

УДК 349.41(477)

І. І. Каракаш, В. Д. Сидор

ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Сучасний рівень розвитку земельних відносин в Україні вимагає вдосконалення якості земельного законодавства. Проте вирішення цього завдання неможливе без визнання його стратегічним пріоритетом державної земельної політики. Держава потребує стабільного, несуперечливого, ефективного земельного законодавства, яке стане основою успішного соціально-економічного і політичного розвитку України.

Земельне законодавство як специфічний інструмент правового регулювання значно впливає на обрання засобів і методів, що використовуються в процесі регулювання земельних відносин. У правовій державі здійснення законодавчої діяльності передбачає досягнення відповідності правомірності і законодоцільності, коли нормативно-правові акти, що приймаються від імені всього державно організованого суспільства, в обов'язковому порядку враховують інтереси кожного індивіда і реалізуються всіма суб'єктами земельних правовідносин і, в першу чергу, самою державою. Оскільки правознавство в цілому покликане допомагати законодавцеві в розробці наукових основ управління суспільством і науково обґрунтованих рекомендацій, направлених на вдосконалення цього управління, можна стверджувати, що завданням юридичної науки є надання допомоги законодавцеві в розробці і прийнятті правових норм. Сучасне земельне законодавство розвивається досить інтенсивно і наука земельного права повинна прагнути сприяти цьому процесу, вирішуючи поточні і перспективні проблеми вдосконалення земельного законодавства.

Проблеми, пов'язані з аналізом якісного рівня законодавства, структури і динаміки його розвитку, традиційно привертають увагу науковців. При цьому важливо відзначити, що проблеми якості законодавства вивчаються і як елемент загальної теорії форм права, і як самостійний розділ юридичного знання, і в аспекті галузевих юридичних наук. В науці земельного права України проблеми вдосконалення земельного законодавства досліджувалися такими вченими-правознавцями, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, В. К. Гуревський, А. П. Гетьман, І. І. Каракаш, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін. Проте досі якісний рівень земельного законодавства як цілісне явище не вивчався в рамках окремої наукової роботи.

Завданням даної публікації є визначення напрямків забезпечення ефективності, цілісності й узгодженості земельного законодавства України, що може бути досягнуто шляхом підвищення якісного рівня законів, які складають його систему.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що дослідження якісного рівня земельного законодавства перебуває в рамках сучас-

ного пізнання в науці земельного права на етапі становлення і обґрунтування наукової і практичної необхідності. Методологічне значення окреслення шляхів підвищення якісного рівня земельного законодавства України полягає в озброєнні законодавця науково обґрунтованими рекомендаціями щодо створення дієвих і ефективних нормативно-правових актів, направлених на регулювання земельних відносин.

Земельне законодавство покликано забезпечити комплексний підхід до правового регулювання суспільних земельних відносин, реалізувати права громадян на землю. Створення і обґрунтування шляхів підвищення якісного рівня земельного законодавства неможливе без взаємного проникнення і пізнавальної взаємодії різнорівневих наукових концепцій суміжних галузей наукового знання: загальної теорії права, теорії закону, теорії ефективності законодавства. Сьогодні необхідно упорядкувати накопичений наукою земельного права емпіричний матеріал про напрямки підвищення якісного рівня земельного законодавства.

Головним спеціалізованим актом земельного законодавства є Земельний кодекс України. Ухвалення чинного Земельного кодексу 25 жовтня 2001 року відображало, як зазначає П. Ф. Кулинич, еволюцію соціально-економічного та політико-правового розвитку держави і суспільства [1, 310]. Попередня кодифікація земельного законодавства не відповідала тенденціям розвитку регулювання земельних відносин. У зв'язку з цим Ю. С. Шемшученко виділяв три групи проблем, які у той час постали перед науковцями і практиками: методологічна недосконалість Земельного кодексу як акта прямої дії, яким передбачалося прийняття цілої низки законодавчих актів на його розвиток; розробка системи організаційних заходів, які мали здійснюватися підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та підпорядкування, спрямованих на реалізацію норм Земельного кодексу; формування нової парадигми науки земельного права [2, 43].

Пізніше проявилися наявні правові прорахунки [3, 98] та конструктивні недоліки ряду інститутів земельного законодавства. Зокрема, спостерігається певна декодифікація, що розглядається Є. А. Гетьман як процес, відповідно до якого нормативно-правові акти на зразок законів, що прийняті після відповідного кодифікаційного закону без урахування принципових положень останнього і без внесення до нього певних змін, по-новому регулюють суспільні відносини. Декодифікація має негативний характер, оскільки замінює всі принципові положення, які були розроблені і враховані кодифікацією [4, 14].

Швидкі темпи соціально-економічних перетворень обумовлюють динамізм нормативного регулювання земельних відносин, врахування їх багатоманітності і специфіки. Прийняття Земельного кодексу України не призупинило процесів кодифікації земельного законодавства. Як зазначає В. І. Андрейцев, кодекс більшою мірою схематизував форму законодавчого акта, але, як правило, далі узагальнень та набору бланкетних норм так і не пішов, оскільки далася взнаки не зовсім виважена доктрина механізму правового регулювання земельних правовідносин, він не став навіть логічним продовженням у правовому регулю-

ванні тих новацій, які були запроваджені попереднім ЗК України. Це не випадково призвело до суперечностей великої частини його правових норм, відмови від деяких правових інститутів, підінститутів земельного права [5, 422].

У чинному Земельному кодексі не враховані висловлені в науковій літературі думки щодо потреби застосування нових методологічних підходів до розроблення системи земельного законодавства, які мають базуватися на нормах Конституції України. Через невідповідність Земельного кодексу Основному Закону держави ускладнюється системний підхід до розроблення і прийняття вітчизняного земельного законодавства [6, 424].

Визнаючи той факт, що земельне законодавство є результатом діяльності суверена, тобто держави, необхідно одночасно враховувати природу даного явища як елементу правової системи, як форми зовнішнього вираження земельного права. У зв'язку з цим, в основі аналізу якості земельного законодавства повинні лежати явища, що відносяться до різних рівнів правової системи. При цьому неможливо створити вичерпний перелік чинників, що чинять непрямий, не функціональний вплив на земельне законодавство. Особливості вітчизняної правової системи, що впливають на земельне законодавство, полягають в тому, що діє принцип множинності джерел земельного права при провідній ролі закону; право в значній мірі залежить від державної земельної політики; правовий нігілізм характерний для всіх сфер суспільства.

Погоджуємось з Т. О. Коваленко з приводу того, що Земельному кодексу повинна бути притаманна організаційна цінність, тому що як кодифікований акт він має закладати підвалини розвитку національної системи земельного законодавства. Земельний кодекс покликаний відігравати інтегруючу роль у земельному законодавстві. У ньому формулюються основні земельно-правові поняття, встановлюються принципи правового регулювання земельних відносин, визначається правовий режим земель різних категорій та правовий статус суб'єктів земельних правовідносин, встановлюються гарантії їх прав тощо. ЗК як результат процесу систематизації земельного законодавства має бути стабільним, що сприяє формуванню стійкої практики регулювання земельних відносин, підвищує гарантованість прав на землю різних суб'єктів, забезпечує ефективність земельно-правового регулювання [7, 52].

Одним з найважливіших завдань законотворчості в галузі використання та охорони земель є ухвалення законів високої правової якості. Проте сьогодні кількісні параметри земельної законотворчості преважують над якісними. В основі оновлення земельного законодавства повинні бути якісні закони, тому потрібне наукове забезпечення законотворчості в галузі земельного законодавства. Проблема забезпечення правової якості законів безпосередньо пов'язана із завданням забезпечення надійної правової захищеності особи у галузі земельних відносин. Різноманітні дефекти в земельному законодавстві знижують його ефективність і провокують правозастосовні помилки, які часто виражаються в порушеннях земельних прав громадян.

Якість земельного законодавства являє собою стійку сукупність якостей, інструментально-правових і техніко-юридичних властивостей окремих законів,

що в сукупності створює передумови ефективності земельного законодавства відповідно до його мети і завдань. Якісний рівень земельного законодавства можна визначити внаслідок аналізу ступеня додержання законодавцем вимог юридичної техніки при створенні актів земельного законодавства; забезпечення учасників земельних відносин правовими засобами захисту земельних прав; закріплення механізму реалізації приписів земельного законодавства; якості законодавчої регламентації юрисдикційних правових засобів.

Інструментально-правова якість законів є самостійним видом їх правової якості. Воно є стійкою сукупністю правових властивостей законів, яка характеризує повноту, несуперечність і точність регламентації в них операційних правових засобів з метою ефективного досягнення певних правових завдань.

Техніко-юридична якість законів — це стала сукупність правових властивостей цих законів, що характеризує ступінь їх відповідності виробленим наукою і законотворчою практикою правилам і прийомам законодавчої техніки. При оцінці техніко-юридичної якості законів аналізу підлягають: якість структуризації законів; якість використання логічних засобів при викладі текстів законів; якість використання мовних засобів при викладі текстів законів [8, 7].

У даний час на перший план виступає завдання якісної підготовки проектів нових нормативно-правових актів земельного законодавства. Адже те, наскільки ефективно прийнятий нормативно-правовий акт впливатиме на впорядкування і розвиток суспільних відносин, передусім залежить від якісних характеристик змісту його конкретних положень, процес формулювання яких відбувається переважно в ході розробки проекту нормативно-правового акта.

До основних критеріїв якості проектів нормативно-правових актів С. Л. Лисенков відносить: відповідність положень проекту положенням Конституції України та нормативно-правових актів вищої юридичної сили; відповідність положень проекту вимогам міжнародно-правових актів, що ратифіковані Україною; недопустимість обмеження чи порушення положеннями проекту законних прав людини і громадянина; відповідність положень проекту завданням і меті, на досягнення якої він спрямований; відсутність колізій між положеннями проекту і чинних нормативно-правових актів рівної з ним юридичної сили; відповідність юридичної форми значенню суспільних відносин, на врегулювання яких проект спрямований; передбачення реального механізму юридичного забезпечення ефективної дії новостворюваного нормативного акта [9, 70–71].

Висновки. Підсумовуючи проведені дослідження слід зазначити, що законодавче регулювання земельних відносин є найважливішим (але не єдиним) важелем вирішення земельних проблем і одночасно одним з найважливіших чинників правової дійсності України, вирішальним моментом її правового поля. Забезпечення цілісності й узгодженості земельного законодавства може бути досягнуто удосконаленням чинних законів, виявленням і заповненням прогалин в чинному земельному законодавстві, розробкою рекомендацій з подальшого розвитку земельного законодавства, пошуком шляхів оптимізації земельного законодавства і приведення його у відповідність до Конституції України.

Високий рівень якості земельного законодавства має забезпечуватися наявністю ряду чинників, які можна умовно розділити на матеріальні і спеціально-юридичні. До матеріальних чинників слід віднести сталість соціально-економічних і державно-політичних взаємозв'язків, своєчасне законодавче реагування на важливі процеси з урахуванням перспектив їх розвитку, об'єктивність і обґрунтованість перетворень у галузі земельних відносин, прогнозування необхідності їх юридичного опосередкування у майбутньому. Спеціально-юридичні чинники включають в себе відповідність земельного законодавства Конституції України, видання підзаконних нормативно-правових актів на основі прийнятих законів та спрямованих на виконання їх положень, досконалість законодавчої техніки, юридично усвідомлене використання прийнятого нормативно-правового акта тощо.

Суперечливі тенденції в економічній, політичній та ідеологічній сферах життя нашого суспільства не могли не знайти свого відображення в земельному законодавстві, що є універсальною системою нормативного регулювання земельних відносин. Суперечності між правовими приписами пронизують сьогодні всю систему земельного законодавства України. У його структурі виразно простежується ряд негативних тенденцій — зайва множинність актів при регулюванні одних земельних відносин і водночас їх недостатність при регулюванні інших земельних відносин, незбалансованість законодавчого процесу, численні порушення процедури прийняття законів і правил законодавчої техніки.

Закон завжди вважався найбільш стабільною і консервативною формою правового регулювання суспільних відносин через складну, детально формалізовану процедуру його прийняття та внесення змін. Проте якісним елементом сучасної земельної правотворчості, зокрема законотворчості, є внесення великої кількості змін і доповнень до нормативно-правових актів. За період незалежності України було прийнято близько 70 земельних законів, більше десятка з яких вже втратили юридичну силу, а майже 40 є законами про внесення змін до законів та Земельного кодексу України. Ця обставина створює складності у процесі правозастосування. Підвищення якісного рівня земельного законодавства вимагає регулярного проведення аналізу законодавчого регулювання земельних відносин, узагальнення накопиченого позитивного і негативного досвіду, розгляду типових помилок і розробки заходів по забезпеченню відповідності законів і підзаконних актів Конституції України.

Література

1. Кулинич П. Ф. Земельні кодекси України у ХХ столітті: еволюція політичних концепцій та законодавчих ідей // *Правова держава*. К., 2003. С. 310.
2. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України // *Концепція розвитку законодавства України: матеріали наук.-практ. конф. (Київ, травень 1996 року) / Ін-т законодавства Верховної Ради України; [редкол.: В. Ф. Опришко (голова) та ін.]*. — К., 1996. С. 42–44.
3. Караваш І. І. Політико-правові прорахунки сучасної земельної реформи в Україні та шляхи їх подолання // *Визначальні тенденції генезису державності і права: матеріали міжпар. наук.-практ. конф.: зб. наук. пр.* — Миколаїв: Іліоп, 2007. — С. 96–99.
4. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: автореф. дис. ...

- канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є. А. Гетьман ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2010. — 20 с.
5. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України. Актуальні проблеми практичної теорії : монографія / В. І. Андрейцев. — К. : Знання, 2005. — 445 с.
 6. Мілімко Л. В. Правове регулювання відносин права власності на землю та землекористування в Україні // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. — Вип. 36. — С. 423–428.
 7. Коваленко Т. О. Земельний кодекс як правова цінність: ab actu ad potentiam // Вісник Міністерства юстиції України. — 2011. — № 1. — С. 50–57.
 8. Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях: теоретические и прикладные проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Игнатенко. — Екатеринбург, 1999. — 36 с.
 9. Лисенков С. Л. Про критерії визначення якості проєктів нормативно-правових актів // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ. конф., листопад 1997 року / Ін-т законодавства Верховної Ради України ; [редкол.: В. Ф. Опришко (голова) та ін.]. — К., 1997. — С. 69–72.

Анотація

Каракаш І. І., Сидор В. Д. Проблеми підвищення якості земельного законодавства України. Стаття.

Стаття присвячена аналізу сучасного стану і перспектив розвитку земельного законодавства України. Обґрунтовується думка про те, що підвищення якісного рівня земельного законодавства вимагає регулярного проведення аналізу законодавчого регулювання земельних відносин, узагальнення накопиченого позитивного і негативного досвіду, розгляду типових помилок і розробки заходів по забезпеченню відповідності законів і підзаконних актів Конституції України.

Ключові слова: земельне право, якість закону, земельне законодавство, правове регулювання земельних відносин, удосконалення земельного законодавства.

Анотация

Каракаш И. И., Сидор В. Д. Проблемы повышения качества земельного законодательства Украины. — Статья.

Статья посвящена анализу современного состояния и перспектив развития земельного законодательства Украины. Обосновывается мысль о том, что повышение качественного уровня земельного законодательства требует регулярного проведения анализа законодательного регулирования земельных отношений, обобщения накопленного позитивного и негативного опыта, рассмотрения типичных ошибок и разработки мероприятий по обеспечению соответствия законов и подзаконных актов Конституции Украины.

Ключевые слова: земельное право, качество закона, земельное законодательство, правовое регулирование земельных отношений, усовершенствование земельного законодательства.

Summary

Karakash I., Sydor V. Problems of improving the quality of the land legislation of Ukraine. — Article.

The article is devoted the analysis of the modern state and prospects of development of the land legislation of Ukraine. An idea that the increase of high-quality level of the land legislation requires the regular leadthrough of analysis of the legislative adjusting of the land relations, generalization of the accumulated positive and negative experience, consideration of typical errors and development of measures, on providing of accordance of laws and acts of Constitution of Ukraine is grounded.

Keywords: land law, quality of law, land legislation, legal adjusting of the land relations, and improvement of the land legislation.