

УДК 342.9(477)

В.В. ПАХОМОВ, канд. юрид. наук, доц.,
Сумський державний університет

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ

Ключові слова: земельні відносини, адміністративно-правове регулювання, державне управління, державне регулювання, державний контроль

Специфіка земельних відносин вимагає обов'язкової участі держави в їх регулюванні. Це зумовлюється об'єктивною необхідністю забезпечення експлуатації землі як основного підґрунтя існування держави. Вже самий факт визнання землі особливим об'єктом правовідносин накладає на власників землі, землекористувачів особливий відбиток, коли їх поведінка під час реалізації своїх прав як учасників земельних відносин зазнає суттєвих обмежень в інтересах суспільства або певних соціальних груп. Встановлення відповідних обмежень поведінки суб'єктів земельних відносин відбувається шляхом втручання держави у ці правовідносини. Знаходження оптимальної міри державного (публічного) впливу на поведінку учасників земельних відносин з метою гармонізації інтересів окремого індивіда, соціальної групи, суспільства в цілому є центральною проблемою адміністративно-правового регулювання земельних відносин.

Питанням, пов'язаним з аналізом адміністративно-правового регулювання земельних відносин, присвячені численні праці таких вітчизняних та зарубіжних учених, як Д. Бабміндра, О. Галиновська, Д. Добряк, Ю. Жаріков, А. Мартин, О. Мірошніченко, Л. Новиковський, С. Слюсаренко, А. Третяк, М. Шульга та ін. Окремі аспекти державного управління земельними відносинами розглядалися у працях О. Ботезата, О. Вірченка, І. Денисенко, М. Ковальського, М. Латиніна, О. Світличного, В. Циплухіної, Г. Черевка.

Слід зазначити, що наразі ані чинне законодавство, ані сучасна наукова література не дають чіткого та вичерпного визначення поняття адміністративно-правового регулювання земельних відносин. Немає й єдиного розуміння завдань і функцій, що визначають зміст управлінської діяльності держави у сфері земельних відносин. Тому метою статті є дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання земельних відносин, що передбачає визначення меж впливу держави на розвиток земельних відносин, аналіз змісту та співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання», визначення та аналіз мети, завдань та основних функцій адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні.

У процесі реформування сучасних земельних відносин роль держави є визначальною. Саме держава ініціює реформи у даній сфері, визначає їх стратегію, напрямки реалізації, впливає на формування правової та інституційної бази [1, с.85], а створення і практична реалізація цілісної системи державного управління земельними ресурсами є однією з головних умов, що визначає стабільність політичного, соціального й економічного розвитку української держави [2, с.236]. Більш того, маємо зауважити, що на сучасному етапі розвитку земельних відносин роль держави в їх регулюванні має посилюватись. Це зумовлюється цілою низкою інших факторів, серед яких науковці найчастіше виділяють такі:

- необхідність формування нового правового поля, що базується на прийнятих у даній сфері законодавчих актах;
- необхідність розроблення економічних програм розвитку аграрного сектора з метою надання суб'єктам господарської діяльності фінансової та організаційної підтримки;
- необхідність забезпечення належної охорони земель шляхом раціонального їх використання, збереження земель і поліпшення їх властивостей у процесі використання;
- потреба розвитку інфраструктури земельного ринку;
- необхідність забезпечення жорсткого контролю за дотриманням усіма землевлас-

никами і землекористувачами положень Земельного кодексу та інших законодавчих актів щодо землі, необхідність контролю за операціями передачі земельних ділянок, їх продажу та ін. [3, с.208; 4, с.25–31].

О. Ботезат відзначає, що лише держава має можливість: законодавчо закріплювати форми власності на природні ресурси, їх межі та особливості використання; планувати та прогнозувати використання ресурсів; заохочувати або стримувати освоєння ресурсів; визначати форми регуляторного впливу на процес природокористування; створювати умови для ефективного природокористування; охороняти та зберігати природні ресурси; формувати у населення підходи щодо ощадливого, раціонального природокористування; створювати спеціальні органи для контролю та нагляду, які мають відповідні функції [5, с.21–23]. Тож, як справедливо підкреслює В. Носік, без виваженого впливу держави на регулювання відносин власності на землю, використання і охорони земель неможливо провести соціально справедливий розподіл земель, забезпечити належний рівень обліку кількості та якості земель, а також реєстрацію прав на землю і мати об'єктивну інформацію про правовий режим земель, створити належні юридичні гарантії захисту прав власників землі та землекористувачів при вирішенні земельних спорів тощо [6, с.157].

Державне управління земельними відносинами є частиною державного управління в цілому. У найзагальнішому виді державне управління є «способом організації діяльності державних органів з метою забезпечити виконання правових норм і впорядкування суспільних відносин у тій чи іншій сфері» [7, с.86], «видом діяльності державних органів виконавчого і розпорядчого характеру, сутність якого складає організуючий вплив на суспільні відносини через реалізацію державно-владних повноважень» [8, с.117–118]. Державний вплив на ту чи іншу сферу суспільних відносин, на діяльність тих або інших суб'єктів правовідносин передбачає створення і ліквідацію цих суб'єктів, планування та регулювання їх діяльності шляхом встанов-

лення і забезпечення державою загальних засад поведінки (діяльності), контроль за виконанням (дотриманням) цих правил [9, с.192–193]. У сучасному адміністративному праві державне управління розглядається як діяльність, зміст якої полягає у реалізації органами влади законів та інших нормативно-правових актів шляхом завдання організуючого впливу на суспільні явища і процеси [10, с.123].

Зазначимо, що у вітчизняній науці та законодавстві вживаються такі терміни, як «державне управління земельними відносинами», «державне регулювання земельних відносин», а також «державне управління земельним фондом», «державне управління земельними ресурсами» та ін. При цьому чинне земельне законодавство України не дає чіткого та вичерпного визначення цих понять.

На думку сучасних науковців, державне управління в галузі земельних відносин можна визначити як організаційно-правову діяльність уповноважених органів державної влади із використанням безпосереднього впливу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель відповідно до вимог земельного законодавства України [11, с.287]. Зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними відносинами полягає в прогнозуванні і плануванні використання земельних ресурсів, установленні норм і порядку землекористування, розподілу і перерозподілу земель, оперативного розпорядчої та контрольної-наглядової діяльності за використанням й охороною земель [2, с.236].

Зміст термінів «управління земельним фондом» та «управління земельними ресурсами» є значно вужчим – вони можуть бути розглянуті як окремі елементи державного управління земельними відносинами. Так, управління земельним фондом означає розподіл та перерозподіл земель, а також організацію їх використання. Виходячи з такого визначення, управління земельним фондом є лише складовою управління у сфері земельних відносин [2, с.236]. З приводу «управління земельними ресурсами» слід погодитись із визначенням таких вчених, як В. Другак,

Р. Курильців та Н. Третяк, які вважають, що цей термін містить у собі прийняття та імплементацію рішень щодо вирішення конфліктів з приводу використання земельних ресурсів та забезпечення сталого розвитку відносин у даній сфері [12, с.17].

Отже, державне управління в цілому передбачає безпосередній управлінський вплив із прямим встановленням об'єктів і суб'єктів управління, визначенням їх прав та обов'язків, конкретно спрямованістю впливу, що завдається згідно з визначеними цілями і завданнями. Проте правові, політичні та соціально-економічні зміни, що відбуваються сьогодні в нашій країні, зумовлюють зміну спрямованості державного управління. Головним напрямком діяльності держави в нових сучасних умовах стає створення сприятливих правових і економічних умов для перетворень у різних сферах, у тому числі й у сфері земельних відносин, що й позначається за допомогою терміну «державне регулювання», що, на відміну від управління, передбачає дещо іншу стратегію – не завдання впливу для забезпечення виконання певних рішень, а створення належних умов для ефективного функціонування відповідної сфери. Тож зазначимо, що самий зміст діяльності держави як універсального суб'єкта управління, в цілому залишається незмінним. Зміни, що відбуваються, стосуються лише ступеня та характеру втручання – переважаючою формою впливу стає державне регулювання, а зміст державного впливу складають функції прогнозування і планування, організаційно-реєстраційна функція, а також функція контролю.

Проте, слід зауважити, що термін «державне регулювання земельних відносин» у сучасному адміністративному праві також розглядається по-різному – як розподільча діяльність державних органів щодо організації раціонального використання та охорони земельних ресурсів [13, с.62], як організаційно-правова діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України [7, с.86], як комплекс

організаційних, правових, економічних заходів державної діяльності, які реалізуються з урахуванням державних і ринкових інтересів, що, у свою чергу, забезпечують рівноправність різноманітних форм власності, володіння й користування землею та рівноправний розвиток різноманітних форм господарювання на ній, самостійність суб'єктів земельних відносин і раціональне, ефективне використання земельного фонду [2, с.236]. Такі вітчизняні вчені, як А. Гетьман, А. Статівка, М. Шульга та В. Уркевич відзначають, що за сучасних умов реформування земельних відносин, зміни сутності державного управління і вдосконалення системи його принципів таким управлінням слід вважати засновану на законі виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених органів щодо забезпечення ефективного і раціонального використання земель та їх охорони [14, с.353].

Чинне земельне законодавство України визначає метою регулювання земельних відносин забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, а також забезпечення раціонального використання та охорони земель (ч.2 ст.4 [14]). Г. Черевко та Г. Дудич вважають, що метою державного регулювання земельних відносин має бути загальне підвищення їх ефективності шляхом скерування процесу еволюції земельних відносин у напрямі досягнення єдиних загальнодержавних цілей, основною з яких є раціональне використання земельних ресурсів [16, с.130–131]. До основних напрямків адміністративно-правового регулювання земельних відносин дослідники відносять: регулювання доступу на ринок; технічне забезпечення регулювання встановленням стандартів землевикористання; контроль за використанням і охороною земель у процесі їх використання; створення максимально визначених умов для реалізації прав власності на землю; створення основи для застосування адміністративних обмежень прав власності до порушників земельного законодавства [16, с.129]. В. Циплукіна серед основних завдань регулювання земельних відносин пропонує виділяти: забезпечення раціонально-

го використання і охорони земель, відтворення і підвищення їх родючості, збереження і підтримання сприятливого для життя і здоров'я людей довкілля, захисту прав громадян та їх об'єднань на землю, вдосконалення державного регулювання і контролю за використанням і охороною земель [1, с.90]. Отже, уявляється, що при регулюванні земельних відносин держава, насамперед, має створювати правові, економічні та соціальні передумови для раціонального і ефективного використання земельних ресурсів, їх охорони і підвищення якості, забезпечення прав і свобод суб'єктів земельних відносин, контроль за додержанням існуючого законодавства у даній сфері під час володіння, користування та розпорядження об'єктами земельних відносин.

Основні завдання державного управління земельними відносинами знаходять свій прояв у низці функцій, які здійснюються відповідними уповноваженими органами держави. Під функціями державного управління розуміються відносно самостійні й однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких відбивається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт управління, що здійснюють на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади від імені держави з метою реалізації її завдань у відповідних сферах суспільного життя [17, с.126]. Функції державного управління у сучасній науці розрізняють: за органами, що їх здійснюють; за місцем і значенням в управлінському процесі; за юридичними наслідками та ін. [7, с.87]. В. Горлачук, 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 [7, с.87–88]. В. Циплукіна серед основних функцій органів державного управління земельними відносинами виділяє: нормативно-методичне забезпечення регулювання земельних відносин, державний контроль за використанням та охороною земель, організацію землевпорядних робіт, проведення державного моніторингу та ведення державного кадастру [1, с.87]. М. Шульга пропонує відносити до основних функцій державного управління землями: моніторинг земель; планування використання земель; землеустрій, державний земельний кадастр, здійснення державної реєстрації прав на землю; нормування та стандартизація у сфері використання та охорони земель; державний контроль за використанням та охороною земель [14, с.361]. Т. 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 [18, с.280].

Таким чином, можна відзначити, що органи влади від імені держави здійснюють різні функції у сфері регулювання земельних відносин, серед яких окремо слід виділити функцію контролю та нагляду як один з основних

засобів забезпечення законності у даній сфері. Так, В. Ремінний підкреслює, що контроль з боку державних органів за дотриманням правил землекористування є важливим засобом захисту землі як основного національного багатства країни [19, с.221], а С. Малащук наголошує на необхідності забезпечення контролю спеціалізованими контрольними органами, що разом із прокурорським наглядом і зверненнями громадян до компетентних органів та посадових осіб щодо захисту своїх прав у цій сфері становить необхідну систему забезпечення законності та дисципліни у земельних відносинах [20, с.64].

Контроль за використанням та охороною земель, відповідно до норм чинного законодавства, полягає у «забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України» (ст.187 [15]). Контрольна функція державного регулювання земельних відносин передбачає контроль над використанням і охороною земель, перевірку й експертизу проектів використання земельних ресурсів, моніторинг використання земель, моніторинг дотримання цільового характеру використання земель, а також розробку й реалізацію заходів щодо запобігання й припинення порушень земельного законодавства [18, с.281]. Крім того, система державного регулювання земельних відносин передбачає також реалізацію заходів щодо охорони об'єктів і суб'єктів земельних відносин, а також заходів щодо вирішення спірних питань відносно об'єктів і суб'єктів земельних відносин [18, с.281].

Отже, адміністративно-правове регулювання сучасних земельних відносин має свої особливості. Адміністративно-правова організація використання й охорони земель в Україні містить у собі сукупність заходів щодо організації, упорядкування системи державного управління з метою надання регулюючого впливу на земельні правовідносини шляхом створення правових і економічних передумов для стійкого функціонування всіх форм власності в питаннях володіння, корис-

тування та розпорядження землею. Створення адекватної системи адміністративно-правового регулювання земельних відносин є надійним засобом забезпечення реалізації поставлених державою цілей і завдань у даній сфері, необхідною основою для досягнення загальної економічної та соціальної стабільності в державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Циплухіна В. С. Еволюція державного управління земельними ресурсами в Україні / В. С. Циплухіна // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 4 (47). – С. 85–90.
2. Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів / М. Р. Ковальський // Науковий вісник Акад. муніципального упр. : збірник наук. праць. Сер. «Управління». – 2011. – Вип. 2. – С. 234–243.
3. Вірченко О. В. Державне регулювання земельних відносин в умовах формування ринку земель сільськогосподарського призначення / О. В. Вірченко // Бізнес Інформ. – 2013. – № 10. – С. 207–211.
4. Федоров М. М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення / М. М. Федоров // Економіка АПК. – 2003. – № 1. – С. 25–31.
5. Ботезат О. П. Земельні ресурси як об'єкт державного управління / О. П. Ботезат // Держава та регіони. – Серія: Державне управління. – 2009. – № 4. – С. 20–23.
6. Носік В. В. Земельне право в системі приватного і публічного права України / В. В. Носік // Ученые записки Тавричesk. нац. ун-та им. В. И. Вернадского. – 2010. – Т. 23 (62). – № 2. – С. 150–160.
7. Корнеєв Ю. В. Земельне право : навч. посіб. / Ю. В. Корнеєв. – 2-ге вид. перероб. та доп. – Київ : Центр учб. літ., 2011. – 248 с.
8. Головатий М. Ф. Соціальна політика і соціальна робота : термінол.-понятійн. словник / М. Ф. Головатий, М. Б. Панасюк. – Київ : МАУП, 2005. – 560 с.

9. Мартемьянов В. С. Хозяйственное право: Общие положения : курс лекций. Т. 1 / В. С. Мартемьянов. – М. : БЕК, 1994. – 298 с.
10. Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
11. Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.
12. Другак В. М. Нова парадигма управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні / В. М. Другак, Р. М. Курильців, Н. А. Третяк // Земельне право України: теорія і практика. – 2012. – № 2. – С. 14–21.
13. Світличний О. П. Управлінські функції держави у сфері земельних ресурсів / О. П. Світличний // Проблеми законності : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 117. – С. 61–68.
14. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. – Х. : Право, 2012. – 448 с.
15. Земельний кодекс України : від 25.10.2001 р., № 2768–III // ВВР України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
16. Черевко Г. Основні напрями й умови вдосконалення державного регулювання земельних відносин / Г. Черевко, Г. Дудич // Аграрна економіка. – 2012. – Т. 5. – № 1–2. – С. 128–139.
17. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко, та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
18. Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління / Т. Ф. Сидорченко // Економічні інновації : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 44. – С. 276–283.
19. Реминный В. И. Пути повышения эффективности контроля за использованием и охраной земель на современном этапе / В. И. Реминный // Проблемы законности. – 2013. – № 124. – С. 221–225.
20. Малащук С. П. Організаційно-правові засади стратегічного менеджменту в державному управлінні / С. П. Малащук // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – 2000. – № 2. – С. 64–69.

Пахомов В. В. Адміністративно-правове регулювання земельних відносин в Україні: поняття, завдання та функції / В. В. Пахомов // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 167–172 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_31.pdf

Визначено роль держави у забезпеченні та розвитку земельних відносин. Проаналізовано зміст та співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання». Встановлено та охарактеризовано мету, завдання та основні функції адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні.

Пахомов В.В. Административно-правовое регулирование земельных отношений в Украине: понятие, задание и функции

Определена роль государства в обеспечении и развитии земельных отношений. Дан анализ содержания и соотношения понятий «государственное управление» и «государственное регулирование». Установлены и охарактеризованы цели, задачи и функции административно-правового регулирования земельных отношений в Украине.

Pahomov V.V. Administrative and Legal Regulation of Land Relations in Ukraine: Concept, Task and Function

Identifies the significance of state in the ensuring and develop of land relations. The content and interrelation of the notions «state administration» and «state regulation» are analyzed. The mains objectives and functions of the administrative-legal regulation of land relations in Ukraine are determined.