

УДК 349.41

Т. Коваленко, канд. юрид. наук, доц.

## ВИДИ ПРОГАЛИН У ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

*В статті проведено класифікацію прогалин у правовому регулюванні земельних відносин в Україні за різними критеріями, що надає змогу виявити характерні ознаки зазначеного дефекту земельно-правового впливу та вірно обрати способи їх усунення чи подолання.*

*Ключові слова: земельне право; прогалина в праві; види прогалин; ефективність правового регулювання.*

*В статье проведено классификацию пробелов в правовом регулировании земельных отношений в Украине, что предоставляет возможность определить характерные признаки указанного дефекта земельно-правового влияния и правильно выбрать способы их устранения или преодоления.*

*Ключевые слова: земельное право; пробел в праве; виды пробелов; эффективность правового регулирования.*

*In the article has been carried out the classification of gaps in the land relation legal regulation in Ukraine, that provides an opportunity to determine the attributes of the indicated defect of the land law impact and to choose correctly the methods of their elimination or overcome.*

*Key words: land law; gab in law; types of gaps; effectiveness of legal regulation.*

Класифікація прогалин є важливим засобом вивчення специфіки правової природи цього явища, причин появи прогалин і пошуку шляхів їх попередження, усунення та подолання. Класифікація має не лише теоретичне, але й практичне значення для правотворчої та правозастосовчої діяльності, зокрема удосконалення законодавчого процесу, покращення нормотворчої техніки актів земельного законодавства, забезпечення законності у процесі реалізації вимог земельного законодавства тощо.

Питанням класифікації прогалин присвятили свої дослідження В. К. Забігайло [2, с.43-63], О. В. Колотова [7], В. В. Лазарєв [9; 10], П. І. Радченко [19, с.70-73], О. М. Ярошенко [23] та інші вчені. Так, на думку В. В. Лазарєва, види прогалин у праві можна класифікувати за такими критеріями: 1) за повнотою правового регулювання: а) повна відсутність норм; б) неповнота діючих норм; 2) за наявністю волі законодавця: а) воля на врегулювання відносин виявлена ("дійсні"); б) воля законодавця не виявлена ("недійсні"); 3) залежно від джерел виявлення прогалин: а) із самої системи законодавства ("іманентні"); б) із зовнішніх джерел ("трансцендентні"); 4) за часом виникнення: а) "первинні"; б) "похідні"; 5) за суб'єктивною стороною прояву волі законодавця: а) "простими"; б) "непростими"; в) "навмисні"; 6) за можливістю подолання при реалізації права: а) "подоланні"; б) "неподоланні" [9; 10]. З урахуванням особливостей правового регулювання земельних відносин необхідно звернутись до класифікації прогалин саме в земельному праві України, що дозволить виявити їх ознаки та сформулювати підходи до їх попередження, усунення чи подолання.

Юридичні прогалини в земельному праві можна класифікувати за різними критеріями, що надасть змогу визначити їх характерні риси. Залежно від суб'єктивного сприйняття суб'єктом правозастосування, прогалини в земельному праві можна поділити на: (а) реальні та (б) уявні. Реальними прогалинами є об'єктивно існуюча відсутність правової норми за потреби правового регулювання земельних відносин. Уявна прогалина буде мати місце, якщо суб'єкт правозастосування внаслідок певних суб'єктивних обставин (незнання, омана, умисне ігнорування специфіки правового регулювання) помиляється або щодо відсутності такої необхідної правової норми, або щодо необхідності саме правового впливу на певні земельні відносини. Тобто, уявна прогалина є помилкою в процесі застосування норм земельного права та не може бути ні усунена, ні заповнена шляхом застосування аналогії.

Залежно від джерел виявлення прогалин, прогалини в земельному праві можуть бути виявлені (а) із самої системи законодавства ("іманентні" за визначенням

В. В. Лазарєва) та (б) із зовнішніх джерел ("трансцендентні" за визначенням В. В. Лазарєва). На нашу думку, іманентні прогалини виявляються у процесі систематизації земельного законодавства. Як офіційна, так і неофіційна систематична (предметна) інкорпорація, а також консолідація і, особливо, кодифікація створюють підґрунтя для висновку про наявність певних груп суспільних відносин, як не врегульовані правовими нормами за наявності такої необхідності або врегульовані не в повній мірі. Зазначений вид прогалин усувається у процесі правотворення, особливо при кодифікації земельного законодавства. Трансцендентні прогалини виявляються у процесі правозастосування й можуть бути заповнені за допомогою аналогії закону або аналогії права.

Залежно від чинників, які призвели до появи прогалин у земельному праві України, можна виділити: (а) об'єктивні прогалини та (б) суб'єктивні прогалини. Об'єктивні прогалини земельно-правового регулювання наявні на момент виникнення певних земельних відносин, що потребують правового регулювання. Суб'єктивні прогалини можуть виникати у процесі застосування права судовими органами, коли скасовується незаконний нормативно-правовий акт, що тягне появу прогалини правового регулювання певних земельних відносин. Так, відповідно до ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р., суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині. Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта виявлено незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їх окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили. Резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили.

Суб'єктивна прогалина може виникнути також у результаті визнання земельних законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим неконституційними, що також тягне втрату ними чинності з моменту визнання їх неконституційними в силу вимог ст. 73 Закону України "Про Конституційний Суд України" від 16 жовтня 1996 р.

За субординацією в правовому регулюванні можна виділити: (а) прогалини матеріального земельного права (наприклад, у законодавстві не визначений правовий режим земельних ділянок, які були передані у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та не підлягали розпаюванню) та (б) прогалини процесуального земельного права (наприклад, відсутнє законодавче регулювання порядку виконання рішення суду, яким визнано переважне право особи на поновлення договору оренди земельної ділянки, у випадку відмови голови ради від підписання такого договору).

В даний час для земельного права України є характерними прогалини як матеріального, так і процесуального права. Проте практика свідчить про переважання прогалин саме процесуальних, що значно ускладнює реалізацію суб'єктивних земельних прав та законних інтересів. Зокрема, прогалини правового регулювання приватизації земельних ділянок, про які зазначають у своїх дослідженнях О. І. Заєць, Т. Г. Ковальчук [6], І. О. Костяшкін [8], П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, О. О. Погрібний та інші вчені, призводять до багаторічного процесу оформлення права власності на земельну ділянку, зростання рівня корумпованості земельних відносин, соціальної напруги, формування зневажливого ставлення до земельного законодавства внаслідок його низької ефективності тощо. Характеризується значними прогалинами й процес добровільної відмови від права на земельну ділянку відповідно до ст. 142 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. З врахуванням мораторію на відчуження земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, в практиці регулювання земельних відносин виникають питання щодо законності здійснення добровільної відмови від права власності на земельну ділянку, набуто шляхом виділення земельної частки (паю). Крім цього, як зазначає В. М. Єрмоленко, не врегульовані питання нотаріального посвідчення та державної реєстрації угод добровільної відмови від земельної ділянки сільськогосподарського призначення [3].

Досліджуючи земельно-процесуальні правовідносини, Д. В. Ковальський звертає увагу на таку процесуальну прогалину, як неврегульованість процедури розгляду міською радою спорів щодо меж земельної ділянки. З одного боку, це надає можливість більш гнучкого регулювання розгляду спорів на місцевому рівні з урахуванням локальних особливостей. З іншого боку, реалізація місцевими радами повноважень щодо розгляду цієї категорії спорів без визначеного порядку призводить до відсутності одноманітності в правозастосуванні. Тому вчений пропонує розробити типовий порядок розгляду спорів щодо меж земельних ділянок місцевими радами, а на локальному рівні ради можуть затвердити порядок, який базувався б на єдиних для всієї країни принципах і враховував локальні особливості [5, с.126-127].

В залежності від часу виникнення, прогалини в земельному праві України можуть бути: (а) первинні та (б) вторинні (похідні). Первинні прогалини виникають одночасно із прийняттям нового нормативно-правового акта. Зумовлюється це тим, що суб'єкт нормотворення об'єктивно не може передбачити всіх існуючих на момент прийняття закону чи підзаконного акта обставин, які потребували правового опосередкування. Крім цього, первинні прогалини можуть носити й суб'єктивний характер за наявності техніко-юридичних дефектів при конструюванні земельно-правових норм та розміщенні їх у нормативно-правових актах. Багатоманітність та мінливість земельних відносин завжди буде зумовлювати появу прогалин при оновленні нормативного регулювання, особливо при прийнятті законів. Насамперед

така ситуація виникає внаслідок необхідності підготовки та затвердження підзаконних нормативно-правових актів за наявності відсильних норм у земельному законі. До моменту появи підзаконного правового регулювання буде існувати первинна юридична прогалина, що потребуватиме вирішення проблеми її подолання у процесі правозастосування.

В теорії права первинні прогалини поділяють на простимі й непростимі залежно від суб'єктивної сторони прояву волі суб'єкта нормотворення, що є характерним й для теорії земельного права України. Так, простими прогалинами є випадки, коли суб'єкт нормотворення при прийнятті нового нормативно-правового акта земельного законодавства не знав і не міг знати про необхідність правового опосередкування певних земельних відносин. Якщо ж зазначений суб'єкт міг знати про наявність потреби у такому правовому регулюванні, або ж знав, але умисно залишив ці земельні відносини неврегульованими, матиме місце непроста прогалина. Так, у даний час в якості таких свідомих, непростих прогалин земельно-правового регулювання можна вважати закони про ринок земель та про земельний кадастр, із прийняттям яких пов'язується закінчення дії мораторію на відчуження земельних ділянок для товарного сільськогосподарського виробництва та земельних часток (паїв). Внаслідок ряду причин політичного, соціального, правового характеру ці закони не приймаються майже десятиліття.

Негативною рисою сучасного земельного права є наявність багаточисленних первинних прогалин, які не усуваються роками. Як зазначає В. В. Носік, проголошене у перших законах незалежної України і закріплене у Конституції України право власності Українського народу на землю не знайшло свого адекватного вираження у земельному законодавстві і подальшого розвитку у правовій системі України [16, с.1]. Зокрема, чинний ЗК України базується лише на нормах ст. 14 Основного закону держави, що ставить під сумнів його конституційність.

Можна навести й інші приклади первинних непростих прогалин земельного права. Так, у ЗК України передбачається, що порядок проведення земельних торгів, зокрема аукціонів, регулюється законом. Вже протягом десяти років Верховна Рада України не спроможна розробити та затвердити адекватний і ефективний закон, що створює постійні проблеми в практиці регулювання земельних відносин [17; 21]. Проекти, які надходять на розгляд Парламенту, зазнають нищівної критики в науковій літературі [15]. Зокрема, Р. І. Марушенко та А. М. Мірошніченко зазначають, що "ЗК України містить істотну прогалину в регулюванні відчуження земель за угодами купівлі-продажу – він не розкриває порядку проведення земельних торгів, в односторонньому встановлює, що такий порядок має визначатися законом (ч. 5 ст. 137 ЗК України). Проте абсолютно не обов'язково, щоб таким законом мав бути саме окремий закон – закон про ринок земель. Порядок проведення торгів цілком може бути врегульований безпосередньо у ЗК України, що зніме численні суперечності між положеннями проекту і Кодексом... Іншим прийнятним варіантом... може стати заміна положень ч. 5 ст. 137 ЗК України нормою, що надасть право Кабінету Міністрів України визначити порядок проведення земельних торгів своєю постановою... Обидва розглянуті варіанти заповнення прогалин у правовому регулюванні проведення земельних торгів не вимагатимуть прийняття окремого закону" [13, с.80-81]. Незважаючи на зазначені наукові пропозиції, Уряд України в 2008 році спробував усунути прогалину шляхом прийняття відповідної Постанови Кабінету Міністрів України, але така спроба була визнана неконституційною [20]. З метою

заповнення зазначеної прогалини Верховна Рада України у 2010 році доручила Уряду розробити відповідний порядок та затвердити його як підзаконний нормативно-правовий акт, що також викликає сумніви щодо його конституційності.

На суттєві первинні непростимі прогалини у сфері охорони земель звертає увагу Т. В. Лісова, відзначаючи, що "існуючі закони ("Про землеустрій", "Про охорону земель", "Про оцінку земель") не відповідають міжнародним стандартам і нормам. У розвиток зазначених законів необхідно було розробити 115 стандартів. Але сьогодні, за даними Української академії аграрних наук, прийнято тільки 11, що призводить до здійснення державного регулювання користування та охороною земель сільськогосподарського призначення без належної правової бази" [11, с.84].

Вторинні (похідні) прогалини виникають у процесі застосування нормативно-правових актів земельного законодавства, причинами чого можуть бути: (а) виникнення нових земельних відносин, які не існували на момент прийняття певного нормативно-правового акта й потребують правового регулювання; (б) поява потреби у правовому регулюванні земельних суспільних відносин, які раніше опосередковувались іншими соціальними нормами; (в) внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів із порушенням вимог нормотворчої техніки. Так, некоректне формулювання норми у новій редакції або вилучення її з тексту нормативно-правового акта породжують вторинні прогалини в земельно-правовому регулюванні. Наприклад, при викладенні в 2003 році Закону України "Про оренду землі" від 6 жовтня 1998 р. у новій редакції, в Розділі IX "Перехідні положення" було передбачено можливість переукладення договорів оренди землі після виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) відповідно до державного акта на право власності на земельну ділянку на тих самих умовах, що і раніше укладений. Невизначеність змісту поняття "переукладення договору оренди", неврегульованість порядку такого "переукладення" свідчать про наявну прогалину правового регулювання, що призводить до суперечливої практики застосування зазначеної норми судами при вирішенні земельних спорів.

В якості іншого прикладу появи вторинної прогалини земельно-правового регулювання можна навести доповнення в 2009 році підстав набуття права комунальної та державної власності на землю такою підставою, як "штучне створення земельної ділянки відповідно на території населеного пункту чи за межами населених пунктів, у тому числі з порушенням установлених правил" (п. "г-1" ч. 4 ст. 83 та п. "д" ч. 5 ст. 84 ЗК України). Зазначені зміни породили більше запитань, ніж дали на них відповіді. Так, з аналізу змісту зазначеної підстави можна зробити висновок, що навіть за умови правомірного штучного створення земельної ділянки право приватної власності виникнути не може. Тоді виникає проблема компенсації державою або територіальною громадою витрат на таке штучне створення земельної ділянки за умови правомірності дій. Крім цього, постають питання, як розуміти термін "штучне створення земельної ділянки"? Чи можна вважати земельну ділянку, утворену в результаті поділу земельної ділянки чи об'єднання кількох земельних ділянок, створеною штучно? Якщо виходити з вимог законодавства щодо проведення землевпорядних дій (ст. 56 Закону України "Про землеустрій" від 22 травня 2003 р.) та окремої реєстрації прав на створені в результаті поділу чи об'єднання земельні ділянки (ст. 21 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх об-

тяжень" від 11 лютого 2010 р.), то фактично зазначені дії із земельною ділянкою мають своїм результатом появу нової земельної ділянки як об'єкта правовідносин із іншими межами, розміром тощо, тобто "створення її штучно" в юридичному аспекті.

У теорії права В. В. Лазарєв зазначає, що прогалини можуть існувати в двох видах – у вигляді повної відсутності будь-якого правового регулювання відносин і у вигляді неповноти наявного правового регулювання [10, с.431]. В науці трудового права України О. М. Ярошенко пропонує поділяти прогалини в трудовому праві на повні й неповні. Так, повна має місце, коли є прогалина норми в цілому. Неповну ж слід охарактеризувати як відсутність якого-небудь елемента правової норми (гіпотези, диспозиції або санкції). Більше того, на думку вченого, можна припустити можливість існування прогалини не всього елемента норми права, а тільки його частини. За таких обставин важливо визначити, чи залишається працюючим той елемент норми права, що містить такий дефект [23, с.198-199]. Зазначені види прогалин притаманні й для земельного права України. Адаже значна кількість охоронних земельно-правових норм характеризується відсутністю такої складової частини як санкція, що значно знижує ефективність правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах. Так, у ст. 211 ЗК України визначено вичерпний перелік видів земельних правопорушень, за які винні особи притягаються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності. Проте в даний час ні в КпАП України, ні в КК України не передбачені такі складки адміністративних правопорушень (злочинів), як невикористання земельної ділянки за цільовим призначенням; засмічення земельної ділянки промисловими, побутовими та іншими відходами; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації про них; порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок, що виключає можливість притягнення осіб до адміністративної чи кримінальної відповідальності за зазначені види правопорушень внаслідок неможливості застосування аналогії.

За змістом В. К. Забігайло класифікує прогалини на: (а) прогалини в праві та (б) прогалини (недостатність) в необхідному правовому регулюванні. На думку вченого, прогалини в праві – це формальна неповнота законодавства, неповнота його змісту з точки зору *de lege lata*. Недостатність у сфері необхідного правового регулювання – це матеріальна неповнота діючого права, недостатність його змісту з точки зору *de lege ferende*, яка визначається досягнутим рівнем розвитку соціально-економічних відносин суспільства [2, с.62]. На нашу думку, зазначені види прогалин можуть мати місце і в сфері регулювання земельних відносин. В залежності від специфіки предмета земельно-правового регулювання, прогалини можуть бути в регулюванні відносин у сфері (а) набуття та реалізації прав на землю, (б) правової охорони земель, (в) державного та самоврядного регулювання земельних відносин тощо.

За рівнем необхідного нормативно-правового регулювання прогалини поділяються на (а) абсолютні та (б) відносні. В радянський час В. В. Петров поділяв прогалини в колгоспному праві на абсолютні прогалини – за повної відсутності норм, необхідних для регулювання відповідних відносин, і відносні – на випадок браку норм централізованих [18, с.131]. На нашу думку, зазначена класифікація зберігає актуальність і для теорії земельного права України. Так, у ст. 25 Закону України "Про сільськогосподарську кооперацію" від 17 липня 1997 р. передбачено, що у разі виходу з кооперативу фізична чи юридична особа має право на отримання

майнового паю натурою, грішми або, за бажанням, цінними паперами відповідно до його вартості на момент виходу, а земельної ділянки – в натурі (на місцевості). При цьому в Законі чітко не визначено, чи повинна бути повернута в натурі (на місцевості) та ж земельна ділянка, яка була внесена при набутті членства, чи тотожна за категорією, розміром та іншими ознаками земельна ділянка з урахуванням особливостей формування земельного масиву сільськогосподарського кооперативу. На нашу думку, зазначений аспект може бути деталізований шляхом локально-правового регулювання в статуті певного кооперативу. Згаданим вище Законом не передбачено також обов'язкового формування засновниками (членами) пайового фонду кооперативу за рахунок земельних ділянок. Тому, на думку О. В. Гафурової, у своїх статутах кооперативи мають право самостійно вирішувати це питання [1, с.13], з чим варто погодитись. Таким чином, прогалини чинного законодавства в частині регулювання правового режиму земель сільськогосподарських кооперативів є відносними, так як можуть бути усунуті шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів. Абсолютна земельно-правова прогалина характеризується повною відсутністю норм як загального, так і локального характеру. Зокрема, в даний час у земельному законодавстві не встановлені критерії визнання земельної ділянки подільною чи неподільною, за виключенням мінімальних розмірів земельних ділянок, які можуть утворюватись у результаті поділу фермерського господарства при його успадкуванні [14], не встановлено мінімальних розмірів земельних ділянок певного цільового призначення тощо, що зумовлює проблеми на практиці.

Важливе значення для класифікації прогалин земельно-правового регулювання має їх поділ на подоланні та неподоланні залежно від можливостей їх подолання у процесі реалізації норм земельного права. Так, неподоланна прогалина матиме місце за умови відсутності норм як земельного права, так і інших галузей права, які б врегулювали певні суспільні земельні відносини. Зокрема, у ст. 180 ЗК України передбачено, що зонування земель здійснюється відповідно до закону. Зазначене формулювання виключає можливість застосування норм інших галузей права до моменту врегулювання зазначених питань у спеціальному земельному законі. Подолання прогалина характеризується відсутністю норм земельного права, що в той же час не виключає можливості застосування норм інших галузей права, які регулюють подібні відносини (цивільного, екологічного, конституційного тощо). Так, у земельному законодавстві відсутні норми, які б встановлювали особливості земельної право- і дієздатності. В даному випадку вчені звертають увагу на можливість та доцільність застосування відповідних норм цивільного права [12; 22]. В чинному ЗК України не врегульовано особливості трансформації земельних прав у випадку реорганізації юридичних осіб. На нашу думку, в даному випадку також можуть бути застосовані відповідні норми не лише ЦК України, але й ГК України [4, с.62-63].

Зазначений вище поділ земельно-правових прогалин на подоланні та неподоланні матиме важливе значення при вирішенні питання щодо їх заповнення. Так, на відміну від подоланих, неподоланні прогалини в земельному праві не можуть бути заповнені шляхом застосування ні аналогії права, ні аналогії закону. Єдиним шляхом ліквідації зазначеного дефекту правового регулювання земельних відносин є їх усунення у процесі номотворення. Подоланні прогалини можуть як усуватись, так і долатись в процесі реалізації права шляхом їх заповнення за допомогою аналогії. Залежно

від способу їх заповнення подоланні прогалини можуть бути класифіковані на прогалини земельного права, які заповнюються (а) шляхом застосування аналогії закону та (б) шляхом застосування аналогії права.

Таким чином, важливим засобом вивчення специфіки правової природи прогалин земельно-правового регулювання є їх класифікація, яка може бути проведена за такими критеріями: 1) залежно від суб'єктивного сприйняття суб'єктом правозастосування – реальні та уявні; 2) залежно від джерел виявлення прогалин – іманентні та трансцендентні; 3) залежно від чинників, які призвели до появи прогалин у земельному праві, – об'єктивні та суб'єктивні; 4) за субординацію в правовому регулюванні – прогалини матеріального земельного права та прогалини процесуального земельного права; 5) в залежності від часу виникнення – первинні (прості й непрості) та вторинні (похідні); 6) залежно від повноти правового регулювання – повні та неповні; 7) в залежності від специфіки предмета земельно-правового регулювання – у врегулюванні відносин у сфері набуття та реалізації прав на землю, правової охорони земель, державного та самоврядного регулювання земельних відносин тощо; 8) залежно від рівня необхідного нормативно-правового регулювання – абсолютні та відносні; 9) залежно від можливостей їх подолання у процесі реалізації норм земельного права – подоланні (шляхом застосування аналогії закону або шляхом застосування аналогії права) та неподоланні. Визначення виду земельно-правової прогалини сприятиме вірному обранню способів її усунення чи подолання, що сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання земельних відносин та рівня гарантованості прав та інтересів суб'єктів земельного права.

1. Гафурова О. В. Права та обов'язки членів сільськогосподарських виробничих кооперативів. Автореф. дис. к.ю.н. 12.00.06 / О. В. Гафурова. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – 20 с. 2. Забигаєло В. К. Проблема "пробелов в праві" (к критике буржуазных теорий) / Владимир Константинович Забигаєло. – К. : Наукова думка, 1974. – 134 с. 3. Єрмоленко В. М. Правові проблеми добровільної відмови від земельної ділянки сільськогосподарського призначення / В. М. Єрмоленко // Підприємство, господарство і право. – 2010. – № 7. – С. 116-119. 4. Коваленко Т. О. Проблеми набуття права власності на землю суб'єктами аграрного підприємництва / Т. О. Коваленко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 8. – С. 54-67. 5. Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини : монографія / Д. В. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 176 с. 6. Ковальчук Т. Г. Новели земельного законодавства щодо порядку набуття права власності на земельні ділянки в порядку приватизації та проблеми його реалізації / Т. Г. Ковальчук // Збірник наукових праць за результатами Міжнародної науково-практичної конференції "Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні" (м. Хмельницький, 14-15 травня 2010 р.). – Хм. : Вид-во Хмельн. ун-ту управління та права, 2010. – С. 17-22. 7. Колотова О. В. Види прогалин у праві / О. В. Колотова // Держава і право. – 2008. – Вип. 41. – С. 86-91. 8. Костяшкін І. О. До питання приватизації земель в Україні / І. О. Костяшкін // Збірник наукових праць за результатами Міжнародної науково-практичної конференції "Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні" (м. Хмельницький, 14-15 травня 2010 р.). – Хм. : Вид-во Хмельн. ун-ту управління та права, 2010. – С. 22-25. 9. Лазарев В. В. О видах пробелов в праве / В. В. Лазарев // Правоведение. – 1969. – № 6. – С. 30-37. 10. Лазарев В. В. Пробелы в праве и их восполнение / В. В. Лазарев // Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / под ред. В. С. Нерсесянца. – М. : НОРМА, 2002. – С. 429-441. 11. Лісова Т. В. Деякі проблеми правового регулювання земельних відносин у сфері державного управління щодо використання її охорони земель / Т. В. Лісова // Проблеми законності. – 2008. – Вип. 93. – С. 83-88. 12. Луначенко А. В. Правове становище громадян України як суб'єктів права власності на землю / А. В. Луначенко // Юридичний вісник. – 2001. – № 1. – С. 114-118. 13. Марусенко Р., Мірошніченко А. Урядовий проект Закону України "Про ринок земель" : за чи проти? / Р. Марусенко, А. Мірошніченко // Юридична Україна. – 2008. – № 6. – С. 79-84. 14. Мінімальні розміри земельних ділянок, які утворюються в результаті поділу земельної ділянки фермерського господарства, що успадковується, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1908 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2682. 15. Мірошніченко А. М. Земельні аукціони в Україні : існуюче

правове регулювання та перспективи його вдосконалення / А. М. Мірошниченко // Українське комерційне право. – 2010. – № 10. – С. 38-46. 16. Носік В. В. Проблеми здійснення права власності на землю Українського народу / В. В. Носік. – Автореферат дис. докт. юрид. наук ... 12.00.06. – К. : Київський національний університет ім. Т. Шевченка, 2007. – 34 с. 17. Носік В. В. Земельні торги: поняття і юридична природа / В. В. Носік // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2002. – Вип. 3. – С. 113-122. 18. Петров В. В. Проблемы социалистической законности в судебной практике по гражданским колхозным делам / В. В. Петров // Вопросы социалистической законности в деятельности административных и хозяйственных органов : сб. науч. трудов. – Казань, 1968. – С. 129-135. 19. Радченко П. И. Проблемы в гражданском процессуальном праве и способы их преодоления / П. И. Радченко // Проблемы законности. – 2002. – Вип. 55. – С. 69-76.

20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів" (справа про земельні аукціони) від 11 листопада 2008 р. № 1-46/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 89. – 2993. 21. Тарасюк В. М. Правова природа земельного аукціону / В. М. Тарасюк // Держава і право. – 2008. – Вип. 39. – С. 472-477. 22. Яніцький В. Земельна правоздатність громадян / В. Яніцький // Право України. – 2006. – № 11. – С. 98-100. 23. Ярошенко О. Види прогалін у трудовому праві та перспективи реформування законодавства про працю / О. Ярошенко // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 1 (52). – С. 192-199.

Надійшла до редколегії 17.05.11

О. Совгиря, канд. юрид. наук

## ПРОЦЕДУРА ПРИЙНЯТТЯ АКТІВ УРЯДУ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

*У статті з позицій конституційного права, тобто з акцентом на участі у цій процедурі вищих органів державної влади, досліджується процедура прийняття актів Кабінету Міністрів України, що включає стадії підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, їх безпосереднього прийняття, оприлюднення та набрання ними чинності.*

*Ключові слова: Уряд, акти Уряду, процедура прийняття актів Уряду.*

*В статье с позиций конституционного права, то есть с акцентом на участии в этой процедуре высших органов государственной власти, исследуется процедура принятия актов Кабинета Министров Украины, включающая стадии подготовки проектов актов Кабинета Министров Украины, их непосредственного принятия, обнародования и вступления их в силу.*

*Ключевые слова: Правительство, акты Правительства, процедура принятия актов Правительства.*

*The article seeks to provide an understanding of procedure for adoption of acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine from the perspective of constitutional law, that is to say with particular emphasis on participation of higher authorities in the mentioned procedure. The article is also dedicated to critical study of the stage of the preparation of draft acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine as well as their adoption, promulgation and enactment.*

*Keywords: Government, acts of Government, the procedure for the adoption of the acts of Government.*

Процедура прийняття актів Кабінету Міністрів України з позицій конституційного права має досліджуватися із акцентом на аспекті участі у цій процедурі вищих органів державної влади.

Процедура прийняття актів Уряду включає наступні стадії.

І Стадія підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України.

Характеризуючи зазначену стадію, у першу чергу, слід звернути увагу на коло суб'єктів-ініціаторів проекту акту Кабінету Міністрів України.

Стаття 51 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" встановлює, що право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Ініціювати підготовку та прийняття актів Кабінету Міністрів України, згідно із Законом, може також Президент України. Однак на сьогодні процедурно реалізація такої ініціативи є не регламентованою.

Відповідно до параграфу 59 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 08.07.2009 р. № 712, зі змінами, суб'єктами внесення проектів актів Кабінету Міністрів, крім названих у Законі, є керівники державних органів, якщо згідно із законами окремі питання діяльності таких органів регулюються актами Кабінету Міністрів.

Відповідно до частини 5 статті 51 закону України "Про Кабінет Міністрів України" до підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України можуть залучатися народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою, а частина 7 параграфу 43 Регламенту Кабінету Міністрів України додає до цього переліку представників об'єднань громадян.

Таким чином, фізичні особи (тобто "пересічні громадяни") відсутні у переліку суб'єктів, що безпосередньо можуть ініціювати внесення проекту акту Уряду чи вступити із ініціативою його прийняття. Вважаємо, що такий стан законодавчого врегулювання зазначеного

питання не можна оцінити позитивно, зокрема, з позицій дії принципу відкритості діяльності Уряду.

У літературі з цього приводу відмічається, що практична реалізація громадянами права на звернення до Кабінету Міністрів зі своїми нормотворчими пропозиціями можлива безпосередньо на підставі норм Конституції України, які є нормами прямої дії, а також на основі норм Закону "Про звернення громадян". Однак і Регламент Кабінету Міністрів України повинен максимально чітко відобразити процедуру звернення громадян з пропозиціями прийняти той чи інший урядовий акт, адже цей документ є спеціальним нормативно-правовим актом у сфері регулювання взаємовідносин між Кабінетом Міністрів і громадськістю щодо прийняття урядових рішень [6, с. 29]. Вважаємо таку позицію цілком слушною.

Слід також звернути увагу на термінологічну відмінність у формулюванні одного і того ж права за Законом України "Про Кабінет Міністрів України", в якому йдеться про "право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України", та за Регламентом, де говориться про "внесення проектів актів Кабінету Міністрів". Звичайно, що зазначена термінологія потребує уніфікації.

Відповідно до частини 6 статті 51 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" проекти актів Кабінету Міністрів України, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян України, підлягають попередньому оприлюдненню в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Параграф 53 Регламенту Кабінету Міністрів встановлює, що головний розробник організовує громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, у тому числі організацій недержавної форми власності.

Завданням інформування громадян про підготовку проекту урядового акта є доведення до їх відома інформації про останній з тим, щоб прискорити виявлення