

Keywords: rights to natural resources, ownership of natural resources, natural law, natural resource easements.

Сидор В. Д.

ЗЕМЕЛЬНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ ЯК ОСНОВНИЙ АКТ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

УДК 349.41

Постановка проблеми. Земельне питання в Україні є споконвічним, а його загострення приходить в роки змін, реформ і революцій. Ставлення до землі в нашій країні є віддзеркаленням самосвідомості народу. Земля сьогодні розглядається, на жаль, лише як економічний ресурс, як вирішальний фактор стабілізації економіки, проведення реформ. Земельне питання, особливо в частині відносин власності на землю, має політичний характер, і його вирішення є вагомим аргументом в боротьбі за владу, оскільки від нього залежить підтримка потенційного виборця. Саме тому земельне питання є невід'ємною частиною, і навіть основою національної ідеї об'єднання. Від введення земель в ринковий обіг залежить рівень інвестування національної економіки. Тому Земельний кодекс України як правове явище, як надбудова, є суб'єктивним і концентрованим виразом економіки, явища базисного і об'єктивного. Ряд проблем, що виникли після прийняття Земельного кодексу України, вимагають серйозного теоретичного осмислення, оскільки без застосування норм цього центрального акту земельного законодавства неможливо регулювати земельні відносини.

Аналіз останніх наукових досліджень. В науці земельного права дослідженню положень Земельного кодексу України присвячено праці таких вчених в галузі земельного, аграрного та екологічного права, В.І.Андрейцев, Г.І.Балюк, Ю.О.Вовк, А.П.Гетьман, П.Ф.Кулинич, В.Л.Мунтян, В.В.Носік, О.О.Погрібний, В.І.Семчик, Н.І.Титова, В.І.Федорович, Ю.С.Шемшученко, М.В.Шульга, В.З.Янчук та ін. Проте з урахуванням нового підходу до врегулювання земельних відносин, світового досвіду та вимог стосовно адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу вважаємо, що дана проблема потребує ретельного вивчення.

Завданням даної публікації є визначення місця і ролі Земельного кодексу України в системі земельного законодавства, дослідження його позитивних і негативних аспектів з метою подальшого вдосконалення вітчизняного земельного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що роки проведення реформ в Україні підтвердили значущість питань про землю і нормативного регулювання в цій сфері. Проблеми земельного законодавства багатогранні і різноманітні, мають різні сфери дослідження. Тому аналізу теоретико-методологічних основ осмислення проблем земельного законодавства варто розпочати з дослідження основних нормативно-правових актів, які формують його.

На чолі системи земельного законодавства знаходиться Земельний кодекс України, що заклав основи правового регулювання земельних відносин. З прийняттям 25 жовтня 2001 року Земельного кодексу України був закладений один з наріжних каменів у фундамент правової системи, покликаний забезпечити регулювання суспільних відносин в умовах функціонування в Україні ринкової економіки [1, С. 310].

Земельний кодекс сприяв вирішенню ключових питань забезпечення права земельної власності у вигляді вільної купівлі-продажу земель (крім земель сільськогосподарського призначення), сприяв формуванню земельного ринку, а також розвитку економічних стимулів, що дозволяють залучити додаткові джерела грошових надходжень в сільськогосподарське виробництво і за рахунок цього підвищити його ефективність і захистити землю від деградації. З практичної точки зору Земельний кодекс заповнив правовий вакуум у регулюванні земельних відносин.

Завданням Земельного кодексу України як основного акту земельного законодавства, відповідно до ч. 2 ст. 4 є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель [2].

Земельний кодекс України, як зазначає В.І. Семчик, передбачив систему надійних заходів забезпечення права громадян, юридичних осіб і держави на землю, а також механізм забезпечення цільового і раціонального використання та охорони земель [3, С. 58].

Не дивлячись на свій невеликий обсяг – всього 212 статей – Земельний кодекс України включає різні правові інститути, які знайшли своє відображення і розвиток в законах і підзаконних нормативно-правових актах. Земельний кодекс України регулює відносини в галузі використання та охорони дев'яти категорій земель, передбачених ч. 1 ст. 19. Відносно кожної категорії застосовується своє правове регулювання з урахуванням особливостей об'єктів, суб'єктів, режиму і умов землекористування.

До таких об'єктів законодавець відніс землю як: природний ресурс, який поряд з іншими природними ресурсами є об'єктом охорони навколишнього природного середовища від забруднення, виснаження, деградації, псування, знищення та іншого негативного впливу господарської або іншої діяльності; основний засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві; просторового-операційний базис для розміщення різноманітних об'єктів. Пріоритет земельного законодавства при здійсненні суб'єктами цивільних прав впливає з ч. 7 ст. 41 Конституції України, якою закріплено, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі [4]. Отже, використання земель повинне здійснюватися способами, що забезпечують збереження екологічних систем, здатність землі бути засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві, плацдармом для здійснення господарської та інших видів діяльності.

Актуальними правовими інститутами земельного законодавства для забезпечення умов виконання і захисту прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, формування і охорони об'єктів земельних праввідносин, визначення земельно-ресурсного потенціалу держави, територіальних громад, є моніторинг, контроль, землеустрій, кадастр, оцінка. Названі правові інститути продовжують розвиватися в процесі вдосконалення земельного законодавства, суспільних, економічних та інших відносин, а також впровадження технічних засобів фіксації (аерокосмічні зйомки, дистанційне зондування тощо). Статус отриманих результатів використання технічних засобів підлягає правовому закріпленню і регулюванню.

Згадуючи процес розробки проекту Земельного кодексу України, цього надзвичайно важливого законодавчого акту, не можна не відзначити, що робота над ним проходила в першу чергу в гострих політичних дискусіях, що стосуються в основному права приватної власності і продажу земель сільськогосподарського призначення. При цьому недостатньо приділялося уваги саме правовим проблемам регулювання земельних відносин в сучасний період, що, на жаль, вплинуло на юридичну якість цього законодавчого акту.

В процесі підготовки Земельного кодексу України, знайшла свою реалізацію прогностична функція права, визнана в теорії, але не прийнята практикою і тому рідко застосована в процесі законотворення. Відомо, що право – регулятор суспільних відносин, спеціальний і специфічний інструментарій їх впорядкування. Прогностична функція права полягає у здатності і можливості права не лише впорядковувати вже існуючі сус-

пільні відносини, але і прогнозувати, ініціювати зародження або розвиток нових відносин між людьми. Частина земельні суспільних відносин на момент прийняття Земельного кодексу України як раз можна було віднести до таких відносин, що лише зароджувалися або перебували на стадії становлення [5, С. 144].

За радикальністю основного змісту Земельного кодексу, багатьма його загальними і спеціальними новелами можна стверджувати, що він характеризує новий етап у розвитку земельного, а також і екологічного законодавства. До позитивних ознак кодексу Н.І. Титова віднесла: перемогу земельно-правої концепції земельної власності, глибоку екологізацію земельно-правових норм, закріплення принципів земельного законодавства тощо [6, С. 70-71]. Важливою особливістю Земельного кодексу, як підкреслює П.Ф. Кулинич, є те, що він закріплює принцип пріоритету не адміністративно-обмежувальних, а економічних, ринкових факторів у визначенні розмірів земельних ділянок для здійснення виробничої діяльності. Кодекс дозволив вітчизняним і іноземним підприємцям набувати за плату у приватну власність таку кількість несільськогосподарської землі, яку вони вважатимуть доцільною з точки зору планів їх виробничої діяльності [1, С. 320].

До позитивних ознак Земельного кодексу України Н.І. Титова також відносить визнання пріоритетності правового режиму земель сільськогосподарського призначення, юридичне визнання ґрунтів об'єктом особливої охорони, введення низки нових правових інститутів: земельного сервітуту, обмеження прав на землю, гарантій прав на землю, консервації земель, моніторингу земель, економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель тощо [7, С. 389].

У Земельному кодексі був закріплений принцип пріоритету ринкового розподілу земельних ділянок на підставі цивільних правочинів: купівлі-продажу, міни, дарування, передачі у спадщину, оренду і заставу. Адміністративний розподіл земельних ділянок, тобто розподіл за рішенням органів влади на підставі адміністративно-правових рішень остаточно втратив домінуюче становище [1, С. 321].

Негативними аспектами є недостатня виваженість і чіткість системи Земельного кодексу та непослідовність стосовно об'єму, глибини і конкретності викладу змісту норм різних розділів і глав [6, С. 74-75]. Чітким епіцентром Земельного кодексу мали б бути земельні права громадян України. Про них розкидано і неповно говориться в Земельному кодексі, тоді як цьому питанню слід було б присвятити окремий розділ або хоч окрему главу Земельного кодексу. Права всіх власників земельних ділянок зосереджено в ст. 90. Але, по-перше, права різних категорій

власників, а саме – громадян, юридичних осіб, територіальних громад, держави – є істотно різними, а отже, їх слід було регламентувати окремо, а, по-друге, окрім перелічених у ст. 90 прав стосовно громадян, є ще й багато інших прав [7, С. 390].

Слід зазначити, що формування земельного законодавства все ще далеке від завершення. З 1990 р. парламент ухвалив низку законів, більшість положень яких уже змінені чи доповнені, або не отримали деталізації в підзаконних нормативно-правових актах, або були скасовані. Через внутрішні колізії законодавства, правовому середовищу земельних відносин часто бракує визначеності. Крім того, скасовані або змінені правові режими фактично продовжують застосовуватися. Складність положень ключового закону – Земельного кодексу України, зокрема щодо управління землями державної власності, є вражаючою і перешкоджає ефективному управлінню цими землями. Одні аспекти розпорядження земельними ресурсами отримали деталізоване регулювання, тоді як інші страждають від його недостатності або нечіткості. Наприклад, процедура надання ділянок у постійне користування є недостатньо визначеною, процедури передачі в оренду та продажу земель державної форми власності отримали нечітке регулювання, відповідні правові акти містять перехресні посилання або відсилки до ще не існуючих законів. Багато норм Земельного кодексу України можуть бути замінені підзаконними нормативно-правовими актами або внутрішніми положеннями відповідних органів державної влади. «Надрегулювання», на думку А.Д. Юрченка, є головною причиною того, що до Земельного кодексу України з моменту його ухвалення неодноразово вносилися зміни та доповнення. Однак, у багатьох випадках вони лише загострили проблему [8, С. 70]. Разом з тим, основні питання земельних відносин часто регулюються положеннями законів різних галузей права, наприклад, лісового, водного, містобудівного. Слід вважати доцільною оптимізацію правової бази земельних відносин з метою надання їй ознак гармонійності та ясності.

Не менш вражаючою, ніж стан земельного законодавства, є практика його застосування. Земельний кодекс передбачав розробку певних законів, спрямованих на повну імплементацію його положень упродовж шести місяців з дати набуття ним чинності. Багато з цих законів не ухвалені й дотепер. Так, немає законів або підзаконних нормативно-правових актів, які регулювали б правовий режим ряду категорій земель, встановлення і зміну меж населених пунктів, зонування земель тощо. Хоча Верховною Радою України ухвалений Закон «Про розмежування земель державної та комунальної власності», його положення практично не ді-

ють. У рамках перехідного періоду таке розмежування є надзвичайно важливим завданням і покликане забезпечити органи місцевого самоврядування достатніми активами для виконання покладених на них завдань; розмежування також сприяло б приватизації державних земель, необхідних для здійснення функцій державного управління або для суспільних потреб. Внаслідок розмежування змінилися б обсяги земель, які потребують державного управління. Іншим прикладом закону, що не діє, є положення Земельного кодексу України щодо права постійного користування земельними ділянками державної (комунальної) власності. Відповідно до Земельного кодексу, всі особи, які втратили таке право (громадяни, недержавні підприємства, установи, організації), мали б перейти до оренди або викупити використовувані ділянки. Це був би крок до кращого управління землями держави та до підвищення надходжень від їх використання. Відповідно до Земельного кодексу, перехід до оренди (викупу) мав завершитися до 1 січня 2005р., однак, це положення було визнано неконституційним, але жодного альтернативного рішення щодо виходу з цієї ситуації так і не запропоновано. Неформальне землекористування без оформлення правовстановлюючих документів, використання не за цільовим призначенням і прихована передача в оренду постійними користувачами заборонені законом, але не попереджаються і не викорінюються на практиці.

У Земельному кодексі України необхідно переглянути функції і повноваження центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин і землекористування; врегулювати питання запровадження ринку земель, створення та функціонування Державного іпотечного банку, управління землями державної власності, формування охоронних зон та інші питання земельних відносин, охорони земель і землекористування, не врегульовані на цей час на законодавчому рівні.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що Земельний кодекс України створив правову основу регулювання земельних відносин, що «включив» механізм земельних перетворень. Якщо Земельний кодекс України оцінювати у загальних рисах, то можна відзначити наступне. Він, безумовно, орієнтований на ринкову економіку і в першу чергу на становлення і розвиток ринку землі; містить вичерпний перелік питань, що підлягають врегулюванню в правовому акті такого рівня. Позитивним є те, що Земельний кодекс України визначив права на землю іноземних громадян і юридичних осіб; створив певні юридичні гарантії набуття у власність земельних ділянок громадянами і юридичними особами шляхом встановлення вичерпного переліку підстав. В той

же час в Земельному кодексі України є ряд невірних, неточних, колізійних і внутрішньо суперечливих положень. Має місце необгрунтовано велика кількість норм відсилочного характеру, що по суті не вирішує проблем правового регулювання земельних відносин. До істотних недоліків Земельного кодексу України слід віднести нехтування правилами юридичної техніки.

1. Кулинич П.Ф. Земельні кодекси України у ХХ столітті: еволюція політичних концепцій та законодавчих ідей / П.Ф. Кулинич // *Правова держава*. – 2003 – Вип. 14. – С. 310-322.

2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 2002. – №3-4. – Ст. 27.

3. Семчик В.І. Земля під охороною закону / В.І. Семчик // *Право України*. – 2008. – № 11. – С. 57-63.

4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – №30. – Ст. 141.

5. Голиченков А.К. Юридические критерии возможности кодификации земельного законодательства в форме кодекса. Варианты решения проблемы / А.К. Голиченков // *Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций 1996 - 1998 гг.* / Под ред. А.К. Голиченкова. Сост.: А.К. Голиченков, И.А. Игнатъева. – М.: Зерцало, 1999. – С. 138-146.

6. Титова Н. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти / Н. Титова // *Право України*. – 2002. – С. 70-76.

7. Титова Н.І. Земельний кодекс міг би бути крапцем / Н. Титова // *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. – 2003. – Вип. 38. – С. 388-393.

8. Юрченко А. Сучасна земельна політика в Україні: окремі проблеми і шляхи їх усунення / А. Юрченко // *Національна безпека і оборона*. – 2009. – № 3. – С. 69-72.

Сидор В. Д. Земельний кодекс України як основний акт земельного законодавства

Публікація присвячена визначенню місця і ролі Земельного кодексу України в системі земельного законодавства. Проведено аналіз положень Земельного кодексу, досліджено його позитивних і негативних аспектів з метою подальшого вдосконалення вітчизняного земельного законодавства.

Ключові слова: земельне законодавство, земельні відносини, закон, нормативно-правовий акт, Земельний кодекс України, правове регулювання, використання земель, охорона земель, управління земельними ресурсами.

Сидор В. Д. Земельный кодекс Украины как основной акт земельного законодательства

Публикация посвящена определению места и роли Земельного кодекса Украины в системе земельного законодательства. Проведен анализ положений Земельного кодекса, исследованы его позитивные и негативные аспекты с целью дальнейшего совершенствования отечественного земельного законодательства.

Ключевые слова: земельное законодательство, земельные отношения, закон, нормативно правовой акт, Земельный кодекс Украины, правовое регулирование, использование земель, охрана земель, управления земельными ресурсами.

Sydor V.D. Land Code of Ukraine as the main act of land legislation

Publication is devoted to determination of location and role of the Land Code of Ukraine in the system of the land legislation. The analysis of positions of the Landed Code is conducted, its positive and negative aspects are investigated with the purpose of subsequent perfection of the domestic land legislation.

Keywords: land legislation, land relations, law, normatively legal act, Land Code of Ukraine, legal adjusting, land use, land protection, management of land resources.

Чопко Х.І.

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ФУНКЦІЙ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

УДК 349.6(340)

Категорія «функції права» була предметом дослідження С.С. Алексеєва, Л.Л. Богачова, В. Коростея, В.В. Лазарєва, М.Н. Марченка, В.Д. Ткаченко, П.М. Рабіновича, Т.Н. Радько, М.В. Цвіка, В. Щербини.

Право як явище об'єктивне, що виникло внаслідок природних та історичних закономірностей розвитку суспільства. Окрім об'єктивності, право завжди характеризується функціональністю.

Ефективність функціонування права встановлюється через професіоналізм законів, досконалість нормативно-правових актів. Вони повинні закріплювати політичну та соціально-економічну основу держави, формувати у суспільстві законслухняність, забезпечувати досягнення цілей, задля яких вони і приймаються.

Однак, велика кількість чинних законодавчих актів характеризуються невизначеністю правового регулювання, відсутністю практичної користі від їх реалізації. Така ситуація є характерною і в процесі розробки нормативно-правових актів в галузі довкілля. Якщо представники науки екологічного права недостатньо приділяють увагу характеристиці функцій екологічного права, то законодавець, при розробленні нормативно-правових актів з питань довкілля, фактично залишає поза увагою відповідність здійснюваних ним функцій потребам суспільства.

Етимологічно слово «функція» походить від латинського «functio» - виконання, реалізація і означає діяльність, обов'язковість, зовнішній прояв властивостей об'єкта у певній системі відносин [20, с. 504-505]. Уперше цей термін був вжитий швейцарським математиком Іоганном Бернуллі (1718р.), для позначення величини, що складена з перемінного і сталого.

У юридичну літературу термін «функція» ввів у 1901 р. французький юрист Леон Дюги у монографії «Держава, об'єктивне право й позитивний закон» зазначивши, що право будучи регулятором суспільних відносин, виконує і відповідні функції в житті суспільства [15, с. 18].