

УДК 349.41(477)

В. Д. Сидор

СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Ефективне впорядкування суспільних відносин в галузі використання та охорони земель є важливим завданням, що стоїть перед будь-якою сучасною державою. Тому земельні відносини є важливим предметом правового регулювання, а земельне право — найважливішим регулятором суспільних відносин. Конституцією встановлено високий рівень земельно-правових вимог, які в даний час реалізуються не найефективнішими правовими способами і засобами, що приводить до слабкої захищеності такої групи прав людини і громадянина, як земельні права. Однією з причин існуючої ситуації є відсутність дієвого механізму правового регулювання суспільних відносин в галузі використання та охорони земель. У зв'язку з цим актуальним стає питання про систему земельного законодавства, основні тенденції її розвитку і проблеми земельно-правового регулювання. Законодавчі акти, що створюють цілісну систему земельного законодавства не лише мають бути спрямовані на вирішення поточних, нерідко суперечливих завдань в галузі використання та охорони земель, але й покликані сприяти досягненню довгострокових цілей, заснованих на дотриманні земельно-правових пріоритетів держави. При цьому система земельного законодавства, з одного боку, не може не слідувати постулатам розвитку сучасного суспільства, а з іншого боку, обов'язково повинна враховувати закономірності розвитку земельних відносин. Спираючись на такий підхід до розуміння системи сучасного земельного законодавства, проведемо аналіз ключових проблем і тенденцій її розвитку, на підставі результатів якого сформуємо концептуальні напрями вдосконалення правового регулювання земельних відносин в Україні.

В науці земельного права проблеми становлення і розвитку земельного законодавства досліджувалися такими вченими-правознавцями, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Ю. О. Вовк, 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 системи земельного законодавства є недостатньо дослідженим в науці земельного права України, хоча має надзвичайно важливе значення для підвищення ефективності земельного законодавства.

Завданням даної публікації є аналіз теоретичних проблем системи земельного законодавства України як диференційованої сукупності нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в галузі використання та охорони земель.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що під земельним законодавством слід розуміти структуровану сукупність законодавчих актів, що регулюють земельні відносини. Слід зазначити, що поняття «зе-

мельне 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, як в сучасній Україні. Вважаємо припустимим з метою наукових досліджень використовувати зазначене поняття в будь-якому з указаних розумінь.

Переваги законодавства як форми права, на думку Д. В. Чухневича, 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 [1, 44]. 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 [2, 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 [3, 3]. Удосконалення системи законодавства України має своєю передумовою пізнання і використання специфічних системно-структурних закономірностей права [4, 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 [5, 15]. Уже поверхове уявлення не сприймає законодавство будь-якої держави як хаотичне, безсистемне, довільне зібрання численних нормативних положень, вміщених 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 системоутворювальної основи законодавства. Традиційне уявлення про систему законодавства як про сукупність джерел права, що являють собою форму вираження правових норм, фактичне отождолення системи законодавства із систематикою текстів нормативних актів обмежує теоретичні можливості пошуку єдиної системоутворювальної 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 [5, 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 [6, 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 земельного 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 акта. Необхідно додержуватися порядку опублікування, оприлюднення і набрання чинності нормативно-правовим актом.

Земельне законодавство України на сучасному етапі складається з великої кількості нормативно-правових актів [7, 89]. Систему земельного законодавства складають закони України «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998 р., «Про меліорацію земель» від 14 січня 2000 р., «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р., «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 5 червня 2003 р., «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р., «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р., «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р., «Про використання земель оборони» від 27 листопада 2003 р., «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 р., «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17 червня 2004 р., «Про

захист конституційних прав громадян на землю» від 20 січня 2005 р., «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17 листопада 2009 р., «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» від 9 липня 2010 р. Проте система земельного законодавства не є цілісною і збалансованою. Відсутній ряд найважливіших актів, основними серед яких є закони «Про ринок земель», «Про державний земельний кадастр», «Про консервацію земель», «Про мораторій на зміну цільового призначення земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах», «Про державну інвентаризацію земель», «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель», «Про земельні аукціони», «Про зонування земель», «Про Державний земельний (іпотечний) банк України». Доводиться констатувати низьку ефективність земельного законодавства в цілому. Процес розвитку системи земельного законодавства визначається різними чинниками, серед яких можна виділити: політичний, економічний, соціологічний, екологічний. Особливе місце займають організаційно-правові чинники. Багато положень чинного земельного законодавства застарілі, вони занадто абстрактні і декларативні. В Україні відсутні практичні механізми правореалізації.

Проблемним є питання про місце Земельного кодексу України в системі земельного законодавства. На думку більшості вчених, кодекси впливають на всі правові акти та правозастосування й стосовно інших, звичайних законів, займають більш високу сходинку в ієрархії джерел права [8, 23; 9, 22]. Водночас кодекс опиняється в «оточенні» інших кодексів, і для цього необхідне чітке й гармонійне розуміння співвідношення їхньої дії. Це важливо і для введення в обіг або використання єдиної термінології та позбавлення прийнятого у нас підходу, що «для цілей даного закону» термін використовуватиметься в такому-то розумінні, що приводить часом до діаметрально протилежних значень того самого терміну. Це необхідно і для універсальності, і для співвідношення загального і спеціального закону, і для усунення суперечностей між цим правилом і правилом про дію закону в часі або за колом осіб. Відсутність чіткої ієрархічної підпорядкованості кодексів і законів за наявності дублювання регулювання в різних кодексах з одночасною зміною одного законодавчого підходу до протилежного вносить плутанину під час застосування цих джерел права. Великого значення набуває простеження за дією кодифікаційних законів; надання аналізу їх впливу на практику та взагалі соціальних наслідків їх прийняття; співвідношення з іншими актами законодавства й вироблення на цій основі пропозицій щодо їх подальшого існування; постійний режим моніторингу, який усуне суб'єктивізм у висновках з попередніх питань та механізму впливу на неусвідомлені прошарки суспільства і дозволить побачити реальну картину дієвості та проблемності того чи іншого кодексу [10, 70]. Динамічний розвиток правової системи шляхом створення нових нормативно-правових актів, внесення змін і доповнень до вже існуючих, подолання колізій значною мірою порушує системність сучасного законодавства, що негативно

впливає на врегулювання суспільних відносин. Удосконалення системи законодавства передбачає здійснення суб'єктами права комплексу заходів, що спрямовані на упорядкування нормативно-правових актів, що в підсумку відновлює структурованість нормативного матеріалу, забезпечує системність правового регулювання суспільних відносин [11, 55–56].

Видання нових законів вносить елемент упорядкування в систему земельного законодавства, проте існує тенденція до зросту числа підзаконних нормативно-правових актів. В умовах ринкової економіки це пов'язано, перш за все, з тим фактом, що постійно змінюється сфера правового регулювання, виникає ряд нових суспільних відносин, що гостро потребують регламентації. Це закономірне явище. Але воно не приведе до порушення структури законодавства лише за умови, що нижчестоящі нормативні органи будуть систематично «перераховувати» заново видані ними нормативні акти з тим, щоб відокремити норми, що стабілізувалися, і внести у вищестоящі нормативні органи відповідні пропозиції щодо удосконалення законодавства [12, 41]. І хоча сам ієрархічний принцип побудови земельного законодавства є загальновизнаним, при його застосуванні виникають певні проблеми, пов'язані із нечіткістю вітчизняної системи нормативно-правового регулювання, існуючими конфліктами повноважень між різними органами [13, 159]. Побудова універсальної, абстрактної ієрархії джерел земельного права є неможливою. Це обумовлено насамперед наявністю так званих виключних компетенцій, коли деякі нормативні акти існують поза загальною ієрархією, а також ситуаціями, коли співвідношення між різними видами правових джерел може бути різним в залежності від кола врегульованих відносин [14, 5].

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що система земельного законодавства України являє собою не просто сукупність нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в галузі використання та охорони земель, а їх диференційовану систему, засновану на принципах субординації і координації її структурних компонентів, це упорядкована за різними об'єктивними критеріями множина нормативно-правових актів, що формується для найбільш ефективного використання правових норм. При цьому система земельних прав виступає одним з найважливіших чинників, що визначає побудову і розвиток системи земельного законодавства, розкривають об'єктивно існуючі закономірності суспільного розвитку земельних відносин. Ступінь завершеності системи земельного законодавства є орієнтиром правотворчості в галузі використання та охорони земель. Система земельного законодавства відображає систему земельного права як комплексної галузі. Головною метою земельного законодавства залишається ліквідація прогалин правового регулювання земельних відносин і перехід на вищий якісний рівень відносин. У процесі розробки земельного законодавства необхідно послідовно здійснювати принцип соціально-економічної єдності всієї законодавчої і нормативно-правової системи. Земельне законодавство за своїм змістом повинно мати соціально-економічне обґрунтування, а соціально-економічні закони мають бути орієнтовані на раціональне й економічне використання земельних ресурсів. Для реалі-

заці даного принципу слід розробити спеціальну програму вдосконалення самого процесу формування земельного законодавства України, а також Концепцію розвитку земельного законодавства України.

Література

1. Чухвичев Д. В. Законодательная техника / Д. В. Чухвичев. — М., 2006. — 241 с.
2. Сурілов О. В. Основи загальної теорії держави та права / О. В. Сурілов. — О. : Одес. ун-т, 1995. — 222 с.
3. Лилак Д. Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д. Д. Лилак. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. — 19 с.
4. Рабінович П. М. Система права — об'єктивна основа систематизації законодавства (гносеологічний аспект) // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. — К., 1999. — С. 79–82.
5. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, Л. М. Горбунова [та ін.] ; за заг. ред. О. І. Ющика. — К. : Парлам. вид-во, 2007. — 205 с.
6. Теория права и государства / под ред. Г. Н. Манова. — М. : БЕК, 1995. — 461 с.
7. Лапечук П. І. Питання законодавчого регулювання земельно-правових відносин / П. І. Лапечук, Т. Г. Попович // Приватне право і підприємництво. — 2008. — № 7. — С. 89–93.
8. Топорнин Б. Н. Система источников права: тенденции развития // Судебная практика как источник права. — М., 2000. — С. 12–26.
9. Тихомиров Ю. А. «Закон о законах» — координатор законопроектной деятельности в государстве // Юстиция. — 2005. — № 1. — С. 16–26.
10. Спасибо-Фатєєва І. Методологічні витоки кодифікацій: потреби, обґрунтованість, кон'юнктуриальність // Право України. — 2009. — № 8. — С. 62–71.
11. Борщевський І. В. Роль систематизації законодавства в умовах правової системи // Право і економіка: генезис, сучасний стан та перспективи розвитку. — О., 2008. — С. 55–59.
12. Дудченко В. В. Теоретичні питання удосконалення системи законодавства в умовах становлення правової держави // Юридична освіта і правова держава : зб. наук. пр. — О., 1997. — С. 39–43.
13. Мірошніченко А. М. Вирішення земельно-правових колізій за юридичною силою нормативно-правових актів // Університетські наукові записки. — 2008. — № 1. — С. 157–170.
14. Мірошніченко А. М. Колізії у правовому регулюванні земельних відносин в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / А. М. Мірошніченко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2009. — 38 с.

Анотація

Сидор В. Д. Система земельного законодавства України: теоретичні аспекти. — Стаття.

Публікація присвячується дослідженню системи земельного законодавства як диференційованої сукупності нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в галузі використання та охорони земель. Система земельного законодавства відображає систему земельного права як комплексної галузі. В процесі розробки земельного законодавства необхідно послідовно здійснювати принцип соціально-економічної єдності всієї законодавчої і нормативно-правової системи.

Ключові слова: земельне законодавство, земельні відносини, нормативно-правовий акт, структура земельного законодавства, система земельного законодавства.

Аннотация

Сидор В. Д. Система земельного законодательства Украины: теоретические аспекты. — Статья.

Публикация посвящается исследованию системы земельного законодательства как дифференцированной совокупности нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере использования и охраны земель. Система земельного законодательства отображает систему земельного права как комплексной отрасли. В процессе разработки земельного законо-

нодательства необходимо последовательно осуществлять принцип социально-экономического единства всей законодательной и нормативно-правовой системы.

Ключевые слова: земельное законодательство, земельные отношения, нормативно-правовой акт, структура земельного законодательства, система земельного законодательства.

Summary

Sydor V. D. System of the Land Legislation of Ukraine: Theoretical Aspects. — Article.

A publication is devoted to researching of the system of the land legislation as the differentiated aggregate normatively legal acts which regulate public relations in industry of land use and protection. The system of the land legislation represents the system of the land law as complex industry. In the process of development of the land legislation it is necessary consistently to carry out principle of socio-economic unity of all legislative and normatively legal systems.

Keywords: land legislation, land relations, normatively legal act, structure of land legislation, system of land legislation.

УДК 347.73

В. М. Свириденко

ПРО КОНФЛІКТИ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Економіко-правові відносини, що виникають та розвиваються у сфері оподаткування, в юридичній науці визначаються як спеціальний вид суспільних відносин, врегульованих нормами податкового права, — податкові відносини. Дані відносини характеризуються юридичною нерівністю сторін і, як правило, є владними.

У податкових правовідносинах найбільш виразно, порівняно з усіма іншими формами фінансових правовідносин, простежуються державно-владна та майнова сторони.

Як зазначають науковці, податкові правовідносини стосуються різних суб'єктів (держави, юридичних осіб, фізичних осіб), між якими формується певна підпорядкованість. Безперечно, що обов'язок платника носить безумовний характер, при якому відсутня рівність сторін. Відмінність податкових правовідносин від інших майнових правовідносин, наприклад цивільних, полягає, насамперед, у нерівності становища їх учасників. Відносини сторін тут засновані на підпорядкованості однієї сторони (платника податків) іншій (державі в особі її органів або органів місцевого самоврядування) [1, 85–86].

Відносини у сфері оподаткування України розвиваються досить суперечливо: з одного боку, набувають розвитку нові інститути, з іншого — відбувається посилення конфліктних ситуацій між платниками податків та органами державної податкової служби.

Незважаючи на комплексний характер даних відносин, за своїм соціальним, політичним та правовим змістом вони мають конфліктний характер. Проте слід зауважити, що саме конфліктність як форма суперечностей спонукає суб'єктів фінансової діяльності до розвитку та вдосконалення.