

УДК 342.95(477)

Ю. Я. Чумак
здобувач

Міжрегіональної Академії управління персоналом

**ОСОБЛИВОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЯК ОБ'ЄКТУ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ**

Постановка проблеми. Закріплення на законодавчому рівні правової цінності землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави окреслило основну спрямованість розвитку системи нормативно-правових актів щодо регулювання земельних правовідносин. Поряд з тим, наведене положення визначає і особливості самих земельних правовідносин, які доцільно розглядати комплексно, враховуючи не лише аспекти володіння, користування та розпорядження землею власниками чи володільцями відповідних прав, а й більш широко – охорона земельного фонду, забезпечення раціонального використання земель, участь держави та інших суб'єктів публічного адміністрування у наведеному процесі. Відповідно, земля є важливою державною, правовою та суспільною цінністю, таку ж цінність зазначене благо та права щодо його використання, володіння та розпорядження ним складає і для кожного громадянина індивідуально. У зв'язку з наведеним постає важлива та актуальна науково-теоретична, законодавча та практична необхідність у формуванні цілісного та системного механізму її адміністративно-правової охорони, забезпечення належної участі держави у наведеному процесі, що буде ґрунтуватися на виваженому та оптимізованому підході у реалізації державної земельної політики щодо охорони земельних правовідносин, прав та інтересів їх учасників, земель як суспільно-правової цінності, а також невтручання держави у ті сфери земельних правовідносин, які повинні бути врегульовані на приватно-правових засадах. Розкриття земельних правовідносин в контексті їх адміністративно-правової охорони є важливим та актуальним напрямом подальших наукових досліджень та розвитку національного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання особливостей земельних правовідносин у своїх працях розкривали В. І. Андрейцев, Г. К. Григор'єв, Ю. Г. Жариков, І. О. Іконичка, М. І. Краснов, П. Ф. Кулінич, В. Л. Мунтян, В. В. Носик, М. В. Шульга та інші автори. А загальні підходи до розуміння адміністративно-правової охорони та її об'єктів досліджували Н.Г. Білінець, В.В. Галунько, Р.О. Денчук, Ю.Ф. Іванов, В.І. Кшиш, О.М. Музичук, В.В. Пахомов, Н.П. Христинченко та інші науковці.

Невирішені раніше проблеми. Проте на сьогодні не сформовано цілісного підходу до визначення основоположних категорій зазначеної проблематики: «адміністративно-правова охорона», «об'єкт адміністративно-правової охорони». Також не до кінця розкритими та узгодженими є підходи вчених до розкриття змісту та сутності земельних правовідносин в цілому, а тим більше, розкриття зазначених правовідносин як об'єкта адміністративно-правової охорони.

Метою даної статті є з'ясування особливостей земельних правовідносин як об'єкта адміністративно-правової охорони.

Виклад основного матеріалу. Проблематика визначення особливостей земельних правовідносин як об'єкта адміністративної охорони цікавила багатьох науковців. Вони висловили відповідні міркування щодо специфіки наведеного виду правовідносин та зробили значний внесок у формування правової доктрини у наведеній сфері. Так, О. М. Стеценко відзначає, що земельні відносини – різновид майнових відносин, проте вони мають істотних відмінностей, оскільки земля є особливим видом майна. Діяльність у сфері земельних відносин повинна забезпечити дотримання земельного законодавства, прав і обов'язків суб'єктів земельних відносин, встановлених норм, правил, нормативів, що в подальшому впливатиме на позитивний розвиток ринкової економіки [1, с. 65]. Н. І. Красюк зауважила складність структури земельних відносин. Для визначення сфери (сукупності) земельних суспільних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню автор пропонує звернутися до їх класифікації. Науковець вважає, що поряд з власне земельними відносинами (володіння, користування та розпорядження землею) у їх структурі наявні і інші види правовідносин. Відтак, вчена зазначає, що можна 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) [2, с. 183].

Ю. В. Корнєєв, розглядаючи зміст управлінської діяльності у сфері земельних відносин, поділяє функції державного управління на основні і

спеціальні. До основних функцій, які притаманні всім системам управління, належать: планування, координація, організація, регулювання, контроль. До спеціальних функцій, що становлять зміст управління у галузі використання та охорони земель, на думку вченого, відносяться такі, як: надання і вилучення земель; моніторинг стану земельних ресурсів і динаміки його змін; ведення державного земельного кадастру; землеустрій; справляння плати за землю; державний контроль за раціональним використанням і охороною земель; вирішення земельних спорів; притягнення до юридичної відповідальності [3, с. 87–88].

З приводу зазначеного питання Н.І. Красюк вважає, що 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; контроль за використанням, охороною земель та їх моніторинг; вирішення земельних спорів у позасудовому адміністративному порядку та у сфері адміністративного судочинства (компетенція адміністративного суду) [2, с. 187].

Т. Ф. Сидорченко, розглядаючи земельно-майновий комплекс як об'єкт адміністративно-правового управління, до найважливіших функцій державних уповноважених структур у даній сфері відносить такі, як: – облікова, розподільна, виконавча, контрольна, дозвільна, регулююча та ін.; – участь у державному нормативно-правовому забезпеченні обліку, використання, відновлення й охорони земель; – розробка й організація виконання державних програм, пов'язаних з обліком і раціональним використанням земель; – ведення державного земельного кадастру, державного кадастрового обліку земельних ділянок і пов'язаних з ним об'єктів нерухомого майна; – організація землевпорядження; – організація й проведення державної кадастрової оцінки земельних ресурсів; – моніторинг земельних ресурсів; – державний контроль за використанням і охороною земельних ресурсів [4, с. 280].

Аналізуючи наведене, відзначаємо, що увага науковців в основному зосереджена на розкритті земельних правовідносин як об'єкта державного регулювання та управління, а не охорони. Поряд з тим, зміст зазначених понять є досить близьким, та окремі ознаки адміністративного управління

земельним фондом і земельними відносинами формують структуру ознак їх адміністративно-правової охорони. Кожен теоретик виділив власний перелік функцій державного управління у сфері земельних правовідносин, зміст якого варіюється залежно від аспекту розгляду окресленого питання: окремі вчені послуговуються структурою Земельного кодексу України та основними інститутами земельного права, визначаючи види діяльності щодо державного управління, інші – розглядають таке управління більш загально та широко як таке, якому притаманні як його загальні функції (організація, контроль тощо), так і спеціальні, такі, які розкриваються виключно у сфері земельних правовідносин.

Враховуючи уже проведені напрацювання, вважаємо, що адміністративно-правова охорона земель складає окремий специфічний цілісний механізм, який послуговується особливими відповідними заходами, прийомами, способами адміністративно-правового захисту важливого суспільного блага. Структуру такого механізму можна розглянути за наступними елементами:

I – інституційна складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин;

II – позитивно-стимулююча (превентивна) складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин;

III – захисна складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин.

Розкриваючи кожен із запропонованих складових такого механізму, розпочинаємо із інституційної складової. Слід зазначити, що функціонування механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин є неможливим та таким, що залишиться виключно у сфері абстракцій, без функціонування відповідних суб'єктів – публічної адміністрації (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших уповноважених на здійснення владно-розпорядчих функцій суб'єктів), до завдань та повноважень якої віднесено чіткі обов'язки щодо охорони та відновлення земель, провадження правозастосовної діяльності у сфері використання та розпорядження землею, здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням земельного законодавства, прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у наведеній сфері. Зазначені суб'єкти складають взаємоузгоджену систему, забезпечуючи формування цілісної та уніфікованої державної земельної політики щодо охорони земельних правовідносин. До таких суб'єктів відносимо Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері земельних відносин, що здійснюють нагляд у агропромисловому комплексі та земельних пра-

вовідносинах тощо, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, державні органи приватизації та інші суб'єкти.

Зокрема, до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить: участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм з питань використання та охорони земель; координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель; підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; координація діяльності державних органів земельних ресурсів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону тощо [5].

Наступною є позитивно-стимулююча (превентивна) складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин, яка відображається у системі закріплених та санкціонованих державою адміністративно-правових норм, які встановлюють ідеологічну, мотиваційну та регулятивну основу для забезпечення раціонального використання землі, охорони земельних правовідносин. У наведеному аспекті наголошуємо на важливості ідеологічних та мотиваційних адміністративно-правових норм щодо охорони земельних правовідносин, які справляють ефективний вплив на регулювання діяльності їх суб'єктів та скеровують її у відповідності з вимогами чинного законодавства та у напрямі досягнення його цілей. Зокрема, земельне законодавство закріплює такі ідеологічні та мотиваційні (стимулюючі) норми: «Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі» – стаття 1 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III (ідеологічні норми); «Держава здійснює економічне стимулювання заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів землевласниками та землекористувачами шляхом: (1) надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші заходи, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель; (2) звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивації, консервації земель та інші роботи щодо охорони земель на період тимчасової консервації, будівництва та сільськогосподарського освоєння земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою тощо – стаття 27 Закону України

«Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV (стимулююча норма).

Важлива частина у превентивній складовій механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин належить саме регулятивним заходам у наведеній сфері. Їх можна відобразити за відповідними інститутами земельного права, які встановлюють особливі правові вимоги до розподілу земель на різні категорії за цільовим призначенням, встановлення особливого порядку використання та розпорядження земель різних категорій, здійснення інших заходів щодо забезпечення раціонального використання, охорони, відтворення земель, гарантування прав та інтересів фізичних та юридичних осіб як учасників земельних правовідносин, які забезпечуються за допомогою адміністративно-правових засобів та методів. Зокрема, до таких інститутів належить: визначення різних категорій земель за цільовим призначенням та вимог до їх використання, володіння ними та розпорядження такими землями; встановлення прав та обов'язків публічної адміністрації у сфері охорони земельних правовідносин; визначення обов'язків власників земельних ділянок та землекористувачів у сфері охорони земельних правовідносин; чітка регламентація процедури набуття і реалізації права на землю, а також участі органів державної влади у зазначеній процедурі, гарантії прав на землю; нормативно-правове забезпечення охорони земель, яке визначає відповідні процедури та обов'язки учасників земельних правовідносин; нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері охорони земель: планування використання земель, землеустрій, моніторинг земель, контроль за використанням та охороною земель, державний земельний кадастр; стимулюючі заходи щодо охорони та раціонального використання земель.

Таким чином, бачимо, що зазначені правові інститути та відповідні норми закладають підвалини механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин шляхом чіткого визначення обов'язків усіх їх учасників щодо такої охорони, визначення меж дозволеної поведінки, повноважень публічної адміністрації щодо нагляду та контролю за дотриманням земельного законодавства.

Наступною складовою є остання – захисна складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин. Зазначена складова пов'язана із вчиненням відповідних порушень земельного законодавства, прав та законних інтересів учасників земельних правовідносин та являє собою систему правовідносин щодо притягнення до відповідальності осіб, які винні у вчинених правопорушеннях, відновленні порушеного права та/або стану земельних правовідносин, які існували до правопорушення. Земельне законодавство

закріплює відповідальність за порушення його норм, а також діяльність публічної адміністрації щодо притягнення винних до відповідальності, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями, вирішення відповідних спорів тощо.

Висновки. Виходячи з усього наведеного вище, пропонуємо виокремити особливі та сутнісні правові риси земельних правовідносин як об'єкта адміністративно-правової охорони: (1) у ході нормативно-правового регулювання земельних правовідносин чітко прослідковується державно-владна позиція та бачення стану земельних правовідносин, їхньої сутності і змісту, чіткі межі дозволеної поведінки в рамках визначених правовідносин. У земельних правовідносинах вбачається спрямованість державної політики на цілі, безпосередньо пов'язані з найбільш раціональним використанням землі, оптимізованим підходом до застосування її властивостей як природного ресурсу, матеріального базису для інших виробничих цілей, рекреаційної, культурної, історичної цінності. Усе наведене формує відповідний дух правового регулювання земельних правовідносин; (2) функціонування у рамках земельних правовідносин чіткої ієрархічної системи суб'єктів владних повноважень, які є учасниками таких відносин та реалізують у них свої владно-управлінські повноваження щодо охорони землі як ресурсу та прав і інтересів учасників правовідносин; (3) визначеність меж дозволеної поведінки учасників земельних правовідносин (землевласників, користувачів, органів державної влади та місцевого самоврядування), та покладення на таких учасників чітких обов'язків, в тому числі, і додаткових (не пов'язаних із безпосереднім споживанням корисних властивостей землі як природного ресурсу: щодо забезпечення дотримання прав інших учасників у сфері земельних правовідносин, щодо охорони землі, її рекультивативної, формування адміністративної документації, даних земельного кадастру, землеустрою тощо); (4) здійснення заходів державного стимулювання та сприяння раціональному використанню та охороні земель; (5) земельні правовідносини включають у своєму змісті також і здійснення державного планування, контролю, моніторингу, стандартизації, організації відповідних процедур та процесів (набуття та реалізації прав на землю, вирішення земельних спорів, землеустрою), правозастосовна діяльність (припинення права користування земельними ділянками, які використовуються з порушенням земельного законодавства тощо); (6) наявність інституту «влади-підпорядкування» у сфері земельних правовідносин; (7) наявність інституту адміністративної відповідальності та можливості застосування заходів адміністративного примусу у разі порушення вимог земельного законодавства.

Література

1. Стеценко О. М. Сутність земельних відносин на сучасному етапі аграрної реформи // Економіка та держава. 2010. № 4. С. 64 – 65.
2. Красюк Н. І. Земельні відносини в Україні як об'єкт адміністративно-правового регулювання // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 1. С. 180 – 189.
3. Корнеєв Ю. В. Земельне право : навч. посіб. 2-ге вид. перероб. та доп. Київ : Центр учб. літ. 2011. 248 с.
4. Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління // Економічні інновації : зб. наук. пр. 2011. Вип. 44. С. 276 – 283.
5. Земельний кодекс України: Кодекс, Закон України від 25. 10. 2001 № 2768-III // Голос України. 2001. № 217.

Анотація

Чумак Ю. Я. Особливості земельних правовідносин як об'єкту адміністративно-правової охорони. – Стаття.

У статті проаналізовано позиції науковців щодо розуміння сутності земельних правовідносин як об'єкта державного управління і адміністративно-правового регулювання. На підставі здійснених висновків та узагальнень сформоване власне розуміння структури адміністративно-правової охорони земельних відносин, яка складається з інституційної, позитивно-стимулюючої та захисної складових. Розкрито зміст кожної із виділених складових, в тому числі і за допомогою вивчення нормативно-правового регулювання окресленої проблематики. На підставі вивченого теоретичного та нормативного матеріалу запропоноване авторське розуміння особливостей земельних правовідносин як об'єкту адміністративно-правової охорони, виділено їх правові ознаки у наведеному контексті.

Ключові слова: державне управління, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правова охорона, земельні правовідносини, об'єкт адміністративно-правової охорони, землі.

Аннотация

Чумак Ю. Я. Особенности земельных правоотношений как объекта административно-правовой охраны. – Статья.

В статье проанализированы позиции ученых относительно понимания сущности земельных правоотношений как объекта государственного управления и административно-правового регулирования. На основании осуществленных выводов и обобщений сформировано собственное понимание структуры административно-правовой охраны земельных правоотношений, которая состоит из институциональной, положительно стимулирующей и защитной составляющих. Раскрыто содержание каждой из выделенных составляющих, в том числе и посредством изучения нормативно-правового регулирования этой проблематики. На основании изученного теоретического и нормативного материала предложено авторское понимание особенностей земельных правоотношений как объекта административно-правовой охраны, выделены их правовые черты в приведенном контексте.

Ключевые слова: государственное управление, административно-правовое регулирование, административно-правовая охрана, земельные правоотношения, объект административно-правовой охраны, земли.

Summary

Chumak Yu. Ya. Peculiarities of land legal relations as an object of administrative and legal protection. – Article.

The article analyzes the positions of scholars on understanding the essence of land relations as an object of public administration and administrative regulation. On the basis of the made conclusions and generalizations the own understanding of structure of administrative and legal protection of the land relations which consists of institutional, positively stimulating

and protective components is formed. The content of each of the selected components is revealed, including by studying the legal regulation of the outlined issues. On the basis of the studied theoretical and normative material the author's understanding of features of land legal relations as object of administrative and legal protection is offered, their legal signs in the resulted context are allocated.

Key words: public administration, administrative and legal regulation, administrative and legal protection, land legal relations, object of administrative and legal protection, land.