

# Запобігання юридичним

## дефектам у правовому регулюванні земельних відносин в Україні



### Т. О. Коваленко

кандидат юридичних наук, доцент кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті аналізуються спеціально-юридичні прийоми, спрямовані на недопущення появи юридичних дефектів у механізмі правового регулювання земельних відносин в Україні, а саме: визначення сфери та типу земельно-правового регулювання; дотримання загальноправових принципів у процесі правотворення; послідовна адаптація національного земельного законодавства до вимог ЄС; обґрунтування концепції розвитку земельного законодавства; затвердження та виконання державних програм у земельній сфері.

**Ключові слова:** земельне право, механізм правового регулювання земельних відносин, юридичні дефекти, запобігання юридичним дефектам.

В статті анализируются специально-юридические приемы, направленные на недопущение появления юридических дефектов в механизме правового регулирования земельных отношений в Украине, а именно: определение сферы и типа земельно-правового регулирования; соблюдение общеправовых принципов в процессе правотворчества; последовательная адаптация национального земельного законодательства к тре-

бованям ЕС; обоснование концепции развития земельного законодательства; принятие и выполнение государственных программ в земельной сфере.

**Ключевые слова:** земельное право, механизм правового регулирования земельных отношений, юридические дефекты, предотвращение юридических дефектов.

*In the article the especially legal methods, aimed to prevent legal defects' appearance in the mechanism of land relations' legal regulation in Ukraine, are analyzed. In order to prevent legal defects the conclusion is made about the necessity: to define the scope and type of land-legal regulation; to observe general legal principles in the process of law-making; to adapt consistently national land legislation to EU requirements; to justify the concept of land legislation development; to approve and implement government programs in the land sector.*

**Keywords:** land law, mechanism of land relations' legal regulation, legal defects, legal defects' prevention.

**А**ктуальним завданням юридичної науки є виявлення спеціальних організаційно-правових механізмів запобігання виникненню колізій, прогалин, дублювання, невизначеності правових норм, інших юридичних дефектів. Адже сучасний істотний рівень дефектності земельно-правового регулювання в Україні негативно впливає на гарантованість земельних прав, ускладнює доступ людини до землі, знижує ефективність заходів із охорони земель тощо.

Способами попередження юридичних дефектів є сукупність спеціальних юридичних прийомів, спрямованих на недопущення появи юридичних дефектів земельно-правових норм, джерел земельного права, земельних

правовідносин, інших юридичних дефектів. Так, на попередження виникнення юридичних дефектів, зокрема прогалин, у земельному праві України спрямоване визначення сфери земельно-правового регулювання. Сфера правового регулювання – це певне коло суспільних відносин, подій, фактів і обставин, які потребують правового регулювання [1, с. 73], сукупність найсуттєвіших суспільних відносин, які відображені у свідомій вольовій поведінці суб'єктів та підлягають правовому регулюванню з огляду на необхідність їх зовнішнього контролю з метою недопущення втручання в охоронювані правом цінності [2, с. 78]. Спроба визначити у ч. 1 ст. 2 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (далі – ЗК України) сферу земельно-правового регулювання фактично призвела до ототожнення земельних відносин із суспільними відносинами щодо володіння, користування і розпорядження землею, тобто виключно із відносинами права власності на землю.

У земельно-правовій науці питання визначення сфери правового регулювання розглядаються в контексті аналізу предмета земельного права України (В. І. Андрейцев, М. Я. Ващишин, В. М. Єрмоленко, П. Ф. Кулинич, В. В. Носік, В. І. Федорович, інші вчені). У цьому зв'язку необхідно мати на увазі, що поняття «сфера правового регулювання» та «предмет правового регулювання» земельного права України є різними юридичними поняттями, які співвідносяться як належне (потрібне, необхідне) та дійсне (реальне, існуюче). Так, сфера правового регулювання земельного права – це ті відносини, явища, факти, які в силу своєї специфіки повинні підпадати під дію земельно-правових норм на певному етапі суспільного розвитку. Предмет правового

го регулювання в загальній теорії права та в теорії земельного права традиційно визначається як коло суспільних відносин, врегульованих нормами певної галузі права в даний час.

У сучасних умовах здійснення земельної реформи, зміни суті та характеру земельного права України питання щодо сфери земельно-правового регулювання залишається актуальним. Вчасне виявлення юридичних прогалин, запобігання їх появі та оперативне усунення цих дефектів в значній мірі залежить від вірного визначення сфери правового регулювання з урахуванням сучасного стану земельних суспільних відносин в Україні та перспектив їх розвитку. В юридичній науці радянського періоду С. С. Алексєєв сформулював критерії визначення сфери правового регулювання певних відносин, а саме: а) регулювання є об'єктивно можливим, б) економічно та політично необхідним, в) характер поведінки учасників цих відносин потребує як зовнішнього контролю, так і примусового дотримання передбаченого нормами правила поведінки [3, с. 54-55]. У теорії права України О. Ф. Скакун визначає такі ознаки сфери правового регулювання: 1) є соціальною; 2) суспільні відносини можуть бути врегульовані правом; 3) містить у собі сукупність конкретних, типових і повторюваних суспільних відносин, що об'єктивно мають потребу у врегулюванні правом; 4) охоплює важливі суспільні відносини; 5) має обмежений обсяг охоплення [4, с. 285-286]. На основі наведених підходів та з урахуванням особливого значення землі в житті людини, в державі та суспільстві можна визначити сферу земельно-правового регулювання як систему найбільш важливих, типових суспільних відносин, які виникають між Українським народом, фі-

зичними та юридичними особами, органами державної влади та місцевого самоврядування з приводу здійснення земельних прав та виконання земельних обов'язків, раціонального використання та охорони землі, здійснення повноважень органами державної влади і місцевого самоврядування у земельній сфері, регулювання яких за допомогою земельно-правових норм на певному етапі розвитку Українського народу та держави є об'єктивно можливим, економічно, політично та соціально необхідним з метою забезпечення земельних потреб людини як основної соціальної цінності та збереження землі як основного національного багатства.

Сфера правового регулювання земельних відносин є досить гнучкою і змінюється залежно від економічних, політичних, ідеологічних та інших обставин. Сьогодні спостерігається суттєва зміна, трансформація сфери правового регулювання земельних відносин в Україні, зумовлена проведенням земельної, аграрної, адміністративної, судової реформ, скасуванням монополії права державної власності на землю, необхідністю адаптації національного законодавства до вимог ЄС тощо. По-перше, упродовж останніх двадцяти років суттєво розширилася сфера правового регулювання земельних відносин за рахунок включення тих відносин, які раніше правом не регулювалися. Так, лише з 2002 р. до сфери правового регулювання потрапили речові права на чужі земельні ділянки, а також відносини добросусідства, які до цього регулювались іншими соціальними нормами. По-друге, в умовах запровадження багатоманітності форм права власності на землю в Україні, подальшої диверсифікації законодавчо закріплених різновидів земельних прав, здійснення земельної реформи відбувається

перерозподіл сфери правового регулювання земельних відносин. Так, майнові земельні відносини регулюються нормами цивільного права на засадах субсидіарності, відбувається трансформація й методів правового регулювання земельних відносин шляхом поєднання публічно-правових та приватноправових засад. По-третє, для цього етапу є характерним прийняття уніфікованих нормативно-правових актів, які на засадах комплексності регулюють порядок із земельними й інші суспільні відносини. Урахування вказаних процесів при визначенні сфери земельно-правового регулювання в сучасних умовах та на перспективу дозволить запобігти виникненню юридичних прогалин, а також вчасно їх ідентифікувати та усунувати з метою гарантування земельних прав осіб і забезпечення охорони землі в Україні.

Загальноправовим способом запобігання юридичним дефектам є оптимальне застосування типу правового регулювання земельних відносин, інтенсивності земельно-правового регулювання, поєднання імперативних та диспозитивних засобів правового впливу. Для найоптимальнішого визначення типу земельно-правового регулювання, його інтенсивності необхідно враховувати зміни в конституційному ладі держави, сучасний стан суспільних земельних відносин, які підпадають під сферу земельно-правового регулювання, значення землі в житті людини, народу, держави, трансформацію суті та характеру земельного права як галузі національної правової системи, його взаємозв'язки із іншими галузями права. Конституційне проголошення України соціальною, правовою державою, закріплення в Основному Законі України як акті прямої дії земельних прав людини як основної соціальної цінності

в державі, гарантування конституційними нормами охорони землі як основного національного багатства та власності Українського народу обумовлюють необхідність переходу від типу загальної забороненості до типу загальної дозволеності у регулюванні земельних відносин. Всупереч зазначеному, збереження вимог дотримання цільового призначення земельних ділянок, пріоритет державної, а не приватної чи комунальної власності на землю, переважне використання земель для сільськогосподарських потреб, а не потреб природоохоронних, рекреаційних, оздоровчих тощо, є ознаками збереження в сучасному земельному праві України елементів радянського типу земельно-правового регулювання – загальної забороненості поведінки суб'єктів земельних правовідносин із наданням окремих дозволів.

Одним із способів запобігання юридичним дефектам є дотримання принципів верховенства права, верховенства Конституції України та верховенства закону при прийнятті нормативно-правових актів земельного законодавства, забезпечення реалізації принципу законності у процесі нормотворення та підвищення рівня правової культури суб'єктів нормотворення. Відповідно до ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Конституційний Суд України визначає принцип верховенства права як панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо [5]. Конституційне закріплення принципу вер-

ховенства права вимагає від органів державної влади та місцевого самоврядування розробляти, нормативно закріплювати та реалізовувати такі моделі правового регулювання земельних відносин, за яких забезпечуватиметься справедливість, свобода й рівність у набутті та здійсненні прав на землю насамперед людиною як основною соціальною цінністю, а також юридичними особами, територіальними громадами й державою для забезпечення приватних та суспільних земельних потреб. Принцип верховенства права передбачає також диференціацію джерел земельного права України, застосування судових прецедентів, правових звичаїв у регулюванні земельних відносин поряд із нормативно-правовими актами як основним, але не єдиним джерелом зовнішнього прояву земельно-правових норм.

Поряд із принципом верховенства права в доктрині конституційного права окремо виділяють принцип верховенства Конституції України, до найважливіших теоретичних ознак якого відносять визнання за конституцією властивостей позитивного закону, надання конституції як основному законі найвищої юридичної сили по відношенню до будь-яких актів позитивного законодавства, гарантування найбільшого рівня стабільності конституційних норм, забезпечення пріоритетності конституційних норм по відношенню до норм позитивних законів, формування механізмів та процедур скасування або припинення дії норм позитивних законів, якщо вони суперечать конституційним нормам, фіксація принципу прямої дії конституційних норм як відносно до законів, які конкретизують конституційні положення, так і для всіх тих випадків, коли в результаті державної нормотворчості об-

межуються або порушуються встановлені конституцією права та свободи [6, с. 13-14]. Екстраполяція вказаних підходів на земельні відносини дає підстави констатувати, що запобігання появі юридичних дефектів норм, принципів, суб'єктивних прав тощо є можливим за таких умов: а) забезпечення найвищої юридичної сили норм Конституції України у сфері регулювання земельних відносин; б) побудова системи національного земельного законодавства на основі та на виконання норм Конституції України; в) гарантування захисту земельних прав осіб безпосередньо на підставі норм Основного Закону держави; г) гарантування закріплених у Конституції України земельних прав людини як основної соціальної цінності; ґ) створення ефективних правових механізмів охорони землі, яка визнана в Конституції України основним національним багатством та власністю Українського народу; д) забезпечення ефективної дії спеціально-юридичних механізмів визнання неконституційними та незаконними актів земельного законодавства у випадку виявлених протиріч із нормами Конституції України.

Принципи верховенства права та верховенства Конституції України тісно пов'язані із реалізацією принципу верховенства закону у процесі нормотворення. Адже забезпечення принципу верховенства закону є першим і необхідним кроком у процесі утвердження принципу верховенства права у сфері регулювання земельних відносин. Забезпечення принципу верховенства закону у сфері земельних відносин виявляється у: а) необхідності збереження ролі та значення закону як акта найвищої юридичної сили (крім Конституції України) серед інших нормативно-правових актів земельного законодавства; б) запобігання випадкам нівелювання

закону внаслідок закріплення бланкетних, відсильних, декларативних норм, які унеможливають безпосередню дію закону при регулюванні певних земельних відносин до прийняття підзаконних нормативно-правових актів; б) недопущення прийняття підзаконних нормативно-правових актів земельного законодавства всупереч нормам земельних законів. Дотримання принципу законності передбачає чітке та неухильне виконання органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами приписів законів та прийнятих відповідно до них підзаконних нормативно-правових актів земельного законодавства України. Забезпечення законності та правопорядку є метою механізму правового регулювання земельних відносин.

Одним із способів запобігання юридичним дефектам у земельно-правовому регулюванні є забезпечення адаптації національного земельного законодавства до вимог ЄС. Реалізація курсу на європейську інтеграцію України зумовлює необхідність проведення адаптації національного земельного законодавства до вимог ЄС. При цьому необхідно враховувати, що у ЄС діє принцип верховенства права ЄС над національним правом, що знайшов свої підтвердження у рішеннях Суду ЄС.

Загальні засади на напрямки адаптації земельного законодавства України до законодавства ЄС визначені у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженій Законом України від 18 березня 2004 р. Адаптація земельного законодавства України до *acquis communautaire* не визначається як окремий напрям приведення національного законодавства України у відповідність до вимог ЄС. Водночас в ряді нормативно-правових ак-

тів України визначено окремі напрями адаптації земельного законодавства України до *acquis communautaire*, зокрема: 1) з метою підтримки процесу економічних перетворень в Україні Спільною стратегією Європейського Союзу щодо України, схваленою Європейською Радою 11 грудня 1999 р., передбачено проведення земельної реформи, що є необхідним для забезпечення, серед іншого, можливості використання права довгострокової оренди землі як застави під позики, що забезпечить зростання обсягу інвестицій у сільськогосподарську галузь; 2) для забезпечення структурних реформ в Україні відповідно до Плану дій «Україна – Європейський Союз: Європейська політика сусідства», схваленого Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21 лютого 2005 р., визнано за необхідне прийняти супровідні акти законодавства, необхідні для ефективного застосування ЗК України, а також скасувати існуючі обмеження, закріплені у ст. 82 ЗК України, на володіння земельними ділянками несільськогосподарського призначення українськими юридичними особами із часткою іноземного капіталу, включаючи ті, в яких іноземний капітал становить 100 %; 3) з метою стабілізації виробництва і забезпечення економічного зростання на якісній основі, закінчення процесу приватизації Програмою інтеграції України до Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 14 вересня 2000 р., передбачається розробка та впровадження механізмів передачі в процесі приватизації земельних ділянок у довгострокову оренду з подальшим викупом, а також проведення продажу підприємств разом із земельними ділянками у процесі їх приватизації; 4) відповідно до Спіль-

ної стратегії Європейського Союзу щодо України, схваленою Європейською Радою 11 грудня 1999 р., Україна зобов'язана вживати рішучих заходів у галузі захисту навколишнього середовища, зокрема захисту здоров'я населення від забруднення ґрунтів, а також у сфері раціонального та відповідального використання природних ресурсів.

З метою запобігання виникненню юридичних дефектів необхідним є обґрунтування у доктрині земельного права України концепції розвитку земельного законодавства із врахуванням наслідків земельної реформи та потреби адаптації до законодавства ЄС. Незважаючи на більш як двадцятирічний період становлення та розвитку національної системи земельного права та законодавства, в Україні не було розроблено ні концепції, ні програми розвитку земельного законодавства з урахуванням сучасного стану реформування земельних відносин та перспектив їх розвитку. Окремі напрямки розвитку земельного законодавства були передбачені в розробленій ще у 1997 р. Інститутом законодавства Верховної Ради України Концепції розвитку законодавства України на 1997-2005 рр. [7]. Відсутність відповідних доктринальних концепцій негативно впливає і на розвиток земельного законодавства та знижує ефективність прийнятих норм.

В українській земельно-правовій науці В. Д. Сидор відзначає потребу розробити та прийняти Концепцію розвитку земельного законодавства України, у якій слід визначити актуальні проблеми вдосконалення земельного законодавства, основні засади і шляхи щодо вдосконалення, а також встановити порядок реалізації Концепції, у якому передбачити розробку проекту нового ЗК України та проектів інших нормативно-правових актів, необхідних для вдос-

коналення системи земельного законодавства України [8, с. 250]. Погоджуючись із необхідністю затвердження такої Концепції, відзначимо, що навряд чи доцільно передбачати у ній прийняття нового ЗК України, оскільки сьогодні більшість вчених вказують на відсутність передумов для проведення кодифікації земельного законодавства.

У Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. визначено необхідність державного прогнозування економічного і соціального розвитку. Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. передбачається розробка державних цільових програм з метою сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць. Незважаючи на зазначені законодавчі положення, в Україні відсутні нормативно затверджені державні програми розвитку земельного законодавства. Аналіз чинного законодавства свідчить, що в Україні розроблені та законодавчо затверджені лише державні програми у певних сферах земельних відносин. Ще у 2004 р. Верховною Радою України були направлені на повторне перше читання проекти законів України про Загальнодержавну програму використання та охорони земель і про Національну програму охорони родючості ґрунтів, які не прийняті до цього часу. Відсутність указаних загальнодержавних програм ускладнює прийняття регіональних програм використання та охорони земель.

Істотне значення для запобігання юридичним дефектам земельно-правового регулювання має врахування результатів наукових досліджень у про-

цесі підготовки нормативно-правових актів земельного законодавства. Незважаючи на досить бурхливі процеси розвитку земельно-правової науки, обґрунтовані нею наукові положення майже не знаходять свого розвитку в практиці регулювання земельних відносин. Наприклад, вчені неодноразово звертали увагу на недоцільність запровадження таких правових інститутів, як емфітевзис та суперфіцій у правову систему України (П. Ф. Кулинич, Д. В. Бусуйок), на спотворення зобов'язальної природи права оренди земельних ділянок (А. М. Мірошниченко) тощо, проте зазначені та інші зауваження в практиці нормотворення враховані не були.

Таким чином, загальноправові способи запобігання юридичним дефектам у земельно-правовому регулюванні включають: а) визначення сфери земельно-правового регулювання; б) оптимальне застосування типу пра-

вового регулювання земельних відносин, інтенсивності земельно-правового регулювання, поєднання імперативних та диспозитивних засобів правового впливу; в) дотримання принципів верховенства права, верховенства Конституції України та верховенства закону у процесі прийняття нормативно-правових актів земельного законодавства, забезпечення реалізації принципу законності у процесі нормотворення та підвищення рівня правової культури суб'єктів нормотворення; г) адаптацію національного земельного законодавства до вимог ЄС; г) обґрунтування в доктрині земельного права України концепції розвитку земельного законодавства із врахуванням наслідків земельної реформи та перспектив адаптації до законодавства ЄС; д) затвердження та виконання державних програм у земельній сфері; е) посилення ролі земельно-правової науки у законотворчому процесі.

## Список використаної літератури

1. *Лазарев В. В.* Пробелы в праве (вопросы понятия пробелов и критика теорий беспробельности права) / В. В. Лазарев. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1969. – 95 с.
2. *Колотова О. В.* Поняття та сутність прогалин у праві / О. В. Колотова // Держава і право. – 2008. – Вип. 39. – С. 74-81.
3. *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с.
4. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : підруч. / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р., Справа № 1-33/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.
6. *Аблязов Д. Е.* Принцип верховенства Конституції : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. / Д. Е. Аблязов ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 19 с.
7. *Опришко В.* Основні положення проекту Концепції розвитку законодавства України до 2005 р. / В. Опришко // Право України. – 1996. – № 7. – С. 3-10.
8. *Сидор В. Д.* Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку : моногр. / В. Д. Сидор. – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2011. – 312 с.