

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Мірошніченко Анатолій Миколайович

УДК 349.4

Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин

Спеціальність 12.00.06: земельне право; аграрне
право; екологічне право; природоресурсове
право

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Київ - 2004

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі трудового, земельного та екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України, Заслужений юрист України Андрейцев Володимир Іванович, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, декан юридичного факультету, завідувач кафедри трудового, земельного та екологічного права.

Офіційні опоненти:

- Шульга Михайло Васильович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, директор Інституту підвищення кваліфікації Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, професор кафедри екологічного права (м. Харків).
- Коцюба Олександр Павлович, кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Академії правових наук України, Заслужений юрист України, декан юридичного факультету Академії муніципального управління, професор кафедри цивільно-правових дисциплін Академії муніципального управління (м. Київ).

Провідна установа:

Інститут держави і права імені В.М.Корецького НАН України, м. Київ.

Захист відбудеться "___" червня 2004 р. о _____ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.26.001.06 у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка (01033, м. Київ, вул. Володимирська, 60, ауд. 253).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Київського національного університету імені Тараса Шевченка (01033, м. Київ, вул. Володимирська, 58).

Автореферат розісланий "___" _____ 2004 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради

кандидат юридичних наук, доцент

Боднар Тетяна Валеріївна

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. У сучасних умовах суспільні відносини щодо використання, охорони та відтворення земель надзвичайно урізноманітнюються та ускладнюються, що зумовлює необхідність їх більш детальної регламентації правовими засобами. Одним із основних засобів, за допомогою яких забезпечується детальність та дієвість правового регулювання, є нормування. Незважаючи на те, що роль нормування у регулюванні земельних відносин постійно зростає, даний засіб правового регулювання залишається недостатньо дослідженим.

Обрана тема спрямована на виявлення сутності та закономірностей нормування як засобу правового регулювання на прикладі земельних правовідносин. Розкриття обраної теми, на думку дисертанта, створить підґрунтя для наступних узагальнень щодо сутності та закономірностей нормування на рівні загальної теорії земельного права, а в практичному аспекті – сприятиме вдосконаленню правового регулювання земельних правовідносин.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане за науковою темою “Формування механізму реалізації і захисту прав та свобод громадян в Україні”, яка виконується на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка (номер теми БФ 042-01, номер державної реєстрації 03010002693). Дисертант досліджував, зокрема, механізм реалізації конституційного права кожного на знання своїх прав і обов'язків у процесі здійснення нормування у земельних відносинах, а також його роль у реалізації та захисті низки інших прав суб'єктів земельних правовідносин. Запропоновані положення та висновки за темою відображені у дисертації і були апробовані у наукових статтях.

Дисертаційне дослідження також безпосередньо пов'язано із виконаною на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка науковою темою “Дослідження державно-правового механізму забезпечення аграрної, земельної реформи і одержання екологічно безпечної сільськогосподарської продукції” (номер державної реєстрації 0197U003329). Дисертант проводив дослідження в частині правових проблем нормування розмірів земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Результати дослідження відображені у Звіті з теми¹.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є розробка теоретичних та практичних засад нормування як засобу правового регулювання земельних правовідносин, розкриття його сутності

¹ Звіт про науково-дослідну роботу з теми “Дослідження державно-правового механізму забезпечення аграрної, земельної реформи і одержання екологічно безпечної сільськогосподарської продукції” № 97116 (заключний). – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Юридичний факультет, 2000. – 119 с. - № державної реєстрації 0197U003329

та ролі у процесі реалізації правосуб'єктності осіб, формулювання пропозицій щодо удосконалення законодавства України у цій сфері.

Досягнення поставленої мети обумовило вирішення наступних завдань:

1. Виявлення найістотніших ознак нормування як засобу правового регулювання земельних правовідносин та формулювання на їх основі відповідного визначення.

2. Проведення науково-обґрунтованої класифікації нормування як засобу правового регулювання земельних відносин.

3. Дослідження найбільш визначних етапів розвитку нормування як засобу правового регулювання земельних відносин, виявлення закономірностей такого розвитку, узагальнення позитивного історичного досвіду, обґрунтування пропозицій щодо його використання у сучасній правозастосовчій практиці.

4. Виявлення ролі нормування у визначенні правового режиму різних категорій земель.

5. Дослідження існуючого механізму правового забезпечення земельно-правового нормування, встановлення конкретних прогалин у цьому механізмі, існуючих правових колізій, внесення пропозицій щодо їх усунення.

Об'єктом дослідження є приписи нормативно-правових актів, що регламентують земельно-правове нормування або містять земельно-правові нормативи, практика їх застосування, а також положення правової доктрини у цій сфері.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є система правовідносин у сфері нормування у процесі регулювання земельних відносин, а саме, правовідносини, пов'язані із розробкою, погодженням, експертизою, затвердженням, доведенням до відома населення нормативів земельно-правового характеру, а також правовідносини, що регулюються за допомогою земельно-правового нормування або потребують такого регулювання.

Методи дослідження. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин досліджувалося за допомогою діалектичного методу пізнання, виходячи із взаємозалежності стану системи правового регулювання і стану відносин, що складаються у суспільстві.

За допомогою індуктивного методу на основі аналізу способів та прийомів регулювання земельних відносин, що традиційно відносяться до нормування, дисертант намагався виявити та сформулювати загальні риси та визначення нормування як засобу правового регулювання земельних відносин.

При визначенні місця нормування у системі правового регулювання земельних відносин був застосований дедуктивний метод. Цей метод використовувався у процесі дослідження також для тлумачення та розкриття змісту різних положень законодавства.

При дослідженні розвитку нормування як засобу правового регулювання земельних відносин використаний порівняльно-історичний, а у певних випадках – і порівняльно-правовий методи.

Метод системного аналізу застосовувався при визначенні місця земельно-правового нормування (нормування як засобу правового регулювання земельних відносин) у системі екологічного нормування. Даний метод також був використаний при дослідженні окремих складових земельно-правового нормування, виявленні їх співвідношення.

Науковою основою для проведення дослідження стали праці українських вчених правників у галузі земельного, екологічного права: проф. В. І. Андрейцева, проф. Г. І. Балюк, проф. А. Г. Бобкової, проф. А. П. Гетьмана, проф. П. Д. Індиченка, доц. О. П. Коцюби, доц. І. І. Каракаша, , проф. Н. Р. Малишевої, проф. В. Л. Мунтяна, доц. В. В. Носіка, проф. В. І. Семчика, проф. Н. І. Титової, доц. М. О. Фролова, проф. Ю. С. Шемшученка, проф. М. В. Шульги, доц. В. В. Янчука, проф. В. З. Янчука та інших.

Також автором використовувалися доробки вчених правників – представників радянської та російської правової науки у галузі земельного та екологічного права: Г. О. Аксеньонка, В. П. Балезіна, М. М. Бринчука, О. К. Голіченкова, Б. В. Єрофеева, І. О. Іконицької, О. С. Колбасова, М. І. Краснова, О. І. Крассова, Н. Б. Мухітдінова, В. В. Петрова та інших.

Для дослідження окремих аспектів нормування використовувалася також спеціальна неюридична література: праці Т. Д. Александрової, Ю. А. Ізраєля, А. Б. Качинського та інших вчених, що досліджували нормування та екологічне нормування як загальну категорію по відношенню до нормування як засобу правового регулювання земельних відносин.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження відображена у положеннях, які виносяться на захист:

1. Визначення земельно-правового нормування як *урегульованої правовими нормами процесуальної діяльності уповноважених суб'єктів, спрямованої на розробку якісних та кількісних показників (нормативів) властивостей об'єктів земельних правовідносин (земельних ділянок, категорій земель тощо), включення нормативів до проектів правових актів, їх узгодження, експертизу, затвердження та оприлюднення у встановленому законодавством порядку.*

2. Класифікація нормування як засобу правового регулювання земельних відносин за такими критеріями: 1) предметом правового регулювання (нормування у земельних реформаційних, приватизаційних відносинах, у відносинах власності на землю, землекористування, справляння плати за землю, управління, з охорони земель, застосування відповідальності; з використання, охорони та відтворення окремих категорій земель); 2) об'єктами

та предметом нормування (нормування властивостей землі, параметрів діяльності людини у сфері земельних відносин, інших об'єктів), 3) суб'єктами здійснення нормування (органи загальної, спеціальної компетенції: спеціалізованого функціонального, спеціалізованого галузевого, поресурсового управління; органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, суди), 4) рівнем територіального охоплення (загальнодержавне, регіональне, локальне, казуальне), 5) формою закріплення земельно-правових нормативів (стандартизація, нормування у галузі будівництва, санітарно-гігієнічне, ветеринарно-санітарне, протипожежне нормування тощо).

3. Періодизація розвитку земельно-правового нормування на: 1) прадавнє нормування часів Київської Русі, 2) періоду Литовсько-Польської доби (XIV-XVII сторіччя), 3) у XVII сторіччі – на початку XIX сторіччя, 4) періоду аграрної реформи в Росії середини XIX сторіччя, 5) пореформеного періоду другої половини XIX – початку XX сторіччя, 6) часів Столипінської аграрної реформи в Росії, 7) часів СРСР, 8) в суверенній Україні.

4. Пропозиції щодо вдосконалення правового режиму окремих категорій земель шляхом розробки низки земельно-правових нормативів: максимально та мінімально допустимого розміру земельних ділянок сільськогосподарського та іншого призначення; структури ландшафтів (зонування земельних ділянок, нормативів співвідношення між різними земельними угіддями на певній території, розміщення будівель і споруд, тощо); стану ґрунтів, впливу на землі різного цільового призначення та їх використання.

5. Пропозиції щодо усунення недоліків правового забезпечення окремих форм земельно-правового нормування шляхом законодавчого закріплення засад нормування, що передбачали б обов'язкове проведення державних екологічної та землевпорядної експертиз земельно-правових нормативів, зведення нормативів до єдиної системи, обов'язкове доведення до відома населення нормативно-правових актів, які б містили земельно-правові нормативи (зокрема, шляхом розміщення текстів нормативно-правових актів у мережі "Інтернет" з можливістю вільного доступу до них).

6. Сукупність наукових положень щодо запровадження в Україні землевпорядного нормування, під яким слід розуміти встановлення нормативів, основним призначенням яких є забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення окремих категорій земель, земельних ділянок. У межах цієї системи нормування доцільно систематизувати усі існуючі нормативи стану ґрунтів, структури земельних ділянок, організації територій, впливу на землі, допоміжні нормативи землевпорядного спрямування. Сформульовано пропозиції щодо змін до чинного Земельного кодексу України, які передбачають створення належних організаційно-інституційних засад щодо розробки, погодження, експертизи, затвердження та доведення до відома населення землевпорядних нормативів.

7. Висновок про неефективність існуючого нормування впливу небезпечних факторів на землі, його принципову неспроможність повністю запобігти настанню негативних наслідків. Обґрунтування доцільності збереження нормування у теперішній час виключно щодо особливо небезпечних факторів, перелік яких має встановлюватися щорічно Кабінетом Міністрів України.

8. Пропозиції щодо запровадження більш гнучкого механізму адміністративної відповідальності за порушення земельно-правових нормативів шляхом встановлення вищого максимального розміру адміністративних стягнень за земельні правопорушення. Це дозволить реагувати на правопорушення адекватно, з урахуванням майнового становища правопорушника та характеру вчиненого правопорушення. Також пропонується встановити механізм застосування фінансових санкцій до господарюючих суб'єктів за порушення земельно-правових нормативів.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості їх використання для вдосконалення чинного земельного та екологічного законодавства, що сприятиме більш ефективному регулюванню земельних відносин за допомогою нормування, а також усуненню порушень конституційного права кожного на знання своїх прав і обов'язків, а саме, створенню механізму доведення до відома населення т. з. “актів технічного законодавства”, що містять земельно-правові нормативи.

Результати дослідження можуть бути використані при викладанні курсів “Земельне право” та “Екологічне право”, інших навчальних дисциплін еколого-правового циклу, а також при підготовці підручників і навчальних посібників з цих дисциплін. На основі нормативно-правових актів, використаних у дослідженні, може бути підготовлений збірник земельного законодавства.

Особистий внесок здобувача. Робота та публікації, що розкривають її зміст, виконані дисертантом самостійно під керівництвом д. ю. н., проф., акад. В. І. Андрейцева.

Дисертант спільно із д. ю. н., акад. В. І. Андрейцевим, к. ю. н., доц. М. В. Красновою, к. ю. н., доц. Т. Г. Ковальчук, к. ю. н., доц. В. В. Носіком, к. ю. н., доц. О. І. Заєць, к. ю. н., доц. Т. О. Коваленко, к. ю. н. С. В. Гриньком, к. ю. н. В. І. Лебедем, С. І. Грищенко є співвиконавцем науково-дослідної роботи, результати якої відображені у Звіті про науково-дослідну роботу з теми “Дослідження державно-правового механізму забезпечення аграрної, земельної реформи і одержання екологічно безпечної сільськогосподарської продукції” № 97116 (заключний). – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Юридичний факультет, 2000. – 119 с. - № державної реєстрації 0197U003329. Особисто дисертантом підготовлений розділ 2.3. звіту, де були проаналізовані окремі аспекти нормування розмірів земельних ділянок

сільськогосподарського призначення, що знайшло відповідне відображення у тексті проекту Аграрного кодексу України².

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження були апробовані у виступах на:

- а) на кафедрі трудового, земельного та екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка 27 листопада 2002 року у науковому повідомленні на тему “Поняття нормування як засобу правового регулювання земельних відносин”.
- б) щорічній науковій конференції “Дні науки Національного Університету “Києво-Могилянська Академія” 2000 року (доповідь на тему: “Будівельні норми та правила як джерела земельного права”, опубліковано: Національний університет “Києво-Могилянська академія. Наукові записки. Том 18. Спеціальний випуск. У двох частинах. Частина 1. – К.: Видавничий дім “KM Academia”, 2000 – С. 181-182);
- в) щорічній науковій конференції “Дні науки Національного Університету “Києво-Могилянська Академія” 2001 року (доповідь на тему: “Деякі проблеми реалізації конституційного права “знати свої права і обов’язки”);
- г) науково-практичному семінарі на тему “Проблеми раціоналізації використання земель державної і комунальної власності”, який проводився у Державному комітеті України по земельних ресурсах 3 липня 2001 року (доповідь на тему “Правовий режим нерозпайованих земель ліквідованих сільськогосподарських підприємств”);

Результати дисертаційного дослідження також були оприлюднені у підготовлених спільно із проф., д. ю. н. Г. І. Балюк тезах доповіді “Роль екологічних нормативів у сфері використання і охорони земель” на круглому столі “Проблеми реформування земельних правовідносин в Україні на сучасному етапі: земельно-правовий та еколого-правовий аспекти”, що був проведений на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка 21 червня 2002 року³.

Результати дослідження використовувалися у навчальному процесі Київського національного університету імені Тараса Шевченка:

- а) у процесі викладання курсу “Земельне право” (викладався на географічному факультеті та у військовому інституті), курсу “Про екологічної безпеки”, спецкурсів

² Див. Звіт про науково-дослідну роботу з теми “Дослідження державно-правового механізму забезпечення аграрної, земельної реформи і одержання екологічно безпечної сільськогосподарської продукції” № 97116 (заключний). – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Юридичний факультет, 2000. – 119 с. - № державної реєстрації 019711003329. – С. 25.

³ Балюк Г. І., Мірошніченко А. М. Роль екологічних нормативів у сфері використання та охорони земель // Проект “Підвищення екологічної та правової свідомості громадян України з метою реалізації прав приватної власності на землю, екологічну безпеку та збалансоване землекористування в контексті положень нового Земельного кодексу України” – К.: Інформаційний ресурсний центр “Реформування земельних відносин в Україні”, 2002. – С. 73-74.

“Земельний процес”, “Договори оренди землі”, “Актуальні проблеми реформування земельних правовідносин” (викладалися на юридичному факультеті), “Правові основи землевпорядкування” (викладався на геологічному факультеті);

- б) у процесі ведення практичних занять із навчальних дисциплін “Земельне право”, “Екологічне право”, “Захист прав суб’єктів земельних правовідносин”, “Право екологічної безпеки”, “Проблеми права екологічної безпеки”, “Актуальні проблеми екологічного права” (викладалися на юридичному факультеті).

Структура дослідження складається із вступу, двох розділів, що містять 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатку. Обсяг дисертації становить 206 сторінок, список використаних джерел містить 374 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність обраної теми дослідження, характеризується ступень її дослідження у спеціальній літературі, визначаються мета та завдання дослідження, його об’єкт та предмет. Описується методологічна і науково-теоретична основа дослідження, наукова новизна та практичне значення роботи, формулюються положення, що виносяться на захист.

Перший розділ “Юридична природа нормування як засобу правового регулювання земельних відносин” складається з чотирьох підрозділів.

Підрозділ 1.1. “Поняття нормування як засобу правового регулювання земельних відносин” присвячений виявленню ознак нормування як засобу правового регулювання земельних відносин.

Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин (земельно-правове нормування) поєднує в собі три групи ознак: 1) ознаки нормування як загальної категорії, 2) особливі ознаки нормування як засобу правового регулювання, і 3) специфічні ознаки нормування як засобу правового регулювання особливого кола суспільних правовідносин – земельних правовідносин.

Чинне законодавство та правова доктрина не містять єдиного, усталеного визначення поняття “нормування”. Нормування визначається як діяльність із встановлення “норм”, “стандартів”, “нормативів”, “правил”, “вимог”, “регламентів” тощо. На думку дисертанта, незважаючи на суттєві, на перший погляд, розбіжності, законодавчі та доктринальні підходи не містять нездоланих суперечностей. Всі перераховані вище терміни об’єднує те, що вони означають *якісне чи кількісне вираження тих чи інших властивостей (характеристик)*. Саме таке розуміння нормування як діяльності із встановлення якісних та кількісних показників було покладене в основу дослідження.

Ознаки нормування як засобу правового регулювання земельних відносин згруповані за основними юридично значимими *елементами* нормування, якими виступають: а) *суб'єкти нормування* – уповноважені державні органи, органи місцевого самоврядування та, у визначених законодавством випадках, інші суб'єкти; б) *об'єкти* - земля, діяльність людини у сфері земельних відносин, інші об'єкти, нормування яких спрямоване на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель, в) *предмет нормування* – юридично значимі властивості об'єктів нормування, г) *процедура здійснення нормування, що включає в себе* розробку нормативів, їх включення до проектів правових актів, погодження (експертиза) останніх, їх затвердження та оприлюднення у встановленому порядку, д) *наявність правових норм*, що регламентують діяльність суб'єктів із нормування.

Досліджуючи ознаки нормування як засобу правового регулювання земельних відносин, автор на їх основі формулює поняття земельно-правового нормування, визначаючи його як *врегульовану правовими нормами процесуальна діяльність уповноважених суб'єктів, що полягає у а) розробці якісних та кількісних показників (нормативів) властивостей об'єктів земельних правовідносин, б) включенні нормативів до проектів правових актів, в) узгодженні та експертизі останніх, г) їх затвердженні та д) оприлюдненні у встановленому порядку.*

Підрозділ 1.2. “Розвиток земельно-правового нормування” присвячений виявленню основної тенденції регулювання земельних відносин в Україні за допомогою нормування. За тенденціями, що переважали у земельно-правовому нормуванні у різні часи, пропонується поділ розвитку земельно-правового нормування на території України на наступні періоди: 1) найдавніше нормування за часів Київської Русі, 2) нормування, що знаходилося в основі земельного ладу на українських землях за Литовсько-польської доби (XIV-XVII сторіччя), 3) нормування на українських землях у XVII сторіччі – на початку XIX сторіччя, 4) нормування часів аграрної реформи в Росії середини XIX сторіччя, 5) пореформений період нормування другої половини XIX – початку XX сторіччя, 6) нормування часів Столипінської аграрної реформи в Росії, 7) земельно-правове нормування за часів СРСР, 8) сучасний період земельно-правового нормування в Україні (з часу здобуття незалежності).

На основі дослідження численних історичних прикладів регулювання земельних відносин в Україні за допомогою нормування пропонується використати у сучасному земельному законодавстві України позитивний досвід 1) нормування структури земельних ділянок; 2) закріплення земельно-правових нормативів у кодифікованих законодавчих актах, що спрощує їх застосування; 3) ефективного забезпечення нормування засобами юридичної відповідальності, 4) запобігання надмірному подрібненню земельних ділянок сільськогосподарського призначення за допомогою нормативів мінімальних розмірів земельних ділянок та нормування просторової

конфігурації земельних ділянок. Вказується також на негативний досвід нормування при проведенні різних земельних реформ, якого бажано було б уникнути при здійсненні сучасної земельної реформи в Україні.

У підрозділі 1.3. “Види земельно-правового нормування” проведено класифікацію земельно-правового нормування на основі наступних критеріїв: 1) за предметом правового регулювання (колом правовідносин, для регулювання яких застосовується нормування), 2) за об’єктами та предметами нормування, 3) за суб’єктами здійснення нормування, 4) за поширенням нормування, 5) за формою закріплення земельно-правових нормативів.

За допомогою співставлення класифікації нормування за різними критеріями, насамперед, за суб’єктами, з одного боку, та об’єктами і предметами нормування, з іншого, виявлено недоліки системи земельно-правового нормування, що полягають у неузгодженості нормативів структури земельних угідь, які видаються різними суб’єктами, тощо.

Сформульовано пропозицію вироблення єдиної системи нормативних документів, у яких мають встановлюватися нормативи структури земельних ділянок. Така система повинна інтегрувати нормативи структури земель, зумовлені міркуваннями раціонального використання земель, забезпечення екологічної безпеки, санітарно-епідемічного благополуччя, пожежної безпеки, ветеринарно-санітарного благополуччя, тощо. Обґрунтовується необхідність створення умов для більшої гнучкості земельно-правового нормування шляхом поглиблення диференціації нормування за територіальною поширеністю. Зокрема, пропонується розширити сферу регіонального земельно-правового нормування за рахунок запровадження регіональних нормативів-“агромінімумів”, що забезпечували б раціональне, ефективне та ощадливе використання земель сільськогосподарського призначення у різних регіонах України.

Підрозділ 1.4. “Нормування у правовому режимі різних категорій земель” спеціально присвячений виявленню ролі нормування у визначенні правового режиму різних категорій земель в Україні. Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок, що нормування відіграє значну роль у визначенні правового режиму всіх без виключення категорій земель, причому провідна роль належить нормуванню просторової організації земельних ділянок та територій (зонування земель та територій).

Дослідження ролі нормування у правовому режимі різних категорій земель дозволило сформулювати ряд конкретних пропозицій щодо удосконалення правового режиму різних категорій земель за допомогою використання земельно-правового нормування.

Зокрема, при визначенні правового режиму земель сільськогосподарського призначення доцільно встановити універсальні нормативи мінімально допустимих розмірів земельних ділянок, нормативи застосування агротехнологій при обробітку сільськогосподарських угідь, нормативи

охоронних заходів, а також нормативи допустимого внутрігосподарського використання земель сільськогосподарського призначення, критерії, за якими таке використання буде розглядатися як зміна цільового призначення земельної ділянки і потребуватиме її переведення у іншу категорію земель. Існує нагальна потреба активізації робіт із нормування показників ГДК шкідливих речовин у ґрунті, нормування сільськогосподарського впливу на землі схилів.

Доцільно визнати землями житлової та громадської забудови земельні ділянки садівничих товариств та інших поселень поза межами населених пунктів та визначити їх правовий режим, використовуючи для цього нормування просторової структури відповідних земельних ділянок, а також нормування дозволених способів їх використання, тощо. Також доцільно визнати наявність специфічного правового режиму у всіх землях населених пунктів і визнати їх окремою категорією земель.

Удосконалення правового режиму земель природоохоронного призначення можливе шляхом нормування допустимих впливів на відповідні об'єкти, зокрема, шляхом встановлення нормативів рекреаційного та іншого антропогенного навантаження на земельні ділянки. Такі нормативи, на наш погляд, також можуть встановлюватися щодо земель рекреаційного призначення у складі інших категорій земель.

Існує необхідність визначення правового режиму земель оздоровчого призначення, що не є курортними, встановлення їх співвідношення із землями курортів. При цьому до певної міри на ці землі доцільно поширити нормування, що визначає правовий режим курортів.

Доцільною є розробка та ухвалення законодавчого акту, що чітко визначив би правовий режим земель рекреаційного призначення. У законі слід вирішити питання правового режиму зелених зон міст, інших земель рекреаційного призначення, а також чітко закріпити засади нормування відносно даної категорії земель.

Чинне законодавство повинне встановити загальні, універсальні нормативи встановлення зон зі спеціальними правовими режимами, пов'язаних із охороною об'єктів культурної спадщини, а порядок встановлення таких зон повинен передбачати: 1) проведення відповідних експертиз, 2) участь органів земельних ресурсів у вирішенні земельно-правових питань, а також 3) можливість, у разі незгоди заінтересованих землевласників та землекористувачів, вирішувати питання у судовому порядку із застосуванням відповідних компенсаційних механізмів.

З метою вдосконалення правового режиму земель лісового фонду доцільно систематизувати земельно-правові приписи, у тому числі нормативи, у земельному, а не лісовому, законодавстві. Існує необхідність створення системи земельно-правових нормативів, які визначатимуть загальні вимоги до проектів заліснення, робіт із заліснення, нормативів фінансування цих заходів, процедурних та допоміжних нормативів такої діяльності тощо.

Перспективами вдосконалення правового режиму земель водного фонду у контексті нормування є, насамперед, чітка регламентація за допомогою земельно-правових нормативів розмірів та режиму водоохоронних зон з урахуванням крутизни схилів, рельєфу місцевості (наявність заплав, балок тощо), стану ґрунтів (склад, структура, змитість тощо), гідрологічного режиму (небезпека повеней) тощо.

Існує потреба чітко визначити правовий режим земель оборони, у тому числі земель державного кордону, земель гірничо-видобувної промисловості (насамперед, земель під різного роду кар'єрами), земель поховань, земель космічної мережі, державного матеріального резерву, земель звалищ тощо шляхом встановлення нормативів розмірів відповідних земельних ділянок, нормативів їх територіального зонування, нормативів використання земельних ділянок в межах окремих зон, а також шляхом встановлення особливих, підвищених нормативів охорони земель в процесі здійснення екологічно небезпечної діяльності.

Загалом, дослідження ролі нормування у визначенні правового режиму різних категорій земель підтверджує думку про доцільність зведення існуючих земельно-правових нормативів до єдиної системи, за функціонування якої відповідав би центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Існує потреба в інкорпорації нормативів, а також створення ефективних механізмів їх доведення до відома громадян.

Розділ 2 дисертаційного дослідження **“Правове забезпечення земельно-правового нормування”** присвячений проблемам процесуально-правового (процедурно-правового) забезпечення земельно-правового нормування, забезпечення нормування засобами юридичної відповідальності. Окремо розглядаються проблеми вдосконалення правового забезпечення нормування як засобу правового регулювання земельних відносин.

Зокрема, у **підрозділі 2.1. “Процесуально-правове забезпечення земельно-правового нормування”** процедури здійснення нормування як засобу правового регулювання земельних відносин поділяються, з одного боку, на загальні, в контексті яких нормування здійснюється в рамках загальної діяльності певних суб'єктів із правотворчості та правозастосування, та спеціальні, тобто такі, що спеціально орієнтовані на здійснення нормування як діяльності по встановленню певних якісних та кількісних показників. Останній групі процедур у підрозділі 2.1. приділена особлива увага. Досліджено процедури розробки, експертизи або узгодження нормативних документів у галузі будівництва, стандартів, а також, частково, санітарних норм тощо, тобто тих нормативно-правових актів, змістом яких є, насамперед, нормативи, у тому числі – земельно-правові.

Дослідження нормативно-правових актів, що регламентують процедури здійснення нормування як засобу правового регулювання земельних відносин, та практики їх застосування

показало ряд недоліків процедурно-правового забезпечення земельно-правового нормування. Зокрема, відсутні нормативно встановлені засади санітарно-гігієнічного нормування, відносно нормування у будівництві та стандартизації вони визначаються здебільшого на підзаконному, відомчому рівні. Відсутній належний механізм забезпечення наукової обґрунтованості земельно-правових нормативів за допомогою обов'язкового проведення державних експертиз, насамперед, екологічної та землевпорядної. Сфера земельно-правового регулювання за допомогою нормативних документів зі стандартизації є надмірно розширеною.

Сформульовані пропозиції щодо змін до чинного законодавства України, за якими у разі вміщення у правовому акті (незалежно від органу, що його видав, юридичної сили, сфери дії тощо) нормативу земельно-правового спрямування цей акт у відповідній частині повинен підлягати обов'язковій державній землевпорядній експертизі.

Зроблено висновок про те, що акти, у яких офіційно закріплені земельно-правові нормативи, повинні доводитися до відома населення. Вилучення нормативних документів у галузі будівництва і стандартизації із загальної процедури реєстрації та опублікування відомчих нормативно-правових актів є помилковим і порушує конституційне право громадян на знання своїх прав і обов'язків, оскільки спеціальні процедури доведення вказаних актів до відома населення не забезпечують дотримання вказаного права.

Незважаючи на численність процедур здійснення земельно-правового нормування, їх вивчення дозволило дисертанту виділити наступні універсальні стадії нормування: 1) *розробку* уповноваженими суб'єктами відповідних нормативів у складі проектів правових актів (нормативно-правових, актів застосування та актів тлумачення права), 2) *узгодження та/або експертизу* нормативів у складі проектів правових актів, 3) *затвердження* та 4) *оприлюднення* останніх у встановленому порядку.

У підрозділі **2.2. “Юридична відповідальність у сфері земельно-правового нормування”** проаналізовано забезпечення нормування як засобу правового регулювання земельних відносин засобами еколого-правової, земельно-правової, цивільної, адміністративної, кримінальної, фінансової та інших видів юридичної відповідальності. Зроблено висновок, що існуючі на сьогодні земельно-правові нормативи в цілому забезпечені засобами відповідальності, проте спеціальної відповідальності за порушення земельно-правових нормативів законодавство не передбачає.

Існують певні прогалини у забезпеченні засобами адміністративної та фінансової відповідальності земельно-правових нормативів, передбачених у нормативних документах із стандартизації, засобами фінансової відповідальності – нормативів, встановлених у санітарних нормах. Існує доцільність викладення у новій редакції статті 254 Кримінального кодексу України,

де слід закріпити спеціальні склади злочину, що передбачали б відповідальність за порушення земельно-правових нормативів.

У підрозділі 2.3. “Проблеми вдосконалення правового забезпечення земельно-правового нормування” дисертант обґрунтовує необхідність створення в Україні системи землевпорядного нормування, під яким доцільно розуміти встановлення нормативів, основним призначенням яких є забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення землі.

Здійснення землевпорядного нормування як окремої функції управління доцільно покласти на центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів (Держкомзем України). Видається за потрібне законодавчо надати цьому органу відповідні повноваження, а також визначити поняття землевпорядного нормування, його об’єкти, передбачити процедуру нормування, виділивши у ній стадії розробки, погодження із заінтересованими органами державного нагляду, здійснення екологічної та інших видів експертиз та стадію доведення до відома населення та інших заінтересованих суб’єктів. Пропозиції щодо вказаних законодавчих змін сформульовані у проекті відповідного Закону (Додаток до дисертаційного дослідження).

Іншою проблемою, що розглядається у підрозділі, є перспективи земельно-правового нормування впливу небезпечних факторів на людину та довкілля. Обґрунтовується думка, за якою подібне нормування саме по собі об’єктивно не може повністю вирішити задачі, що перед ним ставляться. Його слід зберегти і розвинути для нормування особливо небезпечних факторів, поступово доповнивши системою мінімізації шкідливого впливу за принципом “*настільки низький, наскільки можливо у рамках розумного*”.

У **Висновках** підсумовано викладаються основні результати проведеного дослідження. Формулюється поняття земельно-правового нормування, визначаються його основні юридично значимі елементи, стадії, наводяться класифікаційні критерії нормування як засобу правового регулювання земельних відносин та періодизація його розвитку. Дається загальна оцінка стану правового забезпечення земельно-правового нормування та формулюються пропозиції щодо його вдосконалення.

У **Додатку** дисертант формулює у вигляді відповідного законопроекту свої пропозиції змін та доповнень до чинного Земельного кодексу України, що створили б правову основу для створення в Україні системи землевпорядного нормування.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведені теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми правової сутності нормування та його ролі у регулюванні земельних відносин, що дозволяє

утворити більш повне і глибоке уявлення про механізм правового регулювання земельних відносин в цілому. Дослідження земельно-правового нормування у кінцевому підсумку спрямоване на удосконалення земельно-правового регулювання та відповідної правозастосовчої практики.

Головним науковим результатом роботи є виявлення основних юридично значимих ознак земельно-правового нормування, його визначення та відмежування від інших правових явищ. Таке визначення є основою для будь-якого подальшого дослідження нормування як правового явища. Також науковими результатами роботи є розробка наукової класифікації нормування як засобу правового регулювання земельних відносин, а також проведення періодизації його розвитку.

Практичними результатами роботи є сформульовані дисертантом конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного земельного законодавства та правозастосовчої практики. Зокрема, обґрунтовується необхідність правового закріплення низки нормативів, що стосуються правового режиму різних категорій земель.

Механізм правового забезпечення земельно-правового нормування пропонується вдосконалити за допомогою встановлення на законодавчому рівні засад санітарно-гігієнічного нормування, нормування у будівництві та стандартизації, які передбачали б забезпечення наукової обґрунтованості земельно-правових нормативів за допомогою обов'язкового проведення державних експертиз, насамперед, екологічної та землепорядної. Сферу регулювання земельних відносин за допомогою нормативних документів зі стандартизації слід істотно звужити.

Висувається пропозиція законодавчого закріплення вимоги, за якою у разі вміщення у правовому акті (незалежно від органу, що його видав, юридичної сили, сфери дії тощо) нормативу земельно-правового спрямування цей акт у відповідній частині повинен підлягати обов'язковій землепорядній експертизі. Це сприяло б створенню ефективної та виваженої системи земельно-правових нормативів.

Акти, у яких офіційно закріплені земельно-правові нормативи, повинні доводитися до відома населення. Вилучення нормативних документів у галузі будівництва і стандартизації із загальної процедури реєстрації та опублікування відомчих нормативно-правових актів є помилковим і порушує конституційне право громадян на знання своїх прав і обов'язків, оскільки спеціальні процедури доведення вказаних актів до відома населення не забезпечують дотримання вказаного права.

Дисертант також пропонує ліквідувати існуючі прогалини у забезпеченні земельно-правового нормування засобами юридичної відповідальності. Так, щодо земельно-правових нормативів, передбачених у нормативних документах із стандартизації, слід передбачити

додаткові заходи адміністративної та фінансової відповідальності. Щодо нормативів, встановлених у санітарних нормах, є потреба забезпечення засобами фінансової відповідальності. Існує доцільність встановлення у новій редакції статті 254 Кримінального кодексу України спеціальних складів злочину, що передбачали б відповідальність за порушення земельно-правових нормативів.

Обґрунтовується доцільність запровадження в Україні землевпорядного нормування, під яким доцільно розуміти встановлення нормативів, основним призначенням яких є забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення землі. Конкретні пропозиції щодо запровадження такого нормування сформульовані у вигляді законопроекту.

На думку дисертанта, при нормуванні впливу небезпечних факторів на людину та довкілля слід визнати хибним підхід, за яким слід створити систему “тотального нормування” усіх небезпечних факторів. З ряду причин створення та функціонування такої системи видається неможливим. Нормування впливу різних факторів слід зберегти і розвинути для особливо небезпечних факторів, поступово доповнивши системою мінімізації шкідливого впливу за принципом *“настільки низький, наскільки можливо у рамках розумного”*.

Список опублікованих автором праць за темою дисертації

Основні теоретичні положення і висновки дисертації знайшли відображення в наступних одноособових наукових статтях:

1. Мірошніченко А. М. Оренда землі в Україні: історико-правовий аналіз // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки. Випуск 39. – 2000. – С. 50-55.
2. Мірошніченко А. М. Правові проблеми оформлення прав на земельні ділянки в Україні // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки. Випуск 40. – 2000. – С. 35-42.
3. Мірошніченко А. М. Проблеми реалізації конституційного права “знати свої права і обов’язки” // Вісник. Юридичні науки. – Київ: Київський університет імені Тараса Шевченка, 2002. - Випуск 47. – С. 245-249.
4. Мірошніченко А. М. Розвиток нормування як засобу правового регулювання земельних правовідносин // Вісник. Юридичні науки. – Київ: Київський університет імені Тараса Шевченка, 2003. - Випуск 51. – С. 136-142.

АНОТАЦІЇ

Мірошніченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2004.

У дисертації досліджуються правова природа, роль у регулюванні земельних відносин та механізм правового забезпечення нормування як засобу правового регулювання земельних відносин (земельно-правового нормування). На основі проведеного дослідження виявлено основні правові ознаки земельно-правового нормування та сформульовано його поняття. Визначаються основні юридично значимі елементи земельно-правового нормування, його стадії, наводяться класифікаційні критерії нормування як засобу правового регулювання земельних відносин та періодизація його розвитку. Дається характеристика стану правового забезпечення земельно-правового нормування та формулюються пропозиції щодо його вдосконалення. Зокрема, викладені конкретні пропозиції автора щодо вдосконалення правового забезпечення земельно-правового нормування у формі стандартизації, у сфері містобудування, у галузі забезпечення санітарно-гігієнічного благополуччя населення тощо. Пропонується створити в Україні систему землевпорядного нормування, що було б спеціально спрямоване на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель. Пропозиції щодо запровадження землевпорядного нормування сформульовані у вигляді законопроекту про внесення змін до чинного Земельного кодексу України.

Ключові слова: нормування, стандартизація, засіб правового регулювання, регулювання земельних відносин, джерела земельного права.

Мирошніченко А. Н. Нормирование как средство правового регулирования земельных отношений. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право. – Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, 2004.

В диссертации исследуется правовая природа, роль в регулировании земельных отношений и механизм правового обеспечения нормирования как средства правового регулирования земельных отношений (земельно-правового нормирования).

На основе проведенного исследования выявлены основные правовые признаки земельно-правового нормирования и сформулировано его определение как *урегулированной правовыми нормами процессуальной деятельности уполномоченных субъектов, которая заключается в а)*

разработке качественных и количественных показателей (нормативов) свойств земли, параметров деятельности человека в сфере земельных отношений, свойств других объектов земельных правоотношений, б) включении нормативов в проекты правовых актов, в) согласовании и экспертизе последних, г) их утверждении и д) обнародовании в установленном порядке.

Определяются основные юридически значимые элементы земельно-правового нормирования: субъекты, объекты, предмет (свойства объекта), процесс осуществления нормирования; наличие (отсутствие) правовых норм, регулирующих нормирование.

Определяются стадии земельно-правового нормирования, предлагаются классификационные критерии нормирования как средства правового регулирования земельных отношений. Сопоставление классификаций земельно-правового нормирования по разным критериям позволяет оценить его эффективность и сформулировать ряд предложения по усовершенствованию правовой основы нормирования.

Предложена периодизация развития земельно-правового нормирования в Украине. На основе анализа исторического опыта земельно-правового нормирования предлагаются способы усовершенствования действующего земельного законодательства.

Исследована роль нормирования в определении правового режима разных категорий земель, что позволило сделать вывод о существенном значении нормирования в правовом режиме всех без исключения категорий земель, а также про особенно значительную роль нормирования пространственной организации земельных участков и территорий (зонирования земель и территорий).

Дается характеристика состояния правового обеспечения земельно-правового нормирования, формулируются предложения по его усовершенствованию. В частности, изложены конкретные предложения автора по усовершенствованию правового обеспечения земельно-правового нормирования в форме стандартизации, нормирования в сфере градостроения, в области обеспечения санитарно-эпидемического благополучия населения и пр. Обосновано необходимость доведения до сведения населения актов, которые официально утверждают земельно-правовые нормативы. Сформулирован вывод про ошибочность извлечения нормативных документов в сфере градостроения и стандартизации из общей процедуры регистрации и опубликования ведомственных нормативно-правовых актов.

Выявлены определенные пробелы в обеспечении средствами административной и финансовой ответственности земельно-правовых нормативов, предусмотренных в нормативных документах по стандартизации, средствами финансовой ответственности – нормативов, установленных в санитарных нормах и правилах.

Предлагается создать в Украине систему землеустроительного нормирования, которое было бы специально направлено на обеспечение рационального использования, охраны и воспроизводства (возобновления) земель. Предложения по внедрению землеустроительного нормирования сформулированы в виде законопроекта про внесение изменений в действующий Земельный кодекс Украины. Сформулировано предложения законодательного закрепления правила, согласно которому в случае наличия в правовом акте (независимо от органа, который его издал, юридической силы акта и пр.) норматива земельно-правового характера этот акт в соответствующей части должен подлежать обязательной землеустроительной экспертизе.

Сделан вывод про принципиальную невозможность полного решения с помощью существующего земельно-правового нормирования влияния опасных факторов на человека и окружающую среду задачи обеспечения экологической безопасности. Обосновывается необходимость сохранения нормирования относительно наиболее опасных факторов при условии его одновременного дополнения системой минимизации вредного влияния по принципу “настолько низкий, насколько возможно в пределах разумного”.

Ключевые слова: нормирование, стандартизация, средство правового регулирования, регулирование земельных отношений, источники земельного права.

Miroshnychenko A.M. Norm Setting as a Means of Land Relations Legal Regulation.– Manuscript.

Thesis for awarding the degree of Candidate of Law. Speciality 12.00.06 – Land law; Agricultural Law; Environmental Law; Natural Resources Law. – Kyiv National Taras Shevchenko University. – Kyiv, 2004.

The research deals with legal nature of norm setting as a means of land relations legal regulation (land law norm setting), its role in land relations legal regulation and the mechanism of its legal provision. On the basis of the undertaken research, major legal features of land law norm setting have been revealed and its definition has been formulated. Fundamental legally meaningful elements of land law norm setting and its stages are determined, norm setting classification criteria as a means of land relations legal regulation are adduced as well as stages of its development. The state of legal provision of land law norm setting is characterized and proposals with regard to its improvement are advanced. In particular, the author puts forward specific proposals with regard to the improvement of legal provision of land law norm setting in the form of standardization, in the sphere of city construction, in the field of sanitary hygiene of the population, etc. A system of land use organization norm setting is proposed to be established in Ukraine, which would be especially oriented at ensuring sustainable use, preservation and reproduction of

lands. Proposals to introduce land use organization norm setting have been formulated in the draft law on amendments to the Land Code of Ukraine that is in force.

Key words: norm setting, standardization, means of legal regulation, land relations regulation, sources of land law.