16. Таможенный кодекс Таможенного союза ЕврАзЭС: Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества на уровне глав государств от 27 ноября 2009 года № 17 (в редакции Протокола от 16.04.2010 года). Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/custom_eaes/112_1.html#p54.

17. Таможенный кодекс Украины от 13 марта 2012 года // Голос України від 21.04.2012. – № 73-74.

УДК 349.41(477)

Сидор В.Д.,
доктор юридичних наук, доцент
кафедри цивільно-правових дисциплін
Чернівецького факультету Національного університету
«Одеська юридична академія»

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Публікація присвячена дослідженню напрямків розвитку земельного законодавства України. Розвиток земельного законодавства України є обов’язковою вимогою нормального функціонування національної правової системи, оскільки умови існування суспільства безперервно змінюються, викликаючи зміни в системі земельних відносин. Для вдосконалення земельного законодавства необхідно поступово реформувати земельні відносини, що дозволить цілеспрямовано і планомірно розвивати земельне законодавство. Встановлено, що удосконалення правової регламентації земельних відносин сприятиме організації ефективного використання і комплексної охорони земель як основного національного багатства.

Ключові слова: земельні відносини, земельне законодавство, правове регулювання, розвиток земельного законодавства, екологізація земельного законодавства, ефективність земельного законодавства, удосконалення земельного законодавства.

Публикация посвящена исследованию направлений развития земельного законодательства Украины. Развитие земельного законодательства Украины является обязательным требованием нормального функционирования национальной правовой системы, поскольку условия существования общества непрерывно изменяются, вызывая изменения в системе земельных отношений. Для совершенствования земельного законодательства необходимо постепенно реформировать земельные отношения, что позволит целенаправленно и планомерно развивать земельное законодательство. Установлено, что усовершенствование правовой регламентации земельных отношений будет способствовать организации эффективного использования и комплексной охраны земель как основного национального богатства.

Ключевые слова: земельные отношения, земельное законодательство, правовое регулирование, развитие земельного законодательства, экологизация земельного законодательства, эффективность земельного законодательства, усовершенствование земельного законодательства.

Publication is devoted to researching of directions of development of the land legislation of Ukraine. Development of the land legislation of Ukraine is the duty requirement of the normal functioning of the national legal system, because terms of existence of society change continuously, causing change the system of the land relations. For perfection of the land legislation it is necessary gradually to reform the landed relations, that will allow purposefully and systematic develope the land legislation. It is set that the improvement of legal regulation of the land relations will be instrumental in organization of the effective land use and complex protection as basic national riche.

Key words: land relations, land legislation, legal adjusting, development of the land legislation, ecologization of the land legislation, efficiency of the land legislation, improvement of the land legislation.

Постановка проблеми. Динамічний, масштабний розвиток і трансформація земельних відносин призвели до надзвичайно стрімкого збільшення обсягу законодавчого масиву

в цій сфері. Однак, збільшення кількості законів не свідчить про підвищення рівня правового регулювання земельних відносин і зміцнення земельної законності та правопорядку. Навпаки, швидкий темп законотворчості породив ряд таких проблем, як безсистемність, хаотичний розвиток земельного законодавства, недопрацьована форма нормативно-правових актів, невідповідність окремих законів реальним земельним відносинам, декларативний характер законодавчих положень тощо. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває дослідження окремих напрямків розвитку земельного законодавства України.

Аналіз дослідження даної проблеми. В науці земельного права проблеми становлення і розвитку земельного законодавства досліджувалися такими вченими-правознавцями як В.І.Андрейцев, Г.І. Балюк, В.К. Гуревський, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, В.Л. 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 питання розвитку земельного законодавства є недостатньо дослідженим у науці земельного права України, хоча має надзвичайно важливе значення для підвищення ефективності земельного законодавства.

Метою даної статті є дослідження напрямків розвитку земельного законодавства України, удосконалення правової регламентації земельних відносин, що сприятиме організації ефективного використання і комплексної охорони земель як основного національного багатства.

Переходячи до **викладення основного матеріалу**, хочемо зазначити, що традиційний погляд на розвиток законодавства в юридичній літературі, як правило, фактично ототожнює цей розвиток з поступальним рухом, удосконаленням. Практично завжди він зводить тільки до прогресу, що абстрактно визначається як перехід від нижчого до вищого, від простого до складного, від недосконалого до більш досконалого тощо. Розкриваючи поняття розвитку законодавства, необхідно враховувати, що розвиток є властивістю систем, які складаються з багатьох однорідних і неоднорідних матеріальних об'єктів (елементів), пов'язаних між собою багатьма зв'язками, таких,

що перебувають у багатосторонніх відносинах, зазнають великої кількості різних змін. Розвиток пов'язується з виникненням нового, при цьому можливі різноманітні форми виникнення нового, оскільки сам процес детермінований багатьма факторами [1, с. 51]. Досліджуючи розвиток законодавства, необхідно виходити з того, що розвиток – це прогрес, який розгортається з боротьби протилежностей і включає в себе якісні стрибки, появу нових тенденцій і властивостей, частковий регрес і повернення до старих форм.

На думку Б.В. Єрофєєва, для удосконалення правової регламентації земельних відносин необхідно усувати зайву зарегульованість земельних відносин різноманітними нормативно-правовими актами, що заважає розвитку продуктивних сил і ефективному використанню земель; усувати неврегульованість тієї частини суспільних земельних відносин, яка найбільше потребує правової регламентації; вдосконалити формулювання правового регулювання земельних відносин, що сприятиме удосконаленню системи земельних правовідносин [2, с. 103].

Динамічний розвиток земельного законодавства не може відбуватися без його внутрішнього упорядкування, що властиво будь-якій системі, яка прагне бути досконалою. Принципове значення для становлення земельного законодавства мають процеси його інтеграції і диференціації. У руслі цих об'єктивних процесів виділяються такі загальносистемні напрямки розвитку законодавства: формування нових процесуальних галузей і посилення процесуальних інститутів законодавства; забезпечення єдності регулятивного й охоронного законодавства; створення дієвого механізму реалізації прийнятих законів; більш інтенсивний розвиток загальноправових інститутів прав і свобод людини, юридичної відповідальності; формування ефективних юридичних механізмів виконання громадянами та їх об'єднаннями, іншими особами своїх обов'язків перед суспільством і державою. Базою цілеспрямованого розвитку та вдосконалення законодавства є передбачені теорією і перевірені практикою відповідні принципи, ігнорування яких негативно позначається на

характері і змісті правового регулювання суспільних відносин. Систему принципів у даній сфері становлять: принцип верховенства права, який означає, що основою законотворення мають бути загальновизнані принципи справедливості, гуманізму, пріоритету особи, громадянина, громадянського суспільства перед державою, забезпечення вільного користування властивими людині від природи правами і свободами, їх захист від посягань; принцип верховенства Конституції, що означає найвищу юридичну силу Основного Закону; принцип верховенства закону, який означає, що закон, який відповідає Конституції, є безпосереднім юридичним джерелом усіх нормативних актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; принцип демократизму, який полягає у створенні юридичних механізмів забезпечення повноти влади народу, широкої його участі у формуванні та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення гласності законодавчого процесу; принцип соціальної доцільності, який означає, що законодавча діяльність має базуватися на об'єктивних потребах суспільного життя, пріоритеті загальнолюдських цінностей, відображати інтереси народу і враховувати готовність суспільної правосвідомості сприйняти соціальні перетворення; принцип наукової обґрунтованості, який вимагає, щоб законопроект базувався на досягненнях теоретичної правової думки, наукових концепціях, застосуванні вітчизняного та зарубіжного законодавства; принцип системності та узгодженості, що означає певну послідовність у законотворчості, взаємозв'язок і взаємодію законодавчих актів, обов'язкову узгодженість кожного нового законодавчого акта з конституційними нормами; принцип пріоритетності загальновизнаних норм і принципів міжнародного права стосовно національного законодавства, що означає узгодження його із принципами та нормами міжнародного права, нормами європейських конвенцій, а також міжнародних договорів, що ратифіковані Україною та не суперечать її Конституції [3, с.38-39].

Одним із напрямків розвитку земельного законодавства є проникнення земельно-правового регулювання до сфери

правового регулювання інших галузей. Наприклад, до земельного законодавства включені такі терміни, як господарювання на землі, господарська діяльність, що знайшли своє відображення в Земельному кодексі України. Також спостерігається тенденція проникнення багатогалузевого правового регулювання до сфери земельно-правового регулювання. Так, норми цивільного законодавства про власність включають як об'єкти власності також землю, яка стала нерухомістю і об'єктом різних правочинів, тобто цивільно-правове регулювання перемістилося у галузь земельно-правового, породивши якісно новий інститут земельного права – правове регулювання правочинів із землею, право спадкування землі тощо.

Екологізація земельного законодавства як один ѕз напрямків його подальшого розвитку є розробкою і вдосконаленням чинного законодавства відповідно до об'єктивних потреб оптимальної взаємодії суспільства і довкілля, складовою частиною якого є її унікальний об'єкт – земля (ґрунт), з ерахуванням сукупної дії об'єктивних законів їх розвитку і відображення впливу цих законів на механізм дії земельно-правових норм. Екологізацією земельного законодавства називається процес впровадження екологічних вимог в законодавчі та інші нормативно-правові акти, що регулюють господарську та іншу діяльність, яка негативно впливає чи може вплинути на навколишнє природне середовище. Екологізація як діяльність, спрямована на впровадження екологічних вимог, охоплює практично всі сфери виробничого, суспільного і побутового життя, це випливає з пріоритету законів розвитку природи, яких усі повинні дотримуватися в процесі господарської та іншої діяльності, що впливає на стан навколишнього природного середовища [2, с. 104].

Екологізація земельного законодавства має три основні напрями: а) екологічна правотворчість, що виражається в розробці і прийнятті компетентними органами державної влади нормативно-правових актів земельно-правового змісту; б) екологічне корегування земельного законодавства, зокрема,

важливим інструментом забезпечення економічної земельно-правової діяльності є Закон України «Про плату за землю»; в) екологізація правозастосовної діяльності, що виражається в екологізації земельних правовідносин шляхом використання новітнього земельного законодавства.

Мета екологізації законодавства полягає в наданні правилам і нормам проектування будівництва і використання земель, нормативно-правовим актам або нормативним документам, технічним, техніко-економічним та іншим нормам і правилам екологічного характеру. До таких норм можна віднести санітарні, будівельні, технологічні, містобудівні нормативи, затверджені компетентними органами. Перший з методів екологізації належить до сфери використання норм права, другий – до їх створення. Особливість першого методу полягає в тому, що шляхом використання права екологізується не сама норма того або іншого закону, а ті правовідносини, що виникають у процесі її виконання. Суть другого методу екологізації законодавства полягає у створенні нових правових норм або техніко-економічних нормативів шляхом включення в тканину їх матерії еколого-правових постулатів. Даний метод є основним в екологізації законодавства. Об'єктами такого екологічного впливу виступають різні галузі законодавства, і перш за все ті, що регулюють господарську діяльність.

Екологізація земельного законодавства здійснюється шляхом впровадження еколого-правових норм у правовий режим категорій земель; екологізації правового статусу суб'єктів земельних правовідносин; екологізації майна і засобів виробництва, оскільки землевласники і землекористувачі при здійсненні своїх прав на землю зобов'язані вживати заходів, що запобігають погіршенню стану земель і забрудненню навколишнього природного середовища; екологізації техніки і технологій, що впроваджуються у сферу землекористування. Так, при впровадженні нових технологій, що негативно впливають на стан земель, повинні передбачатися і здійснюватися заходи щодо охорони земель. При цьому оцінка негативного впливу на стан земель і ефективність передбачених заходів щодо їх захисту розробляється за результатами

експертизи, без позитивного висновку якої забороняється впровадження техніки і технології.

Одним із найважлквіших напрямків реформування правової системи України є підтримка позитивних тенденцій у розвитку вітчизняного законодавства, що передбачає радикальну новелізацію права – зростання правового регулювання законів стосовно інших нормативних актів і здійснення більш чіткого визначення поняття предмета закону – нормативного вибору об'єкта впливу [4, с. 57].

Перспективним напрямком підвищення ефективності земельного законодавства є удосконалення правозастосовної практики, що повинно здійснюватися шляхом: введення в земельне законодавство процесуально-правових норм, що забезпечують належне застосування закону на практиці; введення стимул-реакцій для належного виконання суб'єктами земельних правовідносин своїх обов'язків. Це можуть бути позитивні стимул-реакції, що приваблюватимуть землекористувачів додатковими благами у разі належного виконання ними своїх обов'язків. Наприклад, Земельним кодексом України в ст. 205 передбачено економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель, що включає: а) надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель; б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини; в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами; г) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини [5].

Перспективному розвитку земельного законодавства сприяє включення до сфери земельно-правового регулювання

ринкових відносин: введення плати за землю і моніторингу земель; податкове стимулювання ефективного використання земель; включення до механізму відносин земельної власності виробників сільськогосподарської продукції та інших осіб, що господарюють на землі.

З урахуванням аналізу перспектив розвитку земельного законодавства можна зробити наступні прогнози. Земельне законодавство розвиватиметься у напрямку вдосконалення ринкових відносин. У земельно-правовому регулюванні посилюватиметься диференціація правового статусу суб'єктів земельних правовідносин, оскільки наслідком розвитку земельного ринку є формування багатоукладної економіки.

З інтенсифікацією землекористування виникає потреба в посиленні екологізації земельного законодавства з метою забезпечення екологічної безпеки господарської діяльності суб'єктів земельних правовідносин. Оскільки в ринкових земельних відносинах провідна роль належить договірним відносинам, то зростає і роль земельно-правового регулювання договорів.

Розвиток ринкових відносин у галузі землекористування вимагає забезпечення необхідної свободи, а тому земельно-правова регламентація повинна звільнитися від зайвої деталізації при посиленні чіткої регламентації еколого-правових нормативів поведінки. В той же час розширення правової свободи суб'єктів земельних правовідносин неминуче повинно супроводжуватися посиленням відповідальності за земельні правопорушення, а в структурі цієї відповідальності найбільшу питому вагу повинні займати фінансові та майнові санкції. Одночасно із зазначеними напрямами розвитку земельного законодавства удосконалюватиметься і земельно-правова регламентація за двома основними напрямками: удосконалення матеріальних норм права, що регулюють земельні відносини; вдосконалення процесуальних норм права, що регулюють порядок реалізації матеріальних земельно-правових норм на практиці. Всі перераховані напрями удосконалення земельного законодавства реалізовуватимуться одночасно, але, можливо, з

різним ступенем інтенсивності на кожному з цих напрямів [2, с. 107].

Тому ми погоджуємось із пропозицією Ю.С. Шемшученка на концептуальному рівні закріпити організаційний механізм забезпечення розвитку законодавства. Він має складатися з різних блоків, об'єднаних загальною метою, спрямованістю на організацію законодавчого процесу у відповідності з науково обґрунтованими принципами [6, с. 44].

Проведене дослідження дозволяє зробити **висновок**, що розвиток земельного законодавства України є обов'язковою вимогою нормального функціонування національної правової системи, оскільки умови існування суспільства безперервно змінюються, викликаючи зміни в системі земельних відносин. Сьогодні існує необхідність визначення оптимальної моделі земельного законодавства, що має виражатися у відповідній концепції його розвитку. Важливо контролювати процес земельного законотворення, щоб розвитку суспільних земельних відносин передувала їх наукова оцінка. Відсутність концепції розвитку земельного законодавства ускладнює законотворчу діяльність у цій галузі. Це призводить до появи дублюючих або не узгоджених між собою законопроектів, що безумовно впливає на якість нормативно-правових актів у галузі використання та охорони земель, що утворюють земельне законодавство. За останній час різко погіршала екологічна ситуація на планеті, що вимагає радикальної зміни правового регулювання земельних відносин з метою посилення правової охорони землі. Для вдосконалення земельного законодавства необхідно поступово реформувати земельні відносини, що дозволить цілеспрямовано і планомірно змінюватися земельне законодавство, а також обережно реформувати виробничі відносини в сільському господарстві, в якому основним засобом виробництва є земля. Зазначені заходи сприятимуть удосконаленню правозастосовної діяльності. Перспективою подальших досліджень в обговорюваному напрямку може бути визначення шляхів удосконалення земельного законодавства України.

Література:

1. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова [та ін.]; за заг. ред. О.І. Ющика. – К.: Парламент. вид-во, 2007. – 205 с.

2. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учеб. / Отв. ред. Н.И. Краснов. – 9-е изд., перераб. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.

3. Опришко В.Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України: Навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни / В.Ф. Опришко, І.Ю. Онопчук; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2003. – 132 с.

4. Васецький В.Ю. Сучасний стан правової системи України: концептуальні підходи / В.Ю. Васецький // Проблеми кодифікації законодавства України: Матеріали науково-практичної конференції / За заг. ред. В.П. Нагребельного, Н.М. Пархоменко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С. 57-61.

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

6. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України / Ю.С. Шемшученко // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали науково-практичної конференції. – К., 1996. – С. 42-44.