

УДК 349.41 (477)

DOI: <https://doi.org/10.31732/2707-9155-2020-38-125-132>

Сучасний стан системи земельного законодавства України та її розвиток в умовах євроінтеграції

Корольова В.В.

*Кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін,
Університет «КРОК»,
м. Київ, вул. Табірна, 30-32, 03113, Україна,
тел.: (044) 455-57-12, e-mail: ViktoriyaV:@krok.edu.ua
ORCID: 0000-0003-2998-6144*

Кисляк А.Ф.

*Здобувач ступеня вищої освіти “магістр”,
Університет «КРОК»,
м. Київ, вул. Табірна, 30-32, 03113, Україна,
тел.: (093) 42-823-24, e-mail: KysliakAF@krok.edu.ua
ORCID: 0000-0002-4714-6854*

The current state of the system of land legislation of Ukraine and its development in the conditions of European integration

Koroleva V.V.

*Ph.D. in Law, Associate Professor,
Department of State and Legal Disciplines,
«KROK» University,
Kyiv, st. Tabirna, 30-32, 03113, Ukraine,
tel.: (044) 455-57-12, e-mail.:ViktoriyaV:@krok.edu.ua
ORCID: 0000-0003-2998-6144*

Kysliak A.F.

*Graduate Student, “KROK” University,
Kyiv, Tabirna str., 30-32, 03113, Ukraine,
tel.: (093) 42-823-24, e-mail.: KysliakAF@krok.edu.ua
ORCID: 0000-0002-4714-6854*

Анотація. У статті автором розглянуто сучасний стан системи земельного законодавства України та її розвитку в умовах євроінтеграції. Конституцією України підтверджено «європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», надано відповідні повноваження Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України щодо європейського та євроатлантичного курсу України. Тобто виконавчому та законодавчому органам державної влади України основним законом України прямо приписані вектори євроінтеграції. Звернута увага на суттєву інерційність в процесах запровадження та практичної реалізації змін на шляху до євроінтеграції, згаданих вище органів законодавчої та виконавчої влади України. Досліджено визначення поняття «система»; «системи законодавства» та її складові елементи. Звернута увага, що поняття «земельне законодавство» може мати подвійний зміст: під ним розуміють або сукупність лише законів («вузьке» розуміння), або сукупність законів і інших підзаконних нормативно-правових актів («широке» розуміння). Сучасний стан системи земельного законодавства України, в контексті наповнення нормативно-правовими актами, змушує відзначити велику її структурованість. Норми, що регулюють земельні відносини, розпорошені по сотнях нормативно-правових актів. Це потенційно призводить до наявності великої кількості колізій. Наголошено на неприпустимість наявності колізій в земельному законодавстві України. Слід звернути увагу та те, що актуальність та своєчасність піднятої проблематики полягає в тому, щоб наголосити на зміні в підході до проблематики класифікації нормативно-правових актів земельного законодавства як первинного джерела систематизації та створення прозорої системи земельного законодавства, що в свою чергу дозволить покращити та наблизити двосторонній обмін досвідом та результатами правотворчості, як між законодавчими та виконавчими органами так і для всіх громадян України. Наголошено на необхідності комплексного підходу, врахування прагнень суспільства та історичних традицій для успішної реалізації земельної реформи.

Ключові слова: система, система земельного законодавства, земельне законодавство України, євроінтеграція, земельна реформа.

Формул: 0, рис.: 0, табл.: 0, бібл.: 18

Annotation. The article deals with the current state of the system of land legislation of Ukraine and its development in the conditions of European integration. The constitution of Ukraine affirmed “the European identity of the Ukrainian people and the irreversibility of the European and Euro-Atlantic course of Ukraine”, gave the corresponding powers to the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine regarding the European and Euro-Atlantic course of Ukraine. That is, the vectors of European integration are directly attributed to the executive and legislative bodies of the state power of Ukraine by the basic law of Ukraine. Attention is drawn to the significant inertia in the processes of implementation and practical implementation of changes on the path to European integration mentioned above by the legislative and executive bodies of Ukraine. The definition of the term “system” is investigated; “Systems of legislation” and its constituent elements. Attention is drawn to the fact that the concept of “land law” can have a dual meaning: it means either a set of laws (“narrow” understanding) or a set of laws and other regulations (“broad” understanding). The current state of the system of land legislation of Ukraine, in the context of filling the normative legal acts, makes it noteworthy its great structure. The rules governing land relations are scattered over hundreds of legal acts. This potentially leads to a large number of collisions. It is emphasized on the inadmissibility of collisions in the land legislation of Ukraine. It should also be noted that the urgency and timeliness of the issues raised are to emphasize the change in the approach to the problem of classification of normative legal acts of land legislation as the primary source of systematization and creation

of a transparent system of land legislation, which in turn will allow to improve and approximate bilateral exchange of experience and results of lawmaking, both between the legislative and executive bodies and for all citizens of Ukraine. The need for a comprehensive approach, taking into account the aspirations of society and historical traditions for the successful implementation of land reform was emphasized.

Keywords: *system, the system of land legislation, land legislation of Ukraine, European integration, land reform.*

Formulas:0, fig.: 0, tabl.: 0, bibl.: 18

Постановка проблеми

Конституцією України проголошено «європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» [1], надано відповідні повноваження Верховній Раді України «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» [1, ст. 85, п. 5]; Президента України зазначено «гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» [1, ст. 102]; Кабінету Міністрів України доручено «забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» [1, ст. 116, п.1¹], тобто виконавчому та законодавчому органам державної влади України основним законом України прямо прописані вектори євроінтеграції. В той же час зважаючи на суттєву інерційність в процесах запровадження та практичної реалізації змін на шляху до євроінтеграції, згаданих вище органів законодавчої та виконавчої влади України, вважаємо за необхідне дослідити сучасний стан системи земельного законодавства в Україні та зазначити її розвиток в умовах євроінтеграційних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В науці земельного права проблемам систем земельного права та земельного законодавства присвячені праці відомих науковців, таких як В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, А. П. Гетьмана, П.Ф. Кулинича, Н.Р. Малишевої, В.В. Носіка, О.О. Погрібною, В.І. Семчика, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, В.З. Янчука та ін. У наукових працях здебільшого досліджується система земельного права як галузі права. Проте питання системи земельного законодавства у науці земельного права України є недостатньо дослідженим, хоча має надзвичайно важливе значення для підвищення ефективності земельного законодавства.

Формулювання цілей статті

Метою даної статті є аналіз сучасного стану системи земельного законодавства в Україні та її розвитку в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження

З'ясуємо, що вкладається в поняття «система законодавства». Довідкові джерела наводять тлумачення поняття «законодавство», як: 1. Встановлення, видання законів» (процес); 2. Сукупність усіх законів, що діють у якій-небудь державі; 3. Сукупність законів, що належать до окремої ділянки права [2, с.156-157]. Слово «система» має давнє походження і в перекладі з грецької означає ціле, складене з час-

тин, з'єднання [3, с.584]. У тлумачних словниках української мови термін «система» розглядається у наступних значеннях: 1) як порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємними зв'язками частин чогонебудь; 2) як сукупність будь-яких елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; 3) як будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин [4, с.592], які перебувають у взаємозв'язку [5, с.1058]. При аналізі понять «система» та «система законодавства» важливо встановити характер внутрішніх зв'язків у системі законодавства та її зовнішніх зв'язків із соціумом за допомогою використання синергетичного підходу [6, с.265-266].

На нашу думку слід не оминати те, що під земельним законодавством слід розуміти структуровану сукупність законодавчих актів, що регулюють земельні відносини. Треба зазначити, що поняття «земельне законодавство» може мати подвійний зміст: під ним розуміють або сукупність лише законів («вузьке» розуміння), або сукупність законів і інших підзаконних нормативно-правових актів («широке» розуміння). Перше його трактування переважає в країнах з розвинутою системою парламентаризму, друга в країнах, де ця система відсутня або є фіктивною (тоталітарні режими), а також там, де демократичні інститути знаходяться в процесі становлення, подібно до сучасної України. Вважаємо припустимим з метою наукових досліджень використовувати зазначене поняття в будь-якому з указаних розумінь.

Переваги законодавства як форми права, на думку Д. В. Чухвичева, пояснюються такою його рисою, як системність. Саме в законодавстві як системі нормативно-правових актів повною мірою проявляється регулятивна сила

нормативно-правових приписів, їх значення для виконання головної функції соціального феномена права [7, с.49-50]. В актах законодавства здійснюється трансформація громадської свідомості, волі народу в загальнообов'язкові правила поведінки. Законодавча діяльність у своїй основі повинна опиратися на органічну єдність науки і політики, враховувати та використовувати найновіші досягнення науки і законодавчої техніки. Один із шляхів удосконалення законодавства на науковій основі полягає у послідовному втіленні в життя, в процесі його поновлення та упорядкування, вироблених наукою принципів побудови системи законодавства. Система законодавства зумовлюється тими суспільними відносинами, що регулюються законодавством [8, с.85].

Аналіз наукових поглядів на поняття «законодавство» дає підстави відносити до його складу тільки ті правові акти, які мають універсальний характер за своєю дією в просторі, часі та за колом осіб. До системи законодавства пропонується віднести «квазізакони», до яких Д. Д. Лилак відносить правові акти, що приймаються незаконодавчими органами державної влади: Кабінетом Міністрів України, Президентом України, Конституційним Судом України, а також міжнародні договори [9, с.3]. Удосконалення системи законодавства України має своєю передумовою пізнання і використання специфічних системно-структурних закономірностей права [10, с.79].

Використовуючи системний підхід до законодавства, слід враховувати, що в літературі пропонується безліч визначень поняття «система», у зв'язку з чим у кожній галузі знання виробляється своє поняття системи і свій системний підхід [11, с.15]. Уже поверхове уявлення не сприймає законодавство будь-якої держави як хаотичне, безсистемне, до-

вільне зібрання численних нормативних положень, вмічених у безлічі актів законодавства. Глибший погляд вбачає у законодавстві деяку системну цілісність, а відтак теорія права всю сукупність актів законодавства, що містять безліч положень, в яких втілюються різноманітні юридичні норми, розглядає як систему законодавства. Разом з тим у теорії відсутня єдність думок щодо системо утворювальної основи законодавства. Традиційне уявлення про систему законодавства як про сукупність джерел права, що являють собою форму вираження правових норм, фактичне отождоження системи законодавства із систематикою текстів нормативних актів обмежує теоретичні можливості пошуку єдиної системо утворювальної основи законодавства. В основі цього уявлення – методологічно хибне роз'єднання змісту (норм права) та його форми (нормативних актів, законодавства як форм щодо норм права), попри твердження про об'єктивність, системність і структуру обох сторін [11, с.20].

Система законодавства, будучи зовнішньою формою виявлення права, по-перше, детермінована його розвитком, а по-друге, володіє певною мірою самостійністю, має специфічні ознаки, побудову та склад елементів [12, с.179].

Розглядаючи систему права, слід говорити про неї як про внутрішню форму права. Система законодавства утворює зовнішню форму права і представлена у вигляді системи нормативно-правових актів, в яких виражені галузі й інститути права. При цьому зовнішня і внутрішня форми нерозривно зв'язані і не існують одна без одної. Розглядаючи нормативно-правові акти як складові елементи галузі земельного законодавства, можна виявити, що у багатьох випадках ці акти носять комплексний характер і включають до свого складу норми, що відносяться не лише до земель-

ного законодавства, але й до цивільного, адміністративного та інших галузей законодавства. Тому доцільно говорити про земельне законодавство як про сукупність нормативно-правових актів і окремих правових норм, що регулюють земельні правовідносини. Земельне право, як будь-яка галузь права, об'єднує такі правові норми, які регулюють особливий, якісно визначений вигляд суспільних відносин, що об'єктивно вимагає специфічної правової регламентації. Саме зміст врегульованих даною галуззю права відносин характеризує її незалежність. Предметом земельного права є суспільні відносини в галузі використання та охорони земель. Проте для того, щоб певні земельно-правові відносини були виражені в нормативно-правових актах, дані акти повинні відповідати певним вимогам. Нормативно-правовий акт повинен мати об'єктивно виражену форму у вигляді документа, що видається уповноваженим органом. Прийняті уповноваженими органами держави нормативно-правові акти повинні мати таку форму, яка визначена законом. Крім того, нормативно-правовий акт має бути прийнятий за умови встановленої процесуальної форми правотворчості. Обов'язкове дотримання порядку публікації і набрання чинності нормативно-правового акту. Необхідно додержуватися порядку опублікування, оприлюднення і набрання чинності нормативно-правовим актом.

На нашу думку, слід не оминати увагою спроби та сучасний стан впровадження класифікації як першочергової складової відтворення практичних процесів систематизації земельного законодавства, як галузі права, так і законодавства України в цілому. Дослідження стану впровадження класифікації змушує констатувати роздрібненість та відсутність єдиної системи в підходах до класифікації нормативно-правових до-

кументів законодавчого та виконавчого органів державної влади в Україні. Так, для прикладу офіційний веб-портал Верховної Ради України в розділі «Законодавство – Законодавство України» містить «Розподіл документів, згідно юридичної класифікації» [13] без визначення затвердженим нормативно-правовим документом порядку та критеріїв наведеної класифікації. В свою чергу «Єдиний Державний реєстр нормативно-правових актів» в розділі «Класифікатори НПА» та формі пошуку нормативно-правових актів не містить класифікаційний індекс передбачений постановою КМУ «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним» [14] та затверджений наказом міністерства юстиції України «Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України» [15].

Приклад класифікованого виділення нормативно-правових актів системи земельного законодавства України для оцінки сучасного стану сучасності «Розподіл документів, згідно юридичної класифікації» [13], міститься в розділі «40 Природні ресурси. Охорона природи» – 6689 нормативно – правових актів.

Підрозділ «Земельне законодавство [код 40 10]» містить 549 нормативно правових актів, серед яких чинних – 262 документи. По видам чинних нормативно-правових актів земельного законодавства: розпоряджень – 94, постанов – 70, наказів – 45, законів – 44, переліків – 23, порядків – 18, форм – 10, інструкцій – 6, положень – 6, указів – 4, і так далі, кодексів – 1, всього – 42 порядкові номери за видами документів [16].

Сучасний стан системи земельного законодавства України, в контексті наповнення нормативно-правовими актами, змушує відзначати велику її струк-

турованість. Норми, що регулюють земельні відносини, розпорошені по сотнях нормативно-правових актів [17, с.12-19]. Це потенційно призводить до наявності великої кількості колізій. Наявність численних колізій значно знижує ефективність правового регулювання, підриває довіру населення до держави, ставить під сумнів успіх земельної реформи в Україні [18, с. 3]. Слід зазначити неприпустимість наявності колізій в земельному законодавстві так і законодавстві України в цілому через те що, це потенційно може викликати неправильне тлумачення норм законодавства та як кінцевий результат – неправильне застосування норм права.

Верховною Радою України були внесені зміни до Конституції про курс України до ЄС і НАТО.

Слід зазначити, що Європейська інтеграція суттєво впливає на сучасний розвиток земельного законодавства України. При визначенні стану земельного законодавства України, й особливо перспектив його розвитку в умовах євроінтеграції, важливо враховувати фактори, що на нього впливають. Ці фактори різноманітні за характером і часом дії, підставами їх виникнення, змін та припинення тощо. Серед них особливо значення набувають політичні та економічні чинники, територіальна та фінансова децентралізація та інші фактори, які мають вплив на розвиток земельного законодавства в умовах курсу України до ЄС.

Висновки

З урахуванням зазначеного, можна констатувати, що пріоритетний напрям подальшого розвитку чинного земельного законодавства – його адаптація та гармонізація до законодавства Європейського Союзу з вектором на Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 25.12.2019)
2. Словник української мови / за ред. І. К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1972. 744 с.
3. Философский энциклопедический словарь / за ред. С.С. Аверинцева. Москва : Советская энциклопедия, 1989. 840 с.
4. Великий тлумачний словник української мови / упор. Т. В.Ковальова. Харків: Фоліо, 2005. 767 с.
5. Великий тлумачний словник української мови / за ред. Н. М. Мовчана. Київ: Дніпро, 2009. 1332 с.
6. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Онищенко. Київ: Юрінком Інтер, 2008.
7. Чухвичев Д. В. Законодательная техника. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 241 с.
8. Сурілов О. В. Основи загальної теорії держави та права. Одеса : Одес. ун-т, 1995. 222 с.
9. Лилак Д.Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 19 с.
10. Рабінович П. М. Система права – об’єктивна основа систематизації законодавства (гносеологічний аспект). Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. Київ: 1999. С. 79-82.
11. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / за заг. ред. О. І. Ющика. Київ : Парлам. вид-во, 2007. 205 с.
12. Теория права и государства / под ред. Г. Н. Манова. Москва : БЕК, 1995. 461 с.
13. Розподіл документів, згідно юридичної класифікації : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/klas> (дата звернення 25.12.2019)
14. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним: Постанова КМУ від 23 квітня 2001 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/376-2001-%D0%BF> (дата звернення 25.12.2019)
15. Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України: Наказ КМУ від 02.06.2001 № 43/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04 (дата звернення 25.12.2019)
16. Структура списку (Види документів) земельного законодавства : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/u18a76bfb-e2c3-42c8-8eee-94ce432bccdc/stru4/sort#Тур> (дата звернення 25.12.2019)
17. Земельний кодекс України з постатейними матеріалами: Збірник нормативно-правових актів та матеріалів судової практики / Мірошніченко А.М.; за ред. В.В. Носіка. Київ: 2006. 720 с.
18. Мірошніченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Алєрта; 2010. 270 с.

Reference

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine “About Constitution of Ukraine”, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141.
2. Bilodid, I.K. (1972), *Slovnnyk ukrains'koi movy* [Dictionary of the Ukrainian language], Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
3. Averyntseva, S.S. (1989), *Fylosofskiy entsyklopedycheskiy slovar'* [Fylosofskiy entsyklopedycheskiy Dictionary], Sovetskaia entsyklopediya, Moscow, Russia.
4. Koval'ova, T.V. (2005). *Velykiy tлумachnyi slovnnyk ukrains'koi movy* [A great explanatory dictionary of the Ukrainian language] Folio, Kharkiv, Ukraine.
5. Movchana, N.M. (2009), *Velykiy tлумachnyi slovnnyk ukrains'koi movy* [A great explanatory dictionary of the Ukrainian language], Dnipro, Kyiv, Ukraine.
6. Zajchuk, O.V. and Onyschenko, N. M. (2008), *Teoriia derzhavy i prava* [The theory of state and law], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
7. Chukhvychev, D.V. (2012), *Zakonodatel'naia tekhnika* [Legislative technique], JuNITI-DANA, Moscow, Russia.

8. Surilov, O.V. (1995), *Osnovy zahal'noi teorii derzhavy ta prava* [Fundamentals of General State Theory and Law], Odes. un-t, Odesa, Ukraine.
9. Lylak, D. D. (2004), “Problems of collisions in the legislation of Ukraine (theory and practice)”, Ph.D. Thesis, Theory of state and law, Kyiv, Ukraine.
10. Rabinovych, P. M. (1999), “The system of law – an objective basis for systematization of legislation (epistemological aspect)”, *Systematyzatsiia zakonodavstva v Ukraini: problemy teorii i praktyky* [Systematization of legislation in Ukraine: problems of theory and practice], mizhnarodna naukova konferentsiia [international scientific conference], Kyiv, Ukraine.
11. Yuschyk, O. I. (2007), *Kodyfikatsiia zakonodavstva Ukrainy: teoriia, metodolohiia, tekhnika*, [Codification of Ukrainian legislation: theory, methodology, technique], Parlam. vyd-vo, Kyiv, Ukraine.
12. Manov, H. N. (1995), *Teoriya prava y hosudarstva*, [Theory of Law and State], BEK, Moscow, Russia.
13. Rozpodil dokumentiv, zghidno iurydychnoi klasyfikatsii, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/klas> (Accessed 25 December 2019)
14. Cabinet of Ministers of Ukraine (2001), Resolution, “On approval of the Procedure for maintaining and using the Unified State Register of Regulatory Acts”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/376-2001-%D0%BF> (Accessed 25 December 2019)
15. Cabinet of Ministers of Ukraine (2001), Order “About approval of the Classifier of branches of the legislation of Ukraine”, available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04 (Accessed 25 December 2019)
16. List structure (Types of documents) of land legislation, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/u18a76bfb-e2c3-42c8-8eee-94ce432bccdc/stru4/sort#Typ> (Accessed 25 December 2019)
17. Miroshnychenko, A.M. (2006), *Zemel'nyj kodeks Ukrainy z postatejnymi materialamy: Zbirnyk normatyvno-pravovykh aktiv ta materialiv sudovoi praktyky*, [Land Code of Ukraine with statutory materials: Collection of legal acts and court practice materials], Kyiv, Ukraine
18. Miroshnychenko, A.M. (2010), *Kolizii v pravovomu rehuliuванні zemel'nykh vidnosyn v Ukraini*. [Conflicts in the Legal Regulation of Land Relations in Ukraine.], 2nd ed, Alerta Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 29.12.2019 року