

УДК 349.41

В. Сидор, канд. юрид. наук

ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Публікація присвячується науковому осмисленню та аналізу цінності, специфіки, ефективності і шляхів удосконалення юридичної техніки земельного законодавства України як компонента вітчизняної правової системи. Кваліфіковане використання прийомів юридичної техніки покликане усувати помилки і сприяти підвищенню якості земельного законодавства.

Ключові слова: юридична техніка, земельне законодавство, нормативно-правовий акт, зміст закону, способи створення тексту закону, юридична термінологія, якість законодавства.

Публикация посвящается научному осмыслению и анализу ценности, специфики, эффективности и путей усовершенствования юридической техники земельного законодательства Украины, как компонента отечественной правовой системы. Квалифицированное использование приемов юридической техники призвано устранять ошибки и способствовать повышению качества земельного законодательства.

Ключевые слова: юридическая техника, земельное законодательство, нормативно правовой акт, содержание закона, способы создания текста закона, юридическая терминология, качество законодательства.

A publication is devoted to scientific comprehension and analysis of value, specific, efficiency and ways of improvement of legal technique of the land legislation of Ukraine, as a component of the domestic legal system. The skilled use of receptions of legal technique is called to remove errors and instrumental in upgrading the land legislation.

Key words: legal technique, land legislations, normatively legal act, maintenance of law, methods of creation of text of law, legal terminology, quality of legislation.

Процес розвитку земельного законодавства після прийняття Конституції України 1996 року зумовив виникнення багатьох проблем юридичної техніки у сфері правотворчості і правозастосування, інтерпретації і систематизації нормативно-правових актів в галузі використання та охорони земель. Підготовка нормативно-правових актів здійснюється, в основному, спираючись на інтуїцію і власний досвід розробників, а не на суворо встановлені єдині правила або на чіткі, науково обгрунтовані розробки. Такий підхід спричиняє недоліки в нормотворчій діяльності, які часом не вдається повністю виправити і на стадії прийняття нормативних правових актів. Активізація правотворчого процесу останніми роками, поряд з її позитивними моментами, негативно позначилася на організації системи сучасного земельного законодавства, оскільки недостатньо відпрацьована його єдина внутрішньо погоджена система, існує велика кількість формально чинних, але фактично втративши силу законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, багато з яких не приведені у відповідність з Конституцією. Сучасні акти земельного законодавства характеризуються істотними недоліками у вигляді наявності норм, які регулюють не конкретні земельні правовідносини, а носять декларативний характер, рясніють протиріччями, нечіткими формулюваннями, стилістичними погрішностями та іншими неточностями.

В науці земельного права проблеми ефективності 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, якщо в загально-правовому ракурсі питання юридичної техніки незмінно повертають до себе постійну і пильну увагу дослідників, то проблеми техніко-юридичного інструментарію земельного законодавства залишаються маловивченими. В зв'язку з цим законодавче забезпечення земельної реформи стає однією з ключових проблем правотворчості в Україні. В той же час, масштабні реформи не досягають своїх цілей завдяки окремим і розрізненим змінам в земельному законодавстві.

Мета даної публікації полягає в науковому осмисленні та аналізі цінності, специфіки, ефективності і шляхів удосконалення юридичної техніки земельного законодавства як невід'ємного компонента правової системи сучасної України.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що закріплене в ст. 1 Конституції визнання України правовою державою [1], передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти, що приймаються в такій державі, повинні бути якісними не лише за змістом, але й за формою. Погрішності формального характеру, що спостерігаються в багатьох актах земельного законодавства, породжують помилки при реалізації права, приводять до дестабілізації земельних відносин, спотворюючи волю законодавця. Це особливо неприпустимо в період проведення земельної реформи, що вимагає істотних змін законодавства.

З прийняттям Конституції України вдосконалення чинного земельного законодавства, усунення недорочестей, прогалин і помилок, скасування актів, що втратили легітимність, потребує першочергового вирішення. Для вітчизняної правотворчої діяльності характерні такі риси, як постішність у створенні акту, часті зміни їх змісту, поверхове ставлення до розробки правових положень, що є умовою нестабільності правових актів [2, С. 25]. Дестабілізація законодавства є характерною не тільки для земельного законодавства, а й для всього законодавства України [3, С. 24]. Нестабільність законодавства призводить до знецінення значення законодавчого процесу і авторитетності закону. Тому стабільність правових актів повинна стати одним з головних принципів формування земельного законодавства. Проте стабільність законодавства не означає перетворення його в консервативну систему правових норм. Навпаки, вона не виключає можливості зміни і доповнення законодавства. Визрівання об'єктивних суспільних потреб вимагає оновлення законів [4, С. 33]. Вдосконалення якості юридичної техніки земельного законодавства, розробка нових концептуальних підходів до правотворчості і правозастосування являють собою стратегічні завдання науки земельного права. Процес розвитку земельного законодавства останніми роками зумовив виникнення багатьох нетрадиційних проблем у сфері юридичної техніки.

Проблеми юридичної техніки є найважливішими для кожної галузевої юридичної науки. Будучи однією з центральних ланок теорії права, юридична техніка сприяє не лише виділенню конкретної галузі, але й інтеграції її розвитку, що визначається потребами розвитку базових концепцій теоретичного правознавства. Цим обумовлена необхідність урахування специфіки прийомів юридичної техніки в різних галузях зако-

нодавства у зв'язку з відмінностями в предметах і методах галузевого правового регулювання.

Юридична техніка як категорія вирізняється складністю, багатогранністю і багатоаспектністю. Її характеризують три основні ознаки. По-перше, юридична техніка є сукупністю засобів і прийомів нематеріального, технічного характеру. По-друге, юридична техніка відображається у правилах (нормах), згідно з якими вона й використовується. По-третє, юридична техніка матеріалізується на рівні правових (нормативних) актів. Як тільки засоби й прийоми юридичної техніки реально втілюються у правових актах, вони стають властивістю певної системи законодавства [5, С. 30]. Культура законотворчості безпосередньо передбачає логічно послідовне викладення змісту закону. Порушення логіки закону, неточність його понять і формулювань, невизначеність використовуваних термінів призводять до змін і доповнень, численних запитів різних тлумачень і роз'яснень, спотворення змісту закону і неправильного його застосування [6, С. 31].

Правила юридичної техніки є досить складними за своєю нормативною природою і являють собою встановлені державою вимоги з використання засобів і прийомів юридичної техніки з метою найбільш досконалої підготовки і систематизації законів держави. До змістовних і формально-юридичних правил юридичної техніки відносяться правила вибору належної форми нормативно-правового акту для регулювання певних земельних відносин, підготовки концепції законопроекту, визначення меж змісту закону, правила формулювання правових дефініцій, що створюють нормативну основу законопроекту.

Неможливо удосконалити законодавство без умови його правильного розуміння та термінологічного визначення [7, С. 129]. Проблема багатозначності юридичної термінології має як суто наукові, логіко-теоретичні, так і об'єктивні, соціально-історичні передумови. Вона виражає не лише плюралізм наукових підходів, але й реальну складність і неоднозначність самих яких соціально-правової дійсності [8, С. 21]. У зв'язку із введенням у законодавчі акти значної кількості нових понять і термінів, актуальним завданням є систематизація понятійного матеріалу [9, С. 83]. Особливу роль при уніфікації юридичної термінології відіграє правова стандартизація як форма санкціонованого закріплення у встановленому порядку чи переліку комплексу уніфікованих термінів, що допускають до вживання у нормативних та інших юридичних актах. Тобто правова стандартизація є нормативним документом, що закріплює цілісний перелік спеціальних юридичних термінів, які застосовуються на практиці. Його створення допоможе правотворчим органам краще орієнтуватися в сучасній термінології, застосовувати її в суворо визначеному значенні, сприятиме вирішенню проблем її уніфікації [10, С. 28].

Вважаємо, що визначення понять, що містяться в нормативно-правових актах мають бути дані в тексті закону лише в тому випадку, якщо тлумачення сенсу або значення терміну може бути складним для його адресата, оскільки зайве і невиправдане закріплення юридичних понять веде до надмірного збільшення обсягу текстів законів. В той же час поняття, які дійсно цього потребують, залишаються без своїх визначень.

Для цілісного врегулювання суспільних відносин у ситуації, коли деякі аспекти їх функціонування невідомі або відсутні моделі їх врегулювання законодавець використовує бланкетні норми. Нерідко виникають випадку наявності "порожніх" банкетних норм, коли вони відсилають: до неіснуючих нормативно-правових актів або до хибних норм іншого закону. Наприклад, Земельний

кодекс України в ч. 3 ст. 52 і ч. 3 ст. 54 встановив, що порядок використання земель рекреаційного та історико-культурного призначення визначається законом [11], проте в земельному законодавстві відсутні зазначені акти. Бланкетні норми розраховані на стабільне законодавство, коли зміни рідкісні, переважно заплановані, і в процесі розгляду та прийняття відпрацьовуються по всьому масиву законодавства. В даний час законодавцю краще утриматись від використання банкетних норм. На стабільність законодавства негативно впливає відсутність уніфікації правової термінології.

Практика формування національного законодавства свідчить про те, що воно відбувалося як хаотичне накопичення нормативно-правових актів, не зорієнтоване на послідовне утвердження й забезпечення прав і свобод громадян. Проблема нерівномірності розвитку законодавства є характерною для національної правової системи суттєво впливає на досягнення його ефективності. Сучасна система законодавств продовжує перебувати у перехідному стані, вона є нестійкою і надміру динамічною, створюючи широкий спектр можливостей її трансформації і різних напрямках. Існуюча практика фрагментарного поточного вдосконалення нормативно-правової бази не дає належних результатів.

До змін закону призводять крайнощі у питанні деталізації тексту закону: або текст надмірно деталізований, або у ньому міститься велика кількість загальних норм. Нормальна структура закону складається із загальних та конкретних нормативних приписів. Нормативні приписи загального характеру будуть стабільнішими, ніж приписи конкретні. В ідеалі незмінність загальних норм закону буде свідчити про його стабільність. Зміна загальних норм закону призводить до нестабільності законодавства [12, С. 24].

Функціонування та розвиток сучасної правової системи визначає необхідність приведення законодавства у відповідність до умов життєдіяльності суспільства. Законодавча техніка – це система юридико-мовних та юридико-логічних прийомів, методів, юридичних процедур і спеціально-юридичних засобів законодавчої діяльності державного апарату по виробленню юридичних норм у формі положень законодавчих актів з метою створення ефективної системи національного законодавства, як передумови встановлення належного правопорядку в суспільстві [13, С. 136]. З точки зору логіки до законодавчих актів висувуються такі вимоги: дотримання принципів права, логічна єдність, логічна повнота та системність, логічна послідовність [14, С. 6].

Акти парламенту мають ґрунтуватися на активному використанні соціальної інформації, що дає змогу вивчати глибинні закономірності функціонування суспільства. В іншому випадку власні структури позбавляються належної опори на раціональні моменти громадської думки, на те, що звичайно називається здоровим глуздом народу та узагальнює в собі усвідомлення людьми своїх інтересів, кореневі для суспільної свідомості цінності [15, С. 189]. Тому в юридичній літературі пропонується використовувати такі механізми обґрунтованості законопроектів: перспективний – детальне обґрунтування необхідності прийняття закону в запропонованій редакції; ретроспективний – оцінювання ефективності чинних законів, їх відповідності фактичним правовідносинам [16, С. 135].

В Україні законопроектна експертиза здійснюється Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України. Його основним завданням є проведення наукової експертизи законопроектів на предмет оцінки їх концептуального рівня; правової, економічної, соціальної доцільності прийняття закону;

його відповідності Конституції України та міжнародним договорам України; відповідності сучасному рівню наукових знань, принципам і засадам державної політики; прогнозування наслідків їх прийняття [17, С. 9].

Основними проблемами законодавства є той факт, що підготовка проектів законів, визначення напрямків подальшого розвитку законодавства і участь і їх вирішенні спеціалістів на сьогодні носіє епізодичний характер. Крім того, в суспільстві існує стереотип, що прийняття закону вирішує будь-які проблеми, проте насправді необхідно створити механізм його застосування, організувати дотримання, передбачити санкції за порушення закону [18, С. 91]. Серед усього законодавчого масиву, що був продукований Верховною Радою після прийняття Конституції України, найбільша кількість прийнятих законів є законами, якими внесено зміни до інших законів. Саме такі закони, як свідчить парламентська практика, можна віднести до групи законів "найбільшого суспільного ризику" в контексті забезпечення принципу верховенства права, з огляду на їхні фрагментарність і несистемність, спрощений процес законотворення та, як правило, корпоративну ідеологію [19, С. 107]. Тому ми вважаємо, що необхідно затвердити нормативний документ про порядок розробки земельних законів, що передбачав би кодифікацію вітчизняних документів і вивчення зарубіжних аналогів, обов'язкове залучення до розробки закону авторитетних вчених в галузі земельного, аграрного та екологічного права, публікацію проектів в популярних наукових виданнях і газетах, опублікування проекту комплексу документів, необхідних для його реалізації, необхідних, узгоджених з проектом змін і доповнень до інших законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що юридична техніка земельного законодавства становить систему науково обґрунтованих і практично перевірених засобів, способів, методів і прийомів, які використовуються в процесі створенні правових актів земельного законодавства. Юридична техніка земельного законодавства є особливим правовим явищем, вона не повинна зводитися лише до виключно практичної діяльності з оформлення проектів актів земельного законодавства. На думку автора, юридична техніка поєднує в собі наукові і практичні начала, має не лише прикладне, але й пізнавальне, гносеологічне значення. Питання про правила і прийоми юридичної техніки земельного законодавства є одним з найважливіших для юридичної практики і, одночасно, одним з недостатньо висвітлених питань в науці земельного права, тому юридично-технічний рівень земельного законодавства в даний час низький.

Однією з найважливіших умов вдосконалення земельного законодавства є опанування системи певних вимог, що пред'являються до процесу створення законів. У правотворчості юридична техніка займає необхідне місце. Від неї багато в чому залежить ступінь досконалості земельного законодавства, ефективності його дії, глибоке розуміння і правильне застосування, а також систематизація земельного законодавства. Максимальне використання здійснення засобів і прийомів юридичної техніки при підготовці проектів законів є необхідною закономірністю земельної правотворчості.

Недотримання вимог юридичної техніки в тексті актів земельного законодавства призводить до появи таких юридичних помилок як закріплення норм, що суперечать Конституції України, відсилання до неіснуючих нормативно-правових актів, неповне закріплення обставин, що мають істотне значення для змісту і застосування конкретної норми земельного права. Наявність таких помилок істотно знижує якість актів земельного законодавства, викликає труднощі в їх тлумаченні і перешкоджає реалізації норм земельного права в конкретних суспільних земельних відносинах. Недостатній рівень якості актів земельного законодавства пов'язаний також з невеликими проміжками часу між набиранням чинності Земельним кодексом України та іншими законами і внесенням до них змін і доповнень. Кваліфіковане використання прийомів юридичної техніки покликане усувати помилки і сприяти підвищенню якості земельного законодавства. Юридична техніка впливає не лише на форму права, але і на його зміст, є найважливішим чинником внутрішнього розвитку актів земельного законодавства. Особливо зростає її значення зростає в сучасних умовах динамічної правотворчості, масштабного оновлення і розвитку земельного законодавства.

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Будзилович І., Юрченко А. Фактори негативного впливу на правове забезпечення земельної реформи в Україні / І. Будзилович, А. Юрченко. // Право України. – 1998. – № 7. – С. 24-29.
3. Святоцький О., Семчик В. Про концепцію аграрної і земельної реформи в Україні / О. Святоцький, В. Семчик // Право України. – 1997. – № 11. – С. 22-26.
4. Селіванов В. Приватно-правові засади концепції державної політики захисту прав і свобод людини в Україні / В. Селіванов // Право України. – 1997. – № 11. – С. 27-34.
5. Пригара Л.І. Юридична техніка: поняття, структура, ознаки / Л.І. Пригара // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 2. – С. 26-31.
6. Ковальова Т.В. Лінгвістично-правовий аспект удосконалення законодавства Т.В. Ковальова // Теорія та практика державного управління. – Вип. 3 (15). – С. 30-35.
7. Граціанов А.І. Спеціальна юридична термінологія як спосіб удосконалення законодавства / А.І. Граціанов // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – 2003. – Вип. 19. – С. 124-129.
8. Рудковський В.А. Теоретичні проблеми источников права / В.А. Рудковський // Філософія права. – 2005. – № 3 (15). – С. 21-27.
9. Арт Л.Ф. Систематизація понять в актах російського законодавства / Л.Ф. Арт: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – С. 82-85.
10. Осика І.В. Роль уніфікації в систематизації законодавства / І.В. Осика // Вісник Запорізького національного університету. – 2005. – № 2. – С. 24-28.
11. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4. – Ст. 27.
12. Монастирський Д. Роль законодавчої техніки у забезпеченні стабільності майбутнього закону / Д. Монастирський // Юридична Україна. – 2006. – № 2. – С. 19-25.
13. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова [та ін.]; за заг. ред. О.І. Ющика. – К.: Парламент. вид-во, 2007. – 205 с.
14. Макушин А.А. Логика и конструкция конституции / А.А. Макушин // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 7. – С. 2-8.
15. Проблеми влади і права в умовах посттоталітарних трансформацій: міждисциплінарний аналіз: Монографія / М.І. Панов, О.Г. Данильян, С.І. Максимов та ін.; За заг. ред. акад. АПрН України М.І. Панова, проф. О.Г. Данильяна. – Харків: Право, 2004. – 358 с.
16. Шмигова О. Застосування принципу верховенства права в законодавчому процесі / О. Шмигова // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 132-138.
17. Манжул К. Організація та проблеми проведення експертизи законопроектів / К. Манжул // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 1. – С. 7-11.
18. Вербицкий В.В. Проблемы природоохранительного законодательства России / В.В. Вербицкий // Право и экономика. – 1996. – № 15-16. – С. 91-95.
19. Нижник А. Якість закону в контексті дотримання принципу верховенства права / А. Нижник // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 106-118.

Надійшла до редколегії 23.09.10

