

ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ У РЕГУЛЮВАННІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ



**Коваленко Тетяна
Олександрівна,**

доктор юридичних
наук, доцент,
доцент кафедри
земельного
та аграрного права
юридичного факуль-
тету Київського
національного універ-
ситету імені Тараса
Шевченка

Kovalenko T. O. Guarantees of legality principle realization in regulation of land relations in Ukraine.

The principle of legality in the legal regulation of land relations is provided by different guarantees. In the Ukrainian legal science the legality guarantees are defined as a system of objective and subjective conditions of social life, organizational measures and special (legal) means used by the state for providing the legality and stability of nomocracy. These guarantees are divided into two types: general – economic, political, social, ideological and special – legal guarantees.

General guarantees of legality in the sphere of land relation are the material basis of the principle of legality and can be found in certain economic, political, social and ideological possibilities for the acquisition and sale of land rights, land protection, etc., that exist in the Ukrainian society and to some extent ensure the implementation of the norms of land law and regulations of land legislation in Ukraine.

Economic guarantees of legality in land sphere are: evolutionary economic development of the Ukrainian society; equal economic opportunities for homogeneous subjects to acquire land rights; diversity and equality of land ownership forms; economic incentives for landowners and land users to rational use and protection of land resources; providing a combination of land owner and business entity. Factors that adversely affect the implementation of the legality principle in the land sector are: existing problems in the Ukrainian economy, especially in agriculture, lowering of income levels, rising of unemployment, especially in rural areas, sharing of agricultural land without creating the effective mechanisms to ensure farmers with other means of production, etc.

Political guarantees of principle of legality in the sphere of land use and protection are in reality of implementation in Ukrainian society principles of democracy, separation of powers, political pluralism. Unfortunately, the current practice of legislative regulation of land relations has numerous examples when certain legislative acts of the Ukrainian land legislation were adopted in favor of certain political forces.

Social guarantees of principle of legality in the land sector aimed at ensuring of adequate living standards, state aid to vulnerable

populations, development of social sphere of villages, employment of rural population, integrated rural development and so on. In modern conditions these guarantees are not implemented in full, which negatively affects the implementation of the principle of legality in the regulation of land relations, especially in rural areas.

Ideological guarantees of legality in land relations are based on the existence in the society of high level of legal awareness and legal culture, respect to land rights and land laws, deference to land as fundamental national wealth of Ukrainian people.

Legal guarantees of legality are established by law and statutes means and ways by which different rights of subjects of land relations are guarded, protected and restored. Priority among legal guarantees of legality in land sector belongs to the qualitative state of the sources of land law and enforcement regulations. The study of land legislation since 1990 gives reason for conclusions about the number of permanent negative trends that significantly complicate the implementation of the principle of legality in land regulation nowadays.

Key words: legality; principle of legality; guarantees of principle of legality; land relations; land parcels; land nomocracy.

Реалізація принципу законності у правовому регулюванні земельних відносин забезпечується системою гарантій. У загальнотеоретичній правовій науці України О. Скакун розглядає гарантії законності як систему об'єктивних і суб'єктивних умов громадського життя, організаційних заходів і спеціальних (юридичних) засобів, що використовуються державою для забезпечення режиму законності і стабільності правопорядку [1, с. 666].

Протягом радянського періоду розвитку земельно-правової науки комплексних наукових досліджень особливостей реалізації принципу законності та його гарантій у регулюванні земельних відносин проведено не було. Водночас окремі аспекти реалізації принципів соціалістичної законності при регулюванні земельних та колгоспних відносин, відносин у сфері правової охорони природи стали предметом наукових пошуків Ю. Вовка, П. Індиченка, В. Мунтяна, В. Петрова, В. Семчика, І. Середи,

Г. Тарнавського, Ю. Шемшученка, В. Янчука та інших учених.

В українській земельноправовій науці законність відносять до основних принципів права [2, с. 24], а серед конституційних принципів, які застосовуються до регулювання земельних відносин, згадують принцип верховенства закону [3, с. 14]. Водночас зміст цього принципу, його юридична природа та гарантії реалізації в доктрині земельного права України залишаються недослідженими. З урахуванням зазначеного метою статті є дослідження системи гарантій реалізації принципу законності у сфері регулювання земельних відносин та аналіз їх ефективності в сучасних умовах різкого погіршення економічної динаміки, викликаного стресовими трансформаціями української економіки, розгортанням бойових дій на сході України, анексією Російською Федерацією АР Крим тощо.

У гарантіях реалізації принципу законності в регулюванні земельних відносин в Україні виявляється все

розмаїття зв'язків, що існують у сфері використання й охорони земель, земельних ділянок, земельних ресурсів, земельних часток (паїв) у нашій державі. В юридичній літературі їх поділяють на два види: загальні (загальносоціальні) – економічні, політичні, соціальні, ідеологічні та спеціальні (спеціальносоціальні) – юридичні та організаційно-юридичні [1, с. 666].

Загальні гарантії законності у сфері регулювання земельних відносин є матеріальною основою реалізації принципу законності і виявляються в певних економічних, політичних, соціальних, ідеологічних можливостях щодо набуття та реалізації земельних прав, охорони земель тощо, які існують в українському суспільстві та тією чи іншою мірою забезпечують реалізацію норм земельного права та приписів земельного законодавства України. Зазначена група гарантій залежить від рівня розвитку суспільства в певний історичний період та діє як елемент єдиного механізму забезпечення реалізації принципу законності у сфері регулювання земельних відносин, що поєднує і загальносоціальні, і спеціальносоціальні (юридичні) чинники.

Економічними гарантіями законності в земельній сфері є еволюційний економічний розвиток українського суспільства; рівні економічні можливості в однорідних суб'єктів щодо набуття прав на землю; різноманітність і рівність форм права власності на землю; економічне стимулювання власників землі та землекористувачів до раціонального використання й охорони земельних ресурсів; забезпечення поєднання

власника землі і суб'єкта господарювання в одній особі. Наявні проблеми в українській економіці, особливо у сфері агропромислового комплексу, зниження рівня доходів населення, зростання безробіття, особливо в сільській місцевості, проведення розпаювання земель сільськогосподарського призначення без створення ефективних механізмів забезпечення селян іншими засобами виробництва є чинниками, що негативно впливають на реалізацію принципу законності в земельній сфері. Свідченнями цьому є впровадження у практику регулювання земельних відносин принципу пріоритетності права державної власності на землю всупереч конституційно проголошеному імперативу щодо рівноправності всіх форм права власності на землю; постійне продовження мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, що фактично перетворює набуте шляхом реалізації права на земельну частку (пай) право земельної власності на юридичну фікцію; панування орендної форми землекористування в сільському господарстві; катастрофічна деградація якісного стану ґрунтів тощо.

Політичні гарантії реалізації принципу законності у сфері використання та охорони земель полягають у реальності впровадження в життя українського суспільства принципів народовладдя, поділу влади, політичного плюралізму. Аналізуючи сучасний стан правового регулювання в Україні, учені визнають, що ухвалені закони часто є результатом не стільки кропіткої, професійної роботи, скільки впливу неконтрольованих (зокрема

законом), лобістських груп, політичної, бізнесової чи іншої корпоративної доцільності, «підкилимової» домовленості і брутальних торгів [4, с. 46]. Практика законодавчого регулювання земельних відносин має непоодинокі приклади, коли певні нормативно-правові акти земельного законодавства приймалися на догоду окремим політичним силам, зокрема: запровадження розпаювання земель сільськогосподарського призначення указами Президента України протягом 1994-2000 рр. всупереч чинному на той час Земельному кодексу України 1992 р.; порушення процедури прийняття чинного Земельного кодексу України 2001 р.; фактично примусова реструктуризація колективних сільськогосподарських підприємств відповідно до Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» від 3 грудня 1999 р.; внесення змін до низки земельних законів Законом про державний бюджет 2008 року; перевищення компетенції Кабінету Міністрів України під час неодноразових спроб урегулювати порядок проведення земельних аукціонів 2008 року тощо.

Соціальними гарантіями реалізації принципу законності в земельній сфері є забезпечення достатнього життєвого рівня населення, надання державної допомоги соціально незахищеним верствам населення, розвиток соціальної сфери села, забезпечення зайнятості населення, комплексний розвиток сільських територій тощо. У сучасних умовах ці гарантії реалізуються не повною

мірою, що негативно впливає і на реалізацію принципу законності в регулюванні земельних відносин, особливо в сільській місцевості.

Так, з 1 січня 2013 р. набув чинності Закон України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р., який не вирішив, а навпаки – загострив проблеми забезпечення зайнятості значної частини жителів сільської місцевості, які мають у власності земельні ділянки і вважаються членами особистих селянських господарств. На сьогодні віднесення членів особистого селянського господарства до категорії зайнятого населення не залежить від кількості сільськогосподарської продукції, яка виробляється в такому господарстві. Законодавством України не визначено мінімальних розмірів земельної ділянки, за наявності якої у власності чи користуванні селянин вважається самозабезпеченим роботою та не може отримувати державну соціальну допомогу.

Особливістю роботи в особистому селянському господарстві є її сезонний характер. Обсяг виробленої сільськогосподарської продукції може коливатися від незначного до постійного та істотного у складі доходів членів такого господарства. Так, за статистичними даними, 51 % домогосподарств мають землі до 0,5 га, що не забезпечує ефективного сільськогосподарського виробництва, обробіток землі проводиться на 70-94 % вручну. На 1 січня 2010 р. тільки 13 % домогосподарств мали основну техніку для обробітку землі, а саме: 42 % домогосподарств мали плуг, 10 % – сівалку, 40 % – борону, 17 % – трактор, 2 % –

комбайн, 4 % – вантажне авто. Використовуються трактори на оранці в 60-65 %, коні – в 32 % господарств; мінеральні добрива використовують 55% господарств, органічні – 84 %, районовані сорти сільгоспкультур – 28 %. У половини селянських господарств немає складів і приміщень для зберігання зерна, кормів, утримання худоби і збереження сільгосптехніки [5].

Внесення змін до Законів України «Про особисте селянське господарство», «Про зайнятість населення» в частині віднесення членів особистого селянського господарства до зайнятого населення незалежно від рівня доходів від ведення такого господарства порушує конституційні права селян на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48), та на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку вони вільно обирають або на яку вільно погоджуються (ст. 43). Змінивши законодавче регулювання зайнятості селян, Україна порушила міжнародні зобов'язання, які взяла на себе, ратифікувавши 14 вересня 2006 р. Європейську соціальну хартію [6]. Відповідно до ст. 30 Хартії з метою забезпечення ефективного здійснення права на захист від бідності та соціального відчуження Сторони зобов'язуються вживати заходів для надання особам, що живуть або можуть опинитися в ситуації соціального відчуження чи бідності, а також членам їхніх сімей ефективного доступу до роботи та соціальної допомоги. Згідно зі статистичними даними ООН сьогодні за межею

бідності в Україні перебувають 78 % громадян, 30 % з яких становить сільське населення.

Ідеологічні гарантії законності в земельних відносинах полягають у наявності в суспільства високого рівня правової свідомості та правової культури, поваги до земельного права та законодавства, шанобливого ставлення до землі як годувальниці, що здавна було притаманне Українському народу. В українській культурі з давніх часів земля розглядалась як одна з основних стихій світотворення (поряд із водою, вогнем і повітрям); центральна частина триєдиного всесвіту, населена людьми і тваринами; символ жіночого начала, материнства; осмислювалась як прародителька і годувальниця всього живого [7, с. 188-190].

Спеціальносоціальні (правові) гарантії законності в юридичній науці визначаються як «установлені правом і законами засоби та способи, за допомогою яких охороняються і захищаються права громадян та юридичних осіб, припиняються й усуваються їхні порушення, відновлюються порушені права» [8, с. 83]. До юридичних гарантій О. Скакун відносить правові умови (якісний стан чинних джерел (форм) права, насамперед нормативно-правових актів, а також актів тлумачення і правозастосовчих актів) та правові засоби (удосконалення законодавства; нагляд і контроль за станом законності, включаючи конституційний судовий контроль; попередження і припинення правопорушень; захист і відновлення порушених прав; реалізацію юридичної відповідальності) [1, с. 667]. На думку

І. Невзорова, до спеціальноюридичних гарантій належать: чітка нормативна врегульованість правовими актами суспільних відносин, що потребують правової регламентації; удосконалення законодавства; додержання ієрархічної підпорядкованості правових актів; легітимна діяльність спеціальних органів, що контролюють дотримання законів, інших нормативних актів (Конституційного Суду, судів загальної юрисдикції, прокуратури); контроль державних органів за підлеглими їм структурами; наявність юридичних механізмів, за допомогою яких рішення правозастосувальних органів визнаються юридично нікчемними та незаконними [8, с. 83].

Зазначені вище гарантії реалізації принципу законності можуть бути повною мірою застосовані й у регулюванні земельних відносин. Не зупиняючись детально на аналізі окремих юридичних гарантій реалізації принципу законності, варто звернути увагу на пріоритетне місце серед юридичних гарантій законності в земельній сфері такої правової умови законності, як якісний стан джерел земельного права й актів правозастосування та такого правового засобу забезпечення законності, як удосконалення земельного законодавства. Саме крізь призму прийнятих законів та інших нормативно-правових актів земельного законодавства можна відзначити загальні позитивні тенденції: закріплення загальних засад регулювання земельних відносин у Конституції України; кодифікований характер земельного законодавства; розвиток та уніфікація законодав-

чого забезпечення земельно-правових інститутів; зростання значення закону як нормативно-правового акта земельного законодавства, що має вищу юридичну силу; закріплення на рівні закону різноманітності земельних прав та організаційно-правових форм використання землі для задоволення земельних потреб та інтересів людини і громадянина; розвиток нормативно-правового забезпечення охорони землі як основного національного багатства; постійне оновлення земельного правового регулювання з урахуванням розвитку земельних відносин; застосування приватно-публічних засад регулювання земельних відносин.

Водночас проведення дослідження розвитку земельного законодавства починаючи з 1990 року дає підстави для висновків про низку перманентних негативних тенденцій, які істотно ускладнюють реалізацію принципу законності у сфері земельноправового регулювання. Серед таких негативних рис сучасного стану законодавчого регулювання земельних відносин зазначимо: а) неповноту відтворення в земельному законодавстві конституційної моделі правового регулювання земельних відносин; б) відсутність законодавчих гарантій права власності на землю Українського народу, задоволення земельних потреб та інтересів особи, узгодження приватних і публічних інтересів у сфері використання та охорони землі; в) непослідовність, безсистемність і хаотичність прийняття нормативно-правових актів, що призводить до створення законодавчого масиву, а не законодавчої системи;

г) недосконалість законодавчого регулювання внаслідок недотримання вимог законодавчої техніки; г) наявність колізій, прогалин, дублювання земельноправових приписів; д) декларативність окремих земельно-правових норм унаслідок відсутності механізмів їх реалізації; е) нестабільність правового регулювання в результаті постійного внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів; є) швидке та хаотичне розширення законодавчої бази регулювання земельних відносин, що призвело до інформаційної надмірності тощо. Ці недоліки законодавчого регулювання ускладнюють реалізацію принципів законності та забезпечення правопорядку в земельній сфері, призводять до порушення прав суб'єктів земельних правовідносин, численних судових спорів, спонукають громадян звертатися до Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини через зневіру в дієвості земельних законів, провокують зростання рівня корупції в земельній сфері, зумовлюють неефективність законодавчо передбачених заходів з охорони земель як основного національного багатства України [9].

Отже, гарантіями законності в регулюванні земельних відносин в Україні є зумовлена особливостями розвитку українського суспільства та держави система економічних, політичних, соціальних, ідеологічних передумов, а також спеціальних юридичних засобів та умов, що забезпечують реалізацію принципу законності у сфері використання та охорони земель. Пріоритетне місце серед

юридичних гарантій реалізації принципу законності в земельній сфері належить забезпеченню якісного стану джерел земельного права й актів правозастосування (правова умова законності) та вдосконаленню земельного законодавства (правовий засіб забезпечення законності), що може бути досягнуто за умови мінімізації юридичних дефектів у механізмі земельно-правового регулювання.

Список використаних джерел:

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : підруч. / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.
2. Носік В. В. Принципи земельного права України / В. В. Носік // Земельне право України : [підруч.] / за ред. В. В. Носіка. – К. : ВПЦ “Київ. ун-т”, 2008. – С. 21-25.
3. Каракаш І. І. Принципи земельного права / І. І. Каракаш // Земельне право України : [підруч.] / за ред. М. В. Шульги. – Х. : Право, 2013. – С. 13-19.
4. Козюбра М. Верховенство права і Україна / М. Козюбра // Право України. – 2012. – № 1-2. – С. 30-63.
5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vassr.org/index.php/ua/association-news/>.
6. Закон України “Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)” від 14 вересня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 43. – Ст. 418.
7. Войтович В. Українська міфологія / В. Войтович. – К. : Либідь, 2002. – 664 с.
8. Невзоров І. Л. Принцип законності в правозастосувальній діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Невзоров Ігор Львович ; Національний ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 196 с.
9. Коваленко Т. О. Юридичні дефекти правового регулювання земельних відносин в Україні : монографія / Т. О. Коваленко. – К. : Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”; Юрінком Інтер, 2013. – 632 с.

Коваленко Т. О. Гарантії реалізації принципу законності у регулюванні земельних відносин в Україні.

У статті досліджено економічні, політичні, соціальні, ідеологічні та спеціальні юридичні гарантії, що забезпечують реалізацію принципу законності у сфері використання й охорони земель як основного національного багатства та власності народу України. Зроблено висновок про їх недостатню ефективність у сучасних складних економічних, політичних та соціальних умовах.

Ключові слова: законність; принцип законності; гарантії законності; земельні відносини; земельні ділянки; земельний правопорядок.

Коваленко Т. А. Гарантии реализации принципа законности в регулировании земельных отношений в Украине.

В статье исследованы экономические, политические, социальные, идеологические и специальные юридические гарантии, обеспечивающие реализацию принципа законности в сфере использования и охраны земель как основного национального богатства и собственности народа Украины. Сделан вывод об их недостаточной эффективности в современных сложных экономических, политических и социальных условиях.

Ключевые слова: законность; принцип законности; гарантии законности; земельные отношения; земельные участки; земельный правопорядок.

Стаття надійшла до редакції 8.06.2015