

## ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.41

**Т. О. КОВАЛЕНКО**

### **МЕЖІ ТА СФЕРА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

*Проведено розмежуванню термінів «межі» та «сфера» правового регулювання земельних відносин; окреслено межі юридичного впливу на земельні відносини; визначено ознаки сфери земельно-правового регулювання; сформульовано поняття «сфера правового регулювання земельних відносин».*

**Ключові слова:** *земельні відносини; земельне право України; сфера правового регулювання; межі правового регулювання; юридичні прогалани.*

**Коваленко Т.А. Пределы и сфера правового регулирования земельных отношений в Украине**

*Проведено розграничення термінів «граници» и «сфера» правового регулювання земельних отношений; очерчены граници*

юридического воздействия на земельные отношения; определены признаки сферы земельно-правового регулирования; сформулировано понятие «сфера правового регулирования земельных отношений».

**Ключевые слова:** земельные отношения; земельное право Украины; сфера правового регулирования; пределы правового регулирования; юридические пробелы.

### **Kovalenko Tetana. Limits and Scope of Legal Regulation of Land Relations in Ukraine**

*In the article terms «limits» and «scope» of land relations legal regulation have been differentiated; limits of legal impact on land relations have been determined; features of the scope of land relations legal regulation have been designated; the notion of the term «sphere of land relations legal regulation» has been defined.*

**Key words:** land relations; land law of Ukraine; scope of legal regulation; limits of legal regulation; legal gaps.

Проведення в Україні земельної реформи, приватизація та паювання земель, необхідність впровадження у практику конституційної моделі регулювання земельних відносин та проведення адаптації національного законодавства до вимог ЄС потребують трансформації усього механізму земельно-правового регулювання. Реалізація вказаних завдань є можливою за умови чіткого окреслення меж та сфери правового впливу на відносини, об'єктом яких є земля як власність Українського народу та основне національне багатства, що перебуває під особливою охороною держави.

В юридичній науці питання меж та сфери правового регулювання досліджують вчені у галузі загальної теорії права С. С. Алексєєв, С. В. Бобровник, А. Б. Венгеров, В. М. Кудрявцев, В. В. Лазарєв, Р. З. Лівшиць, О. В. Малько, М. І. Матузов, В. С. Нерсисянц, П. М. Рабінович, О. Ф. Скакун та інші автори. Тим не менше у земельно-правовій науці України відсутні комплексні наукові дослідження меж та сфери правового регулювання земельних відносин. Більшість робіт присвячена розгляду проблематики предмета

земельного права України (В. І. Андрейцев, М. Я. Ващишин, В. М. Єрмоленко, П. Ф. Кулинич, В. В. Носік, В. І. Федорович та інші вчені).

Правове регулювання в Юридичній енциклопедії розглядається як один із основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави<sup>1</sup>. У радянській юридичній науці правове регулювання визначалось як здійснюваний за допомогою права і усієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини<sup>2</sup>. У теорії права України О. Ф. Скакун розглядає правове регулювання як здійснюване громадянським суспільством і державою за допомогою системи правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх закріплення, охорону і розвиток<sup>3</sup>.

Перераховані загальнотеоретичні підходи до розуміння юридичної і соціальної значимості правового регулювання можуть бути покладені в основу при дослідженні зазначеного різновиду соціального впливу на земельні відносини. Правове регулювання, як один із видів соціального впливу на суспільні відносини, спрямоване на упорядкування та стабілізацію земельних відносин, оптимальне поєднання публічних та приватних інтересів, запобігання виникненню нових та вирішення існуючих соціальних конфліктів у сфері використання та охорони землі, набуття та реалізації прав на землю фізичними та юридичними особами, державою та територіальними громадами. Водночас земельно-правове регулювання має й особливості, пов'язані зі специфікою землі як об'єкта правового регулювання, характерними рисами суб'єктного складу земельних правовідносин, своєрідним поєднанням публічних та приватних засад земельно-правового впливу, необхідністю забезпечення задоволення земельних потреб та інтересів людини як основної соціальної цінності в державі тощо.

У юридичній науці зазначається, що «право не претендує на впорядкування всіх сфер і сторін життєдіяльності людини. Воно лише визначає межі «порядку», який може (і повинен) бути загальним для всіх людей і, відповідно, підтримуватись примусово, тобто

отримувати в законах державновладне вираження, конкретизацію, визнання, захист»<sup>4</sup>. Наприклад, прогалина у земельно-правовому регулюванні буде мати місце лише за умови, якщо певне коло суспільних земельних відносин внаслідок їх важливості потребує врегулювання саме за допомогою правових норм, які є загальнообов'язковими та забезпечуються державою, проте з певних причин суб'єктивного чи об'єктивного характеру такі земельні відносини залишаються поза правовим регулюванням. В теорії права П. О. Недбайло наголошував, що прогалини в праві не можна ототожнювати із нерегульованістю відносин, які не підлягають правовому впливові, так як межі правового впливу досить рухливі<sup>5</sup>. Адже не всі суспільні відносини, які виникають у сфері охорони, відтворення та використання земель, повинні підпадати під дію саме правових норм. Важливу роль у регулюванні земельних відносин відіграють інші соціальні норми – моральні, звичаєві, релігійні, корпоративні.

У сучасних умовах реформування земельних відносин питання щодо меж та сфери правового регулювання за допомогою земельно-правових норм залишається актуальним, незважаючи на те, що земельне законодавство України уже тричі зазнало кодифікації. Адже, як зазначає В. В. Лазарєв, «за своїм змістом проблема меж правового регулювання не може мати раз і назавжди знайденого рішення. Розвиток суспільного життя вносить постійні корективи у питання про фактичну приналежність відповідних явищ до правової сфери. Самі вони настільки різноманітні, що практично завжди складно охопити їх навіть шляхом загальних правил. Жодна кодифікація не припиняє подальших пошуків у сфері правового регулювання і удосконалення прийнятих норм»<sup>6</sup>.

Слід зазначити, що правова доктрина характеризується різними підходами до розуміння явища «межі правового регулювання». Проведені в загально-теоретичній науці України дослідження дозволяють виділити два основні методичні підходи до визначення поняття меж правового регулювання: через владні повноваження держави та її органів та через сферу правового регулювання<sup>7</sup>.

У спеціальному дослідженні меж правового регулювання В. В. Лазарев вказував, що «межі правового регулювання суспільних відносин матеріально обумовлені. Правовому впливу піддаються лише ті суспільні відносини, регулювання яких об'єктивно можливе, економічно і політично необхідне правлячим класам (в умовах загальнонародної держави – всьому народу)... Необхідність правового нормативного впливу залежить від важливості суспільного відношення і від того, наскільки доцільно і об'єктивно необхідно в конкретних умовах направляти, регулювати це відношення таким специфічним інструментом, яким є правова норма»<sup>8</sup>. В Україні межі правового регулювання земельних відносин визначаються, з одного боку, об'єктивними природними та соціальними явищами, які не залежать від волі суб'єктів вказаних відносин (рівень розвитку економіки, рівень правової культури в суспільстві тощо). З іншого боку, межа правового регулювання земельних відносин залежить від значення таких відносин для держави та суспільства, адже правове регулювання застосовується до найбільш важливих суспільних відносин в даний час та/чи в майбутньому, які потребують надання їм правового авторитету і які підконтрольні суспільству та державі. Менш важливі суспільні відносини регулюються іншими соціальним нормами – моралі, звичаїв, традицій тощо.

Чітке окреслення меж земельно-правового регулювання, вірне визначення сфери правового впливу на земельні відносини в Україні в даний час та на перспективу є однією з умов запобігання появі юридичних дефектів у механізмі земельно-правового регулювання та забезпечення ефективності такого регулювання. Зокрема, вчасне виявлення юридичних прогалин та їх оперативне усунення в значній мірі залежить від правильного окреслення меж правового регулювання відносин щодо набуття прав на землю, правової охорони земель, державного і самоврядного регулювання земельних відносин. У юридичній літературі наголошується, що «... в умовах, коли сфера правового регулювання необґрунтовано звужена, коли не використовуються можливості права для упорядкування суспільних відносин, у суспільстві виникає загроза сваволі, хаосу, непередбачуваності у

відносинах, які можна і потрібно упорядковувати за допомогою права. А коли сфера правового регулювання невинуватено розширена, особливо завдяки централізованому державно-власному впливові, створюються умови для зарегаментованості поведінки людей, що веде до соціальної пасивності»<sup>9</sup>.

Вихід за межі правового регулювання земельних відносин призводить до суттєвого ускладнення такого регулювання, наслідком якого є зупинення тих чи інших явищ у суспільному житті або ж створення ситуацій, коли найменше відхилення особи від нормативно закріпленого правила поведінки має наслідком юридичну відповідальність. Внаслідок цього штучно створюються перешкоди реалізації земельних прав різних суб'єктів, знижується інвестиційна привабливість землі, провокується зростання рівня корупції та хабарництва у сфері земельних відносин. Порушення меж правового регулювання можна розглядати як один із корупціогенних факторів у земельному законодавстві України. Відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затвердженої Наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 № 1380/5, корупціогенним фактором є закріплення в нормативно-правовому акті юридичних обов'язків, заборон, обмежень, що застосовуються до фізичних та юридичних осіб і які за своїм характером або обсягом значно ускладнюють їх доступ до матеріальних або нематеріальних благ і цінностей, перешкоджають реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів, створюючи тим самим умови для здійснення корупційних дій і виникнення корупціогенних відносин. Зокрема, у 2011 р. із Закону України «Про фермерське господарство» було вилучено норми про обов'язкове проходження професійного відбору особою, яка виявила бажання набути у власність або користуватися земельну ділянку державної чи комунальної власності для ведення фермерського господарства. Вказані зміни були спрямовані на усунення невинуватених обмежень у доступі громадян України до землі.

Межі земельно-правового регулювання є гнучкими, мінливими, залежними від об'єктивних й суб'єктивних факторів, а також еко-

номічних, політичних, ідеологічних та природних процесів. В даний час спостерігається суттєва зміна, трансформація сфери правового регулювання земельних відносин в Україні, зумовлена проведенням земельної, аграрної, адміністративної, судової реформ, скасуванням монополії права державної власності на землю, необхідністю адаптації національного законодавства до вимог ЄС тощо.

По-перше, упродовж останніх двадцяти років суттєво розширилася сфера правового регулювання земельних відносин за рахунок включення тих відносин, які раніше правом не регулювалися. Так, лише з 2002 р. до сфери правового регулювання потрапили речові права на чужі земельні ділянки, а також відносини добросусідства, які до цього регулювались іншими соціальними нормами – моралі, звичаїв, традицій тощо.

По-друге, із запровадженням багатоманітності форм права власності на землю в Україні, подальшою диверсифікацією законодавчо закріплених різновидів земельних прав, здійсненням земельної реформи відбувається перерозподіл сфери правового регулювання земельних відносин, так як майнові земельні відносини регулюються нормами цивільного права на засадах субсидіарності, відбувається трансформація й методів правового регулювання земельних відносин шляхом поєднання публічно-правових та приватноправових засад.

По-третє, для даного етапу є характерним прийняття уніфікованих нормативно-правових актів, які на засадах комплексності регулюють поряд із земельними й інші суспільні відносини (Закони України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 р., «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 р., «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 р., «Про поховання та похоронну справу» від 10 липня 2003 р., «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 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. та деякі інші).

Враховання вказаних процесів при визначенні сфери земельно-правового регулювання в сучасних умовах та на перспективу доз-

волить запобігти виникненню юридичних прогалин, а також вчасно їх ідентифікувати та усувати з метою гарантування земельних прав осіб та забезпечення охорони землі в Україні.

Сфера правового регулювання – це певне коло суспільних відносин, подій, фактів і обставин, які потребують правового регулювання<sup>10</sup>, сукупність найсуттєвіших суспільних відносин, які відображені у свідомій вольовій поведінці суб'єктів та підлягають правовому регулюванню з огляду на необхідність їх зовнішнього контролю з метою недопущення втручання в цінності, які охороняються правом<sup>11</sup>. До сфери правового регулювання можуть бути включені виключно ті суспільні відносини, які можуть бути врегульовані правом. Такими є найбільш істотні, важливі відносини з позиції людини, суспільства, держави.

Спроба визначити в земельному законодавстві у ч. 1 ст. 2 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. сферу земельно-правового регулювання фактично призвела до ототожнення земельних відносин із суспільними відносинами щодо володіння, користування і розпорядження землею, тобто виключно із відносинами права власності на землю. Так, В. І. Андрейцев зазначає, що таке законодавче регулювання земельних відносин не тільки є невдалим, але й некоректним, звужує межі, зміст розуміння їх, позбавляє можливостей їхнього адекватного і реального втілення, оскільки воно може бути застосоване тільки щодо однієї групи відносин – відносин права власності на землю<sup>12</sup>.

У земельно-правовій науці України питання визначення сфери правового регулювання розглядаються в контексті аналізу предмета земельного права України. Так, на думку В. В. Носіка предмет земельного права України складають суспільні відносини, що виникають між їх учасниками у зв'язку з реалізацією формально визначених у Конституції України, законах та інших джерелах правових імперативів і положень щодо використання землі як об'єкта права власності Українського народу і основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, а також у сфері здійснення суб'єктивних прав на землю, реформування зе-



мельних відносин, раціонального використання та охорони землі, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у галузі регулювання земельних відносин, захисту земельних прав тощо<sup>13</sup>. Проте необхідно наголосити на необхідності розмежування таких юридичних понять як «сфера правового регулювання» та «предмет правового регулювання» земельного права України, які є різними за своїм змістом та співвідносяться як належне та дійсне. Так, сфера правового регулювання земельного права – це ті відносини, явища, факти, які в силу своєї специфіки повинні підпадати під дію земельно-правових норм на певному етапі суспільного розвитку. Предмет правового регулювання у теорії права та у теорії земельного права традиційно визначається як коло суспільних відносин, врегульованих нормами певної галузі права в даний час.

У юридичній науці радянського періоду С. С. Алексєєв сформулював критерії визначення сфери правового регулювання певних відносин, а саме: а) регулювання є об'єктивно можливим, б) економічно та політично необхідним, в) характер поведінки учасників цих відносин потребує як зовнішнього контролю, так і примусового дотримання передбаченого нормами правила поведінки<sup>14</sup>. У теорії права України О. Ф. Скакун визначає наступні ознаки сфери правового регулювання: (1) вона є соціальною; (2) суспільні відносини можуть бути урегульовані правом; (3) містить у собі сукупність конкретних, типових і повторюваних суспільних відносин, що об'єктивно мають потребу у врегулюванні правом; (4) охоплює важливі суспільні відносини; (5) має обмежений обсяг охоплення<sup>15</sup>.

Отже, на основі наведених підходів та з урахуванням особливого значення землі в житті людини, в державі та суспільстві можна визначити сферу земельно-правового регулювання як систему найбільш важливих, типових суспільних відносин, які виникають між Українським народом, фізичними та юридичними особами, державою в особі органів державної влади та територіальними громадами в особі органів місцевого самоврядування з приводу здійснення земельних прав та виконання земельних обов'язків, раціонального використання та охорони землі, здійснення повноважень органами

державної влади та місцевого самоврядування у земельній сфері, регулювання яких за допомогою земельно-правових норм на певному етапі розвитку Українського народу та держави є об'єктивно можливим, економічно, політично та соціально необхідним з метою забезпечення земельних потреб людини як основної соціальної цінності та збереження землі як основного національного багатства.

1. Шемшученко Ю. С. Правове регулювання / Ю. С. Шемшученко, С. В. Бобровник // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол. та ін.). – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5 : «П-С». – С. 406
2. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / Алексеев С.С. – М. : Юрид. лит., 1966. – С. 5
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : підручник / Скакун О.Ф. – Х. : Еспада, 2006. – С. 282
4. Варламова Н. В. Аксиологический аспект правопонимания / Варламова Н.В. // Проблемы ценностного подхода в праве : традиции и обновление. – М. : Институт государства и права РАН, 1996. – С. С. 14
5. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм / Недбайло П.Е. – М. : Юрид. лит., 1960. – С. 455
6. Лазарев В. В. Сфера и пределы правового регулирования / В. В. Лазарев // Советское государство и право. – 1970. – № 11. – С. 39
7. Пашутін В. В. Межі правового регулювання: поняття та види / В. В. Пашутін // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2012. – № 2. – С. 4
8. Лазарев В. В. Цит. работа. – С. 42
9. Мельник О. Сфера правового регулювання : поняття, ознаки, види / О. Мельник // Право України. – 2010. – № 9. – С. 135
10. Лазарев В. В. Пробелы в праве (вопросы понятия пробелов и критика теорий беспробельности права) / Лазарев В.В. – Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1969. – С. 73
11. Колотова О. В. Поняття та сутність прогалін у праві / О. В. Колотова // Держава і право. – 2008. – Вип. 39. – С. 78
12. Андрейцев В. І. Земельні правовідносини за чинним Земельним кодексом України : міфи та реальність / В. І. Андрейцев // Вісник Київського національного ун-ту ім. Тараса Шевченка. Юрид. науки. – 2005. – Вип. 68. – С. 47
13. Носік В. В.

Юридична природа сучасного земельного права України / В. В. Носік // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 7-8. – С. 56; Носік В. Лекція професора В. Носіка : вступ до курсу «Земельне право України» / В. Носік // Право України. – 2012. – № 7. – С. 101. **14.** *Алексеев С. С.* Цит. работа. – С. 54-55. **15.** *Скакун О. Ф.* Цит. праця. – С. 285-286.

### ***Kovalenko Tetana. Limits and Scope of Legal Regulation of Land Relations in Ukraine***

Legal regulation is one of the types of social influence on social relations. Its aim is to organize and to stabilize land relations, to provide optimal combination of public and private interests, to prevent the emergence of new and to solve existing social conflicts in the sphere of land use and protection, acquisition and sale of land rights by natural persons and legal entities, state and local communities. Legal regulation of land relations has peculiarities related to: a) features of land as specific object of legal regulation; b) features of the subject composition of land relations; c) unique combination of public and private principles of legal influence in land sphere; d) necessity to ensure land needs and interests of human as the main social values in the state etc.

In modern conditions of land reform questions about limits and scope of legal regulation of land relations remain topical, despite the fact that Ukrainian land legislation already undergone three codifications. Conducted in Ukrainian theoretical legal science researches allow to distinguish two basic methodological approaches to the definition of legal regulation limits: a) through the powers of the state and its agencies; b) through the sphere of legal regulation.

The limits of legal regulation of land relations in Ukraine are determined, on the one hand, by objective natural and social phenomena that do not depend on the will of the subjects of these relationships (level of economic development, level of legal culture in society, etc.). On the other hand, the limits of legal regulation of land relations depend on the value of such relations for the state and society, because legal regulations can and must be applied to the most important public relations currently

and/or in the future, requiring the provision of legal authority and controlled by the society and the state. Less important public relations are regulated by other social norms – morals, customs, traditions and more.

Clear definition of land law regulation limits, correct determination of legal impact on the sphere of land relations in Ukraine now and for the future are necessary conditions to prevent defects in the mechanism of legal regulation of land relations and to ensure the effectiveness of this regulation. Going beyond the limits of legal regulation of land relations leads to significant complication of such regulation. Consequences of this are: termination of certain relations in land sphere; creation of situations, when the slightest deviation from legal rules of conduct entails legal liability for the persons. Consequently, the obstacles in the implementation of land rights are artificially created, investment attractiveness of land is reduced and level of corruption and bribery in land relations is increasing.

The limits of land law regulation are flexible, changeable, depending on the objective and subjective factors as well as economic, political, ideological and natural processes. There is a significant change, transformation of the scope of legal regulation of land relations in Ukraine now. This is caused by implementation of land, agrarian, administrative, judicial reforms, by abolition of the monopoly of state ownership of land, by necessity to adapt national legislation to the EU requirements etc.

It is necessary to differentiate such terms as «sphere of legal regulation» and «object of legal regulation» of land law of Ukraine, which are different legal terms and are correlated as proper and valid. Thus, the scope of legal regulation of land law is formed by those relations, events, facts that, based on their nature, could and should be covered by land legal norms at a certain stage of social development. The object of legal regulation in legal theory and in the theory of land law is traditionally defined as a range of public relations, which has already been regulated by norms of a particular area of law.

Summarizing the results of scientific researches and considering the special importance of land in human life, in the state and in the society it is possible to determine the scope of land law regulation as: a) system of the most important, typical social relations that occur between the

Ukrainian people, natural persons and legal entities, state and local communities, b) regarding: implementation of land rights and performing of land obligations, rational use and protection of land, exercise the powers by the state and local authorities in the land sector, c) regulation of which by means of land legal norms is objectively possible, economically, politically and socially necessary at a certain stage of development of Ukrainian state and society, d) for the purpose to ensure land needs of human as the basic social value and to guarantee the preservation of land as basic national wealth.

**Key words:** land relations; land law of Ukraine; scope of legal regulation; limits of legal regulation; legal gaps.

349.4:630\*9]:35.072.6](477)(045)

**О. Є. ВОЛКОВ**

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬНИХ ЛІСОВИХ ДІЛЯНОК: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

*Проаналізовано основні положення законодавства у сфері контролю за використанням земельних лісових ділянок. Досліджено важливість функції контролю органів виконавчої влади за реалізацією державної політики у сфері лісових відносин. Наголошено на необхідності підвищення рівня взаємодії органів виконавчої влади з громадськими інспекторами з охорони навколишнього природного середовища та громадськими організаціями природоохоронного спрямування для забезпечення належного рівня попередження порушень під час користування земельними лісовими ділянками та вчасного реагування на них.*

---

© ВОЛКОВ Олександр Євгенович – здобувач відділу проблем земельного та аграрного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України