

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.41:340.131

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ЗАКОНУ У РЕГУЛЮВАННІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

**Т.О. КОВАЛЕНКО, доктор юридичних наук, доцент,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка¹**

Досліджується специфіка складових принципу верховенства закону як елементу змісту законності у правовому регулюванні земельних відносин в Україні, серед яких: вища юридична сила правових законів щодо інших джерел земельного права та актів реалізації норм земельного права; виключність регулювання законами певних земельних відносин; пріоритетність Конституції України у регулюванні земельних відносин.

Законність, принципи законності, верховенство закону, земельні правовідносини, правовий закон, правопорядок у земельній сфері.

У сфері правового регулювання земельних відносин в Україні поняття «законність» є складною, комплексною та багатоплановою правовою категорією. Зміст законності у земельній сфері розкривається через її принципи. Під принципами законності у юридичній науці розуміють «основні загальноприйняті норми імперативного характеру, які лежать в основі реалізації правових приписів нормативно-правових актів і виражаються в незаперечних вимогах, що пред'являються до поведінки учасників (суб'єктів) правовідносин» [1, с. 662–663], «ті основні засади, керівні ідеї і основоположні вимоги, що розкривають її сутність, основу її змісту як обов'язкового режиму державного і суспільного життя» [2, с. 210]. Принципи законності найбільш повно та адекватно визначають зміст законності, оскільки вони є засобом вираження об'єктивних процесів у сфері правового регулювання земельних відносин, відображають місце законності у суспільному житті та серед інших правових категорій, істотно впливають на формування мотивів правомірної поведінки всіх учасників земельних правовідносин щодо набуття та реалізації земельних прав, виконання земельних обов'язків, охорони земель як основного національного багатства, державного та самоврядного регулювання земельних відносин тощо. У наукових джерелах існує різне бачення системи принципів законності, проте практично всі дослідники до основних принципів законності відносять принцип верховенства закону.

У юридичній науці України принцип верховенства закону досліджується як у загальній теорії права, так і галузевих науках. Зокрема, зміст зазначеного принципу розкривається у роботах В. Б. Авер'янова, С. П. Головатого, Л. М. Горбунової, А. В. Грищенко, М. І. Козюбри, А. М. Колодія, Н. С. Кузнєцової, Б. В. Малишева, В. М. Шаповала та інших вчених. У земельно-правовій науці України особливості принципу верховенства закону у регулюванні земельних

відносин не стали предметом комплексного наукового дослідження. Залишаються без достатньої уваги вчених проблеми виявлення змісту та сутності цього принципу у земельній сфері, гарантії його реалізації, співвідношення із іншими принципами законності тощо. У національній юридичній науці є лише окремі праці, спеціально присвячені певним аспектам законності у земельній сфері [3; 4]. Проблеми забезпечення законності у земельних відносинах в Україні побіжно аналізуються в ряді монографічних робіт [5; 6; 7; 8].

Правопорядок у земельній сфері значною мірою залежить від належного теоретико-правового опрацювання особливостей реалізації принципу верховенства закону у регулюванні земельних відносин, що забезпечить гарантування земельних прав людини як основної соціальної цінності та охорону земель як основного національного багатства і власності Українського народу. З урахуванням викладеного вище **мета статті** полягає у з'ясуванні змісту та сутності принципу верховенства закону як елемента змісту законності шляхом виявлення специфіки складових зазначеного принципу у регулюванні земельних відносин в Україні.

У законодавстві України вперше принцип верховенства закону було зафіксовано у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., відповідно до Розділу III якої Українська РСР забезпечує верховенство Конституції та законів Республіки на своїй території. У Конституції України принцип верховенства закону також закріплений, хоча й опосередковано. Так, згідно із приписами Основного Закону в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має вищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти повинні відповідати їй. Крім цього, приписи ст. ст. 6, 19, 106, 113, 118, 135 зобов'язують органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У загальній теорії права України принцип верховенства закону розуміється як «вимога пріоритетного (вищого) місця в системі нормативно-правових актів України суто відповідних правових документів Верховної Ради України як представницького органу державної влади, безпосередньо сформованого народом України (при цьому не виключається право громадян прямо приймати закони України)» [9, с. 51]. У юридичній науці пропонується оцінювати верховенство закону, виходячи з його основних властивостей. По-перше, тільки закон регулює правовий статус громадян. По-друге, закон нібито стоїть над владами і вимагає узгодження з ними всіх дій. По-третє, всі інші правові акти, нормативні й ненормативні, породжуються законом і повинні йому відповідати [10, с. 228–229]. Екстраполюючи вказані наукові підходи на сферу правового регулювання земельних відносин в Україні, можна виокремити наступні складові принципу верховенства закону як елемента змісту законності.

По-перше, верховенство закону, як принцип законності у сфері регулювання земельних відносин, знаходить свій вияв у визнанні вищої юридичної сили законів у системі джерел земельного права України. У процесі дослідження принципу верховенства закону у регулюванні земельних відносин постає питання щодо змісту терміна «закон», адже серед джерел земельного

права є нормативно-правові акти, які прирівняні за юридичною силою до закону. В юридичній літературі наголошується, що принцип верховенства закону полягає у найвищій юридичній силі тих актів, що приймаються вищим представницьким органом держави [9, с. 35]. З наведеним підходом можна в цілому погодитись, але він виглядає дещо звуженим з огляду на особливості конституційно-правового статусу Українського народу. Відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У ст. 13 Основного Закону закріплено, що земля є об'єктом права власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Базуючись на цих положеннях Конституції України можна зробити висновок, що вищу юридичну силу серед джерел земельного права мають нормативно-правові акти (закони), які приймають Українським народом на всеукраїнському референдумі або всенародно обраним представницьким органом – Верховною Радою України, та спрямовані на визначення правового режиму землі як об'єкта права власності народу та основного національного багатства.

По-друге, вища юридична сила законів виявляється не лише щодо підзаконних нормативно-правових актів, але й інших джерел земельного права України. Враховуючи принцип верховенства права, закріплений у ст. 8 Конституції України, до джерел сучасного земельного права, крім нормативно-правових актів, належать також судові прецеденти (рішення Верховного Суду України), судові квазі-прецеденти (рішення Конституційного Суду України), правовий звичай. Особливість дії принципу верховенства закону полягає у тому, що підзаконні нормативно-правові акти, інші джерела земельного права не повинні суперечити приписам земельних законів. Підзаконні нормативно-правові акти мають прийматися на основі, в розвиток та на виконання законів. Визнання вищої юридичної сили за законом допомагає долати юридичні дефекти, зокрема колізії правових норм, шляхом застосування правоположення щодо пріоритету норми, що має більш високу юридичну силу (лат. *lexsuperiorderogatlegiinterior*), та усувати юридичні вади шляхом визнання дефектних нормативно-правових актів земельного законодавства неконституційними або незаконними.

По-третє, принцип верховенства закону поширюється також і на акти реалізації норм земельного права (їх виконання, використання, дотримання та застосування). Так, рішення місцевих рад щодо надання земельної ділянки у власність чи користування, рішення суду про захист права на землю тощо повинні прийматися у суворій відповідності з приписами земельних законів. Повинні відповідати законам договори та інші правочини, які вчинюються у земельній сфері. Лише за таких умов може бути досягнута мета законності – забезпечення правопорядку у земельних відносинах.

По-четверте, закони є особливим юридичним інструментом, спрямованим на регулювання найбільш важливих земельних відносин та їх груп. Вони приймаються в особливому порядку законодавчої процедури, прямо чи опосередковано виражають волю народу України та є основою

формування системи підзаконних нормативно-правових актів земельного законодавства. Тому верховенство закону у регулюванні земельних відносин виявляється також у виключному регулюванні законами певних земельних відносин. Так, відповідно до Конституції України кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу *відповідно до закону* (ст. 13); право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою *виключно відповідно до закону* (ст. 14); примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності *на підставі і в порядку, встановлених законом* (ст. 41); конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, *встановлених законом* (ст. 41); *виключно законами України* визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; засади використання природних ресурсів; правовий режим власності (ст. 92). Із врахуванням положень ст. 92 Конституції України, відповідно до якої правовий режим власності визначається виключно законами України, судова практика слушно виходить із того, що інші нормативно-правові акти, які обмежують права власника і не мають ознак закону, не підлягають застосуванню [11].

По-п'яте, законність не є тотожною наявності Земельного кодексу країни та певної кількості земельних законів у земельному законодавстві України. У юридичній науці України Н. С. Кузнєцова наголошує, що закон набуває ознак правового закону, коли він відповідає не тільки формальним характеристикам нормативно-правових актів (відповідність Конституції України, відповідність процедури його прийняття встановленим вимогам тощо), але й за змістом кореспондує із принципом верховенства права [12].

Існування правових законів є однією із ознак правової держави, на створення якої в Україні орієнтує ст. 1 Конституції України. У правовій державі законність набуває ознак правової законності (правозаконності). У Рішенні від 2 листопада 2004 р. у Справі № 1-33/2004 про призначення судом більш м'якого покарання Конституційний Суд України зазначає, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проіняті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо [13, с. 16]. Тобто закони, які спрямовані на регулювання земельних відносин, мають бути правовими, а саме: а) втілювати демократичні цінності (ідеї свободи, рівності, справедливості, гуманізму); б) гарантувати природні права людини на землю; в) забезпечувати охорону землі як основного національного багатства; г) відповідати Конституції України як Основному Закону держави; д) відобразити об'єктивні потреби розвитку українського суспільства у правовому регулюванні певних земельних відносин. Підзаконні нормативно-правові акти у сфері регулювання земельних відносин мають прийматись на основі та в розвиток законів.

При реалізації принципу верховенства закону у регулюванні земельних відносин необхідно враховувати, що серед законів найвищу юридичну силу мають саме конституційні закони – Конституція України, закони про внесення змін та доповнень до неї. Принцип верховенства закону базується на

пріоритетності Конституції України у регулюванні земельних відносин. Вона, як Основний Закон, є основою реалізації принципу верховенства закону у сфері регулювання земельних відносин. Тому земельні закони, підзаконні нормативно-правові акти, інші джерела земельного права України повинні прийматися в розвиток та на виконання Конституції України і не можуть суперечити її приписам. У науці конституційного права вказується, що юридичне закріплення принципу верховенства Конституції означає: 1) конституційну легалізацію охорони Конституції у вигляді відповідної норми, яка в ієрархії займає вище становище; 2) гарантію її реалізації; 3) основу для функціонування інституту конституційного контролю; 4) існування можливості перевірки будь-якого акта чи дії, які мають ознаки нормативності щодо відповідності Конституції; 5) інституціональний захист Конституції на рівні принципу [14, с. 54].

Сучасна практика регулювання земельних відносин свідчить, що принцип верховенства Конституції України у регулюванні земельних відносин систематично порушується. Так, у Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 р. та інших актах земельного законодавства не знайшли розвитку приписи ст. 13 Конституції щодо права власності на землю Українського народу [15]. Органи державної влади систематично перевищують свою компетенцію та приймають акти всупереч приписам Конституції України. Яскравим прикладом грубого порушення принципу верховенства Конституції України стала постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 р. № 1702-6/14, відповідно до якої було прийнято рішення увійти до складу Російської Федерації та призначити на 16 березня 2014 р. загальнокримський референдум з питанням щодо «возз'єднання Криму з Росією на правах суб'єкта Російської Федерації». Вказаний нормативно-правовий акт порушує ряд приписів Конституції України, а саме: ст. 73 (питання про зміну території України вирішуються виключно всеукраїнським референдумом), ст. 85 (призначення всеукраїнського референдуму з вказаних вище питань належить до повноважень Верховної Ради України); ст. 92 (організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України) та інших. Реалізація вказаної постанови на території АР Крим всупереч рішення Конституційного Суду України про визнання її неконституційною [16] поставила під загрозу втрату Україною частини території – земель, що є власністю Українського народу.

Крім Конституції України, інші закони, спрямовані на регулювання земельних відносин – органічні, поточні, кодифіковані – мають рівну юридичну силу. Навряд чи можна погодитись із окремими позиціями в наукових джерелах щодо пріоритету органічних чи кодифікованих законів [17, с. 61]. Адже поточні закони приймаються Верховною Радою України у тому ж порядку, що й органічні та кодифіковані, і відрізняються лише за колом та важливістю земельних відносин, на регулювання яких вони спрямовані.

Завершуючи розгляд юридичної природи принципу верховенства закону у регулюванні земельних відносин варто зазначити, що, на відміну від радянського земельного права, у земельному праві та законодавстві України принцип верховенства закону втратив свій універсальний характер внаслідок

закріплення в Конституції України та реалізації на практиці принципу верховенства права. В Україні запроваджені та діють механізми визнання неконституційними неправових законів; визнається пріоритет застосування норм міжнародних договорів, за умови набрання ними чинності в установленому порядку (ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 р.); законодавчо надано юридичної сили джерела права рішенням Європейського Суду з прав людини (ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р.). У юридичній літературі зазначається, що норми міжнародних договорів України стоять в ієрархії норм нижче Конституції, але вище внутрішніх законів. Крім того, ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» у системному зв'язку зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлюють не тільки право, а й обов'язок застосовувати в правозастосовній діяльності України ці джерела, які, як загальновизнано, відповідають принципам верховенства права. Крім цього, на думку М. І. Козюбри, права людини є безпосередньо діючим правом і можуть застосовуватись всупереч закону, якщо закон суперечить фундаментальним правам людини (не відображає природно-правові засади; не відповідає загальновизнаним міжнародно-правовим принципам і нормам про права людини й громадянина; прийнятий нелегітимним органом державної влади тощо) [18, с. 28–29].

Отже, проведене дослідження дає змогу зробити **висновки**, що *принцип верховенства правового закону у регулюванні земельних відносин в Україні* може бути розкритий через наступні складові: а) вища юридична сила законів як нормативно-правових актів, які приймають Українським народом на всеукраїнському референдумі або всенародно обраним представницьким органом – Верховною Радою України, та спрямовані на визначення правового режиму землі як об'єкта права власності народу та основного національного багатства; б) вища юридична сила законів не лише щодо підзаконних нормативно-правових актів, але й інших джерел земельного права України; в) вища юридична сила законів щодо актів реалізації норм земельного права; г) виключне регулювання законами певних земельних відносин; д) закони, які спрямовані на регулювання земельних відносин, мають бути правовими (втілювати демократичні цінності, гарантувати природні права людини на землю, забезпечувати охорону землі як основного національного багатства, відповідати Конституції України як Основному Закону держави, відображати об'єктивні потреби розвитку українського суспільства у правовому регулюванні певних земельних відносин); е) пріоритетність Конституції України у регулюванні земельних відносин.

Список літератури:

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : підруч. / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.
2. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 317 с.
3. Крючкова О. Додержання законності у земельній сфері – під пильною увагою прокурорів / О. Крючкова // Вісник прокуратури. – 2013. – № 2. – С. 68–71.

4. Пишньов Д. І. Прокурорська перевірка дотримання законності в агропромисловому секторі економіки / Д. І. Пишньов // Проблеми законності. – 2008. – Вип. 97. – С. 183–189.

5. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Х. : Консум, 1998. – 224 с.

6. Сидор В. Д. Земельне законодавство України : сучасний стан та перспективи розвитку : моногр. / В. Д. Сидор. – К. : Юрид. думка, 2011. – 312 с.

7. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні : сучасний стан і напрями вдосконалення : моногр. / за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. – Х. : Право 2012. – 448 с.

8. Проблеми розвитку аграрного та земельного права України : моногр. ; за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинич. – К. : Право України ; Х. : Право, 2013. – 372 с.

9. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : [моногр.] / Л. М. Горбунова. – К. : ЮрінкомІнтер, 2008. – 240 с.

10. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учеб. / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 485 с.

11. Про судову практику в справах про захист права власності та інших речових прав : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 7 лютого 2014 р. № 5 // Бізнес-Бухгалтерія-Право. Податки. Консультації. – 2014. – № 35. – 1 вересня. – С. 27.

12. Кузнєцова Н. Верховенство права і правозаконність / Н. Кузнєцова // Юридичний журнал. – 2005. – № 11 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua>.

13. 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 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.

14. Сліденко І. Принцип верховенства Конституції : варіабельність деяких наслідків дії / І. Сліденко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 1. – С. 50–54.

15. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : моногр. / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) від 14 березня 2014 р. : Справа № 1-13/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 26. – Ст. 766.

17. Матюнин М. Ф. Акты кодификации законодательства в системе законодательных актов / М. Ф. Матюнин // Научный Татарстан. – 2009. – № 3. – С. 59–63.

18. Козюбра М. І. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція / М. І. Козюбра // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 4. – С. 24–32.

Исследуется специфика составляющих элементов принципа верховенства закона как элемента содержания законности в правовом регулировании земельных отношений в Украине, среди которых: высшая юридическая сила правовых актов относительно иных источников

земельного права и актов реализации норм земельного права; исключительность регулирования законами определенных земельных отношений; приоритетность Конституции Украины в регулировании земельных отношений.

Законность, принципы законности, верховенство закона, земельные правоотношения, правовой закон, правопорядок в земельной сфере.

Peculiarities of the constituent elements of the principle of statute's superiority as a part of the content of legality in land relations' legal regulation in Ukraine have been investigated. Among them are:

the highest legal force of legal statutes regarding other sources of Land law and acts of Land law norms' implementation; legal regulation of certain land relations exclusivity by statutes; priority of the Constitution of Ukraine in land relations' legal regulation.

Legality, principles of legality, principle of statute's superiority, legal land relations, legal statute, legal order in the land sector.