

В. Д. СИДОР

Вікторія Дмитрівна Сидор, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Чернівецького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету

**КЛАСИФІКАЦІЯ НОРМ, ЩО СТАНОВЛЯТЬ КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ
ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА**

Конституція України як Основний Закон виконує основоположну роль в регулюванні земельних відносин. Конституція являє собою юридичну базу становлення, розвитку та удосконалення земельного законодавства. Конституційні положення є фундаментальними, базовими для становлення і розвитку земельного права. Вона сприяє формуванню правових інститутів земельного права, окреслює коло суспільних відносин, що входять до предмету правового регулювання земельного права, закріплює і регулює основи цих відносин.

Важливе місце для теорії і практики застосування конституційних основ земельного права належить їх класифікації. Під класифікацією слід розуміти поділ норм, що складають конституційні основи земельного права, за видами на підставі певної загальної ознаки. Правильність і повнота класифікації конституційних основ земельного права залежить передусім від вибору критерію класифікації, тобто найістотнішої ознаки. Науково обґрунтована класифікація конституційних основ земельного права дозволить визначити місце кожної норми Конституції України в системі земельного права, краще з'ясувати функції і роль конституційних норм у регулюванні земельних відносин, точніше визначити межі і можливості регулюючого впливу конституційного права на земельні відносини, значно удосконалити правотворчу і правозастосовчу діяльність, що підтверджує актуальність теми даного дослідження.

Вивченню конституційних аспектів земельного права України присвячувались роботи таких вчених-правознавців у галузі земельного та аграрного права, як В. І. Андрейцев, 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.

Завданням даної публікації є здійснення обґрунтування класифікації норм, що становлять конституційні основи земельного права України, за різноманітними критеріями.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що фундамент земельного законодавства становлять закони, прийняті Верховною Радою України. Серед законів, що регулюють земельні відносини, особливе місце належить Конституції України¹. Конституція в силу широти охоплення нею різноманітних сфер життєдіяльності суспільства і держави, а також в силу багатьох інших причин виступає не лише як суто юридичний, але і як політичний та ідеологічний за своїм характером документ. Вона має найвищу юридичну силу по відношенню до всіх без виключення форм (джерел) права і є правовою основою для всієї правотворчої і правозастосовчої діяльності в державі².

Конституційні основи земельного права володіють специфічними характеристиками у зв'язку із специфікою галузі земельного права, зумовленою особливим предметом правового регулювання – земельними відносинами. Відповідно до ст. 2 Земельного кодексу України, земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею, суб'єктами яких є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади, а об'єктами є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї)³.

Конкретизуючи це положення Земельного кодексу України, В. І. Семчик визначає земельні правовідносини як суспільні відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, організаціями і громадянами, а також організаціями і громадянами між собою щодо розподілу, використання та охорони земель, які регулюються нормами земельного права та іншими суміжними з ним галузями права в комплексі⁴.

М. В. Шульга вважає, що під землею як об'єктом земельних правовідносин необхідно розуміти найважливішу складову навколишнього природного середовища, що представляє собою частину земної кори, яка є просторовою основою ландшафту, що знаходиться над надрами і використовується, як засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві або для розташування різних об'єктів⁵.

Конституційні основи земельного права становлять сукупність конституційно-правових норм Конституції України, направлених на регулювання земельних відносин. В юридичній літературі норма права розглядається як загальнообов'язкове, формально-визначене правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), встановлене або санкціоноване державою, як регулятор суспільних відносин, що офіційно закріплює міру свободи і справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечується всіма заходами державного впливу, аж до примусу⁶.

Конституційні основи земельного права як сукупність конституційно-правових норм можуть бути класифіковані за різними критеріями. За способом регулювання земельних відносин конституційні основи зе-

мельного права можуть бути поділені на дві групи норм: норми, що опосередковано регулюють земельні відносини і норми, що безпосередньо регулюють основи земельних відносин.

До першої групи входять положення Розділу 1 Конституції України «Загальні засади» про характеристики держави як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної і правової (ст. 1), форму державного устрою (ст. 2), форму державного правління (ст. 5), розподіл державної влади (ст. 6), визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7), визнання і дію принципу верховенства права (ст. 8). Цими нормами закріплюють основи суспільного і державного ладу, що впливає на земельну політику та земельні відносини. Загальне значення для регулювання земельних відносин має закріплення в першому розділі Конституції України в ст. 16 обов'язку держави забезпечувати екологічну безпеку і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи⁷.

Норми загального характеру, що опосередковано регулюють земельні відносини, також закріплені в Розділі 2 «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». До них можна віднести положення ст. 21, якою закріплено, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними; також норми ст. 22, яка визнає, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними, конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод; а також положення ст. 24, відповідно до якої громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Всі ці положення безпосередньо стосуються земельних прав громадян.

До конституційних положень, які опосередковано регулюють земельні відносини, також належать закріплені в Розділі 2 наступні права громадян: право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ст. 34); право на свободу об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36); право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38); право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40).

Оскільки земельні спори сьогодні все частіше стають предметом судових розглядів, то особливе значення для реалізації та захисту земельних прав, закріплених у Конституції України, мають гарантоване ст. 55 право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань; а також передбачене ст. 56 право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

До другої групи норм, що безпосередньо регулюють основи земельних відносин, входять конституційні положення, тобто норми Конституції України спеціального характеру, направлені на регулювання земельних відносин.

Одне з центральних місць в системі норм, що становлять конституційні основи земельного права, належить ст. 13, якою земля проголошується об'єктом права власності Українського народу і визнається право кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу. При цьому законодавець одночасно підкреслює, що власність зобов'язує і не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Конституційне положення про власність деталізується в ст. 41, відповідно до якої кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Конституція захищає право власності на землю, визначивши, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Конституція встановлює обмеження права власності, закріплюючи, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Конституційною основою земельного законодавства слід вважати також положення ст. 14 Конституції, відповідно до якої земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Екологізації земельного законодавства сприяють положення ст. 50, якою визначено право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Пере-

думовою реалізації заходів правової охорони земель можна вважати закріплений в ст. 66 обов'язок громадян не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки.

Норми, що становлять конституційну основу земельного права, можуть бути також поділені залежно від розділів Конституції України, в яких вони розміщені. Зокрема, Розділ 1 Конституції України «Загальні засади» містить дев'ять статей (ст. 1, ст. 2, ст. 5, ст. 6, ст. 7, ст. 8, ст. 13, ст. 14, ст. 16). Розділ 2 «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» містить дванадцять статей (ст. 21, ст. 22, ст. 24, ст. 34, ст. 36, ст. 38, ст. 40, ст. 41, ст. 50, ст. 55, ст. 56, ст. 66). Розділ 5 «Президент України» містить одну статтю (ст. 106), розділі 6 «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» містить одну статтю (ст. 116), розділі 9 «Територіальний устрій України» містить одну статтю (ст. 133), розділі 10 «Автономна Республіка Крим» містить одну статтю (ст. 138), розділ 11 «Місцеве самоврядування» містить дві статті (ст. 142 і ст. 143).

За функціями, що виконують конституційні основи земельного права в механізмі правового регулювання земельних відносин, можна виділити: вихідні норми, норми-правила і норми-пріоритети.

Вихідні норми, що становлять конституційні основи земельного права, посідають найвище місце в законодавстві, мають найзагальніший характер і найбільш високу форму абстрагування та відіграють особливу роль в механізмі конституційно-правового регулювання земельних відносин. Ці норми визначають вихідні засади, основи правового регулювання земельних відносин і в цьому їх основне призначення. За допомогою зазначених норм визначаються цілі, завдання, принципи, межі, напрями, методи правового регулювання земельних відносин.

Вихідні правові норми конституційних основ земельного права досить неоднорідні за своїм характером, змістом і цільовим призначенням. У їх складі можна виділити норми-засади і норми-принципи. Норми-засади становлять розпорядження, що закріплюють засади існуючого ладу, основи соціально-економічного, політичного і державного життя, форми власності тощо. Вони отримують розвиток і логічне вираження в інших правових нормах і перш за все в нормах-принципах. Нормами-засадами слід вважати ч. 1 ст. 13, якою проголошено, що земля є об'єктом права власності Українського народу, а також встановлено, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією; та ч. 4 ст. 41, що декларує непорушність права приватної власності.

Норми-принципи конституційних основ земельного права являють собою законодавчі приписи, що виражають і закріплюють принципи права. Регулююча роль принципів земельного права нерозривно пов'язана з їх конституційним закріпленням, повним і послідовним вираженням в законодавстві. Норми-принципи – це правові приписи, які виражають і закріплюють норми права як беззаперечні вимоги, що пронизують правову систему суспільства, законодавство і юридичну практику. Норми-принципи конституційних основ земельного права розглядаються як результат нормативного узагальнення правових явищ, вони виражають зміст і закономірності земельних відносин. Принцип права, закріплений у законодавчому приписі, стає нормою-принципом. До норм-принципів можна віднести положення ч. 1 ст. 14, відповідно до якої земля проголошується основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; а також положення ч. 3 ст. 13, відповідно до якої власність зобов'язує і не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству

Норми-правила конституційних основ земельного права, на відміну від норм-засад, є нормами безпосереднього регулювання поведінки учасників земельних відносин. Вони вказують на взаємні права та обов'язки суб'єктів, умови реалізації цих прав і обов'язків, види державного примусу держави по відношенню до правопорушників. Норми-правила конституційних основ земельного права встановлюють для учасників земельних відносин (суб'єктів) взаємні суб'єктивні права, що охороняються і гарантуються державою, і юридичні обов'язки. У результаті такої цілеспрямованої регулятивної дії норм-правил на суспільні відносини в галузі використання та охорони земель відносини набувають характеру правовідносин, а їх учасники стають суб'єктами земельних правовідносин. У нормах-правилах конституційних основ земельного права отримують логічний розвиток і деталізацію вихідні правові норми. До норм-правил конституційних основ земельного права можна віднести положення ч. 2 ст. 13, що закріплює право кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону; положення ч. 2 ст. 14, відповідно до якої право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону; а також положення ст. 66, якою встановлено обов'язок кожного громадянина не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки.

Норми-пріоритети визначають ступінь юридичної сили одного акта порівняно з іншим. Зокрема, в ч. 2 ст. 8 визначається, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Юридичні пріоритети мають бути забезпечені і неухильно діяти. Норми-пріоритети встановлюють правові переваги в охороні і використанні одних об'єктів перед іншими на користь забезпечення якості земельних ресурсів.

До норм-пріоритетів конституційних основ земельного права слід віднести положення ст. 16, що закріплює пріоритетний обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку і підтримувати екологічну рівновагу на території України, подолати наслідки Чорнобильської катастрофи; а також положення ст. 50, відповідно до якої кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Заслуговує на увагу запропонований О. О. Погрібним умовний поділ всіх конституційних норм, що регулюють відносини щодо використання та охорони земель, на чотири основні групи: положення, що вста-

новлюють основи правового режиму землі як природного об'єкта і природного ресурсу; положення, що закріплюють право громадян на землю; положення, що визначають компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування щодо використання і охорони земель; положення, що закріплюють екологічні та земельні права громадян⁸.

На підставі проведеного аналізу та з метою подальшого розвитку конституційних основ земельного права і законодавства можна запропонувати таку класифікацію норм конституційних основ земельного законодавства: 1) за способом регулювання земельних відносин конституційні основи земельного права можуть бути поділені на дві групи норм: норми, що опосередковано регулюють земельні відносини і норми, що безпосередньо регулюють основи земельних відносин; 2) за змістом: норми, що закріплюють земельний характер конституційного ладу; норми, що регулюють конституційні земельні права та обов'язки; норми, що закріплюють право власності на землю; норми, які передбачають повноваження найвищих органів державної влади та управління в галузі земельних відносин; 3) залежно від розділів Конституції України, в яких вони розміщені; 4) за функціями в механізмі правового регулювання земельних відносин можна виділити: вихідні норми, норми-правила і норми-пріоритети.

Перспективою подальших наукових досліджень у напрямку обговорюваних проблем може бути вивчення характеру взаємодії конституційних земельних положень і земельного законодавства.

¹ Кулинич П. Ф. Джерела земельного права / П. Ф. Кулинич // Земельне право України: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – С. 91.

² Теория государства и права. Учебник. Издание 3-е, расширенное и дополненное / Под ред. М. Н. Марченко. – М.: ИКД ЗЕРЦАЛО – М., 2001. – С. 490.

³ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

⁴ Семчик В. І. Земельні правовідносини / В. І. Семчик // Земельне право України: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – С. 112.

⁵ Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Харьков, 1998. – С. 9–10.

⁶ Скакун О. Ф. Теория держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун. (Пер. з рос.). – Харків: Консум, 2001. – С. 275.

⁷ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁸ Погрібний О. О. Конституційні основи земельного права і їх значення для розвитку земельного законодавства / О. О. Погрібний // Земельне право України: Підручник / За ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. – Вид. 2, перероб. і доп. – К.: Істина, 2009. – С. 45–46.

Резюме

Публікація присвячена дослідженню положень Конституції з метою класифікації норм, що становлять конституційні основи земельного права України. З метою подальшого розвитку конституційних основ земельного права і законодавства запропоновано ділити зазначені норми за такими критеріями класифікації, як: спосіб регулювання земельних відносин; зміст норм; розділ Конституції України, в якому розміщені норми; функції в механізмі правового регулювання земельних відносин.

Ключові слова: Конституція України, норма права, конституційні основи, земельне право, земельне законодавство, класифікація норм, критерій класифікації.

Резюме

Публикация посвящена исследованию положений Конституции с целью классификации норм, составляющих конституционные основы земельного права Украины. С целью последующего развития конституционных основ земельного права и законодательства предложено делить отмеченные нормы по таким критериям классификации, как: способ регулирования земельных отношений; содержание нормы; раздел Конституции Украины, в котором размещены нормы; функции в механизме правового регулирования земельных отношений.

Ключевые слова: Конституция Украины, норма права, конституционные основы, земельное право, земельное законодательство, классификация норм, критерий классификации.

Summary

The publication is devoted to researching of Constitutional norms with the purpose of classification of norms which make constitutional bases of the land law of Ukraine. For subsequent development of constitutional bases of the land law and legislation it is suggested to divide the norms by such criteria of classification, as: method of adjusting of the land relations; table of contents of norm; section of Constitution of Ukraine; functions in the mechanism of the legal adjusting of the land relations.

Key words: Constitution of Ukraine, norm of law, constitutional bases, land law, land legislation, classification of norms, foundation of classification.

Отримано 8.11.2010