

УДК 349.41

DOI 10.32782/chasopyskiivp/2022-1-7

Сидор Вікторія Дмитрівна,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного,
міжнародного права та публічно-правових дисциплін
Київського інституту інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0002-1794-2577

ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ РОЗРОБКИ МЕХАНІЗМУ ВИРІШЕННЯ КОЛІЗІЙ В ЗЕМЕЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

В публікації досліджуються проблеми розробки ефективного механізму вирішення колізій в земельному законодавстві України. Доведено, що протиріччя ключових питань правового регулювання земельних відносин в Україні знижують ефективність механізму правового регулювання земельного права, тому необхідний чіткий механізм запобігання і розв'язання, подолання і усунення такого явища як колізія, що перешкоджає розвитку земельного законодавства України. Встановлено, що колізія земельного законодавства України слід розглядати як обумовлений об'єктивними і суб'єктивними факторами суспільного розвитку стан формального протиріччя між нормами права, направленими на регулювання одних і тих же відносин в галузі раціонального і цільового використання, комплексного відтворення та ефективної охорони земель, що породжує труднощі в правозастосовній діяльності. До об'єктивних факторів, що спричиняють колізію земельного законодавства України, віднесено консерватизм земельного права і динаміку земельних відносин. До суб'єктивних факторів, що обумовлюють появу колізій в земельному законодавстві, віднесено відсутність Концепції розвитку земельного законодавства України, низький рівень професійної підготовки законодавця, порушення правил юридичної техніки, непослідовність нормотворчої діяльності у сфері правового регулювання земельних відносин, неналежна систематизація земельного законодавства. Запропоновано розробка дієвого механізму подолання колізіяльності земельного законодавства України з метою створення оптимальної моделі правового регулювання земельних відносин. Таким механізмом подолання колізіяльності земельного законодавства повинна стати сукупність правових засобів, способів і процедур, направлених на запобігання появи нових, усунення і подолання існуючих колізій в земельному законодавстві України.

Ключові слова: законодавство, земельне право, правові колізії, механізм вирішення колізій, попередження колізій, усунення колізій.

Sydror Viktoriia. Substantiation of the need to develop a mechanism for resolving conflicts in the land legislation of Ukraine

The problems of developing an effective mechanism for resolving conflicts in the land legislation of Ukraine are investigated in a publication. It is proved that contradictions of key issues of legal regulation of land relations in Ukraine reduce the effectiveness of the mechanism of legal regulation of land law, so a clear mechanism is needed to prevent and resolve, overcome and eliminate such phenomena as conflicts that hinder the development of land legislation in Ukraine. It is established that the conflict of land legislation of Ukraine should be considered as conditioned by objective and subjective factors of social development, a state of formal contradiction between the norms of law aimed at regulating the same relations in the field of rational and purposeful use, integrated reproduction and effective protection of land, which creates difficulties in law enforcement activities. Objective factors that cause the conflict of land legislation of Ukraine include conservatism of land law and dynamics of land relations. Subjective factors that cause the occurrence of conflicts in the land legislation include the absence of the Concept of development of land legislation of Ukraine, low level of professional training of the legislator, violation of the rules of legal technology, inconsistency of rulemaking in the field of legal regulation of land relations, inadequate systematization. The development of an effective mechanism for overcoming the conflict of land legislation of Ukraine in order to create an optimal model of legal regulation of land relations is proposed. Such a mechanism for overcoming the conflict of land legislation should be a set of legal means, methods and procedures aimed at preventing new ones, eliminating and overcoming existing conflicts in the land legislation of Ukraine.

Key words: legislation, land law, legal conflicts, conflict resolution mechanism, conflict prevention, conflict resolution.

Сьогодні досить досить гостро постала проблема колізіяльності чинного земельного законодавства України. Стабільність правового регулювання земельних відносин багато в чому залежить від якісного стану системи земельного законодав-

ства, яка на сьогоднішній день незбалансована і має внутрішні протиріччя. Як показує практика, реалізація чинних актів земельного законодавства недостатньо результативна. Серед основних причин низької ефективності регулятивних можли-

востей земельного законодавства можна виділити проблему його колізійності.

Актуальність обраної теми дослідження обумовлена тим, що протиріччя ключових питань правового регулювання земельних відносин в Україні знижують ефективність механізму правового регулювання земельного права, тому необхідний чіткий механізм запобігання і розв'язання, подолання і усунення такого явища як колізійність, що перешкоджає розвитку земельного законодавства України. Недосконалість чинного земельного законодавства (колізії, прогалини, дефекти у формулюваннях правових норм) є однією з причин кризи законності в земельних відносинах.

В науці земельного права України проблеми колізійності земельного законодавства досліджувалися такими вченими-правознавцями як В.І.Андрейцев, І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.М. Пащенко, М.В. Шульга та ін. Не дивлячись на велику кількість робіт, які певним чином стосуються проблем колізійності земельного законодавства, досі залишаються проблеми, що вимагають спеціальної уваги і проведення додаткового дослідження.

Метою та завданням даної публікації є дослідження проблем колізійності земельного законодавства та визначення можливостей усунення колізій з метою удосконалення земельного законодавства України.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що бурхливий розвиток земельного законодавства України породжує протиріччя, пов'язані як з різницею в часі прийняття законодавчих актів, так і з тим, що окремі законодавчі акти не узгоджуються між собою. Якщо в державі немає впорядкованого законодавства, то створюються складнощі в процесі застосування законів і навіть в процесі формування нових правових норм [1, с. 8]. Нормативно-юридичний конфлікт по-різному виявляється в різних галузях законодавства. Якщо юридичний конфлікт того чи іншого виду не вдається подолати, то відбувається загострення протиріч, і колізійні ситуації одного типу переростають у конфліктні ситуації іншого, часом у комплексні за обсягом протиріччя [2, с. 321]. Своєрідність нормативно-юридичного конфлікту полягає в тому, що він «прориває» правову тканину держави і суспільства. Закріплена Конституцією України переорієнтація ролі держави щодо пріоритетності прав людини і громадянина вимагає створення правової бази, звільненої від застарілих та колізійних норм, дублювань,

не переобтяженої нормативно-правовими актами тимчасової чи локальної дії, а головне такої, що містить достатню кількість актів, покликаних регулювати сучасні суспільні відносини [3, с. 6].

Колізійність законодавства – явище об'єктивне. Воно полягає у розбіжностях змісту двох або більше законодавчих актів, прийнятих з одного і того ж питання. Колізії заважають правильному застосуванню законодавства і таким чином знижують його ефективність. Причини колізійності, Ю.С. Шемшученко, пов'язані насамперед з якістю нашого законодавства, з недостатньо системним характером його розвитку [4, с. 6]. Тому розвиток будь-якої галузі національного законодавства на сучасному етапі неможливий без підвищення ефективності правового впливу на власний предмет правового регулювання. Вирішення цього завдання лежить, у тому числі, і в площині боротьби з колізійністю законодавства, яка полягає в пошуку можливих способів, засобів, процедур запобігання і вирішення можливих або вже існуючих в ньому колізій.

Колізії в законодавстві – це суперечності або розбіжності між приписами нормативно-правових актів, що регулюють однакові правові відносини і виявляються в процесі їх застосування компетентними органами; колізії є видом суперечностей в законодавстві України, які виникають внаслідок прояву комплексу різних, об'єктивних і суб'єктивних причин економічного, політичного, соціального, юридичного характеру [5, с. 6]. У сфері правового регулювання виникають протиріччя двох видів: матеріальні – між суспільними відносинами і спрямованими на їх регулювання нормами права; формальні – між правовими нормами. Юридична колізія являє собою обумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами суспільного розвитку формальне протиріччя (відмінність) між нормами права (комплексами правових) норм, між нормами права і актами тлумачення, направлені на регулювання одних і тих же суспільних відносин, що породжує складнощі в правозастосуванні. Негативні колізії в законодавстві дають підставу для альтернативного вибору найбільш зручної, «сприятливої» норми у процесі вирішення конкретної справи, створюючи таким чином реальні можливості ігнорування правопорядку та законності в процесі реалізації норм законодавства, деформують правову культуру і породжують правовий нігілізм, елементарну неповагу до чинного земельного законодавства і в цілому до системи державно-правового забезпечення. Відкривають можливості для прояву суб'єктивізму осіб у процесі застосування правових норм.

Виходячи з усталеного розуміння земельних відносин та земельно-правових норм, А.М. Мірошниченко розглядає колізію в правовому регулюванні земельних відносин як відмінність або суперечність, розбіжність між приписами правових актів, що регулюють ті самі суспільні відносини, пов'язані із використанням, охороною та відтворенням земель і не можуть бути застосовані одночасно [7, с. 15].

Домінуючими причинами колізійності сучасного національного законодавства, як зазначає Д.Д. Лилак, є концептуальні причини, серед яких вагоме місце належить радикальним суспільним змінам і перетворенням, які відбуваються в процесі економічної, правової та політичної реформ [8, с. 3]. До причин виникнення колізій слід також віднести практику прийняття нормативних актів органами виконавчої влади, і насамперед, цетальними з перевищенням їх компетенції. Саме тому у нормативну систему «вливається» значна кількість правових приписів відомчого характеру, що суперечать положенням законів [9, с. 12]. Численні проблеми і перешкоди заважають прогресивному розвитку земельного законодавства [10, с. 14]. Подолати колізійність земельного законодавства України можна шляхом впорядкування системи земельного законодавства і підтримання її рівноваги за допомогою встановлення суворої класифікації правових актів і її дотримання в процесі нормотворчості. Колізійність можна усунути підтримання правової системи в стані функціональної рівноваги. Зближення правових актів означає наростаюче співпадіння їхніх головних параметрів, уніфікація – розробку і прийняття єдиних нормативних стандартів. Гармонізація дозволяє досягнути функціональної рівноваги правових актів, забезпечити той ступінь їхньої збалансованості між собою, що дозволяє правовій системі функціонувати і розвиватися в заданих напрямках. Гармонізація супроводжується і жорсткими правовими засобами – скасуванням актів, їх оспоруванням, визнання недійсним тощо, і м'якими – приведенням актів у відповідність до конституційних приписів, узгодженням правових програм і дій тощо [11, с. 15].

Принциповим є усунення подвійного регулювання земельних відносин. Цілком невиннованим і неприпустимим є вміщення аналогічних норм у різних галузях законодавства – прямим і неминучим наслідком цього є колізії. Усуваючи дублювання та запобігаючи йому, слід керуватися наступним принципом: регулювання відносин повинно бути настільки загальним, наскільки це можливо. Особливі положення у земельно-право-

вому регулюванні слід вміщувати до законодавства зі спеціальною сферою регулювання, проте особливі положення мають право на існування лише тоді, коли це обумовлено потребою встановити специфіку у регулюванні суспільних відносин. Шкідливою є практика відтворення у спеціальних актах по відношенню до якоїсь більш вузької ситуації загальних положень. Недоцільно вміщувати у земельному законодавстві положення щодо правочинів про відчуження земельних ділянок, які просто відтворюють положення цивільного законодавства і не встановлюють жодної специфіки правового регулювання. З іншого боку, земельне законодавство не варто обтяжувати вузько специфічними положеннями, які повинні регулюватися спеціальним законодавством.

Невиннованим, на думку А.М. Мірошниченка, є встановлення абстрактного співвідношення між приписами різних актів законодавства (на зразок колізійних норм, закріплених у ст. 9 Цивільного кодексу України, ст. 4 Господарського кодексу України). При правильній побудові законодавства (коли в «спеціальному» законодавстві будуть вміщені дійсно спеціальні приписи, а в «загальному» – загальні) потреби у «колізійних нормах», які визначатимуть співвідношення між різними галузями законодавства, не буде – замість них діятиме загальний колізійний принцип «спеціального закону». Якщо ж законодавство побудоване неправильно, і в «загальному» законодавстві вміщено спеціальну норму, «колізійна норма» лише шкодитиме [7, с. 81]. Зміст колізійних норм характеризується трьома аспектною структурою: інтелектуальний момент складає намір законодавця сконструювати модель усунення конфліктів, які можливі між правовими приписами в процесі їх реалізації; вольовий момент характеризується найвищим владним значенням колізійних норм, оскільки саме вони повинні усунути конфлікт між приписами, які мають владний характер; нормативно-юридичний аспект змісту колізійних норм складають визначені суспільні відносини, юридичні факти та правила застосування приписів і законів у випадку їх протирічності [12, с. 93].

Правова доктрина створила теоретичне підґрунтя для попередження, усунення та вирішення правових колізій. Зокрема, у цілому усталилися основні погляди на сутність правових колізій, на способи попередження колізій та їх усунення (шляхом закріплення в законодавстві колізійних норм, відміни (зміни) однієї або всіх конфліктуючих норм, що перебувають у колізії тощо). Отримала розвиток ідея, за якою одним з основних шляхів подолання колізій є систематизація

законодавства. Разом з тим, існує низка не вирішених або не до кінця вирішених проблем, що потребують додаткової уваги, вирішення на нових засадах. Так, потребує додаткового дослідження питання про наявність універсальної ієрархії джерел земельного права. Існують проблеми, які виникають при застосуванні загальних поглядів на попередження та усунення правових колізій на специфічну сферу земельних відносин (щодо «розподілу» земельно-правових норм між різними галузями законодавства, спрямованості та способу здійснення кодифікації земельного законодавства тощо) [8, с. 43]

Найбільш сприятливі умови попередження колізій створюються тоді, коли у суб'єктів правотворчості та правозастосування існує чітке, логічно обґрунтоване єдине концептуальне право розуміння, здатне забезпечити верховенство права і правового закону; вживаються заходи щодо подолання правового нігілізму; у правотворчому процесі активно використовуються наукові досягнення, суворо виконуються правила законодавчої техніки [13, с. 15]. Серед превентивних або попереджувальних заходів проти виникнення колізій можна відзначити наступні: прогнозування та планування нормотворчої діяльності; вдосконалення законодавчої техніки; проведення правової експертизи нормативно-правових актів; систематизація законодавства [5, с. 16].

З метою створення оптимальної моделі правового регулювання земельних відносин важливо розробити дієвий механізм подолання колізійності земельного законодавства України. Під механізмом подолання колізійності земельного законодавства слід розуміти сукупність правових засобів, способів і процедур, направлених на запобігання появі нових, усунення і подолання існуючих колізій в земельному законодавстві України. У структуру механізму подолання колізійності земельного законодавства України входять такі компоненти: нормотворчість, колізійні

норми і систематизація земельного законодавства. З метою запобігання колізійності земельного законодавства необхідно розробити ряд правових засобів, способів і процедур, спрямованих на запобігання виникненню колізій, основними з яких є колізійні норми.

Проведення дослідження дозволяє зробити висновок, що земельне законодавство розвивається в період проведення правових реформ, і законодавцві, на жаль, в цих умовах поки не вдається створити збалансоване земельне законодавство і позбавити його колізій. Колізії в земельному законодавстві можна розглядати в широкому розумінні як протиріччя юридичного характеру, що можуть перейти у відкриті юридичні конфлікти, і виражаються не лише в земельно-правових нормах, але й протилежних інтересах учасників земельних правовідносин; та у вузькому розумінні як протиріччя між окремо взятими земельно-правовими нормами, направленими на регулювання одних і тих самих земельних відносин.

Колізійність земельного законодавства України слід розглядати як обумовлений об'єктивними і суб'єктивними факторами суспільного розвитку стан формального протиріччя між нормами права, направленими на регулювання одних і тих же відносин в галузі раціонального і цільового використання, комплексного відтворення та ефективної охорони земель, що породжує труднощі в правозастосовній діяльності. Серед факторів, що спричиняють колізійність земельного законодавства України, можна виділити об'єктивні (консерватизм земельного права і динаміка земельних відносин) і суб'єктивні (відсутність Концепції розвитку земельного законодавства України, низький рівень професійної підготовки законодавця, порушення правил юридичної техніки, непослідовність нормотворчої діяльності у сфері правового регулювання земельних відносин, неналежна систематизація земельного законодавства).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бурчак Ф.Г. Кодификация и проблемы коллизий в праве. *Колізії у законодавстві України: проблеми теорії і практики*. К., 1996. С. 7–9.
2. Дутка Г.І. Проблеми колізійності законодавства України та шляхи їх розв'язання. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2001. № 4. С. 316–323.
3. Нагребельний В.П. Систематизація законодавства України: проблеми і перспективи. *Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2003. Вип. 21. С. 5–8.
4. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади подолання колізій у законодавстві України. *Колізії у законодавстві України: проблеми теорії і практики*. К., 1996. С. 6–7.
5. Майстренко О.В. Теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України : автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01; Харк. нац. ун-т. Х., 2008. 20 с.
6. Андрейцев В.І. Колізії як нагальна передумова кодифікації екологічного законодавства. *Колізії у законодавстві України: проблеми теорії і практики*. К., 1996. С. 57–60.

7. Мірошніченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. К.: Правова єдність, 2009. 267 с.
8. Лилак Д.Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01.; Інститут держави і права ім.В.М.Корецького НАН України. К., 2004. 19 с.
9. Оніщук М.В. Гносеологія колізій в законодавстві України: причини та шляхи подолання. *Колізії у законодавстві України: проблеми теорії і практики*. К., 1996. С. 11–14.
10. Гутаріна К. На шляху вдосконалення аграрного і земельного законодавства. *Адвокат*. 2005. № 5. С. 14.
11. Тихомиров Ю.А. Колізії между правовыми актами: способ преодоления. *Колізії у законодавстві України: проблеми теорії і практики*. К., 1996. С. 14–16.
12. Бобровник С.В. Подолання колізій як засіб вдосконалення законодавства України. *Конституційне будівництво в Україні: теорія і практика*. Ужгород, 2000. С. 90–94.
13. Погребняк С.П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01.; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2001. 19 с.

REFERENCES:

1. Burchak F.H. (1996) Kodyfikatsiya y problemy kollyzyi v prave. Kolizii u zakonodavstvi Ukrainy: problemy teorii i praktyky. K., P. 7-9. [in Ukrainian]
2. Dutka H.I. (2001) Problemy koliziinosti zakonodavstva Ukrainy ta shliakhy yikh rozv'iazannia. Visnyk Zaporizkoho yurydychnoho instytutu. № 4. P. 316-323. [in Ukrainian]
3. Nahrebelnyi V.P. (2003) Systematyzatsiia zakonodavstva Ukrainy: problemy i perspektyvy. Derzhava i pravo. Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky. Vyp. 21. P. 5-8. [in Ukrainian]
4. Shemshuchenko Yu.S. (1996) Teoretychni zasady podolannia kolizii u zakonodavstvi Ukrainy. Kolizii u zakonodavstvi Ukrainy: problemy teorii i praktyky. K., P. 6-7. [in Ukrainian]
5. Maistrenko O.V. (2008) Teoretyko-pravovi aspekty kolizii u zakonodavstvi Ukrainy : avtoref. dys.... kand. yuryd. nauk: 12.00.01; Khark. nats. un-t. Kh., P. 20. [in Ukrainian]
6. Andreitsev V.I. (1996) Kolizii yak nahalna peredumova kodyfikatsii ekolohichnoho zakonodavstva. Kolizii u zakonodavstvi Ukrainy: problemy teorii i praktyky. K., P. 57-60. [in Ukrainian]
7. Miroshnichenko A.M. (2009) Kolizii v pravovomu rehuliuванні zemelnykh vidnosyn v Ukraini; In-t zakonodavstva Verkhov. Rady Ukrainy. K.: Pravova yednist, P. 267. [in Ukrainian]
8. Lylak D.D. (2004) Problemy kolizii u zakonodavstvi Ukrainy (teoriia i praktyka) : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. 12.00.01.; Instytut derzhavy i prava im.V.M.Koretskoho NAN Ukrainy. K., P.19. [in Ukrainian]
9. Onishchuk M.V. (1996) Hnoseolohiia kolizii v zakonodavstvi Ukrainy: prychyny ta shliakhy podolannia. Kolizii u zakonodavstvi Ukrainy: problemy teorii i praktyky. K., P. 11-14. [in Ukrainian]
10. Hutarina K. (2005) Na shliakhu vdoskonalennia ahrarnoho i zemelnoho zakonodavstva. Advokat. № 5. P. 14. [in Ukrainian]
11. Tykhomirov Yu.A. (1996) Kollyzyy mezhdru pravovymy aktamy: sposob preodoleniya. Kolizii u zakonodavstvi Ukrainy: problemy teorii i praktyky. K., P. 14-16. [in Ukrainian]
12. Bobrovnyk S.V. (2000) Podolannia kolizii yak zasib vdoskonalennia zakonodavstva Ukrainy. Konstytutsiine budivnytstvo v Ukraini: teoriia i praktyka. Uzhhorod, P. 90-94. [in Ukrainian]
13. Pohrebniak S.P. (2001) Kolizii u zakonodavstvi Ukrainy ta shliakhy yikh pereborennia : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. 12.00.01.; Nats. yuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho. Kh., P.19. [in Ukrainian]