

УДК 349.41

КОДИФІКАЦІЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМКІВ ЙОГО РОЗВИТКУ

Сидор В. Д.

Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ, Чернівці, Україна

В публікації кодифікація земельного законодавства України розглядається як найглибша форма систематизації земельного законодавства, пов'язана з переробкою, зміною, удосконаленням змісту правового регулювання земельних відносин. Кодифікація земельного законодавства України повинна служити зміцненню правових засад суспільного життя, її метою є розвиток не лише земельного законодавства України, а й усієї системи вітчизняного права.

Ключові слова: земельні відносини, земельне законодавство, система земельного законодавства, систематизація земельного законодавства, кодифікація земельного законодавства.

Динамічний розвиток земельного законодавства України актуалізує проблеми його кодифікації. Сьогодні кодифікаційна робота істотно полегшена тим, що вона може і повинна спиратися на положення Конституції України. Закладена в основу Основного закону та конкретизована в багатьох його нормах ідеологія верховенства невідчужуваних прав і свобод людини визначає концептуальні основи кодифікації земельного законодавства. Проте ефективна кодифікація земельного законодавства неможлива без серйозного наукового забезпечення цієї роботи. Кодифікація земельного законодавства України повинна розглядатися як складова частина роботи по впорядкуванню всієї правової системи країни, тобто як елемент продуманої і послідовної концепції правової політики України, що визначає напрямки та форми вдосконалення і розвитку сучасної української держави і вітчизняної правової системи.

В науці земельного права України дослідженню проблем кодифікації земельного законодавства присвячено праці таких вчених в галузі земельного, аграрного та екологічного права, як Андрейцев В. І., Балюк Г. І., Вовк Ю. О., Гетьман А. П., Кулинич П. Ф., Мірошніченко А. М., Мунтян В. Л., Носік В. В., Пащенко О. М., Погрібний О. О., Семчик В. І., Титова Н. І., Федорович В. І., Шемшученко Ю. С., Шульга М. В., Янчук В. З. та ін. Не дивлячись на велику кількість робіт, які певним чином стосуються проблем кодифікації земельного законодавства України, досі залишаються проблеми, що вимагають спеціальної уваги і проведення додаткового дослідження.

Метою даної публікації є дослідження сутності кодифікації земельного законодавства України як найглибшої форми його систематизації, пов'язаної з переробкою, зміною, удосконаленням змісту правового регулювання земельних відносин.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що основною формою впорядкування і одночасного змістовного розвитку законодавства є його кодифікація. Вона є найглибшою формою систематизації законодавства, оскільки пов'язана з переробкою, зміною, удосконаленням змісту правового регулювання. При цьому важливо, що предметом впорядкування при кодифікації є не

лише нормативно-правові акти, але і безпосередньо юридичні норми. Безсумнівно, для досягнення позитивних результатів практичні дії щодо застосування кодифікації повинні бути скоординовані з науковим осмисленням проблеми і потребують системного теоретичного обґрунтування.

Кодифікація сприяє посиленню стабільності законодавства [1, с. 58]. Вона поєднує в собі властивості правотворчості (в результаті кодифікації створюється новий нормативно-правовий акт) та систематизації (у процесі кодифікації долаються колізії, повтори, протиріччя, порушення єдності та системності правових приписів) [2, с. 33]. На думку Нерсисянца В. С., кодифікація законодавства – це форма докорінної переробки чинних нормативних актів, спосіб якісного впорядкування законодавства, забезпечення його погодженості та компактності, а також розчистки нормативного масиву, звільнення від застарілих норм, що не виправдали себе [3, с. 359].

З'ясуванню теоретико-методологічних засад кодифікації як особливої та змістовної форми впорядкування нормативно-правових актів послужить, як зазначає Пархоменко Н. М., характеристика її принципів [4, с. 10]. Принципами кодифікації українського законодавства, на думку Копейчикова В. В., повинні бути: послідовне проведення ідеї верховенства права, системності законотворчої діяльності, соціальної обумовленості і економічної обґрунтованості законотворчих актів, повноти нормативно-правового регулювання суспільних відносин, подолання внутрішньої неузгодженості та суперечностей у правовій системі, стабільності законодавства в пов'язаності з цим стабільності у нормативно-правовому регулюванні, надійності наукової правової експертизи проектів законів [5, с. 47]. Принципи кодифікації Є. А. Гетьман пропонує поділяти на загальні і спеціальні. До перших належить верховенство права, справедливість, законність, демократизм, прозорість, гуманізм, науковість, професіоналізм, ефективність здійснення кодифікації, гармонізація вітчизняного законодавства із законодавством Європейського Союзу. До других відносяться техніко-юридична досконалість кодифікаційних актів, повнота, спрямованість на врегулювання комплексу відносин, який об'єднаний єдиним предметом, системна погодженість змісту нормативного акту [6, с. 34].

Нерідко в науковій літературі відображається погляд на кодифікацію лише як на правотворчий процес, результатом якого є створення Кодексу. Проте поряд з цим розумінням кодифікації є ще одне: одночасно вона є формою систематизуючої діяльності [7, с. 6]. Тому в результаті кодифікації як форми систематизації можуть створюватися не лише кодекси, і самі «кодифікаційні акти далеко не завжди можуть мати всеосяжний характер і вирішувати всі питання правового регулювання відповідної галузі суспільних відносин» [8, с. 12-13]. В разі необхідності кодифікуються правові норми, що формують один правовий інститут, регулюють окремі види суспільних відносин. Особливо важливо підкреслити, що регулювання відповідних відносин не створюється на порожньому місці. І тут слід повністю погодитися з Боголюбовим С. А. в тому, що прийняття нового закону натомість існуючого з тим же предметом правового регулювання, повинно здійснюватись «при зміні соціально-економічного напрямку розвитку країни, якісній зміні

політичної ситуації і конституційного ладу, при діаметральному повороті подальшого руху суспільства і держави» [9, с. 53]. При цьому очевидно, що приведення законодавства у відповідність до сучасних умов, відповідність Конституції – це постійні поточні завдання розвитку земельного законодавства.

Розроблення нового кодексу вимагає величезної системної роботи з переструктурування наявних кодексів і законів. Проте в дійсності цього не відбувається. Створення в Україні нових кодексів і перероблення наявних не супроводжується проведенням глибокої кодифікації: немає не тільки єдиного підходу до процесів кодифікації, завдяки якому різні кодекси та закони взаємоузгоджуються, відсутнє також опрацювання всіх законів, що їм передують, і тих, що мають прийматися після кодифікації. Такі кодифікаційні процеси останнім часом розгортаються всупереч самому розумінню кодифікації як утворення якісно нового рівня законодавства, який досягається завдяки корінному переробленню чинних нормативних положень. Це має відбуватися на базі нової стратегії правотворчості, звільнення від застарілих норм та системного викладення внутрішньо узгоджених норм, з огляду на реальний та всебічний аналіз правової, політичної та економічної ситуації в країні, що дає змогу обрати адекватні існуючій систематизації засоби впливу на неї, визначення їх можливої ефективності [10, с. 65].

Слід зазначити, що прийняття 25 жовтня 2001 року Земельного кодексу України не призупинило процеси кодифікації земельного законодавства. Як зазначає Андрейцев В. І., Земельний кодекс більшою мірою схематизував форму законодавчого акта, але, як правила, далі узагальнень та набору бланкетних норм так і не пішов, оскільки далася взнаки не зовсім виважена доктрина механізму правового регулювання земельних правовідносин, він не став навіть логічним продовженням у правовому регулюванні тих новацій, які були запроваджені попереднім Земельним кодексом України. Це не випадково призвело до суперечностей великої частини його правових норм, відмови від деяких правових інститутів, підінститутів земельного права [11, с. 422].

У багатьох випадках у чинному Земельному кодексі України не враховуються висловлені в науковій літературі думки щодо потреби застосування нових методологічних підходів до розроблення системи земельного законодавства, які мають базуватися на нормах Конституції України. Через невідповідність Земельного кодексу до Основного Закону держави ускладнюється системний підхід до розроблення і прийняття вітчизняного земельного законодавства [12, с. 424].

В сучасних умовах кодифікацію земельного законодавства слід проводити не за принципом «від концепції – до структури, від структури – до тексту». Погоджуємось з позицією Мірошніченка А. М., що кодифікації земельного законодавства має передувати інкорпорація як процес «інвентаризації» нормативного матеріалу; після цього нормативний матеріал має бути консолідований, шляхом виключення дублюючих норм та набору із норм, що знаходяться в колізії, тих норм, які регулюють відносини більш вдало. При цьому матеріал має бути викладено у вигляді єдиного документу – кодексу із внесенням суворо обґрунтованих змін до існуючих приписів, спрямованих на ліквідацію проблем, виявлених при застосуванні існуючого законодавства. Не обов'язково всі норми, що закріплені в

актах рівня закону, заслуговують на включення до кодифікованого акту; з іншого боку певна частина норм, вміщених до підзаконних нормативно-правових актів, можуть бути варті включення до кодексу [13, с. 121-122].

При підготовці тексту змін до актів чинного законодавства ідеологією змін має бути не механічне відтворення положень кодексу в інших актах, а максимальне зменшення кількості цих актів, збереження чинності лише тих актів, які не можуть бути з тих чи інших мотивів «поглинуті» Земельним кодексом. Проте навіть у таких актах не слід відтворювати положень кодексу. Максимум, що можна допустити – це вміщення відсильного припису, що вказуватиме на регулювання відповідних відносин Земельним кодексом. Збереження земельно-правових норм у законодавчих актах поза Земельним кодексом допустиме лише у виняткових випадках, коли акт є настільки вузьким за сферою дії, що вміщення земельно-правових норм із нього до Земельного кодексу є недоцільним.

За змістом, співвідношенням, взаємодією та ефективністю дії правових норм система земельного законодавства характеризується такими властивостями: юридична модель земельного ладу закріплена в Конституції України; Земельний кодекс 2001 року та прийняті відповідно до нього закони і підзаконні акти не відтворюють і не розвивають конституційних імперативів щодо регулювання земельних відносин; Земельний кодекс України не виконує кодифікаційної функції, оскільки його норми мають перехідний характер; норми Земельного кодексу України є недосконалими як з погляду як з погляду позначення понять і категорій, так і з погляду їх змісту, а також взаємодії у практичному застосуванні, мають низьку ефективність, провокують соціальні конфлікти і протистояння, судові тяжби, сприяють прояву корупції у сфері земельних відносин; Земельний кодекс України не узгоджується з Лісовим кодексом, Водним кодексом, Цивільним кодексом, Господарським кодексом; зростає питома вага підзаконних актів в регулюванні земельних відносин; розширюється сфера розробки, прийняття і застосування місцевих регуляторних актів у сфері земельних відносин; правовий режим земель більшості категорій не визначені спеціальними законами тощо. З огляду на ці та інші негативні явища у сфері законодавчого забезпечення земельних відносин В. В. Носік пропонує відмовитись від прийняття кодифікованого закону у вигляді кодексу; розробити і прийняти відповідно до Конституції України три базові закони – про власність на землю Українського народу, про використання землі Українського народу, про охорону землі як основного національного багатства Українського народу; в разі потреби прийняти спеціальні закони; вилучити із суміжних законів норми, що регулюють земельні відносини; узгодити земельні закони з іншими законодавчими актами; адаптувати земельні закони до норм і стандартів законодавства ЄС щодо регулювання земельних відносин [14, с. 162].

В основу кодифікації земельного законодавства, на думку Мірошніченка А. М., повинні бути покладені такі принципові положення: відхід від традиційного для радянського земельного права «тотального» поділу земель на категорії і підвищення натомість ролі планування земель, підвищення ефективності використання та розпорядження землями державної власності шляхом передачу функцій із розподілу та перерозподілу цих земель уповноваженому центральному органу виконавчої влади,

перегляд системи прав на земельні ділянки, що передбачатиме, зокрема, відмову від права постійного користування земельними ділянками, реформування засад здійснення землевпорядкування шляхом створення уніфікованої землевпорядної процедури, яка дозволить здійснювати землеустрій у т.ч. примусово з метою усунення недоліків у структурі землекористування, гармонізація земельного законодавства із законодавством ЄС [15, с. 5]. Послідовність кодифікаційних робіт має включати: інвентаризацію чинного земельного законодавства; виявлення колізій та прогалин, повторів та їх усунення; переробку нормативного матеріалу відповідно до концептуальних засад кодифікації; напрацювання тексту нормативного акту; підготовку тексту змін до актів чинного законодавства, вироблення переліку актів, що підлягають скасуванню [13, с. 125].

Однією з об'єктивних умов кодифікації земельного законодавства є, як зазначає Пашенко О. М., наявність системного підходу до формування законодавства, сутність якого полягає: у створенні як зовні, так і внутрішньо узгодженої системи нормативних актів, що кореспондують один одному і ґрунтуються на єдиному (базовому) нормативному акті – кодексі; у встановленні пріоритетності законопроектів, визначенні критеріїв, відповідно до яких прийняття того чи іншого нормативного акта буде вважатися пріоритетним у відповідній ситуації; у створенні системи супідрядності земельно-правових норм [16, с. 8].

Голіченков О. К. виділяє певні об'єктивні умови (юридичні критерії), при наявності яких можлива кодифікація законодавства. Під названими юридичними критеріями він розуміє такі ознаки (об'єктивні умови), які характеризують стан земельного законодавства, а також і земельного права як галузі права, на основі яких може бути проведена оцінка можливості кодифікації земельного законодавства у певний період часу [17, с. 17-18]. Так для проведення кодифікації земельного законодавства необхідна сукупність наступних певних умов: стабільність земельного законодавства; внутрішня єдність системи земельного законодавства; максимальна відповідність системи земельного законодавства системі земельного права; наявність узагальненої практики застосування земельного законодавства; наукова обґрунтованість кодифікації земельного законодавства (наявність юридичної концепції формування нового земельного законодавства) [18, с. 140-141].

Робота над законодавчою базою земельних відносин та її застосуванні на практиці та у форматі внесення чисельних змін до різного рівня нормативно-правових актів вимагає напрацювання нової редакції Земельного кодексу України з внесенням до нього тих норм, які висвітлені в інших нормативних актах [19, с. 268]. Наявність єдиного фундаментального основного закону, який регулюватиме земельні відносини, звичайно ж не повинно виключати необхідність прийняття і підзаконних нормативних актів. На думку Шульги М. В., положення, що розвивають і конкретизують принципові моменти Земельного кодексу, також було б доцільно звести в єдиний нормативний акт, наприклад, Правила застосування Земельного кодексу. Ці Правила могли б містити спеціальні розділи, присвячені реалізації конкретних положень основного земельного закону. Підзаконний нормативно-правовий акт, який би закріплював правовий механізм реалізації Земельного

кодексу, повинен прийматись Кабінетом Міністрів України і буде відповідати вимогам, які характеризують співвідношення закону і підзаконного акту [20, с. 84].

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що при розробці теоретичних основ кодифікації земельного законодавства України слід виходити з того, що метою кодифікації є вдосконалення і розвиток не лише земельного законодавства, а всієї системи вітчизняного права. Кодифікація повинна служити зміцненню правових засад державного і суспільного життя в цілому. Результати і успіх кодифікації, її вплив на стан і розвиток правової системи країни складаються з двох її складових – по-перше, «доктринально-технічних» параметрів і, по-друге, змістовної відповідності кодифікованих норм принципам земельного права в конкретно-історичних умовах. Основу кодифікації земельного законодавства України складає система земельного права, яка є доктринальною юридично-логічною моделлю для законодавчої практики. Система земельного права відрізняється більшою структурною стабільністю і консервативністю порівняно із системою земельного законодавства України, яка більш оперативно реагує на нові потреби соціальної практики в правовому регулюванні земельних відносин. Тому в умовах посилення диференціації і одночасно інтеграції правового регулювання система земельного законодавства України включає, окрім традиційних правових інститутів, також окремі законодавчі масиви. Проте при всіх неминучих невідповідностях між структурами системи земельного права і системи земельного законодавства України, визначальним орієнтиром і юридично-логічною основою для кодифікації земельного законодавства повинна залишатися система земельного права. Забезпечення належної внутрішньої єдності системи земельного права і системи земельного законодавства України вимагає зусиль не лише з боку законодавця, але і з боку юридичної науки, яка в сучасних умовах повинна оперативної і своєчасно реагувати на зміни в земельних відносинах, змінюючи правову доктрину відповідно до нових суспільних потреб.

Список літератури

1. Барабаш Т. М. Кодифікація законодавства: огляд діяльності Верховної Ради України / Т. М. Барабаш // Актуальні питання кодифікації законодавства України. – К., 2009. – С. 55-58.
2. Борщевський І. В. Теоретичні засади кодифікації законодавства / І. В. Борщевський // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 37. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – С. 31-36.
3. Проблемы общей теории права и государства : Учеб. для юрид. вузов. / [Варламова Н. В., Лазарев В. В., Лапаева В. В. и др.]; / [Под общ. ред. В. С.Нерсисянца]. — М. : Изд. группа Норма-Инфра, 2001. — 813 с.
4. Пархоменко Н. М. Кодифікація законодавства: теоретично-історичні аспекти / Н. М. Пархоменко // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 3. – С. 7-12.
5. Копейчиков В. В. Питання кодифікації законодавства України / В. В. Копейчиков // Вісник Академії правових наук України. – 1994. – № 2. – С. 44-52.
6. Гетьман Є. А. Принципи кодифікації законодавства України / Є. А. Гетьман // Вісник Харківського університету внутрішніх справ. – 2008. – № 42. – С. 30-35.
7. Сидорчук И. П. Кодификация в советском правотворческом процессе : автореф. дисс. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; Історія політичних і правових вчень» / И. П. Сидорчук. – Минск, 1989. – 18 с.

8. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / [Под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко]. – М. : Госюриздат, 1962. – 575 с.
9. Боголюбов С. А. Культура законодательной техники / С. А. Боголюбов // Журнал российского права. – 2006. – № 10 (118). – С. 51-56.
10. Спасибо-Фатеева І. Методологічні витоки кодифікацій: потреби, обґрунтованість, кон'юнктурність / І. Спасибо-Фатеева // Право України. – 2009. – № 8. – С. 62-71.
11. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України : Актуальні проблеми практичної теорії / В. І. Андрейцев; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. Юрид. ф-т, Євраз. асоц. правн. шк. та правників, Центр правн. допомоги та дослідж. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
12. Мілімко Л. В. Правове регулювання відносин права власності на землю та землекористування в Україні / Л. В. Мілімко // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 36. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – С. 423-428.
13. Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні : [Монографія] / А. М. Мірошніченко. – К.: Алерта: КНТ: ЦУЛ, 2009. – 268 с.
14. Носік В. В. Кодифікація земельного законодавства в умовах адаптації екологічного законодавства до права Європейського Союзу / В. В. Носік // Актуальні питання кодифікації законодавства України. – К., 2009. – С. 161-163.
15. Мірошніченко А. М. Колізії у правовому регулюванні земельних відносин в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природноресурсове право» / Мірошніченко А.М.; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2010. – 31 с.
16. Пашенко О. М. Розвиток і кодифікація земельного законодавства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природноресурсове право» / О. М. Пашенко; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. — К., 2001. — 20 с.
17. Голиченков А. К. Экологический кодекс Российской Федерации: Концепция проекта XXI века (основные подходы и положения) / А. К. Голиченков // Государство и право на рубеже веков (материалы всероссийской конференции). – М. : Институт государства и права РАН. – . – Т. 1: Экологическое и природоресурсовое право, трудовое право, предпринимательское право. – 2001. – 848 с.
18. Голиченков А. К. Юридические критерии возможности кодификации земельного законодательства в форме кодекса. Варианты решения проблемы / А. К. Голиченков // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 гг. – М. : Зерцало, 1999. – С. 138-146.
19. Безпалько Р. І. Етапи розвитку законодавчого та нормативного забезпечення реформування земельних відносин / Р. І. Безпалько, Р. М. Романко // Науковий вісник. – Вип. 360. – Чернігів, 2007. – С. 264-269.
20. Шульга М. В. Нові підходи до формування законодавчої бази земельних відносин / М. В. Шульга // Збірник наукових праць. – Харків, 2001. – № 1. – С. 82-84.

Сидор В. Д. Кодификация земельного законодательства Украины как одно из направлений его развития/ В. Д. Сидор // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 2. 2010. – С. 169-176.

В публикации кодификация земельного законодательства Украины рассматривается как самая глубокая форма систематизации земельного законодательства, связанная с переработкой, изменением, усовершенствованием содержания правового регулирования земельных отношений. Кодификация земельного законодательства Украины должна служить укреплению правовых принципов общественной жизни, ее целью является развитие не только земельного законодательства Украины, но и всей системы отечественного права.

Ключевые слова: земельные отношения, земельное законодательство, система земельного законодательства, систематизация земельного законодательства, кодификация земельного законодательства.

Sydor V. Codification of the land legislation of Ukraine as one of directions of its development / V. Sydor // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 2. 2010. – P. 169-176.

Codefication of the land legislation of Ukraine as the deepest form of systematization of the land legislation is examined in the publication, because its connected with processing, change, improvement of maintenance of the legal adjusting of the land relations. Codefication of the land legislation of Ukraine must serve to strengthening of legal principles of public life, its purpose is development of not only the land legislation of Ukraine but also all system of domestic law.

Keywords: land relations, land legislation, system of the land legislation, systematization of the land legislation, codefication of the land legislation.

Поступила в редакцию 14.12.2010 г.