

# Про земельне законодавство

## і проблеми його вдосконалення в сучасних умовах



### **В. Д. Сидор**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри економічної теорії Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ

*Публікація присвячена дослідженню характерних властивостей чинного земельного законодавства і аналізу таких його основних недоліків, як невідповідність законодавства земельним відносинам, інтересам і потребам людей; протиріччя між правовими нормами; низький рівень систематизації; недостатня чіткість і ясність правових вимог та приписів, що призводить до порушення законності в галузі використання та охорони земель. В дослідженні визначено перспективні напрямки вдосконалення земельного законодавства.*

**Ключові слова:** земельні відносини, земельне законодавство, прогалина в правовому регулюванні, недоліки земельного законодавства, якість закону, законодавча техніка, удосконалення земельного законодавства.

*Публикация посвящена исследованию характерных свойств действующего земельного законодательства и анализа таких его основных недостатков, как несоответствие законодательства земельным отношениям, интересам и потребностям людей; противоречие между правовыми нормами; низкий уровень систематизации; недостаточная четкость и ясность правовых требований и предписаний, что приводит к нарушению закон-*

ности в отрасли использования и охраны земель. В исследовании определены перспективные направления усовершенствования земельного законодательства. **Ключевые слова:** земельные отношения, земельное законодательство, пробел в правовой регуляции, недостатки земельного законодательства, качество закона, законодательная техника, усовершенствование земельного законодательства.

*Publication is devoted to researching of characteristic properties of the current land legislation and analysis of such its basic failings, as disparity of legislation to land relations, interests and necessities of people; contradiction between legal norms; low level of systematization; insufficient clearness and clarity of legal requirements and orders, that results in violation of legality in industry of land use and protection. In research perspective directions of improvement of land legislation are determined.*

**Keywords:** land relations, land legislation, blank in the legal adjusting, lacks of land legislation, quality of law, legislative technique, improvement of land legislation.

**П**роблема вдосконалення земельного законодавства сьогодні набуває особливого значення, що пов'язане з великими труднощами на шляху до демократії і розбудови правової держави. Тому особливої актуальності набуває дослідження проблем удосконалення земельного законодавства, утвердження в ньому конституційних положень та інших передумов становлення правової держави, розробка правових принципів і конструкцій, що забезпечують стабільність земельної політики держави і юридичний захист прав людини і громадянина на землю. Важлива роль в цьому плані належить правовому ре-

гулюванню суспільних земельних відносин. Створюючи закони та інші нормативно-правові акти в галузі використання та охорони земель, держава закріплює загальнообов'язкові правила поведінки і, забезпечуючи їх реалізацію, упорядковує та організовує життя суспільства, витісняючи застарілі земельні суспільні відносини, вдосконалюючи існуючі та розвиваючи нові. В результаті правотворчої діяльності держави створюються нормативні і організаційно-правові гарантії прав на землю, від яких значним чином залежить утвердження законності і правопорядку в земельній сфері. Правове регулювання земельних відносин впливає на функціонування та розвиток економічної, соціальної і політичної систем.

Актуальність проблем розвитку і вдосконалення земельного законодавства в сучасний період пояснюється рядом причин. По-перше, у зв'язку із складністю сучасних земельних відносин, необхідністю комплексного вирішення як перспективних, так і поточних питань землекористування, земельне законодавство не відповідає завданням сучасного суспільства, розвивається безсистемно під впливом випадкових чинників; з одного боку, воно не реагує на невідкладні проблеми, з другого – будучи непідкріпленим економічно, відторгається практикою. По-друге, реформування економіки і всього суспільства в 80-90-х рр. зумовило бурхливий процес правотворчості, який відбувався не завжди адекватно об'єктивній реальності, не забезпечувався відповідними знаннями і навиками учасників правотворчої діяльності. З появою нових державних і правових інститутів, зв'язків та відносин між ними й іншими суспільними феноменами, перебуваючою багатьох врегульованих і не регульованих правом суспільних земельних відносин виникла необхідність наукової оцінки об'ємного нормативного ма-

теріалу. По-третє, нова соціальна, правова формація вимагає не розмежування, не розділення, а координації, гармонізації, інтеграції земельного законодавства.

У науці земельного права дослідженню проблем удосконалення земельного законодавства присвячено праці таких вчених в галузі земельного, аграрного та екологічного права, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Ю. О. Вовк, А. П. Гетьман, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. А. 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. Не дивлячись на велику кількість робіт, які певним чином стосуються проблем удосконалення земельного законодавства, досі залишаються проблеми, що вимагають спеціальної уваги і проведення додаткового дослідження. Адаже земельне право і законодавство завжди мають оновлюватись та вдосконалюватись. Будь-які спроби звести його до однозначного розуміння в процесі мінливих умов земельно-правової дійсності, а також особистих якостей конкретних осіб, що застосовують положення земельного законодавства на практиці, навряд чи будуть успішними, не приділяти цій проблемі уваги неможливо.

Завданням даної публікації є дослідження характерних властивостей чинного земельного законодавства, аналіз його основних недоліків та визначення перспективних напрямків удосконалення земельного законодавства.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що ст. 1 Конституції проголосила Україну демократичною, соціальною і правовою державою [1]. Проте така держава в Україні – це поки не реальність, а тільки мета, перспектива, яка відкривається перед суспільством. Приєднуємось до думки М. В. Шульги, що визнання одним з основоположних принципів законотворчос-

ті в Україні принципу верховенства права створює необхідну базу для поглибленого аналізу і обґрунтування земельних прав громадян, створення юридичних гарантій їх реалізації та захисту. В сучасних умовах на становлення земельних прав людини вирішальний вплив здійснила природно-правова доктрина. Вона ствердила пріоритет її прав і визначила нові підходи до взаємовідносин між індивідом і державною владою [2, с. 118].

Сучасний період розвитку характеризується кризовими явищами в економічній, політичній, соціальній і земельній сферах. Нестабільною залишається правова система: повільно відбувається оновлення земельного законодавства, багато законів ще не відповідають суспільним земельним відносинам, як і раніше, поширені порушення законності в галузі надання і вилучення земель. Ці негативні явища багато в чому пов'язані з недоліками нормативно-правового регулювання земельних відносин, зокрема з низькою якістю законів. При цьому роль законів в житті суспільства істотно підвищилася. Процес законотворчості різко активізувався. Необхідність всебічного дослідження впливу якості земельного законодавства на стан законності обумовлена, перш за все, потребами вдосконалення земельного законодавства, завданнями зміцнення законності та забезпечення її єдності, зростаючими потребами в правильному, ефективному застосуванні земельно-правових норм, необхідністю оптимального співвідношення між стабільністю земельно-правових норм і динамікою розвитку земельних відносин.

Удосконалення законодавства є важливою умовою подолання колізій в законах і між ними [3, с. 9]. Реформування законодавства України, створення його якісної системи – одна з умов ефективності правового регулювання, досягнен-

ня правопорядку в суспільстві. Вдосконалення законодавства – це діяльність компетентних органів держави щодо підтримання якісного стану законодавства (якості його змісту і форми) відповідно до потреб розвитку суспільних відносин, яка спрямована на забезпечення ефективності правового регулювання. Критеріями визначення форм удосконалення законодавства слід визнати: по-перше, безпосередній (прямий) або опосередкований (непрямий) вплив певних видів діяльності на якісний стан законодавства; по-друге, об'єкт удосконалення, в якості якого можуть виступати зміст і форма проектів нормативно-правових актів, зміст і форма нормативно-правових актів, що були прийняті, але ще не вступили в юридичну силу, зміст і форма чинних нормативно-правових актів. Виходячи з цих критеріїв, до форм удосконалення сучасного законодавства України можна віднести: обговорення проектів нормативно-правових актів, узгодження проектів нормативно-правових актів, експертизу законопроектів, підписання законів Президентом України, державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів відповідними органами юстиції, новелізацію та ревізію чинних нормативно-правових актів, скасування незаконних чинних нормативно-правових актів, офіційне нормативне тлумачення чинних нормативно-правових актів, припинення чинності неконституційних та незаконних нормативно-правових актів судовими рішеннями, систематизацію нормативно-правових актів [4, с. 22].

Земельне законодавство володіє безліччю властивостей (параметрів, показників), при цьому в різних земельних відносинах проявляються специфічні для кожного конкретного випадку властивості земельного законодавства, які змінюються у зв'язку з розвитком земельних відносин. Параметри (власти-

вості, показники) якості земельного законодавства можна поділити на три групи: властивості, що відображають сутність земельного законодавства як правового явища (верховенство, нормативність, офіційність); властивості, що відображають ступінь досконалості земельного законодавства (його відповідність реальним земельним відносинам, ресурсозабезпеченість, відповідність конституції); властивості, що відображають результати реалізації земельного законодавства (реальність, стабільність, динамічність). Всі ці властивості певним чином визначають стандарти якості земельного законодавства та ефективність його застосування.

Якість земельного законодавства визначається як сукупність істотних властивостей закону, що відображають його переваги й обумовлюють здатність і можливість земельного законодавства задовольняти потреби, інтереси суспільства та громадян в галузі використання й охорони земель. Стандарт якості земельного законодавства є науково обґрунтованим зразком (ідеальною моделлю), на який зобов'язаний орієнтуватися правотворчий орган. Стандарт якості земельного законодавства – це комплексний, інтегральний показник якості законодавства, що включає систему найбільш цінних і досконалих параметрів змісту і форми земельного права.

Останнім часом знову активізувалася законопроектна діяльність в галузі регулювання земельних відносин. В уряді в різній стадії підготовки знаходяться проекти законів, направлених на врегулювання різноманітних проблемних питань земельного характеру. Відомо, що активна законотворча робота має дві сторони. В процесі реформування земельних відносин без послідовного оновлення земельного законодавства неможливо обійтися. Проте в дано-

му випадку не йдеться про повне руйнування існуючого земельно-правового режиму, а лише про корегування земельно-правових норм, спрямованих на формування нових, досі не відомих земельних відносин. Слід зазначити, що поспішати з оновленням земельного законодавства не варто, оскільки в стислі строки у поєднанні з великим об'ємом законопроектів важко уникнути протиріч, помилок, недоліків, часом поверхових і непродуманих рішень. В процесі вирішення завдань виявлення і ліквідації зайвих адміністративних бар'єрів для реалізації громадянами прав на землю особливої уваги заслуговують проблеми вдосконалення земельного законодавства.

Великий обсяг земельного законодавства призводить до того, що одні й ті самі правовідносини регулюються багатьма актами, часто – по-різному, що спричиняє правові колізії. При цьому необхідно відзначити одну дуже важливу тенденцію: нові акти нерідко переповнені положеннями, що дослівно або майже дослівно відтворюють положення вже діючих.

Як зазначає А. М. Мирошніченко, виникненню численних колізій сприяє те, що при прийнятті кожного нормативно-правового акта ігноруються вимоги юридичної техніки (а також положення чинного регламенту Верховної Ради України), що вимагають подання разом з проектом також пропозицій щодо необхідних змін до інших актів законодавства. При цьому гострота проблеми значно збільшується через те, що досить часто важко визначити, чи є відмінності між нормативно-правовими актами свідомою спробою змінити зміст правового регулювання, чи просто наслідком неуважності законодавця або його небажання деталізувати регулювання певних відносин [5, с. 93].

Одним із завдань законодавця є відслідковування зазначених негативних аспектів з тим, щоб новий нормативно-

правовий акт не лише відповідав вимогам законодавчої техніки, а й реально забезпечував реалізацію і захист земельних прав всіх учасників правовідносин. На нашу думку, не кількістю законів оцінюється рух до правової держави, а дієвістю прийнятих норм, їх відповідністю стану суспільного розвитку, відповідністю конституційним і загально визнаним міжнародним принципам формування демократичного суспільства. При дослідженні законопроектів в галузі земельного права ми звертали увагу на декілька важливих для регулювання використання земель моментів. Істотним є також дотримання принципів земельного законодавства.

Якщо звернутися до законопроектів в галузі регулювання управління земельними ресурсами, до яких можна віднести проекти законів про внесення змін до законодавства в частині регулювання землеустрою, державного земельного кадастру, вилучення земель, можна зауважити, що розробка і ухвалення цих законів були потрібні давно. Проголошення різноманіття і рівноправності форм власності на землю, утвердження права приватної власності на землю, що відбулося ще в початку 90-х років минулого століття, потребувало підкріплення вищезгаданими нормами про взаємовідносини між громадянами, юридичними особами, органами державної влади і органами місцевої самоврядування щодо формування об'єктів земельної власності, а також щодо дотримання приватних і публічних інтересів в процесі використання земель. Однією з прогалин в правовому регулюванні земельних відносин є питання про регулювання резервування земель. Механізми резервування і вилучення земельних ділянок для суспільних потреб є правовим вираженням дотримання балансу приватних і публічних інтересів, тому нормативне закріплен-

ня цих інститутів необхідне для точності рішень, що приймаються органами державної влади і місцевого самоврядування, та відповідальності за них.

Підвищення ролі правової врегульованості суспільних відносин потребує впровадження системи чинного законодавства, що передбачає одночасне оновлення системи законів шляхом прийняття нових та вдосконалення існуючих нормативно-правових актів. Сьогодні система земельного законодавства не є цілісною і збалансованою. Відсутні найважливіші акти, основні серед яких такі закони: «Про ринок земель», «Про державний земельний кадастр», «Про консервацію земель», «Про мораторій на зміну цільового призначення земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах», «Про державну інвентаризацію земель», «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель», «Про земельні аукціони», «Про зонування земель», «Про Державний земельний (іпотечний) банк України». Доводиться констатувати низьку ефективність земельного законодавства загалом. До конкретних недоліків чинного законодавства можна віднести: невизначеність пріоритетності в прийнятті законодавчих актів; нестабільність та внутрішню суперечливість законодавчих актів і окремих їх норм; диспропорцію у співвідношенні законів та підзаконних нормативно-правових актів; недостатню наукову обґрунтованість частини законодавчих актів, їх декларативність та безадресність тощо [6, с. 16]. Зауважимо, що спробу створити і підтримати систему правових норм може спіткати невдача, внаслідок принаймні восьми причин, до яких можна віднести: неспроможність утвердити правові норми, оскільки кожне питання слід вирішувати на *ad hoc* основі; недоступність норм для тих, хто повинен їх дотримуватися;

надмірне використання законів із зворотною дією, які реально підточують перспективу збереження цілісної сукупності норм, ставлячи під загрозу ретроспективних змін; неспроможність зробити норми зрозумілими; запровадження суперечливих норм; запровадження норм, дотримуватись яких неможливо; така часта зміна норм, що індивід не може узгодити з ними свої дії; невідповідність між оголошеними нормами і їхнім реальним застосуванням [7, с. 39].

Отже, проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що для забезпечення системності і узгодженості існуючого масиву земельного законодавства України в законотворчій роботі вирішенню підлягають такі взаємопов'язані завдання: вдосконалення чинних земельних законів; ліквідація прогалин правового регулювання земельних відносин; розробка рекомендацій стосовно подальших напрямків розвитку земельного законодавства; забезпечення вирішення правотворчих проблем.

Серед способів і засобів вдосконалення земельного законодавства можна виділити демократизацію, науковість, планування, матеріально-технічне забезпечення тощо. Найбільш поширеними недоліками земельного законодавства є: невідповідність земельним відносинам, інтересам і потребам людей; протиріччя між правовими нормами; низький рівень систематизації; недостатня чіткість і ясність правових вимог і приписів, що призводить до порушення законності в галузі використання та охорони земель. З метою формування якісно нової системи земельного законодавства України, визначення динаміки і пріоритетів у галузі нормотворчості, підвищення ефективності правового регулювання земельних відносин необхідно розробити і прийняти Концепцію розвитку земельного законодавства України. В Концепції слід визна-

чити актуальні проблеми вдосконалення земельного законодавства, основні засади і шляхи його вдосконалення, а також встановити порядок реалізації Концепції, відповідно до якого передбачити розробку проекту нового Земельного кодексу України та проекти інших нормативно-правових актів, необхідних для вдосконалення системи земельного законодавства. Необхідно також здійснити прогнозування найбільш важливих заходів щодо оновлення окремих інститутів земельного законодавства і проведення масштабних робіт щодо систематизації законодавчих актів тощо. Слід усвідомити, що ідеальних законів немає і не може бути; будь-який закон це, перш за все, результат творіння людського розуму, продукт більш-менш повного пізнання законодавцем досить складних явищ дійсно-

ті. Ці знання постійно уточнюються, поглиблюються, інколи змінюються, і в цьому розумінні завжди є не абсолютними, а відносними, оскільки не дають повного, неспростовного, бездоганного і вичерпного уявлення про ті чи інші формулювання, що використовуються законодавцем. Саме ці передумови пояснюють постійну проблему вдосконалення земельного законодавства, перманентного наближення його до ідеалу, досягти якого практично неможливо. Проголошення України правовою державою висуває підвищені вимоги до якості її нормативно-правових актів, їх форми і, головне, до їх змісту, який повинен точно, ясно та лаконічно відображати суспільні потреби і аналогічним чином формулювати правові приписи, що стосуються використання та охорони земель.

## Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Шульга М. В.* Естественное земельное право в системе прав человека / М. В. Шульга // Проблемы законности. – Вип. 36. – Харьков, 1998. – С. 117-126.
3. *Бурчак Ф. Г.* Кодификация и проблемы коллизий в праве / Ф. Г. Бурчак // Колізії у законодавстві України: проблеми теорії і практики.: [Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 23-24 жовтня 1995 р.] / [Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.] – К.: Генеза, 1996. – С. 7-9.
4. *Погорелов Є. В.* Загальнотеоретичні питання про форми удосконалення законодавства / Є. В. Погорелов // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – Т. 20 (59). – 2007. – № 1. – С. 22-27.
5. *Мирошніченко А. М.* Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / А. М. Мирошніченко. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Алерта, 2010. – 270 с.
6. *Горбунова Л.* Конституційні засади забезпечення законності у нормотворчості / Л. Горбунова // Право України. – 2004. – № 7. – С. 15-20.
7. *Фулер Лон Ф.* Вісім способів зазнати невдачі в правотворчості // Філософія права / За ред. Дж. Фейнбенга, Дж. Коулмена. – Пер. з англ. П. Тарашук. – К.: Основи, 2007. – С. 36-40.