

УДК 342.9

Красюк Наталя Іванівна –
здобувач кафедри загальноправових
дисциплін факультету права та масових
комунікацій Харківського національного
університету внутрішніх справ

ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Розглянуто головні підходи до визначення поняття земельних відносин в Україні. З'ясовано ознаки та види земельних відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання, з огляду на що сформульовано авторське визначення зазначеного поняття.

Ключові слова: земельні відносини; адміністративно-правове регулювання; охорона; власність; раціональне використання.

Рассмотрены основные подходы к определению понятия земельных отношений в Украине. Выяснены признаки и виды земельных отношений в качестве объекта административно-правового регулирования, на основе чего сформулировано авторское определение указанного понятия.

Ключевые слова: земельные отношения; административно-правовое регулирование; охрана; собственность; рациональное использование.

Історії розвитку людства земельні відносини завжди посідали особливе місце, що пов'язано з унікальними рисами земельних ресурсів. Нормативно закріплене визначення земельних відносин містить ст. 2 Земельного кодексу (ЗК) України [1]. Так, їх визначено як суспільні відносини щодо володіння, користування й розпорядження землею. Цією ж нормою закону передбачено, що суб'єктами земельних відносин можуть бути громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади, об'єктами – землі в межах території України, земельні ділянки й права на них, у тому числі на земельні частки (паї).

Нормативне визначення поняття земельних відносин повинно було остаточно вирішити питання щодо визначення цього поняття. Натомість останнє повною мірою не розкриває зміст земельних відносин. Так, навіть у ст. 14, 15 ЗК України виділено такі самостійні права на землю, як право власності на землю й право користування нею, що підтверджує існування двох окремих правових інститутів: права власності та права

землекористування. Таким чином, нині в наукових джерелах тривають жваві дискусії щодо тлумачення зазначеного поняття.

Земельні відносини в Україні є предметом досліджень низки вчених у галузі земельного права: В. І. Андрейцева, Г. К. Григор'єва, Ю. Г. Жарикова, І. О. Іконицької, М. І. Краснова, П. Ф. Кулініча, В. Л. Мунтяна, В. В. Носика, М. В. Шульги; аграрно-правової науки – М. І. Козиря, О. О. Погрібного, В. І. Семчика, Н. І. Титової, В. В. Устюкової, Г. В. Чубукова та інших авторів. Водночас питання адміністративно-правового регулювання земельних відносин не були належно досліджені. Зокрема, нині не з'ясовано відповідну сукупність земельних відносин, що є об'єктом адміністративно-правового регулювання. З огляду на це, мета статті полягає у визначенні поняття земельних відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання та окресленні їх конкретної сукупності (видів).

У навчальній літературі з економіки зазначено, що земельні відносини – це суспільні відносини з приводу володіння, користування, розпорядження й управління землею на державному, господарському та внутрішньогосподарському рівнях як об'єктом господарювання, так і засобом виробництва в сільському господарстві [2, с. 243; 3, с. 361].

Беручи до уваги твердження, згідно з яким власність є підґрунтям земельних відносин, І. А. Колесник вважає, що поняття останніх є значно ширшим. Автор зазначає, що земельні відносини слід розуміти як сегмент суспільних відносин, що виникають стосовно власності й управління земельними ресурсами, а також під час розподілу доходів, одержаних унаслідок їх використання [4, с. 3]. Унаслідок цього І. А. Колесник удосконалила визначення земельних відносин, довівши, що це – складова суспільних виробничих відносин, історичні етапи розвитку яких відповідають етапам розвитку продуктивних сил суспільства. Такі відносини виникають між членами суспільства з приводу власності й управління земельними ресурсами, а також під час розподілу доходів, одержаних унаслідок їх використання [4, с. 2, 4].

В. Я. Данилів пропонує авторське визначення конструкції «земельні правовідносини в сільськогосподарських підприємствах», а саме: врегульовані нормами земельного й аграрного права суспільні відносини, що виникають із приводу земель (переважно сільськогосподарського призначення), земельних ділянок, прав на них і на земельні частки (паї) між сільськогосподарськими підприємствами різних організаційно-правових форм, їх членами та іншими суб'єктами на підставі специфічних юридичних фактів, змістом яких є взаємозумовлені права й обов'язки їх учасників [5, с. 7].

Водночас О. С. Мірошніченко зазначає, що ЗК України не розкриває усього змісту земельних відносин. Тому вона пропонує визначити земельні відносини як засновані на власності на землю суспільні відносини, що виникають із приводу використання, управління й охорони землі як особливого природного ресурсу [6, с. 274].

З огляду на викладене, очевидною стає складність структури земельних відносин. Отже, для визначення сфери (сукупності) земельних суспільних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню, звернемося до їх класифікації.

Аналіз земельно-правових норм свідчить про те, що в реальній дійсності поряд із відносинами, що передбачають право власності на землю, функціонують також щонайменше дві форми земельних відносин, які розкривають їх зміст, а саме: відносини у сфері управління земельним фондом; відносини у сфері раціонального використання й охорони земель [7, с. 12]. Окремі науковці виділяють також інші групи земельних відносин, наприклад відносини у сфері відтворення та підвищення родючості ґрунтів [8, с. 15]. Однак такий розподіл є сумнівним, оскільки відносини у сфері відтворення й підвищення родючості ґрунтів є складовою відносин у сфері раціонального використання та охорони земель.

Класифікації земельних відносин науковці присвятили чимало уваги. Серед таких дослідників, наприклад, Б. В. Єрофєєв [9, с. 6–9], Г. О. Аксєньонк [10, с. 27], В. С. Шелєстов [11, с. 30–34] та ін. Аналізуючи ці позиції, можна виділити певні недоліки: по-перше, їх складові орієнтовані на те, що безумовним учасником цих відносин завжди є держава як виключний власник землі; по-друге, учені пропонують або занадто розгорнуту класифікацію (Б. В. Єрофєєв виділяє в окремі групи і відносини власності на землю, і їх складові (наприклад, відносини сусідства), замість того, щоб об'єднати їх в одну групу), або вузьку (Г. О. Аксєньонк пропонує розподілити земельні відносини на відносини у сфері управління й розпорядження землею та відносини в галузі користування нею, що, на нашу думку, не відображає всього змісту цих суспільних відносин).

Таким чином, ґрунтуючись на різних підходах до класифікації земельних відносин, можемо запропонувати таку класифікацію за головними земельно-правовими інститутами України: 1) відносини власності на землю та відносини землекористування; 2) відносини у сфері управління земельним фондом (або управлінські земельні відносини); 3) відносини у сфері раціонального використання й охорони земель (або землеохоронні відносини).

Для кращого розуміння природи земельних відносин, не вдаючись до полеміки щодо їх сутності та змісту, розглянемо зазначені

вище головні види земельних відносин (саме такий підхід щодо визначення видів земельних відносин є найпоширенішим у літературі).

Право власності на землю – складне й багатогранне явище. Щоб зрозуміти його сутність, треба розглянути це поняття як у широкому, так і вузькому розуміннях. У першому разі право власності на землю передбачає сукупність правових норм, що закріплюють належність земель певним фізичним та юридичним особам, державі, визначають обсяг і зміст прав власників землі, а також способи й межі реалізації таких прав [12, с. 494]; у другому – це право володіти, користуватися та розпоряджатися земельними ділянками [1].

Усі землі, що перебувають у межах території України, становлять єдиний земельний фонд країни. Змістові управління в галузі використання й охорони земель у ЗК України присвячено VII розділ. Управління земельними ресурсами (земельним фондом) теж є важливим аспектом земельних відносин, що визначає систему політичних, соціально-економічних, правових та адміністративних заходів, спрямованих на організування використання землі [13, с. 4].

Діяльність щодо управління земельним фондом України передбачає:

планування використання землі (діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає у створенні та впровадженні перспективних програм (схем) використання й охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також у прийнятті й реалізації на їх основі відповідних рішень);

організація передачі земель у власність і в користування;

примусове припинення прав на земельну ділянку;

ведення земельного кадастру;

землеустрій як сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин і раціональної організації території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюється під впливом суспільно-виробничих відносин, розвитку продуктивних сил (ст. 181 ЗК України);

контроль за використанням, охороною земель та їх моніторинг;

вирішення земельних спорів у позасудовому адміністративному порядку та у сфері адміністративного судочинства (компетенція адміністративного суду). Органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори в межах населених пунктів стосовно земельних ділянок, що перебувають у власності й користуванні громадян, та дотримання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах (ч. 3 ст. 158 ЗК

України). Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, вирішує земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель і земельних сервітутів (ч. 4 ст. 158 ЗК України). Згідно зі ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають з огляду на здійснення суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій.

Рациональне використання земель, передусім, означає виключно цільове їх використання. Нецільове використання землі є не тільки нерациональним, а й незаконним. Для забезпечення рационального використання землі власники земельних ділянок і землекористувачі повинні запроваджувати прогресивні системи землеробства, більш повно використовувати досягнення науково-технічного прогресу. За умов рационального використання землі її якість повинна покращуватися.

Рациональне використання земель є важливою умовою їх охорони [7, с. 18]. Поняття охорони земель визначене в ст. 162 ЗК України, згідно з положеннями якої це – система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на рациональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського й лісгосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісгосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Здійснений аналіз головних видів земельних відносин надає можливість перейти безпосередньо до розгляду їх як об'єктів адміністративно-правового регулювання. Для цього слід звернутися до характеристики земельних відносин крізь призму загальновизнаних ознак, що загалом характеризують об'єкт адміністративно-правового регулювання.

1. Земельні відносини – це суспільні відносини, що ґрунтуються на праві власності на землю, виникають у сфері державного регулювання, у тому числі державного управління, тобто під час повсякденної практичної реалізації завдань і функцій держави в особі уповноважених органів, спрямованих на впорядкування суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності.

Серед головних напрямів діяльності державних органів щодо забезпечення безпеки в різних сферах функціонування суспільства Конституції України [14] визначає забезпечення екологічної та економічної безпеки. Так, у ст. 14 визначено: «Земля є основним

національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави». Такий статус землі нерозривно пов'язаний з економічною безпекою держави. Крім того, однією із загроз економічній безпеці держави Закон України «Про основи національної безпеки» називає «критичний стан з продовольчим забезпеченням населення», у екологічній сфері – «нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних».

2. Однією зі сторін земельних відносин обов'язково є орган – суб'єкт владних повноважень (публічна адміністрація), наділений державно-владними повноваженнями. Такими суб'єктами земельних відносин є Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері земельних відносин; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного (нагляду) контролю в агропромисловому комплексі. Загальні повноваження цих органів у сфері земельних відносин визначено в ст. 13 – 17–1 ЗК України.

3. Один з учасників земельних відносин має право вимагати від іншого певної поведінки, передбаченої відповідною адміністративно-правовою нормою. Так, наприклад, Державна інспекція сільського господарства України та її посадові особи в межах своїх повноважень мають право давати обов'язкові для виконання приписи (розпорядження) (п. 5 Положення про Державну інспекцію сільського господарства України [15]).

4. Суб'єкт владних повноважень зобов'язаний реалізувати свої матеріально-правові та процесуальні права, тобто право є одночасно й обов'язком суб'єкта відносин. Як слушно зазначають В. О. Серьогін та О. Н. Ярмиш, повноваження державного органу є його «правообов'язками», оскільки за наявності необхідних юридичних фактів орган не може не реалізувати свої повноваження, водночас виступаючи як носій суб'єктивного права стосовно підвладного суб'єкта [16].

5. Земельні відносини можуть виникнути за ініціативи будь-якого суб'єкта адміністративного права, згода іншої сторони не є обов'язковою умовою для їх виникнення. Так, наприклад, у сфері

земельних відносин Державна екологічна інспекція України для виконання покладених на неї завдань має право проводити перевірки з питань, що належать до її компетенції, видавати за їх результатами обов'язкові для виконання приписи, розпорядження (п. 5 Положення про Державну екологічну інспекцію України [17]).

6. У земельних відносинах порушення однією зі сторін своїх обов'язків зумовлює її відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою в особі її компетентних органів. Суб'єкти, наділені владними повноваженнями, також несуть відповідальність за невиконання обов'язків щодо забезпечення безпеки. Так, у Законі України «Про державну службу» закріплено принцип персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни [18]. Згідно з Типовим положенням про міністерство України, Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за формування та реалізацію державної політики (у тому числі щодо забезпечення безпеки) у відповідних сферах [19]. У сфері земельних відносин відповідним Міністром є Міністр аграрної політики та продовольства України.

7. Метою адміністративно-правового регулювання земельних відносин є забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо можливості володіння, користування й розпорядження землею.

8. Санкції, що застосовують до сторін адміністративно-правових земельних відносин за порушення прав і обов'язків, передбачають заходи адміністративної відповідальності. За загальним правилом за порушення земельного законодавства громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність. У адміністративно-деліктному законодавстві відповідні правопорушення знайшли своє відображення в межах низки статей Кодексу України про адміністративні правопорушення [20]: 52, 53, 53–1, 53–2, 53–3, 53–4, 53–5, 53–6, 54, 55, 56 та ін.

9. У разі виникнення спорів між суб'єктами земельних відносин їх вирішують як в адміністративному позасудовому порядку, так і в межах адміністративного судочинства. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, вирішує земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель і земельних сервітутів (ч. 4 ст. 158 ЗК України).

Рішення, дії та постанови органів виконавчої влади й місцевого самоврядування можуть бути оскаржені в адміністративному порядку. Закон України «Про звернення громадян» дає змогу оскаржувати будь-які дії посадових осіб [21]. Згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення, постанову органу влади про накладення

адміністративного стягнення може бути оскаржено до вищого органу (вищої посадової особи).

Низка спорів, що виникають між сторонами земельних відносин, можуть вирішуватися в порядку адміністративного судочинства, відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України.

Виокремлення головних ознак земельних відносин, що є об'єктом адміністративно-правового регулювання, дає змогу виділити безпосередньо ті з них, що регулюються нормами адміністративного права: 1) відносини у сфері забезпечення належного використання земель, або відносини у сфері управління земельним фондом; 2) відносини у сфері охорони земель (охоронні земельні відносини).

Відносини у сфері забезпечення належного використання земель передбачають: планування використання землі, організацію передачі землі у власність, ведення земельного кадастру, землеустрій.

Охоронні земельні відносини доречно поділити на загальноохоронні та юрисдикційні. Перші з них стосуються сфери використання техногенно забруднених земель, здійснення консервації земель і примусового припинення прав на земельну ділянку, контролю за використанням та охороною земель. Водночас юрисдикційні земельні відносини зумовлені провадженням у справах про адміністративні правопорушення за порушення земельного законодавства та вирішенням земельних спорів.

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що земельні відносини як об'єкт адміністративно-правового регулювання є такими суспільними відносинами, що, ґрунтуючись на власності на землю, виникають під час реалізації встановлених функцій державного управління внаслідок застосування уповноваженими суб'єктами владних повноважень правових, організаційних та економічних заходів, спрямованих на забезпечення належного використання й охорони земель як особливого природного ресурсу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. Стельмашук А. М. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / А. М. Стельмашук. – Тернопіль : ТАНТ, 2000. – 315 с.
3. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / Л. А. Швайка. – К. : Знання, 2006. – 435 с.
4. Колесник І. А. Трансформація земельних відносин в аграрній сфері : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон.

наук : спец. 08.07.02 «Економіка сільського господарства і АПК» / І. А. Колесник. – К., 2002. – 14 с.

5. Данилів В. Я. Земельні правовідносини в сільськогосподарських підприємствах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В. Я. Данилів. – К., 2010. – 21 с.

6. Мірошниченко О. С. Місце та роль державних органів у забезпеченні правової охорони земельних ресурсів / О. С. Мірошниченко // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 23. – С. 271–275.

7. Мірошниченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : [моногр.] / О. С. Мірошниченко. – Х. : Титул, 2008. – 176 с.

8. Земельний кодекс України : [наук.-практ. комент.] / А. П. Гетьман, М. В. Шульга. – Х. : Одиссей, 2002. – 600 с.

9. Ерофеев Б. В. Основы земельного права: теоретические вопросы / Б. В. Ерофеев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 328 с.

10. Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР / Г. А. Аксененок. – М. : Госюриздат, 1958. – 424 с.

11. Советское земельное право : [учеб. пособие] / под ред. В. С. Шелестова. – Х. : Вища шк., 1981. – 232 с.

12. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Феміна, 1996. – 696 с.

13. Хлыстун В. Н. Земельные отношения и механизм их регулирования / В. Н. Хлыстун, В. Х. Улюкаев. – М. : Знание, 1991. – 46 с.

14. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

15. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 459/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 302.

16. Ярмаиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [підруч.] / О. Н. Ярмаиш, В. О. Сergyгін. – Х. : НУВС, 2002. – 432 с.

17. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 454/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 272.

18. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

19. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>.

20. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

21. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.