

УДК 349.41

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Сидор В. Д.

Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ, м. Чернівці, Україна.

Публікація присвячена дослідженню проблем ефективності земельного законодавства України. В роботі визначено поняття ефективності земельного законодавства України, досліджено критерії і показники визначення його ефективності. Обґрунтовано важливість встановлення шляхів підвищення ефективності вітчизняного земельного законодавства для подальшого його удосконалення.

Ключові слова: земельне законодавство, ефективність законодавства, правове регулювання земельних відносин, критерії ефективності, удосконалення земельного законодавства.

Ефективність земельного законодавства залежить від цілого комплексу умов. Необхідний не лише кількісний, але перш за все якісний підхід до реформування земельного законодавства з метою підвищення його ефективності. Наукові постулати з цього питання повинні втілюватися у відповідні нормативно-правові акти. Ефективність земельного законодавства – це його здатність залежно від мети правового регулювання належним чином впливати на земельні відносини. Практично дуже складно сформулювати універсальне поняття ефективності земельного законодавства. Ефективність правового регулювання суспільних відносин, що виникають щодо використання і охорони земель, має важливе соціальне значення. Головним критерієм ефективності земельного законодавства є ступінь забезпечення чинними земельно-правовими нормами раціонального використання і комплексної охорони земель. Проте цього недостатньо для розкриття поняття ефективності земельного законодавства. Ефективність земельного законодавства багато в чому залежить від подальшого удосконалення земельно-правових норм. Досі не прийнято такі важливі закони як «Про державний земельний кадастр», «Про ринок земель». Це негативно впливає на ефективність земельно-правових норм. Більше уваги варто звернути на форму викладення земельних норм з урахуванням того, що форма нормативно-правового акту має важливе значення для його тлумачення і застосування.

В науці земельного права України окремі аспекти ефективності земельного законодавства досліджувалися такими вченими-правознавцями як Андрейцев В. І., Балюк Г. І., Вовк Ю. О., Гуревський В. К., Гетьман А. П., Каракаш І. І., Кулинич П. Ф., Мірошніченко А. М., Мунтян В. Л., Носік В. В., Пашенко О. М., Погрібний О. О., Семчик В. І., Титова Н. І., Шемшученко Ю. С., Шульга М. В., Янчук В. З. та ін. Проте ефективність земельного законодавства як комплексна проблема ще не була предметом спеціальних досліджень в Україні/

Метою даної публікації є визначення поняття ефективності земельного законодавства України, дослідження критеріїв і показників його ефективності, а також встановлення шляхів підвищення ефективності вітчизняного земельного законодавства.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що в даний час категорія «законодавство» не має однозначного визначення. Правова доктрина по-різному розставляє акценти, характеризуючи дане поняття. Відсутність чіткого доктринального підходу до визначення терміну «законодавство» спричиняє неоднозначне його тлумачення нормотворчими органами. При характеристиці законодавства як інструменту соціального регулювання необхідно виходити з його широкого розуміння, включаючи в його склад як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти.

Проблема ефективності законодавства є основною у дослідженні відносин між державою і суспільством. Ефективність законодавства є мірилом можливостей державної влади впливати юридичними засобами на розвиток суспільних відносин у вигідному для неї напрямі. Це дає можливість говорити про забезпечення ефективності законодавства як про функціональну діяльність держави [1, с. 3].

В юридичній літературі є кілька істотно різних підходів до визначення ефективності законодавства. Поширеним поняттям ефективності законодавства є певне уявлення про дієвість, результативність, здатність забезпечити досягнення відповідної соціальної мети. Отже, щоб оцінити ефективність закону, слід чітко уявляти очікувані наслідки дії конкретного закону або конкретної правової норми, щоб мати можливість зіставити з ним фактично досягнутий результат. Збіг фактичного результату з ідеальним, тобто досягнення мети в оптимальні строки, з найменшими витратами часу, матеріальних коштів та сил, і є свідченням ефективності дії відповідного закону. Пошук операційних визначень, критеріїв та показників ефективності – початковий, але безперервний процес вивчення дієвості законодавства. Головна передумова ефективності дії конкретного закону, як зазначає Головаченко В. В., – це гармонійність, упорядкованість та узгодженість правової системи [2, с. 95]. Апофеозом досягнення ефективності законодавства, на думку Шевченко Я. М., є досягнення суспільної мети, яка полягає в: побудові громадянського суспільства, захисті прав людини, зміцненні правопорядку, реалізації політики ринкової трансформації національної економіки України [3, с. 26]

Найбільш поширене визначення ефективності як співвідношення між фактичним результатом дії законодавства й тими соціальними цілями, для досягнення яких це законодавство було прийняте. При цьому автори даного підходу пояснюють, що визначення ефективності як співвідношення між результатом і ціллю характеризує тільки загальний зміст явища, що розглядається. Це ще не засіб для виміру ефективності, який можна використати для безпосереднього визначення ефективності законодавства. Це тільки методологічна основа для такого виміру [1, с. 4].

Іконицька І. О. вірно вказує, що в земельному праві визначення ефективності земельно-правових норм набуває особливо важливого значення у зв'язку із складністю врегульованих відносин. Враховуючи, що правове регулювання земельних відносин полягає у встановленні визначеної поведінки щодо їх об'єкту – землі, одним із показників ефективності земельно-правових норм може виступати також якісний стан самого об'єкту, оскільки стан об'єкту в ряді випадків залежить від виконання вимог, закріплених земельно-правовими нормами. Тому сам стан об'єкту

може свідчити про досягнення або недосягнення мети земельно-правової норми [4, с. 56].

Ефективність законодавства тлумачиться в юридичній літературі як співвідношення між фактично досягнутим результатом і тією метою, для досягнення якої були прийняті відповідні правові норми [5, с. 41]. Мета правової норми визначається багатьма авторами мірилом ефективності, що може бути застосоване і в земельному законодавстві при вивченні його ефективності. Досліджуючи ефективність законодавства, можна вивчати як внутрішню якість правових рішень, так і їхній вплив на суспільних відносин. Існує думка, що еталоном оцінки ефективності правової норми є мета даної норми, оскільки саме мета норми акумулює соціальні інтереси, відповідність норми суспільним потребам, її зв'язок з іншими нормами права [6, с. 73]. Правильним є твердження Мамутова В. К., що ефективність будь-якої норми відносна, що в процесі досліджень необхідно прагнути до визначення такого неминучого рівня збоїв, не роблячи поспішних висновків про неефективність досліджуваної норми тільки на тій підставі, що порушення мало місце. При цьому не слід впадати в іншу крайність і робити висновок про те, що хоча порушення і мало місце, але всі норми ефективні [7, с. 8].

Отже, для визначення ефективності земельного законодавства важливою є проблема визначення цілі, мети, яку переслідує законодавець при прийнятті закону. Цілі правових норм є критеріями оцінки їхньої ефективності. Для дослідження ефективності законодавства необхідно враховувати поділ цілей на види, їхню класифікацію. Законодавство часто спрямовано на досягнення водночас не однієї, а кількох цілей. Тому ефективність нормативно-правових актів повинна визначатися щодо всіх цілей, з виділенням головних і другорядних, перспективних і безпосередніх тощо. Важливим у визначенні ефективності є результат дії законодавства, адже необхідно довести, наскільки отриманий результат причинно пов'язаний з дією конкретної вимоги конкретного закону, чи позитивного, чи позитивних або негативних факторів [1, с. 7]. Важливе значення має також співвідношення результату і цілі. Зайчук О. В. пропонує чітко розрізняти результат дії тієї чи іншої норми права, нормативного акта, галузевого законодавства. Слід чітко розуміти причинний зв'язок між нормою конкретного закону і отриманими результатами. Якщо не визначити цей причинний зв'язок, тоді неможливо визначити необхідність або відсутність необхідності у коригуванні (або заміні) тієї чи іншої правової норми [8, с. 27].

В удосконаленні законодавства закладаються основи його ефективності. З огляду на це при визначенні ефективності важливо мати на увазі скоріше не цілі законодавства, а інтереси. На досягнення чийх інтересів спрямований конкретний нормативний акт, хто матиме найбільші вигоди? Ці питання повинні принципово вирішуватись вже при розробці нормативного акту і мати необхідне економіко-правове обґрунтування. Визначивши інтерес як залежність між необхідністю задовольняти потреби тих чи інших соціальних груп, класів чи окремих верств населення і можливостями задоволення цих потреб через діяльність цих суб'єктів, ми маємо модель, основні складові якої можна розглядати як найважливіші елементи ефективності: соціальні потреби, які намагаються задовольняти за допомогою кон-

кретного нормативного акту; правові засоби, їх кількість і якість; спроможність правових засобів задовольняти соціальні потреби, закріплені в нормативному акті; перспективність напрямів удосконалення законодавства з метою задоволення соціальних потреб з допомогою правових засобів [1, с. 12].

Ефективність земельного законодавства включає весь комплекс питань, починаючи від правотворчості, функцій права і закінчуючи реалізацією права та його прогнозуванням. Аналіз і оцінка соціальної та юридичної ефективності законодавства допомагає зміцнити соціальний механізм дії права, розкрити його можливості у сфері регулювання суспільних земельних відносин, зміцнити роль права в умовах переходу суспільства від попереднього до наступного етапу розвитку. Дослідження соціальної ефективності законодавства має своїм предметом певні суспільні відносини у сфері створення і застосування правових норм. Дане дослідження повинно аналізувати взаємозв'язок конкретних правових норм, правових відносин і фактичних суспільних відносин. Цей зв'язок багатогранний, але в ньому можна виділити основні елементи. По-перше, треба з'ясувати походження правових норм. Правові норми, як відомо, виникають на базі фактичних відносин, вони відображають їх у перетвореному залежно від волі законодавця виді, з урахуванням тенденцій суспільного розвитку, інтересів, потреб і завдань громадянського суспільства та держави. Наскільки правильно правові норми відображають вимоги життя, реальний стан речей, сприяють подальшому розвитку фактичних суспільних відносин, закріплюють саме ті відносини, які повинні бути закріплені, – усі ці питання сфокусовані у проблемі соціальної зумовленості правових норм і правовідносин, а, отже, соціальної ефективності законодавства [1, с. 14].

У юридичній літературі розроблені різні критерії ефективності законодавства. Критерієм ефективності є досягнення мети правового регулювання, його ще можна назвати результатом правового регулювання. Цей результат обумовлюється об'єктом правового регулювання. Страутманіс Я. Я., досліджуючи ефективність земельного законодавства, виділяє економічний і юридичний результат його дії. Економічний результат правового регулювання можна умовно назвати об'єктивним результатом, оскільки він показує економічну обґрунтованість правових норм. Лише ті правові норми, які відповідають об'єктивним економічним законам, можуть дати потрібний економічний результат в процесі правового регулювання. Економічний результат земельно-правового регулювання залежить передусім від якості земельних законів, а також їх правильного застосування. Слід зазначити, що застосування економічного критерія при оцінці ефективності земельного законодавства слід застосовувати залежно від того, чи використовується земля як засіб виробництва чи як просторово-територіальна база. Важливим критерієм ефективності земельно-правового регулювання є юридичний результат. Він характеризує вплив правового регулювання на свідомість і поведінку учасників земельних відносин з точки зору точного і неухильного застосування закону; показує, яким чином в результаті правового регулювання зміцнюється законність в галузі земельних відносин, чи сприяє земельне законодавство підвищенню рівня правосвідомості учасників земельних відносин. Юридичний результат земельно-правового регулювання пов'язаний з економічним результатом, оскільки сприятливий економічний

результат свідчить, як правило, про позитивний вплив правової норми на свідомість суб'єктів земельних правовідносин [9, с. 32]. Дослідження юридичних факторів ефективності законодавства пов'язане з необхідністю аналізу таких теоретичних проблем, як: правове закріплення домінуючих потреб суспільства; предметна визначеність діяльності правотворчого органу; визначеність меж правового регулювання; зумовленість правотворчої діяльності об'єктивними умовами розвитку суспільства; зміна сфери та типу правового регулювання; особливості правотворчості як результату творчого процесу; системність законодавства; якість законодавства; досконалість юридичної техніки; чітке визначення видів юридичної відповідальності, що настає за порушення нормативних приписів, механізму їх реалізації [1, с. 19]. Предметна визначеність правового регулювання безпосередньо впливає на його юридичну ефективність. Саме від предметної характеристики суспільних відносин залежить ефективність ієрархічної структури законодавства, узгодженість актів, що його складають, та визначення напрямів і тенденцій розвитку. Підвищення юридичної ефективності законодавства сприяло б чітке визначення на конституційному рівні правового положення суб'єкту правотворчості. Вирішення цих проблем з чіткістю та юридичною стабільністю законодавства.

Державно-правове регулювання потребує розуміння в антропогенному вимірі. Це дозволяє вийти з тієї системи координат, яка орієнтована в основному на технічну досконалість, логічність, раціоналізм офіційних державно-правових інститутів, їх відповідність економічним, політичним та іншим соціальним інтересам [10, с. 84]. Як в доктрині ефективності норм права, так і в державно-правовій практиці слід переборювати «техніцизм», орієнтацію на технічну досконалість норм при ігноруванні антропогічного змісту. Оскільки право як багатогранний, багатоаспектний феномен не зводиться до установок держави, то ефективність права не може бути зведена до всезгального підкорення нормам законодавства і досягнення їх результатів. В цьому плані так званий правовий нігілізм, якщо його розглядати як зневажливе ставлення до чинного законодавства і практики його реалізації, є досить закономірною реакцією на недоліки державної політики. Розвиток правового нігілізму є важливим показником не лише недосконалості законодавства і правозастосовної практики, а передусім виразом протесту проти державної політики [11, с. 190].

До умов ефективності норм земельного законодавства на стадії правотворчої діяльності можна віднести: додержання правил юридичної техніки в процесі правотворчої діяльності та взаємної узгодженості правових норм в актах земельного та інших галузей законодавства, відповідність норм сучасному стану і розвитку суспільних відносин, тобто закладення в правових приписах таких механізмів, які б могли реально діяти в умовах ринкової економіки [12, с. 93]. Ефективність системи законодавства залежить не лише від суб'єктивних, а й від об'єктивних факторів. Задля їх врахування прийняттю будь-якого акту повинно передувати вивчення наявних відносин, можливості їх регулювання саме правом та вибір найбільш досконалої її форми. Для відповідності законодавства об'єктивним факторам необхідно: досліджувати різноманітні соціальні фактори, що зумовлюють нормативно-правове регулювання відповідних відносин; виявляти і враховувати при

розробці актів інтереси соціальних утворень; використовувати відповідні досягнення науки; проводити порівняльний аналіз акту з аналогічними установленнями інших держав [1, с. 22].

Зміна сфери правового регулювання є складним процесом, в якому стикаються протилежні тенденції – розширення та звуження юридичної регламентації. Вказані напрями здійснюються різними шляхами, основним з яких у сучасних умовах є поширення юридичного регулювання на раніш не регламентовані правом сфери соціальної дійсності. Це виявляється передусім у збільшенні кількості нормативних актів, тобто статистичних змінах у системі законодавства. Процеси зміни сфери правового регулювання мають значний вплив на систему законодавства, що виявляється в розвитку основних його структур. Так, в ієрархічній структурі процес диференціації виявляється: у збільшенні кількості законів; розширенні компетенції виконавчої влади у плані прийняття нових нормативних актів; підвищенні ролі та значення локальних актів [1, с. 23]. Однією з форм підтримання ефективності законодавства є офіційне нормативне тлумачення чинних нормативно-правових актів. Це являє собою діяльність компетентних органів щодо роз'яснення змісту нормативно-правових актів [13, с. 29].

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що поняття ефективності земельного законодавства України можна розглядати як сукупність ознак, що характеризують формально-юридичну досконалість земельних нормативно-правових актів, а також властивостей, що сприяють найбільш оптимальному регулюванню земельних відносин відповідно до поставленої мети правового регулювання. Основними критеріями ефективності земельного законодавства є мета, засоби і результат правового регулювання земельних відносин. Показниками ефективності земельного законодавства виступають позитивні варіанти їх співвідношення. Необхідною умовою підвищення ефективності земельного законодавства є послідовне дотримання правил сучасної законодавчої техніки і вирішення юридичних колізій.

Ефективність земельного законодавства означає відповідність результату його впливу меті і завданням земельного законодавства. Критерієм ефективності земельного законодавства є такий якісний стан врегульованих нормативно-правовими актами земельних відносин, що свідчить про досягнення мети земельного законодавства. Оцінка ефективності земельного законодавства вимагає проведення комплексного аналізу його формально-юридичних і змістовних аспектів. Одним з критеріїв ефективності нормативно-правового акту як основного елементу законодавства є його правова коректність, що дозволяє уникнути неузгодженості земельного законодавства і забезпечити єдність його.

Успішне вивчення ефективності земельного законодавства можливе лише в розрізі структурно-функціонального аналізу системи законодавства. Для підвищення ефективності земельного законодавства необхідні обґрунтовані наукові рекомендації, що базуються на відповідних емпіричних дослідженнях. Слід удосконалити систему органів застосування земельного законодавства і забезпечення його виконання. Особливої уваги заслуговує питання про удосконалення організації державного контролю за використанням та охороною земель. Інтереси підвищення ефективності земельного законодавства вимагають покращення діяльності судів і

прокуратури по застосуванню земельно-правових, цивільно-правових, адміністративно-правових і кримінально-правових санкцій у випадку порушення земельного законодавства.

Список літератури

1. Законодавство: проблеми ефективності. / [Авер'янов В. Б., Бобровник С. В., Головченко В. В. та ін.]. – К. : Наук. думка, 1995. – 232 с.
2. Головченко В. В. Право в житті людини : (Статті). / В. В. Головченко. – К. : Оріяни, 2005. — 335 с.
3. Шевченко Я. М. Зміст еволюції цивільного законодавства і проблема утвердження цивільного права в українському суспільстві // Еволюція цивільного законодавства України: проблеми теорії і практики / [Шевченко Я. М. та ін.]; [за заг. ред. Я. М. Шевченко]. – К. : Юрид. думка, 2007. – С. 5-27.
4. Иконицкая И. А. Критерий эффективности земельно-правовых норм / И. А. Иконицкая // Советское государство и право. – 1978. – № 10. – С. 53-58.
5. Пашков А. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) / А. С. Пашков, Л. С. Явич // Советское государство и право. – 1970. – № 3. – С. 40-48.
6. Самощенко И. С. К методике изучения эффективности правовых норм / И. С. Самощенко, В. И. Никитинский, А. Б. Венгеров // Советское государство и право. – 1971. – № 9. – С. 70-78.
7. Мамутов В. К. Исследование эффективности экономических санкций / В. К. Мамутов // Советское государство и право. – 1975. – № 10. – С. 7-15.
8. Зайчук О. В. Проблеми ефективності законодавства в Україні / О. В. Зайчук // Проблеми національної державності : Матеріали Міжнародної наукової конференції пам'яті доктора юридичних наук, професора Стрельцова Льва Михайловича (1918-1979), 26 берез. 2010 р. : [зб. наук. ст.] / [уклад.: Є. Л. Стрельцов, І. С. Доброход] – О. : Астропринт, 2010. – С. 26-33.
9. Страутманис Я. Я. Эффективность земельного законодательства / Я. Я. Страутманис // Советское государство и право. – 1974. – № 12. – С. 28-34.
10. Арановский К. В. Мифология и мировоззрение в соотношении с государственно-правовым регулированием / К. В. Арановский // Журнал российского права. – 2002. – № 9. – С. 84-92.
11. Жинкин С. А. Взаимодействие права и личности в контексте обеспечения эффективности правовых норм / С. А. Жинкин // Правоведение. – 2008. – № 5. – С. 189-192.
12. Саркісова Т. Б. Проблеми ефективності адміністративної відповідальності за земельні правопорушення в Україні / Т. Б. Саркісова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 8 (94). – С. 88-97.
13. Погорелов Є. В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загально-теоретичний аспект): Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є. В. Погорелов. – Х., 2000. – 166 с.

Сидор В.Д. Проблеми ефективності земельного законодавства України / В. Д. Сидор // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 24 (63). № 1. 2011. – С. 143-150.

Публикация посвящена исследованию проблем эффективности земельного законодательства Украины. В работе дается определение понятия эффективности земельного законодательства Украины, исследованы критерии и показатели определения его эффективности. Обосновано важность установления путей повышения эффективности отечественного земельного законодательства для последующего его усовершенствования.

Ключевые слова: земельное законодательство, эффективность законодательства, правовое регулирование земельных отношений, критерии эффективности, усовершенствования земельного законодательства.

Sydor V. Problems of efficiency of the land legislation of Ukraine / V. Sydor // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 1. 2011. – P. 143-150.

Сидор В. Д.

A publication is devoted to researching of problems of efficiency of the land legislation of Ukraine. Determination of concept of efficiency of the land legislation of Ukraine is give, criteria and indexes of determination of its efficiency are investigated. An important value of subsequent improvement of the land legislation is establishment of ways of increase of efficiency of the domestic land legislation.

Keywords: land legislation, efficiency of legislation, legal adjusting of the land relations, criteria of efficiency, improvement of the land legislation.

Поступила в редакцию 12.04.2011 г.