

Про характер співвідношення

земельного права і земельного законодавства



В. Д. Сидор

кандидат юридичних наук, доцент кафедри економічної теорії Чернівецького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету

Досліджується характер взаємодії земельного права і земельного законодавства. Розглядаються такі принципи земельної правотворчості, як принцип адекватного відображення в системі земельного законодавства системи земельного права, принцип забезпечення стабільності системи земельного законодавства, принцип внутрішньої єдності системи земельного законодавства та ін.

Ключові слова: право, законодавство, земельні відносини, земельне право, земельне законодавство, форма права, нормативно-правовий акт.

Исследуется характер взаимодействия земельного права и земельного законодательства. Рассматриваются такие принципы земельного правотворчества, как принцип адекватного отображения в системе земельного законодательства системы земельного права, принцип обеспечения стабильности системы земельного законодательства, принцип внутреннего единства системы земельного законодательства и др.

Ключевые слова: право, законодательство, земельные отношения, земельное право, земельное законодательство, форма права, нормативно-правовой акт.

Character of correlation of land law and land legislation is probed in a publication. Such principles of creation of land legislation, as principle of adequate reflection of land law system in the system of land legislation, principle of providing of stability of land legislation system, principle of internal unity of system of land legislation.

Keywords: *law, legislation, land relations, land law, land legislation, form of law, normative legal act.*

Земельне право належить до тих галузей юридичної науки, права і законодавства, які періодично, зберігаючи методологічні орієнтири, ускладнюють свою структуру, змінюють зміст і підвищують статус. При цьому модифікація земельного права прямо чи опосередковано – шляхом введення нових нормативно-правових приписів або шляхом науково-теоретичного узагальнення – стосується інтересів всього суспільства і кожного індивіда. Оскільки земля є інтересом кожного члена суспільства, людина постійно відтворює суспільну, побутову, наукову увагу до проблеми оптимізації земельних правовідносин. Рух земельного права до автономності свого існування в системі правових дисциплін відбувається сьогодні надзвичайно активно в нашій країні. Теоретичними аргументами на користь суверенітету земельного права виступали, передусім, суттєві відмінності земельно-правових суспільних відносин від відносин, що регулюються іншими галузями права. Концептуальна основа земельного права і законодавства перебуває поки що в стані становлення. Уявлення про земельне законодавство як про сукупність норм, що регулюють відносини в галузі володіння, користування і розпорядження землями і земельними ділянками, є неповним, структурно недоскона-

лим, таким, що потребує серйозного переосмислення і переоцінки попередніх уявлень. Таке становище виникло через відсутність цілісної наукової концепції як земельних суспільних відносин, так і земельних правовідносин. Об'єктивно така ситуація була обумовлена традиційним відставанням законодавчого забезпечення суспільних відносин в галузі використання та охорони земель, передумовами стала відсутність наукового підходу в сфері земельної політики.

У вітчизняній юридичній науці проблемні питання земельного права і законодавства вивчалися такими вченими-правознавцями, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, П. Ф. Кулинич, В. А. 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 дослідження і розробка проблем співвідношення земельного права і земельного законодавства ще не стали предметом належної уваги представників науки земельного права.

Завданням нашого дослідження є аналіз характеру співвідношення і проблем взаємодії земельного права та земельного законодавства з метою їх перспективного розвитку й удосконалення шляхом формування нових правових норм та інститутів, що забезпечуватимуть регулювання земельних відносин.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що проблема співвідношення права і законодавства існувала практично завжди, з найдавніших часів, коли з'явилось право. Актуальність цієї проблеми не лише зберігається сьогодні, а й періодично загострюється. Причина такої посиленої уваги на цю академічну проблему, на думку М. Н. Марченка, полягає в її важливому теоретичному, прикладному і практичному значенні. Ця значимість обумовлюється характером і особливостями самої пробле-

ми, сутність якої коротко зводиться до того, що не всі законодавчі акти є правовими законами [1, с. 428]. Вирішення вказаної проблеми впливатиме на ефективність діяльності щодо видання і систематизації земельно-правових нормативних актів, на стан всієї системи офіційних форм вираження земельного права. Методологічною основою її вирішення є загальні закономірності співвідношення права і закону. Право – це і є правовий закон. Немає права за межами форм його вираження: за їх межами можна знайти лише відповідь на те, яким має бути право, але не саме право.

Не можна не погодитись із думкою М. В. Шульги, що термін «право», будучи за своєю сутністю багатозначним, означає передусім систему загальнообов'язкових юридичних норм. В основі нормативістського підходу до права лежить те, що регулятором поведінки виступають саме юридичні приписи [2, с. 117]. Система права і система законодавства – це дві сторони одного і того ж феномену – об'єктивного права. Виведення системи права за рамки системи законодавства означає і виведення її за рамки самого права.

Система земельного права розглядається В. І. Семчиком як науково обгрунтоване послідовне розміщення однорідних інститутів і норм, що об'єднані в інститути, залежно від змісту, функцій, цільового призначення і способів їх реалізації, які обумовлені характером і особливостями суспільних земельних відносин, що ними регулюються [3, с. 54]. Зовнішнім проявом земельного права в суспільстві є земельне законодавство – правові акти уповноважених органів державної влади, що поширюються на сферу земельних відносин. Система земельного законодавства виконує роль нормативно-впорядковуючого фактора земельних відносин. Вона створює

умови для раціонального функціонування земельних відносин, забезпечення їх стабільності і усунення негативних факторів, зокрема правопорушень. Як зазначає О. О. Погрібний, вона є формою вираження і закріплення земельної політики держави як важливого фактора, що впливає на формування і розвиток юридичних інститутів у сфері правового регулювання земельних відносин [4, с. 41].

Загалом правильною є характеристика співвідношення земельного права і земельного законодавства як змісту і форми права. Але система права і система законодавства – це хоча й тісно зв'язані, проте різні системи. У них різне цільове призначення і різна будова. Система права характеризує будову (елементи і структуру) правової інформації (зміст права) і забезпечує дію права як інформаційно-регулятивної системи. Система законодавства характеризує будову носія правової інформації, і завдання її полягає в тому, щоб забезпечувати надійне зберігання цієї інформації та її ефективне використання.

У літературі наголошується, що система права є об'єктивною основою системи законодавства, що система законодавства повинна будуватися законодавцем на основі системи права [5, с. 251]. Погоджуючись із цим твердженням, хочемо зазначити, що розвиток системи земельного законодавства, її вдосконалення полягає не в тому, щоб повторювати систему земельного права, бути подібним до неї, а в тому, щоб якнайповніше реалізовувати своє призначення відносно системи права – забезпечувати ясність і доступність земельно-правової інформації, встановлювати чітку ієрархію юридичних норм за їх юридичною силою, більш повно і правильно враховувати особливості державного устрою країни тощо. Система земельного законодавства – результат спеціальної пра-

вотворчої діяльності уповноважених органів, що характеризує як залежність системи земельного законодавства від суб'єктивного чинника.

На сьогодні земельне право і чинне земельне законодавство націлені на розвиток вільної ринкової економічної системи, що передбачає глибоке реформування політичних, економічних і правових відносин в земельному праві. Земельний кодекс України в ч. 2 ст. 4 визначає, що завданням земельного законодавства є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель [6]. Загальнотеоретичне завдання земельного права і чинного земельного законодавства полягає у формуванні нових правових норм та нових правових і законодавчих інститутів для забезпечення функціонування земельних відносин ринкового типу. Як стверджує В. І. Андрейцев, в системі земельного законодавства України зосереджена значна частина прийнятих у різному часовому вимірі та за різних соціально-економічних умов правових приписів, спрямованих на урегулювання відносин щодо ефективного використання земель, земельних ділянок, а також корисних властивостей земельних ресурсів [7, с. 56]. У загальній характеристиці норм земельного права і законодавства слід виділити значне зростання ролі норм земельного права і законодавства, які набувають все більшого значення в регулюванні відносин земельної власності.

Роль земельного законодавства полягає в задоволенні потреб консолідувати державну земельну діяльність щодо розробки земельно-правових вимог і приписів (законів) для суспільства загалом і для конкретних індивідів зокрема, а також потребу вирішувати земельні спо-

ри як вираження об'єктивного протиріччя учасників земельних відносин. Земельна законотворчість як особливий вид державної діяльності базується на конкретно-історичних уявленнях про взаємодію землі й людини. Очевидно, що новітнє земельне законодавство має спиратися на досягнутий сучасним науковим знанням рівень розуміння процесів взаємодії землі та суспільства і форм відображення цієї взаємодії в суспільній практиці. Земельна правотворчість повинна базуватися на таких принципах, як адекватне відображення в системі земельного законодавства системи земельного права; забезпечення стабільності системи земельного законодавства; внутрішня єдність системи земельного законодавства; відповідність земельного законодавства Конституції України; доступність системи земельного законодавства для практичного застосування; побудова системи земельного законодавства на основі наукових правил систематизації та кодифікації; забезпеченість земельно-правових приписів юридичними санкціями; науковість і комплексність системи земельного законодавства.

На відміну від системи земельного права, система земельного законодавства формується законодавцем, який обирає найбільш зручну і необхідну на даному етапі форму. Земельне законодавство, будучи формою земельного права, залежить від змісту права, визначається ним. Разом з тим, земельне законодавство як зовнішня форма володіє певною самостійністю і, в свою чергу, впливає на зміст земельного права. Якщо виходити з розуміння земельного законодавства як зовнішньої форми, то слід визнати, що співвідношення форми і змісту є співвідношенням основи розвитку і способу існування матеріальних об'єктів.

Співвідношення форми і змісту проявляється в результаті їх взаємодії як про-

тилежностей, що активно впливають на розвиток. При цьому зміст є основним в розвитку, форма володіє відносною самостійністю, вона може і сприяти, і перешкоджати розвитку. Зміна форми відбувається в результаті зміни в самому змісті, що й обумовлює його провідну роль в розвитку. Таким чином, діалектика форми і змісту матеріальних об'єктів не дає підстав для визнання за системою земельного законодавства провідної, визначальної ролі відносно системи земельного права.

Як уже зазначалося, система земельного законодавства – категорія суб'єктивна, складається головним чином залежно від волі законодавця. Натомість система земельного права – категорія об'єктивна, тому не слід змішувати вольове походження того чи іншого явища і його об'єктивні властивості. Земельне законодавство як зовнішня форма земельного права, як спосіб існування матеріальних земельно-правових норм виступає однією із сторін матеріального об'єкту. Іншою стороною цього об'єкту виступає система земельного права. Перебуваючи в постійній протидії, вони обумовлюють розвиток одне одного, хоча визначальним в цьому розвитку виступає зміст об'єкту, тобто система земельного права. Лише зміни в змісті призводять до заміни старої форми, коли на зміну одному законодавчому акту приходить інший. В свою чергу, зовнішня форма права, будучи консервативною стосовно свого змісту, ставить певні перепони на шляху його розвитку, тим самим стимулюючи подальший розвиток змісту, що призводить до вирішення цієї суперечності шляхом зміни форми.

Отже, підвищена об'єктивна потреба законодавчого регулювання земельних відносин і зростання такого регулювання призводять до появи нових актів земельного законодавства, в яких відобра-

жаються нові правові норми. Подальший розвиток земельно-правових норм призводить, таким чином, до появи нових форм, що відображають цей розвиток, а сама форма сприяє більш повному розкриттю галузі земельного права.

Оскільки земельне право має тенденцію до постійного розширення, то необхідно постійно співвідносити систему чинного земельного законодавства і систему земельно-правових норм. З метою досягнення найбільшого практичного ефекту в регулюванні земельних відносин, необхідно постійно додержуватися принципу максимальної відповідності системи земельного законодавства системі земельного права. На перший погляд може здатися, що принцип стабільності системи земельного законодавства суперечить принципу максимальної відповідності системи земельного законодавства системі земельного права. Оскільки земельне право постійно розвивається і перебуває в русі, законодавець повинен прагнути до відповідності системи земельного законодавства системі земельного права. В той же час система земельного законодавства повинна бути стабільною, щоб відповідати вимогам практичного застосування. В цьому й полягає діалектика зазначених принципів, що їх протистояння дозволяє виявити прогалини і в правовому регулюванні.

Принцип внутрішньої єдності системи земельного законодавства полягає в тому, щоб норми загальної і особливої частин не суперечили між собою і були внутрішньо узгодженими. Крім того, норми земельного законодавства повинні відповідати конституційним основам земельного права, оскільки відповідно до ст. 8 Конституції України, Основний Закон має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [8]. Конституцій-

ні основи земельного права є фундаментальними для розвитку галузі земельного права України, вони спрямовані на врегулювання основ земельних відносин. Конституційні основи повинні стати базою для формування сучасного земельного законодавства.

Принцип доступності системи земельного законодавства пов'язаний з побудовою системи законодавства на основі науково обґрунтованих правил систематизації. Принцип забезпеченості земельного законодавства юридичними санкціями має важливе значення для вдосконалення правового регулювання земельних відносин.

Принцип науковості і комплексності передбачає обов'язкове врахування досягнень таких наук, як аграрна, екологічна, землевпорядна та інші, що дозволить забезпечити більш ефективне законодавче регулювання земельних правовідносин і сприятиме вдосконаленню земельного законодавства України.

На підставі проведеного дослідження, можна зробити висновок, що роль земельного законодавства полягає в задоволенні потреб консолідації правотворчої діяльності уповноважених органів щодо розробки земельно-правових вимог і приписів (законів) для суспільства загалом і для конкретних індивідів зокрема, а також потребу вирішувати земельні спори як вираження об'єктивного протиріччя сторін земельних відносин. Земельна законотворчість як особливий вид державної діяльності базується на конкретно-історичних уявленнях про взаємодію землі та людини. Очевидно, що новітнє земельне законодавство має спиратися на досягнутий сучасним науковим знанням рівень усвідомлення процесів взаємодії землі та суспільства і форм відображення цієї взаємодії в суспільній практиці. Земельна правотворчість повинна базуватися на таких принципах, як адекватне відображення в сис-

темі земельного законодавства системи земельного права; забезпечення стабільності системи земельного законодавства; внутрішня єдність системи земельного законодавства; відповідність земельного законодавства Конституції України; доступність системи земельного законодавства для практичного застосування; побудова системи земельного законодавства на основі наукових правил систематизації та кодифікації; забезпеченість земельно-правових приписів юридичними санкціями; науковість і комплексність системи земельного законодавства.

Література

1. Теория государства и права. Учеб. Изд. 3-е, расшир. и доп. / Под ред. М. Н. Марченко. – М.: ИКД ЗЕРЦАЛО-М, 2001. – 624 с.
2. Шульга М. В. Естественное земельное право в системе прав человека / М. В. Шульга // Проблемы законности. – Харьков, 1998. – Вип. 36. – С. 117-126.
3. Семчик В. І. Земельне право України: підручник для студентів юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.
4. Земельне право України: підручник / За ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. – Вид. 2, перероб. і доп. – К.: Істина, 2009. – 600 с.
5. Скаун О. Ф. Теория держави і права: підруч. / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
6. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4. – Ст. 27.
7. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В. І. Андрейцев. – К.: Знання, 2005. – 445 с.
8. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.