосування міжнародних договорів), силу закону (рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення законів України), силу інших нормативних актів (рішення судів про визнання недійними, нечинними або незаконними різних нормативно-правових актів). Доцільно нормативно визнати роль судів у заповненні прогалин у правовому регулюванні, що втілюється, насамперед, у прийнятті актів — узагальнень судової практики вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України.

