
М. Шульга, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАПрН Украины, заведующий кафедрой земельного и аграрного права Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Состояние развития земельного права

Земельное право Украины принято считать самостоятельным, особенным, социальным, государственно-правовым явлением, которое можно рассматривать в различных аспектах – как естественное право отдельного лица, коллектива лиц и народа в целом; как позитивное право, закрепленное в законах и иных источниках; как систему правовых норм, составляющих отдельную самостоятельную отрасль права, и, наконец, как науку и учебную дисциплину.

Следует подчеркнуть, что земельное право Украины по своей сущности – это явление историческое. Его зарождение, формирование и развитие детерминированы рядом объективных и субъективных предпосылок существенного изменения земельного строя, которые сложились в связи с распадом СССР и реализацией Украинским народом права нации на самоопределение, а также образованием Украины как самостоятельного, неза-

висимого, демократического, правового государства.

Известно, что в социально-экономическом развитии общества земельным ресурсам, по поводу которых возникают общественные отношения, регулируемые нормами земельного права, всегда принадлежала ведущая роль. Поэтому характер и масштабы земельных преобразований следует рассматривать как один из решающих факторов, которые определяют темпы и эффективность развития национальной экономики, формирования рыночных отношений и др.

В становлении земельного права Украины можно выделить несколько основных относительно самостоятельных этапов. Каждый из них характеризуется особенностями реализации различных по содержанию, направлениям и последствиям юридических моделей реформирования земельных отношений.

Зарождение и становление современного этапа развития земельного

права Украины как самостоятельной отрасли в системе права Украины непосредственно связаны прежде всего с обретением ею независимости и государственного суверенитета. Принятие Верховной Радой Украины Декларации о государственном суверенитете Украины заложило фундамент для создания суверенного, независимого, демократического, социального, правового государства, а вместе с ним и принципиально нового уровня развития национального права и законодательства. Именно этот политико-правовой акт стал основой, идеологической и методологической базой формирования отечественного земельного права как самостоятельной отрасли в системе права Украины. Содержание Декларации обусловило необходимость решения одной из важных и сложных задач, касающихся разработки концепции дальнейшего развития и соответствующих правовых форм трансформации земельных отношений, которые сложились еще в советское время.

Как известно, одним из первых актов советской власти стал декрет «О земле», принятый вторым Всероссийским съездом Советов 26 октября 1917 г., который отменил право частной собственности на землю и закрепил принцип бесплатного землепользования. В последующем он стал толковаться как документ, закрепивший национализацию всех земель. Действие Декрета на территории Украины связано с принятием 27 января 1920 г. Всеукраинским революционным комитетом постановления о распространении на Украину действия декретов РСФСР.

В советский период земельное право базировалось на концепции, в соответствии с которой земля выступала исключительной государственной собственностью.

Принятый в развитие Декларации о государственном суверенитете Украины Закон «Об экономической самостоятельности Украинской ССР», определяя содержание, цель и основные принципы экономической самостоятельности Украины как суверенного государства, закрепил положение о том, что основу этой самостоятельности составляет собственность ее народа на национальное богатство. Собственностью народа Украины в этом Законе были провозглашены земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и другие природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны. С законодательным закреплением принципиальных положений, касающихся земли как объекта права собственности Украинского народа, были заложены правовые основы для перехода от монополии государственной собственности на землю к многосубъектности права собственности на этот объект природы и постепенной трансформации земельных отношений на новых идеологических и правовых началах.

Кроме того, этим Законом признавались многообразие и равноправие разных форм собственности, провозглашалась защита их государством.

Статья 1 Земельного кодекса УССР, принятого 18 декабря 1990 г.,

предусматривала, что в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Украины земля является собственностью ее народа.

Важное значение для современного развития земельного права имело объявление с 15 марта 1991 г. всех земель в Украине объектом земельной реформы, которую нужно рассматривать сквозь призму общественных отношений, формирующихся в процессе изменения основ земельного строя и нуждающихся в правовой регламентации.

Начало земельной реформы в Украине обусловило необходимость определения основных направлений ее осуществления и дальнейшего реформирования земельного законодательства, которое должно основываться на общечеловеческих ценностях, приоритете прав и свобод человека. Осуществление земельной реформы было неразрывно связано с проведением комплекса институционно-функциональных, экономических, социальных, правовых, экологических и других мероприятий, направленных на формирование новых по содержанию и характеру общественных отношений, которые возникают в сфере использования, охраны и воспроизводства земли. При этом предполагалось, что формирование новой структуры общественных земельных отношений должно базироваться на действии объективных законов природы, экономики и общества. Учет этих объективных факторов позволит осуществить выбор такой оптимальной юридической модели регулирования земельных и непосредственно связанных

с ними других отношений, которая бы обеспечивала не только дальнейшее прогрессивное развитие общества, но и защиту интересов каждого гражданина в частности.

Принятие 18 декабря 1990 г. ЗК УССР и постановления Верховной Рады УССР «О земельной реформе», которая рассматривалась в качестве составляющей экономической реформы, реализуемой в Украине в связи с переходом экономики государства к рыночным отношениям, положило начало первому этапу развития отечественного земельного права.

Важнейшая особенность данного этапа состоит в том, что он совпадает с объявлением земельной реформы, которая осуществлялась на началах разгосударствления земель, закрепления множественности форм собственности на землю (частная, коллективная и государственная), платности землепользования и т. п. В этом случае речь идет о земельной реформе, которая послужила основой существенных изменений системы (характера и сущности) земельных отношений. Земельную реформу, как подчеркивает В. Андрейцев, целесообразно рассматривать в качестве составляющей экономических, экологических, социальных, научно-технических, организационных, государственно-правовых преобразований в обществе, государственном устройстве, политике и идеологии. По его мнению, земельная реформа представляет собой регулируемую специальным земельным законодательством систему действий различных субъектов и совокупность организационных, экономических, экологических, науч-

но-технических, землеустроительных и государственно-правовых мероприятий, направленных на коренное превращение и усовершенствование земельных правоотношений в соответствии с современными требованиями развития общества, государства и обеспечения земельных интересов граждан Украины¹.

Современная земельная реформа в правовой доктрине занимает особое место, имеет свои правовые формы. Не случайно в науке земельного права всесторонне обосновано существование института правового обеспечения земельной реформы. Именно в процессе ее осуществления сформировалась относительно самостоятельная, качественно однородная группа общественных отношений, нуждающихся в правовой регламентации².

Известно, что нынешнее состояние развития отечественного земельного права обусловлено прежде всего современными объективными и субъективными социальными, экономическими, политическими, демографическими, экологическими, государственно-правовыми явлениями и факторами в общественной жизни, организационно-правовыми проблемами реформирования отношений собственности на землю, а также ста-

новления и утверждения нового земельного строя. Именно он должен формировать такие условия, которые обеспечивали бы для государства прогрессивное социально-экономическое развитие, национальную продовольственную и экологическую безопасность, а также законность и правопорядок в земельных отношениях.

Начало второго этапа развития земельного права связано с принятием Земельного кодекса Украины в редакции от 13 марта 1992 г. и постановления Верховной Рады Украины от 13 марта 1992 г. «Об ускорении земельной реформы и приватизации земли». На этом этапе на первый план были выдвинуты основные задачи земельной реформы, связанные с приватизацией земли, ее передачей в частную собственность граждан Украины и коллективную собственность коллективным сельскохозяйственным предприятиям, сельскохозяйственным кооперативам, сельскохозяйственным акционерным обществам с последующим паеванием земельных участков, переданных в коллективную собственность, а также распаиванием этих земель, то есть выделением земельных участков в натуре (на местности) в счет земельных паев. При этом на данном этапе земельная реформа не ограничивалась только реформированием отношений собственности на землю. Параллельно решались вопросы, касающиеся правовой регламентации отношений в сфере использования земли на условиях аренды, платы за землю и др.

Третий этап развития земельного права Украины начинается с даты

¹ Андрейцев В. И. Земельная реформа: Приватизация. Экология. Право (Сборник эксклюзивных очерков и нормативно-правовых актов) / В. И. Андрейцев. – Киев : УЭАН, 1997. – С. 18.

² Заць О. І. Правові аспекти земельної реформи в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О. І. Заць. – К. : Т-во «Знання» України, 1999. – С. 9.

принятия Конституции Украины – 28 июня 1996 г. Она выступает базой для усовершенствования земельного законодательства с учетом современных условий реформирования земельных отношений. Кроме того, Основной Закон не только определяет задачи земельного законодательства, но и закрепляет основные начала регламентации земельных отношений в современных условиях. Конституционные основы регулирования земельных отношений сводятся к следующему: земля признается объектом права собственности Украинского народа; от имени Украинского народа права собственности осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, установленных Конституцией Украины; земля является основным национальным богатством, находящимся под особой охраной государства; право собственности на землю гарантируется; граждане, юридические лица и государство приобретают и реализуют право собственности на землю исключительно в соответствии с законом; право частной собственности на землю нерушимо; никто не может быть лишен права частной собственности на землю за исключением принудительного отчуждения земельных участков по мотивам общественной необходимости, на основании и в порядке, установленных законом, и при условии предварительного и полного возмещения их стоимости (статьи 13, 14, 41 Конституции Украины). Приведенные принципиальные положения Основного Закона выступают базой для определения основных направлений, задач

земельной реформы, утверждения нового земельного строя в Украине.

Наконец, начало четвертого этапа эволюции земельного права Украины совмещается с принятием Земельного кодекса Украины от 25 октября 2001 г., в котором закреплена иная, чем предусмотренная Конституцией Украины, модель регламентации земельных отношений.

В действующем ЗК Украины закреплены три формы собственности на землю (частная, коммунальная и государственная) и ничего не говорится о праве собственности на землю Украинского народа; предусматривается необходимость размежевания государственной и коммунальной собственности на землю; иностранным физическим и юридическим лицам запрещается иметь в собственности земельные участки сельскохозяйственного назначения; закрепляются способы и механизмы приобретения гражданами и юридическими лицами земельных участков в частную собственность; органам государственной исполнительной власти предоставляется право распоряжаться землей, находящейся в государственной собственности, и др.

В настоящее время земельно-правовая система Украины имеет переходный характер от советского земельного права к качественно новому земельному праву как социальному и государственно-правовому явлению, развитие которого должно базироваться на конституционных началах формирования и развития правовой системы, осуществления права собственности и других прав на землю в Украине, обеспечения

охраны земель как основного национального богатства Украинского народа, находящегося под особой охраной государства. Обновленное земельное право Украины должно характеризоваться новым содержанием, функциями, методами и гармонизироваться с правом Европейского Союза.

Современная система правовых норм, регулирующих общественные отношения по поводу использования, охраны и воспроизводства земель с целью реализации интересов соответствующих субъектов и обеспечения их прав на землю, представляет собой самостоятельную отрасль права в системе права Украины.

Земельному праву Украины присущи особенности, обусловленные спецификой его объекта, созданного природой, а не человеком, и предметом – земельными отношениями. Известно, что основу земельных отношений составляет земля как самостоятельный объект природы со своими, присущими только ей важными чертами. Эти отношения нуждаются в конкретной правовой форме, которая может быть представлена земельным правом именно как самостоятельной отраслью права.

Формирование земельного права Украины как самостоятельной отрасли и его поступательное последовательное развитие детерминированы объективными и субъективными предпосылками. В юридической литературе наличие таких предпосылок в украинском обществе связывают, во-первых, с реализацией права украинской нации на самоопределение и образованием в 1991 г. самостоя-

тельного, суверенного, независимого, демократического, социального, правового государства – Украина; во-вторых, с реформированием земельных отношений, начало которому было положено постановлением Верховной Рады Украины от 18 декабря 1990 г. «О земельной реформе»; в-третьих, с разработкой и принятием новых законов и других нормативных актов, регулирующих земельные отношения на новых началах; в-четвертых, с активизацией научных исследований в сфере осуществления прав на землю, использования и охраны земель¹.

Земельное право, будучи ранее элементом подотраслевой структуры экологического права, постепенно трансформировалось, отпочковалось и вышло на отраслевой уровень системы права Украины. При этом следует иметь в виду, что наличие значительного удельного веса земельно-правовых предписаний, регулирующих земельные отношения, и отнесение их к самостоятельной отрасли отечественной системы права отнюдь не означают, что земельное право полностью утратило связь с экологическим правом и его подотраслевыми структурами (лесным, водным, горным, фаунистическим правом).

В сложной системе общественных отношений земельные отношения не могут существовать изолированно от других разновидностей экологических отношений. Земельные отношения связаны с другими общественными отношениями и в то же время взаимо-

¹ Земельное право України / Г. І. Балюк, Т. О. Коваленко, В. В. Носік та ін. ; за ред. В. В. Носіка. – К. : Вид.-полігр. центр «Київський університет», 2008. – С. 37.

действуют между собой. Так, в результате использования земли для разнообразных целей возникает своеобразный комплекс общественных отношений, которые касаются не только непосредственно земли, но и тех объектов, которые неразрывно с ней связаны и находятся как над ней, так и под ее поверхностью. С учетом различных свойств земли она используется для осуществления любой деятельности человека (хозяйственной, предпринимательской и др.). Такая деятельность может быть связана с созданием и эксплуатацией, например, как искусственно созданных объектов недвижимости и объектов природы, так и других природных ресурсов. При этом использование всех названных природных объектов без одновременного использования земли невозможно. С учетом этого обстоятельства в земельно-правовой литературе справедливо отмечается, что в «чистом» виде земельных отношений практически не существует. Единственным примером сугубо земельных отношений может выступать использование земли, например, для растениеводства, выращивания сельскохозяйственных культур¹. Действительно, если принимать во внимание, что термин «земельные отношения» не совсем адекватно отражает сущность реально существующих отношений, то можно сделать вывод о том, что они по своему содержанию являются более широкими. Здесь фактически формируется еди-

ный комплекс отношений, которые именуется градостроительными, но их основу составляют все же земельные отношения.

Даже в тех случаях, когда некоторые авторы называют земельным правом ту отрасль права, нормы которой регулируют лишь общественные отношения относительно владения, пользования и распоряжения землей, они не исключают, а, наоборот, допускают тесную взаимосвязь земельного права с экологическим².

Правовая регламентация земельных отношений предусматривает и допускает всесторонний учет экологических требований, касающихся земли, ее рельефа, почв, растительного и животного мира и др.

Современному земельному праву присущи все признаки полноценной отрасли права, и оно не должно подвергаться экспансии других отраслей права. С момента своего формирования земельное право не находится в статике, а предполагает соответствующую динамику, направленную на удовлетворение нужд общества.

Предметом современного земельного права, как и любой другой отрасли права Украины, выступают волевые общественные отношения, которые возникают по поводу земли, то есть земельные отношения. В одних случаях эти отношения определяют как отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, органи-

¹ Крассов О. И. Земельное право : учебник / О. И. Крассов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2004. – С. 32.

² Шейнин Л. Б. Земельное право России : учеб. пособие / Л. Б. Шейнин. – М. : ЭКСМО, 2007. – С. 17.

зациями, учреждениями и гражданами относительно владения, пользования и распоряжения землями, земельными участками, а также относительно государственного регулирования земельных отношений¹. В других случаях земельные отношения рассматривают как отношения, которые характеризуются триединством целей и задач: 1) обеспечение наиболее рационального использования земель; 2) охрана земель; 3) обеспечение земельных прав и предусмотренных законом интересов граждан и юридических лиц². Иногда к земельным отношениям, составляющим предмет отрасли земельного права, относят те из них, которые возникают в связи с распределением, использованием и охраной земель и регулируются нормами земельного права³.

Существует точка зрения, согласно которой под земельными отношениями как предметом земельного права понимают действия людей и организаций, а также их ожидаемые действия (бездеятельность), которые касаются земли и имеют общественное значение, то есть те, которые задевают интересы общества⁴.

Среди многих факторов, непосредственно влияющих на состояние

правового регулирования земельных отношений и утверждение в Украине нового земельного строя, относительно самостоятельное функциональное назначение имеет не только право, но и законодательство. Приведенные факторы должны быть адекватными конкретным историческим и другим условиям развития украинского общества.

По мнению некоторых авторов, основу предмета регулирования земельного права традиционно составляли отношения, характеризующие статус владельцев земельных участков, их взаимоотношения между собой или с государством и его компетентными органами; отношения, которые характеризуют правовой режим различных категорий земель, правила ответственности за нарушение земельного законодательства; полномочия государственных органов относительно перераспределения земельных участков между пользователями, разрешения земельных споров, контроля и надзора за правильным и рациональным использованием земельных ресурсов⁵.

В российской правовой доктрине можно встретить и широкое понимание предмета земельного права (или «права недвижимости») как такого, которое охватывает, кроме земельных, еще и градостроительные, горные, водные и лесные отношения⁶.

⁵ Чубуков Г. В. Земельное право России : учеб. для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по спец. «Юриспруденция» / Г. В. Чубуков. – М., 2002. – С. 10.

⁶ Крассов О. А. Экологическое право : учебник / О. А. Крассов. – М. : Дело, 2001. – С. 53.

¹ Ерофеев Б. В. Земельное право России : учеб. для высш. юрид. заведений / Б. В. Ерофеев. – М. : ООО «Профобразование», 2003. – С. 15.

² Земельное право : учебник / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева ; А. В. Бабанов и др. – М. : ТК Велби : Проспект, 2006. – С. 8.

³ Земельное право : учеб. для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Боголюбов. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА – М, 1999. – С. 3.

⁴ Шейнин Л. Б. Указ. работа. – С. 18.

Представители отечественной современной земельно-правовой науки усматривают особенности земельных отношений в том, что их возникновение и развитие непосредственно связаны с объективными закономерностями развития человеческого общества и общественного производства. По их мнению, предметом земельного права выступают общественные отношения, обусловленные особыми свойствами земли как объекта общественных отношений в той части, в которой они регулируются нормами земельного права¹.

Украинская земельно-правовая доктрина исходит из того, что земельными считаются общественные отношения, которые связаны с использованием, охраной и воспроизводством земель.

Действующий ЗК Украины (ст. 2) определяет земельные отношения как общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению землей, то есть фактически отношения собственности на землю. Такой подход законодателя подвергается в науке земельного права справедливой критике. Земельными отношениями должны признаваться не только отношения собственности, но и ряд других разновидностей общественных отношений: отношения по охране

и воспроизводству земель, осуществлению управления в сфере земельных отношений, применению юридической ответственности за земельные правонарушения и др.

Сущность земельных отношений как предмета земельного права и соответствующих правоотношений подробно исследовал В. Андрейцев². На основании анализа действующего земельного законодательства с учетом комплексного критерия возникновения права собственности на землю и земельные участки, а также субъектного и объектного состава он выделяет такие виды земельных правоотношений:

– земельные правоотношения в сфере приобретения прав на землю и земельные участки физическими лицами;

– земельные правоотношения в сфере приватизации земельных участков юридическими лицами;

– земельные правоотношения относительно приобретения земельных участков гражданами и юридическими лицами на основании специальных процедур с заключением соглашений на их отчуждение из земель государственной и коммунальной собственности;

– земельные правоотношения относительно приобретения права собственности на земельные участки гражданами, юридическими лицами Украины, территориальными громадами и государством на основании соглашения мены, дарения, наследования и др.;

¹ Земельне право : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. В. І. Семчика і П. Ф. Кулинича. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – С. 17; Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2003. – С. 7; Земельне право України : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, І. О. Багай та ін. ; за ред. М. В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 9.

² Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В. І. Андрейцев. – К. : Знання, 2005. – С. 13–42.

– земельные правоотношения относительно продажи земельных участков государственной или коммунальной собственности субъектам предпринимательской деятельности под застройку на конкурентных началах (земельных торгах);

– земельные правоотношения относительно отчуждения земельных участков на земельных торгах в случае обращения взыскания на участки, находящиеся в собственности граждан или юридических лиц по решению суда;

– земельные правоотношения относительно перехода права собственности на земельные участки;

– земельные правоотношения относительно реализации приобретенного права собственности на землю или земельные участки субъектами права частной, коммунальной, государственной собственности и собственности Украинского народа;

– земельные правоотношения относительно защиты права частной, коммунальной, государственной собственности, собственности Украинского народа на землю.

Приведенные автором разновидности земельных правоотношений с учетом их характера можно объединить в одну относительно самостоятельную группу – правоотношения, связанные с возникновением, реализацией, изменением, прекращением и охраной права собственности на землю и земельные участки.

Кроме названных земельных правоотношений, характеризующих принадлежность земельных участков, автор

выделяет и другие земельные правоотношения (правоотношения землепользования, управленческие земельные правоотношения, правоотношения относительно охраны земель и др.)

Соглашаясь с мнением по поводу сущности и классификации общественных отношений, составляющих предмет земельного права, следует отметить, что с изменением содержания общественных отношений, возникающих по поводу земли, связаны и изменения, касающиеся предмета земельного права и его составляющих.

В земельно-правовой науке общепризнанным считается положение о том, что земельные отношения по своему содержанию, составу и предусмотренной нормами права направленности правовой регламентации неоднородны. В их составе можно выделить отдельные, относительно самостоятельные виды земельных отношений.

Так, П. Кулинич в составе земельных отношений обоснованно с учетом многоаспектности функций земли выделяет следующие виды: земельно-гражданские, земельно-экологические и собственно земельные¹.

Характерной чертой земельно-экологических отношений как самостоятельного вида выступает то, что в рамках этих отношений исключительная или преимущественная функция земли состоит в обеспечении охраны окружающей природной среды, экологической безопасности, здоровья населения и т. п. Не случайно среди принципов

¹ Кулинич П. Ф. Предмет земельного права України / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2008. – № 9. – С. 86.

земельного законодательства самостоятельное место в ст. 5 ЗК Украины занимает принцип приоритета требований экологической безопасности. Он реализуется в отношении земель природоохранного назначения, водного фонда, лесохозяйственного назначения и некоторых других. Соответствующие общественные отношения, формирующиеся по поводу охраны и использования названных земель, имеют ярко выраженный экологический характер. По своему содержанию они являются земельно-экологическими.

Земельно-гражданские отношения возникают по поводу земли как объекта недвижимости.

Наконец, собственно земельные отношения в отличие от земельно-экологических и земельно-гражданских формируются по поводу земли как экономического ресурса, социальной ценности или средства обеспечения национальной безопасности. В этом случае земля выступает в качестве средства сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, территориально-пространственного базиса и др.

Кроме приведенной В. Андрейцевым классификации земельных правоотношений, в литературе высказаны и некоторые другие соображения, касающиеся деления земельных отношений как предмета земельного права на отдельные группы. Так, в российской земельно-правовой литературе в составе предмета земельного права иногда выделяют: отношения собственности, имущественные и другие права на землю; экономические зе-

мельные общественные отношения; отношения, связанные с управлением земельными ресурсами; договорные земельные отношения; отношения в сфере использования земель; отношения, касающиеся защиты законных земельных прав и земельных интересов; отношения, связанные с возмещением потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства; организационно-правовые отношения в сфере охраны земель; охранительные земельные отношения¹.

По мнению О. Крассова, земельные отношения – это особый вид имущественных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются главным образом по поводу земли и преимущественно регулируются земельным законодательством. Он считает, что земельные отношения представляют собой сферу общественных отношений, основу которых составляют отношения собственности. Земельные же имущественные отношения – это прежде всего отношения между собственниками земельных участков или отношения, связанные с земельной собственностью. Одновременно автор отмечает, что было бы глубоко ошибочным рассматривать земельные отношения лишь как имущественные и характеризовать их только в этом качестве². Как справедливо подчеркивается в литературе, необходимость сохранения земель своего главного свойства – основы

¹ Земельное право : учебник / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева ; А. В. Бабанов и др. – С. 8–11.

² Крассов О. И. Земельное право : учебник. – С. 32–33.

жизнедеятельности человеческого общества – определяет и специфику реализации субъективных имущественных прав на землю и деятельности государства в лице его соответствующих органов относительно распределения, рационального использования и охраны земель¹.

Существуют и другие точки зрения по поводу разновидностей земельных отношений как предмета земельного права. Между тем бесспорным в современных условиях является тот факт, что в процессе осуществления земельной реформы наблюдаются определенные изменения, которые касаются предмета земельного права. Известно, что общественные отношения, которые регулируются действующим законодательством Украины, нередко не имеют четкой отраслевой однородности, их не всегда можно отнести к однородным отраслевым группам. Это в известной мере касается и определенных «пограничных» земельных отношений, которые иногда считаются предметом регулирования другой сопредельной отрасли права. Речь идет, в частности, о формах земельной собственности, праве частной и коммунальной собственности, соглашениях о переходе права собственности на земельные участки и др. В юридической литературе иногда приводятся аргументы в пользу того, что соответствующие правовые институты – это составные части не земельного, а гражданского права. Впрочем указанные

отношения заслуживают на то, чтобы выступать предметом совместного регулирования как земельного, так и гражданского законодательства. В основе такого вывода – положения, закрепленные ст. 9 ГК Украины. Согласно этой норме, положения ГК применяются к урегулированию отношений, которые возникают в сферах использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, если они не урегулированы другими законодательными актами. Как видим, данная норма предусматривает возможность субсидиарного применения предписаний ГК Украины к отношениям, которые возникают в других сферах, а именно использования земельных ресурсов и их охраны. Регулирование таких отношений нормами гражданского законодательства, например ГК, становится возможным при условии, что актами специального, то есть земельного, законодательства эти отношения не урегулированы.

Подобная ситуация, например, по поводу регулирования отношений земельной собственности и других вещевых прав на землю возникла и в Российской Федерации. Так, в ЗК РФ (п. 3 ст. 3) установлено, что имущественные отношения по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками, а также по поводу заключения соответствующих соглашений между субъектами права регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей сре-

¹ Иконичкая И. А. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития / И. А. Иконичкая. – М., 1999. – С. 24.

ды и специальными федеральными законами.

Бесспорно, формирование целостной и сбалансированной системы отечественного земельного законодательства – процесс длительный и кропотливый. Но его непрерывность – главный залог формирования стройной, логически завершенной системы земельного законодательства Украины.

Активизация развития земельного законодательства на современном этапе непосредственно связана с принятием 28 июня 1996 г. действующей Конституции Украины. Она вобрала передовой опыт конституционного регулирования земельных отношений, в частности отношений земельной собственности в развитых странах мира. Этот опыт свидетельствует о том, что право собственности на землю выступает важным фактором обеспечения частных интересов членов общества. Вместе с тем оно также функционирует и как фактор обеспечения интересов общества в целом, выполняя социальную функцию.

Конституция Украины как главный системообразующий источник всех отраслей национального права, в том числе земельного, определяет и закрепляет концептуальные основы регулирования земельных отношений. Они составляют принципиальные положения Основного Закона, определяющие земельную политику государства на современном этапе.

В ст. 8 Основного Закона Украины закреплено положение о том, что законы и другие нормативно-правовые

акты принимаются на основе Конституции и должны отвечать ей. Именно это конституционное требование было положено в основу внесения кардинальных изменений в действующее земельное законодательство.

С ликвидацией монополии права государственной собственности на землю, легализацией частной и других форм собственности на землю в юридической науке развернулась дискуссия по поводу того, нормами какой отрасли права должны регулироваться соответствующие общественные отношения, в частности, как это будет влиять на развитие правовой системы с точки зрения их структуры, содержания, принципов и методов правового регулирования в условиях адаптации украинского законодательства к законодательству Европейского Союза.

Современные земельные правоотношения существенно обогащаются, поскольку в их состав включаются качественно новые элементы. Речь идет, в частности, о том, что отдельные разновидности этих правоотношений приобретают имущественный или управленческий характер. Особенность данных отношений заключается в том, что, с одной стороны, земельные имущественные отношения могут в определенной мере регулироваться нормами не только земельного, но и гражданского законодательства, а с другой – когда земля выступает объектом властных полномочий для правовой регламентации земельных отношений, применяется административно-правовой метод.

В связи с изложенным вопрос о соотношении, например, земельного и гражданского права имеет не только научное, теоретическое, но и исключительно практическое значение. Это связано с тем, что после вступления в силу норм ГК и ХК Украины, в которых закрепляется положение, касающееся осуществления права собственности на землю, возникают проблемы, связанные с применением норм ЗК, ГК и ХК Украины. Эти проблемы обусловлены существенными расхождениями в подходах к законодательному обеспечению конституционных основ права собственности на данный объект природы.

Сравнительный анализ содержания норм ЗК, ГК и ХК Украины в части, например, права собственности на землю Украинского народа, а также на земельные участки граждан и юридических лиц, государства и территориальных громад, показывает, что названные законы, за исключением отдельных положений, по-разному регулируют отношения собственности на землю, формирующиеся при участии перечисленных субъектов как на концептуальном уровне, так и на уровне реализации субъективных прав на земельные участки. Например, если ЗК вообще не упоминает о земле как объекте права собственности Украинского народа, то ГК и ХК полностью воспроизводят конституционные предписания, касающиеся права собственности на землю Украинского народа, однако в дальнейшем не развивают эти предписания в соответствующих нормах.

Очевидное несоответствие ЗК с ГК и ХК Украины проявляется также в подходах к законодательному обеспечению реализации субъективного права собственности на землю, а именно: в определении субъектов права собственности на земельные участки; установлении основных начал осуществления права собственности на землю; закреплении субъективных прав на земельные участки и т. п. В частности, к субъектам права собственности на землю ГК относит Украинский народ, физических и юридических лиц, государство Украину, территориальные громады. Иностранцы и государства, международные организации могут быть субъектами права собственности на землю (земельный участок) в случаях, установленных законом. ГК по-иному, чем это сделано в ЗК, определяет пределы осуществления субъективного права собственности на земельные участки. Именно в приведенных пределах предполагается реализация права пользования чужим земельным участком для сельскохозяйственных нужд, а также права пользования чужим земельным участком для застройки.

Совокупность юридических норм, которая объединена земельным правом как самостоятельной отраслью, в общей системе права Украины занимает исключительно важное место. Оно определяется ролью и значением правового регулирования современных земельных отношений.

Для признания современного земельного права самостоятельной от-

раслью соответствующая совокупность правовых предписаний характеризуется всеми необходимыми специфическими признаками: круг общественных отношений, составляющих его предмет; методы регулирования этих отношений; специальный нормативно-правовой акт в виде Земельного кодекса и др.

Радикальные изменения земельного строя, которые произошли еще в начале XX в. и связаны с принятием 26 октября 1917 г. Декрета о земле, который стал первым земельным законом Советской России, предопределили и процесс развития земельного-правовой науки. Будучи отраслевой юридической наукой, она имеет самостоятельный предмет исследования, а именно: общественные земельные отношения, земельное право как отрасль права, земельно-правовые нормы и правовые институты, земельное законодательство как систему и практику его применения. Кроме того, предметом исследования выступают отдельные нормативно-правовые акты, которые регулируют земельные отношения.

Специфическая особенность современной земельно-правовой науки, которая относится к группе общественных наук, заключается в том, что она органически взаимосвязана с науками экологического и аграрного права, а также с естественными науками.

Современный период развития земельного-правовой науки Украины стал возможным лишь благодаря фундаментальным трудам представителей украинской земельно-правовой науки,

которые в советское время всесторонне исследовали методологические, теоретические и практические проблемы регулирования земельных отношений: В. Андрейцева, Л. Бориславского, Ю. Вовка, В. Гречко, И. Дмитренко, П. Индыченко, П. Кулинич, С. Кравченко, И. Миронца, В. Мунтяна, В. Носика, А. Погребного, П. Подпального, В. Попова, И. Середы, Д. Суржана, Н. Титовой, В. Цемко, В. Чуйкова, В. Шелестова, Ю. Шемшученко, М. Шульги, В. З. Янчука, В. В. Янчука и др.

Кроме того, весомый научный вклад в разработку обозначенных проблем внесли известные российские ученые Г. Аксененок, Н. Казанцев, И. Павлов, З. Беляева, М. Козырь, Н. Краснов, И. Иконичкая, В. Балезин, О. Колбасов, О. Турубинер, В. Петров, Ю. Жариков, Б. Ерофеев, Г. Быстров, Л. Фомина, Н. Осипов, а также ученые из других республик бывшего СССР: А. Еренов, С. Байсалов, Н. Мухитдинов, Ф. Адиханов, Т. Тагиров, Н. Сторожев, Я. Страутманис, В. Яковлев и др.

Развитие современной земельно-правовой науки связано с научными разработками как общетеоретических проблем земельного права и законодательства, так и с вопросами развития его отдельных правовых институтов.

Динамика социально-экономической жизни в Украине обусловила интенсивное развитие современной земельно-правовой науки на качественно новой основе. Речь идет, в частности, о том, что в условиях независимого Украинского государства существен-

но расширяются система науки земельного права, ее предмет за счет формирования качественно новых правовых институтов, а также круг субъектов земельных отношений в связи с реализацией земельной реформы, совершенствуется земельное законодательство.

Современным научным разработкам теоретических и практических проблем правового регулирования земельных отношений посвящены работы ряда украинских ученых: В. Андрейцева, Н. Багай, Г. Балюк, А. Бобковой, А. Бондаря, Д. Бусуйок, М. Ващишин, О. Вивчаренко, А. Гетьмана, В. Гуревского, С. Гринько, Е. Заец, Л. Заставской, Н. Ильницькой, И. Каракаша, П. Кулинича, М. Красновой, Т. Ковальчук, Л. Лейбы, Т. Лисовой, А. Луначенко, Н. Малышевой, А. Мирошниченко, В. Мунтяна, В. Носика, А. Пащенко, А. Погребного, В. Семчика, Н. Титовой, Ю. Шемшученко, М. Шульги, В. Федоровича, М. Фролова, С. Хомяченко, В. З. Янчука, В. В. Янчука и др.

Интенсивное развитие земельно-правовой науки в условиях независимого Украинского государства неразрывно связано с динамикой социально-экономических процессов в обществе. Так, современная наука земельного права Украины исследует различные аспекты земельной реформы в Украине. Представителями земельно-правовой науки осуществляются, в частности, научная разработка фундаментальных основ и стратегии земельной реформы, ее правового обеспечения; анализ организационных форм и методов ее осуществ-

ления; исследование радикальных изменений отношений собственности на землю; законодательного обеспечения земельной реформы и др.

Так, по мнению Е. Заец, которая специально исследовала правовые аспекты земельной реформы в Украине, основу земельной реформы составляют урегулированные нормами права общественные отношения процессуального характера, опосредствующие изменение (преобразование) норм земельного права и земельного правоотношения, в котором уполномоченные государственные органы и организации взаимодействуют с заинтересованными субъектами (гражданами и организациями) в экономическом, экологическом, институционально-функциональном и правотворческом направлениях с целью эффективного использования земельных ресурсов Украины. Автор обосновывает формирование института правового обеспечения земельной реформы с учетом наличия самостоятельной группы отношений, подлежащих правовому регулированию, и формулирует цель земельной реформы, которая состоит в обеспечении эффективного использования земельных ресурсов.

Проблемы правового обеспечения земельной реформы в Украине исследуют также В. Андрейцев, В. З. Янчук, В. Семчик, Н. Титова, М. Шульга, П. Кулинич, В. Носик, И. Каракаш, И. Будзилович, А. Юрченко и др.

Большинство представителей земельно-правовой науки (В. Андрейцев, М. Шульга, П. Кулинич и др.) считают, что сущность главного прин-

ципа земельной реформы заключается в реформировании отношений земельной собственности, то есть в ликвидации монополии государства на землю путем перераспределения земель и провозглашения частной и коммунальной форм собственности.

Актуальные вопросы охраны окружающей природной среды в процессе осуществления земельной реформы в Украине всесторонне проанализированы Ю. Шемшученко и Н. Малышевой.

Стимулирование развития земельно-правовых исследований в значительной мере связано с активным развитием и существенным расширением земельного законодательства, а также формированием на его базе самостоятельной отрасли земельного права.

Изучению актуальных правовых проблем земельных отношений в современных условиях посвящена докторская диссертация М. Шульги (1998). Автор последовательно исследует основные тенденции развития земельных отношений и земельного права, анализирует правовые формы собственности на землю, рассматривает организационно-правовые формы использования земель, а также подробно освещает правовые гарантии осуществления земельных прав.

Комплексное концептуальное научно-теоретическое исследование юридической природы осуществления права собственности на землю Украинского народа проведено В. Носиком (2006). Он обосновал двухуровневую конструкцию осуществления права собственности на землю Украинского народа, провел научно-теоре-

тический анализ правового режима земли как объекта права собственности Украинского народа и основного национального богатства, рассмотрел правовой статус субъектов, которые осуществляют право собственности на землю.

Реформирование отношений земельной собственности – предмет исследований на уровне кандидатских диссертаций А. Бондаря, О. Вивчаренко, Л. Заставской, О. Елисейевой и др.

Радикальные преобразования отношений собственности на землю, особенности земель как объекта этих отношений исследует Н. Титова. Автор убедительно и аргументированно доказывает, что земли, будучи объектом права собственности, не создаются трудом людей, а выступают результатом многовекового эволюционного развития природы и объявлены общечеловеческим достоянием, особой и самостоятельной юридической категорией. По ее мнению, объектом земельного права нужно считать не землю, а «земли». Термин «земля», выступая специфическим имуществом как объектом гражданского права, означает определенную отделенную от природной среды трудом человека часть (массу) вещества. В то же время «земли» как объект земельного и экологического права – это органический компонент экосистемы, не изъятый из окружающей среды, который тесно взаимодействует с другими природными объектами (водами, лесами, атмосферным воздухом и т. п.).

Глубоко и всесторонне анализирует проблемы разгосударствления земельной собственности и легализа-

ции права частной собственности на землю П. Кулинич. Он обоснованно аргументирует необходимость установления определенных ограничений полномочий частных собственников земли в общенародных публичных интересах.

Актуальные проблемы современного земельного права и законодательства, возникающие в процессе практики его применения, всесторонне раскрывает В. Андрейцев (2005). Особую ценность составляет его методологически новый подход к освоению земельных правоотношений, их классификации, объектному и субъектному составу, содержанию, основаниям возникновения, изменения и прекращения. Автор с новых позиций рассматривает правовой режим земель как основного национального богатства, юридические обременения использования собственности на землю, механизм гарантирования прав собственности на землю, тенденции кодификации земельного законодательства в современных социально-экономических условиях.

Специальному исследованию А. Мирошниченко на монографическом уровне посвящены проблемы, касающиеся коллизий в правовой регламентации земельных отношений в Украине (2009). Автор рассматривает это явление как разногласия между правовыми предписаниями, распространяющиеся на те же самые общественные отношения, которые возникают по поводу использования, охраны и восстановления земель и не могут быть применены одновремен-

но. Он предлагает концепцию уменьшения отрицательного влияния таких коллизий путем минимизации их количества, а также теоретические рекомендации, касающиеся разрешения существующих коллизий.

Фундаментальное исследование П. Кулиничка посвящено анализу правовых проблем охраны и использования земель сельскохозяйственного назначения (2011). Он исследует пути усовершенствования правовой регламентации сельскохозяйственного землепользования в Украине в контексте приоритета требований, касающихся восстановления, сохранения и повышения качества сельскохозяйственных земель; особое внимание уделяет анализу правовых проблем реформирования земельных отношений, развития института права собственности на землю и становления рынка земель с точки зрения обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения.

В последнее время научный интерес к сфере фундаментальных земельно-правовых исследований существенно расширился. Так, предметом отдельного внимания В. Сидор выступает анализ основных тенденций развития земельного законодательства Украины, особенностей сочетания частноправовых и публично-правовых начал в процессе регламентации земельных отношений (2011). На монографическом уровне автор научно обосновывает перспективы развития земельного законодательства, предлагает пути повышения эффективности правового регулирования земельных отношений,

подчеркивает необходимость разработки концепции развития земельного законодательства Украины.

Институционный принцип построения системы земельного законодательства обусловил расширение предмета науки земельного права Украины и вызвал интерес к исследованию новых правовых институтов. Так, на диссертационном уровне Р. Марусенко исследует правовую природу земельного сервитута, определяет дефиницию этой категории. Автор анализирует теоретические и законодательные предпосылки выяснения отраслевой принадлежности института земельного сервитута, в связи с чем формулирует вывод о его земельно-правовой природе.

На основе анализа норм законодательства Украины о залоге земли Ю. Шевцова сделала вывод о завершении процесса формирования в рамках земельного права самостоятельного правового института залога земель, а также о необходимости разработки и принятия специального закона о залоге земель.

Вопросам правового регулирования ипотеки земли в Украине посвящено исследование В. Малого. Раскрывая юридическую природу ипотеки земли, он определяет ее понятие, анализирует правовое обеспечение, делает попытку дать научную оценку процессам формирования ипотечных земельных рынков, современной практике ипотечного кредитования в Украине и подчеркивает земельно-правовую природу ипотеки земли. Понятие ипотеки земли автор определяет как вид

основанного на законе, договоре или решении суда залога земельных участков частной формы собственности и/или объектов недвижимости, расположенных на этих участках и неотъемлемо связанных с ними с учетом целевого назначения, а также особенностей установленного в отношении соответствующих категорий земель правового режима.

В результате исследования правовых основ концессии в земельном законодательстве Украины М. Бахуринская обосновала, что концессия земельного участка – это совокупность правоотношений, содержанием которых выступает предоставление отечественным и иностранным субъектам хозяйствования – концессионерам государством или территориальной громадой – концессиодателем на основании договора исключительного права на земельный участок для осуществления концессионной деятельности с целью удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли на возмездной и срочной основе при условии принятия концессионером на себя соответствующих обязанностей, касающихся реализации публичного интереса, рационального использования и охраны земли.

Исследованию и обоснованию теоретических и практических основ правового регулирования ограничений прав на землю в Украине посвящена кандидатская диссертация Д. Бусуйок. Определяя содержание ограничений прав на землю, их видов и правовых оснований их возникновения и прекращения, автор выделяет

понятие способов их установления и анализирует особенности правового регулирования ограничений приобретения права собственности на землю и распоряжения ею.

Вследствие проведенного анализа правовой природы, понятийного аппарата, правового обеспечения и порядка реализации права общего землепользования граждан И. Костяшкин установил важные признаки и сформулировал понятие права общего землепользования. Автор определил, что для системы правовых норм, регулирующих осуществление права общего землепользования, характерным является наличие соответствующих юридических признаков, позволяющих рассматривать данную систему правовых предписаний как институт экологического и земельного права.

Анализируя проблемы правового обеспечения деления земель Украины по целевому назначению, В. Правдюк обоснованно подчеркивает, что в новых исторических и экономических условиях существующие подходы к такому делению земель требуют научно-переосмысления и пересмотра.

В последнее время активизировались научные исследования правового режима как отдельных категорий земель Украины, так и соответствующих земельных участков в пределах конкретной категории. Так, предметом самостоятельного исследования выступают: правовой режим земель природно-заповедного фонда (А. Годованюк); оздоровительного назначения (Ю. Петлюк); историко-культурного назначения (О. Донец); авиационного

транспорта Украины (Н. Бондарчук); промышленных зон в Украине (Н. Гальчинская); особенности правового режима земель автомобильного транспорта и дорожного хозяйства (Т. Гапотченко); правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, которые принадлежат гражданам на праве собственности (А. Луняченко); правовое регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения для ведения товарного сельскохозяйственного производства (А. Беженарь); земельно-правовые основы городничества граждан (О. Лисанец); правовой режим земельных участков для садоводства граждан (Д. Санников).

Повышается интерес к сравнительно-правовому исследованию земельных отношений или их отдельных аспектов, которые имеют важное практическое значение не только для Украины, но и для других стран. Так, Чау Тхи Хань Ван считает, что сравнительное исследование земельно-правовых норм, регулирующих однородные общественные земельные отношения в Социалистической Республике Вьетнам и Украине, может выступать основой для прогнозирования конкретных путей дальнейшего развития земельного законодательства в этих странах. По ее мнению, критическая оценка иностранного правового опыта в сфере земельных отношений будет создавать возможность для разработки рекомендаций о полезности или нецелесообразности его заимствования в процессе правовой регламентации земельных отношений, внедрения механизмов для усовер-

шенствования соответствующих правовых предписаний, а также выявления наиболее эффективных средств правового регулирования земельных отношений в современных условиях как в Украине, так и во Вьетнаме.

Сравнительный аспект осуществления земельных реформ в Украине и Румынии – предмет комплексного и всестороннего исследования А. Арнаута. На основании анализа общих и отличительных особенностей земельных реформ автор подчеркивает преимущества «модели» земельной реформы, которая осуществляется в Украине, и предлагает конкретные направления формирования и развития рынка земель в обеих странах.

Отдельно исследуется правовое регулирование земельной реформы в Украине в условиях евроинтеграции. По мнению В. Кудинова, оптимизация процесса гармонизации земельного законодательства Украины со стандартами ЕС возможна с учетом следующих действий: систематизации законодательства ЕС соответственно магистральным векторам земельной реформы в Украине; формирования эффективной и адекватной информационно-поисковой системы земельного законодательства ЕС, к которому необходимо адаптировать законодательство Украины; профессиональной подготовки специалистов в области земельного права, которые будут обеспечивать процесс адаптации, и др.

Известно, что реализация задачи повышения эффективности использования, охраны и воспроизводства земель возможна лишь при условии

надлежащего правового регулирования земельных отношений. Необходимой предпосылкой такого состояния является формирование современной законодательной базы, которая должна выступать как стройная, логически согласованная и последовательная система нормативно-правовых актов земельного законодательства государства. В связи с этим проблемы дальнейшего усовершенствования действующего кодифицированного акта земельного законодательства Украины занимают важное место в современной земельно-правовой науке. Их глубоко и всесторонне изучает А. Пащенко. Его исследование призвано программировать обоснованное и последовательное развитие земельного законодательства Украины, которое составляет правовую основу современной земельной реформы.

Действующий ЗК Украины в редакции от 25 октября 2001 г. ознаменовал собой не только начало нового этапа земельной реформы, но и принципиально новый этап развития земельного законодательства. Этот Кодекс, будучи «рамочным» законом, объективно стал правовой основой, идеологическим и методологическим подспорьем формирования земельного законодательства на ближайшую перспективу.

С введением в действие ЗК Украины принятие ряда земельных законов и других нормативно-правовых актов, которые вытекают из этого Кодекса, было признано приоритетным направлением законотворческой деятельности Верховной Рады Украины, норма-

творческой деятельности Кабинета Министров Украины и других центральных органов исполнительной власти. Фактически речь идет о формировании принципиально новой системы земельного законодательства, которая по своему объему и полноте не имеет precedентов в отечественной истории.

Действующий ЗК Украины является общепрофессиональным кодифицированным специализированным законом в современной системе законодательства Украины, а в системе земельного законодательства – основным. Его задача состоит в регулировании земельных отношений с целью обеспечения права на землю граждан, юридических лиц, территориальных громад и государства, рационального использования и охраны земель. Этот закон призван стать интегрирующей и цементирующей основой для становления и развития отечественного земельного законодательства. Однако, несмотря на всеохватывающий характер, его цель не сводится к исчерпывающей, полной и детальной регламентации всех без исключения общественных земельных отношений. Он не является единым нормативным регулятором указанных отношений. Многообразие последних объективно предопределяет необходимость их более подробной регламентации, детализации отдельных положений за счет дополнительных, специальных законов и подзаконных нормативно-правовых актов. В связи с этим в нем наряду с нормами прямого действия закреплены и отсылочные нормы. В ЗК Украины содержится значитель-

ное количество отсылок, в частности, к законам, которыми дополнительно должны регулироваться земельные отношения. Детализация принципиальных положений ЗК осуществляется и на уровне подзаконных нормативно-правовых актов. Кроме того, поскольку земельные отношения в процессе реализации земельной реформы постоянно развиваются, это объективно требует учета соответствующих тенденций в законодательном обеспечении усовершенствования их правового регулирования и на уровне самого ЗК Украины путем внесения в его текст соответствующих изменений и дополнений.

Несмотря на определенные положительные изменения в законодательном регулировании земельных отношений, которые осуществляются в современных условиях социально-экономических преобразований, нужно констатировать, что действующее земельное законодательство Украины пока что не полностью отвечает потребностям общественного развития. Среди основных отрицательных факторов, характеризующих современный этап развития земельного законодательства, следует назвать: наличие существенных пробелов и коллизий в законодательном регулировании земельных отношений, нестабильность значительной части земельно-правовых актов, их недостаточную внутреннюю согласованность, отсутствие механизма и соответствующей экономической основы для реализации отдельных положений нормативно-правовых актов земельного законода-

тельства, недостаточную согласованность отдельных положений ЗК Украины с положениями других поресурсовых кодексов.

В соответствии с Концепцией проекта Земельного кодекса Украины в новой редакции, одобренной распоряжением Кабинета Министров Украины, основными недостатками действующего ЗК Украины признаны: наличие значительного количества норм, имеющих общий и декларативный характер, их взаимная противоречивость; отсутствие устойчивого понятийного аппарата; наличие значительного количества бланкетных норм, отсылающих к законам и подзаконным актам, которые еще не приняты; преимущественная направленность на регламентацию правоотношений, возникающих по поводу использования земель сельскохозяйственного назначения, а также в процессе приватизации земель государственной и коммунальной собственности, и др.

Наличие недостатков в правовой регламентации земельных отношений свидетельствует, с одной стороны, об отсутствии надлежащей методологической базы формирования соответствующего законодательства, а с другой – объективно обуславливает необходимость совершенствования земельного законодательства Украины путем совершенствования как самой его формы, так и содержания соответствующих предписаний.

Исходя из динамики нормотворческого процесса, можно предположить, что земельное законодательство, как и раньше, будет развиваться прежде

всего на основе институционального принципа. Этот принцип построения системы отечественного земельного законодательства еще надолго останется главным в законотворческом процессе. За счет формирования новых правовых институтов (института земельной реформы, института аренды земли, института права частной собственности на землю, института паевания земель и др.) фактически расширяются предмет науки земельного права и ее системное содержание. Проблемы формирования и развития новых земельно-правовых институтов и их законодательного обеспечения будут определять и приоритетные направления научных теоретических разработок относительно их научного обоснования, будущего возникновения и развития.

Действующее земельное законодательство Украины сегодня вряд ли можно считать единой, согласованной системой. Сейчас оно представляет собой достаточно объемную, сложную, иногда противоречивую совокупность правовых предписаний. Последние как содержатся в специализированных земельно-правовых актах, так и рассредоточены в значительном количестве нормативных актов различной юридической силы и характера. В современных условиях земельное законодательство Украины функционирует скорее всего как своеобразный массив. Достаточно сказать, что в состав этого массива входит, кроме ЗК Украины как основного специализированного акта, регулирующего земельные отношения,

значительное количество законов и подзаконных нормативно-правовых актов.

В связи с этим формирование земельного законодательства как единой, целостной, внутренне согласованной системы, качественной по содержанию и надлежащим образом оформленной, – одна из важных и актуальных задач правовой науки Украины в современный период. О наличии системы национального законодательства вообще и земельного в частности можно говорить, как подчеркивается в общетеоретической литерату-

ре¹, лишь при условии ее создания как такой, которая отвечает конституционному строю государства, историческим и культурным традициям народа, служит защите прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства.

Законодательные изменения учтены по состоянию на 01.07.2012 г.

Опубликовано: Право Украины. – 2012. – № 7/8. – С. 157–177.

¹ Євграфова Є. П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Є. П. Євграфова. – Х., 2005. – С. 1.