

УДК 342.951

М.М. ЕЙДЕЛЬБЕРГ, Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ

РОЗМЕЖУВАННЯ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ З ПРИВОДУ ВОЛОДІННЯ ЗЕМЕЛЬНОЮ ДІЛЯНКОЮ

Ключові слова: земельна ділянка, суспільні відносини, земельне законодавство

Земельна ділянка є об'єктом різних правовідносин, що, насамперед, обумовлено галузевою приналежністю правових норм, які їх регулюють, і які є основним критерієм розмежування таких правовідносин. Однак мають місце випадки, коли деякі суспільні відносини тією чи іншою мірою регулюються правовими нормами декількох галузей законодавства, що створює певні проблеми в їх розмежуванні. Такими суспільними відносинами є земельні, які регулюються нормами різних галузей законодавства (конституційного, земельного, аграрного, цивільного, адміністративного, екологічного, фінансового, податкового, кримінального тощо).

Земельна ділянка як об'єкт правовідносин, була предметом наукових досліджень О.Г. Бондара, О.А. Вівчаренка, О.В. Воронової, С.В. Гринько, О.В. Єлісеєвої, О.Л. Зайцева, В.В. Книша, Д.В. Ковальського, І.О. Костяшкіна, В.І. Курило, Т.В. Лісової, О.С. Мірошніченко, К.П. Пейчева, В.В. Хохуляк, А.М. Шульги та інших науковців, які розглядали цю проблематику, насамперед, з точки зору земельного права, у меншій мірі – цивільного (О.В. Воронова, О.Л. Зайцев), кримінального (А.М. Шульга, К.С. Калина), екологічного (О.О. Погрібний, В.І. Андрейцев) та Адміністративного права (І.А. Галаган, О.П. Ключниченко, В.І. Курило, О.С. Мірошніченко, В.В. Хохуляк). Як наслідок, окремі теоретичні та практично-прикладні питання проблем розмежування

адміністративних та інших правовідносин, що виникають з приводу земельної ділянки, досліджені недостатньо.

Тому метою цієї статті є розмежування правових відносин, які виникають з приводу земельної ділянки, та визначення поміж них місця та особливостей адміністративно-правових відносин. Новизна роботи полягає в класифікації адміністративно-правових відносин, об'єктом яких є земельна ділянка, визначенні особливого суб'єктного складу відносин, який обумовлюється юридичною нерівністю суб'єктів.

Як відомо, однією з підстав класифікації правовідносин є поділ права на публічне і приватне, що є основою багатьох досліджень, у тому числі, й щодо правових відносин, які виникають з приводу земельної ділянки. У зв'язку з цим зазначимо, що “публічність” права, як його принцип, необхідно відрізнити від публічного права, як сукупності галузей права, що стосуються лише тієї частини права, яка має відношення до діяльності держави у цілому та її органів (посадових осіб) зокрема. Особливістю приватного права є рівність учасників відповідних відносин, сторонами яких виступають будь-які, крім держави та її представників, суб'єкти, їх ініціативність при встановленні правовідносин, вільний розсуд при обранні правил поведінки, прямо не заборонених законодавством, позовний порядок захисту інтересів його суб'єктів у суді тощо. Особливістю публічного права є те, що його норми регулюють такі відносини, обов'язковою стороною яких є держава або її представники. Відтак, вважаємо необґрунтованою позицію деяких науковців, які розмежовують публічне та приватне право тільки за методами правового регулювання (рівності чи нерівності сторін правовідносин) [1, с.12], адже, наприклад, і під час деяких видів адміністративно-правових відносин сторони можуть бути рівними.

Беручи до уваги те, що державні органи, які мають владні повноваження, здійснюють захист порушених прав і свобод громадян (наприклад, під час розгляду скарг); вирішують індивідуальні адміністративні справи

за зверненнями приватних осіб; надають різноманітні адміністративні (управлінські) послуги – звідси випливає, що предмет адміністративного права складають й так звані “публічно-сервісні” відносини, обов’язковою стороною яких є державні органи, які мають владні повноваження. На нашу думку, будь-яка діяльність державного органу (а не тільки органу виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування тощо), який реалізує владні повноваження, у відносинах з юридичними і фізичними особами та його внутрішньо-організаційна діяльність повинна становити предмет адміністративного права, що повною мірою відповідає сучасному розумінню сутності публічного права.

Отже, сьогодні можна констатувати об’єктивність процесу розширення сфери суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, а також визнання суттєвих змін у формах і методах державного управління, зумовлених якісними змінами у змісті управлінської діяльності держави. Як зазначає Ю.О. Тихомиров, “предмет публічного права не можна зводити лише до владовідносин, тому що нині держава виконує низку соціальних функцій, зосереджується на гарантуванні та захисті прав людини і громадянина, а це зумовлює деякі зміни у предметі та методі публічного права – глибше проникнення у сферу приватного права та перетворення деяких його інститутів, поява нових об’єктів, що потребують публічно-правового регулювання” [2, с.30].

Таким чином, значення поділу правовідносин на публічно-правові та приватноправові визначається тим, що залежно від того, чи є відносини публічно-правовими чи приватноправовими, визначається їхній зв’язок з певною галуззю національного права (приналежність до певної галузі права).

Основою предмету та методу правового регулювання будь-якої галузі права є норми права, які становлять собою конкретний різновид правових норм та відображають сутність урегульованих ними суспільних відносин. Натомість переважна більшість правових актів, особливо тих із них, що мають но-

рмативний характер, містять правові норми різних галузей законодавства або відсилають до таких. Сказане безпосередньо стосується і Земельного кодексу України [3], який є основним, хоча і неєдиним нормативно-правовим актом, що регулює правові відносини, що виникають з приводу земельної ділянки. Підтвердженням сказаного є ч.1 ст.3 Земельного кодексу України, в якій зазначено, що “земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами” [3].

Провідною галуззю законодавства, яке регулює правовідносини, що виникають з приводу земельної ділянки, є конституційне, що закріплює основи суспільного і державного ладу, форму правління і державного устрою, механізм здійснення державної влади, правове становище особи. Воно регулює відносини, що складаються в усіх сферах життєдіяльності суспільства: політичній, економічній, соціальній, духовній та ін. Звідси можна говорити про комплексність конституційно-правового регулювання. У ст.13 Конституції України наголошується на тому, що “земля... є об’єктами права власності Українського народу”; у ст.14 те, що “земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону” [4]. Норми конституційного законодавства є основою для інших галузевих норм, зокрема і адміністративних, які регулюють суспільні відносини, що виникають, змінюються і припиняються у сфері державного (публічного) управління.

З розвитком земельного законодавства у науковій літературі актуалізувалися спори про співвідношення цивільного й земельного законодавства. Думки вчених, які спеціалізуються у галузях земельного й цивільного права, мають суттєві розбіжності: від повного заперечення земельного законодавства як галузі права (В.А. Дозорцев) до необхідності регулювання земельних відносин тільки нормами зе-

мельного права (Н. Н. Осокін) [5, с.38].

Як відомо, цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників [6]. Такими є відносини права власності на землю, види речових прав, межі правомочності власника та власників інших речових прав тощо. Загальними засадами цивільного законодавства є: неприпустимість свавільного втручання у сферу власності на землю; неприпустимість позбавлення права власності на землю, крім випадків, встановлених Конституцією України та законом; свобода договору, свобода підприємницької діяльності, яка не заборонена законом об'єктом яких є земельна ділянка.

У свою чергу, у Земельному кодексі визначено, що “земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею” [3]. У даних правовідносинах визначається доля землі як природного об'єкта, хоча при цьому вона є об'єктом речових правовідносин.

Вважаємо, що цивільне і земельне законодавство в регулюванні правових відносин, які виникають з приводу земельної ділянки, мають свій предмет, кожен із них регламентує виникаючі правовідносини в межах своєї компетенції. Зокрема, цивільне право базується на забезпеченні майнових прав суб'єктів, а земельне – на раціональному використанні й охороні земель, як основи життя й діяльності людей.

Важливе місце у системі правового регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу земельної ділянки, займають норми кримінального законодавства (матеріальні та процесуальні). Хоча у Кримінальному кодексі України порядок управління безпосередньо не визнано родовим об'єктом злочинів, нормами кримінального права встановлюється кримінальна відповідальність за злочини у сфері держаного управління (зловживання владою або службовим становищем; перевищення влади або службових повноважень; одержання або давання хабара;

опір представникові влади тощо), які, до речі, є досить поширеними у сфері земельних відносин, не говорячи уже про “космічні” розміри хабарів, збитки держави та органів місцевого самоврядування тощо.

Варто зазначити, що до 2001 р. кримінальне законодавство України не містило спеціальної норми щодо кримінально-правової охорони якісного стану землі як елемента довкілля. За протиправне посягання на землю, її якісний стан передбачалася лише адміністративна відповідальність (ст.52 КпАП), але цього виявилось недостатньо. Вказаний недолік було усунуто з прийняттям 05.04.2001 р. нового Кримінального кодексу України, в якому законодавець встановив кримінальну відповідальність за злочинні посягання проти навколишнього природного середовища, об'єднавши відповідні правові приписи у розділі VIII Особливої частини КК України “Злочини проти довкілля”. Зберігаючи адміністративну відповідальність за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель, законодавець передбачив і кримінальну відповідальність за такі діяння за більш небезпечних умов їх вчинення, реалізуючи багатий науково-практичний матеріал щодо правової охорони як довкілля в цілому, так і окремих його елементів (в тому числі, й землі), що накопичився за останні роки [7, с.5]. До розділу VIII Особливої частини КК України було включено статті 239 “Забруднення або псування земель” та 254 “Безгосподарське використання земель” [8].

Складовими системи правового регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу земельної ділянки, є так звані комплексні (предметні) галузі права, до яких належать фінансове, податкове, банківське, підприємницьке, земельне (яке ми охарактеризували вище), аграрне та екологічне. Як правильно наголошується, їх тісний зв'язок із адміністративним правом полягає у тому, що, “по-перше, у них широко використовується властивий публічному праву імперативний метод правового регулювання, а, по-друге, охоронна функція цих галузей реалізується переважно з допомогою інституту

адміністративної відповідальності” [9, с.137].

Наприклад, для регулювання фінансових відносин використовується адміністративно-правовий метод. Однак, фінансове право визнане самостійною галуззю, оскільки регулювання мобілізації, розподілу і використання грошової маси має велике значення і характеризується специфічними особливостями. Спираючись на норми і принципи адміністративного права, фінансове право регулює ті відносини, які безпосередньо пов’язані з виконанням спеціалізованими органами функцій по збиранню, розподілу і використанню фінансових ресурсів держави, контролю за їх цільовим витрачанням, зокрема і у сфері земельних відносин.

Податкове законодавство регламентує умови та порядок сплати (стягнення) земельного податку, який є формою перерозподілу національного доходу, що існує при наявності різних форм власності, і який є: загальнодержавним, прямим та реальним, пропорційним, кількісним (дольовим) і систематичним, сплачується юридичними і фізичними особами через певні проміжки часу, виходячи зі ставок, визначених з врахуванням кількісних та якісних характеристик земельної ділянки.

Одним із найважливіших заходів з охорони земель є їх захист від забруднення, що регламентується нормами екологічного законодавства. Наприклад, юридичним критерієм “чистоти” ґрунтів є нормативи гранично допустимої концентрації шкідливих речовин у ґрунті (ст.167 ЗК України, ст.31 Закону України “Про охорону земель”). По відношенню до радіаційного забруднення, відповідні нормативи (гранично допустимого рівня забруднення – ст.31 Закону України “Про охорону земель”) – передбачені ст.ст.2 та 3 Закону України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок чорнобильської катастрофи”. Охороні земель від забруднення слугує нормування внесення пестицидів та мінеральних добрив у ґрунт як важливий елемент технологічних правил і регламентів застосування агрохімікатів [10, с.20].

Під час дослідження проблем розмежу-

вання адміністративних та інших правовідносин, що виникають з приводу земельної ділянки, принциповим має стати те, що адміністративне законодавство пронизує майже усі сфери суспільного життя. Як справедливо відзначає французький адміністративіст Г. Бребан, “немає таких секторів громадського життя, які б випадали цілком зі сфери адміністративно-правового контролю, тому що адміністративне право є право живе, що глибоко вкоренилося у суспільстві, увійшло у побут та свідомість сучасної людини” [11, с.22]. Наприклад, правовідносини у сфері реєстрації прав на землю є різновидом управлінських правовідносин, тому що реєстраційна діяльність держави входить до складу її управлінської діяльності [12, с.164].

Доволі складна природа земельного права, особливості земельного законодавства, яке регулює відносини не лише з метою забезпечити права на землю його суб’єктів, але й з метою раціонального використання та охорони земель, породжує й доволі складні питання для процесуальних галузей права. При розгляді судами земельних спорів саме питання щодо співвідношення публічного та приватного у земельному праві викликає низка проблем розмежування компетенції адміністративних та інших судів щодо розгляду таких спорів [13].

Значна частина правовідносин, які виникають у сфері функціонування земельних ділянок, носить адміністративний (управлінський) характер. Така ситуація обумовлена, зокрема, тим, що більшість правових норм, які визначають правовий режим використання земельних ділянок, процедури їх приватизації або інших форм відчуження, носять публічний характер і, як наслідок, застосовуються суб’єктами публічного управління. Все це, власно кажучи, і свідчить про надзвичайну поширеність адміністративно-правових відносин у даній сфері.

Що стосується особливостей адміністративно-правових відносин об’єктом яких є земельна ділянка, то до таких ми відносимо:

1. За змістом вони можуть бути двох видів: а) регулятивні, яких переважна біль-

шість і які пов'язані із реалізацією позитивних завдань публічної влади (визначення повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин; встановлення та зміна цільового призначення земель; стандартизація та реєстраційно-дозвільні процедури у галузі земельних відносин тощо); б) охоронні правовідносини, які пов'язані з регулюванням правоохоронної діяльності шляхом встановлення правових заборон, і полягають у застосуванні до порушників земельного законодавства заходів адміністративного примусу та інших заходів адміністративного впливу.

2. Особливий суб'єктний склад, оскільки однією стороною цих відносин виступає суб'єкт публічного управління, наділений владними повноваженнями у сфері земельних відносин. Саме державно-владний характер статусу одного з суб'єктів досліджуваної групи адміністративно-правових відносин надає їм особливого змісту, зумовлюючи конструкцію, яка дозволяє застосовувати засоби державного примусу за недотримання норм (вимог) земельного законодавства.

3. Учасники адміністративно-правових відносин, об'єктом яких є земельна ділянка, можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою у цих відносинах, що виражається у підпорядкованості волі одного суб'єкта іншому.

4. Адміністративно-правові відносини, об'єктом яких є земельна ділянка, пов'язані з практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень у сфері земельних відносин. Ця їх особливість накладає певний відбиток на поведінку будь-яких учасників такого роду правових відносин. У зв'язку з цим їх обов'язки і права неодмінно пов'язані з практичною реалізацією влади та є взаємообумовленими.

5. Виникають (змінюються і припиняються) адміністративні правовідносини, об'єктом яких є земельна ділянка за настання конкретних обставин, які прийнято називати юридичними фактами. Наприклад, охоронні адміністративно-правові відносини у сфері земель-

них відносин виникають за фактами: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель; порушення правил використання земель; самовільного зайняття земельної ділянки; приховування або зміни даних земельного кадастру; несвоєчасного повернення тимчасово займаних земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; самовільного відхилення від проектів внутрігосподарського землеустрою; знищення межових знаків тощо.

6. Спори, що виникають між сторонами адміністративно-правових відносин, об'єктом яких є земельна ділянка, вирішують, як правило, у судовому порядку.

На нашу думку, важливим напрямком удосконалення чинного адміністративного законодавства, яке регулює суспільні відносини, що виникають з приводу земельної ділянки, є його деталізація у формі певних процедур, що створило би процесуальні гарантії дотримання прав громадян, підвищило ефективність управлінської діяльності та істотно зменшило посадові зловживання.

Таким чином, правове регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу земельної ділянки, має комплексний, міжгалузевий характер, що включає норми Конституції України, норми земельного, цивільного, адміністративного, фінансового, аграрного, екологічного, банківського, страхового, податкового, кримінального та інших видів законодавства. Натомість цивільне, адміністративне і кримінальне право (законодавство) є так званими галузями "першого рівня", похідними від яких є: фінансове, податкове, трудове, земельне та усі інші галузі права та відповідне їм законодавство. Вважаємо, що з'ясування співвідношення адміністративних та інших правовідносин, що виникають з приводу земельної ділянки, дозволить уточнити соціальну природу, призначення та особливості кожного з них окремо, а головне – компетентно та законно вирішити спори, які виникають у сфері земельних відносин, застосовуючи лише норми відповідного галузевого законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Королев С. В. Компаративистика публичного права / С. В. Королев. – М. : Телер, 1998. – 48 с.
2. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 496 с.
3. Земельний кодекс України // ВВР України. – 2002. - № 3-4. – Ст. 27.
4. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Пейчев К. П. Правове регулювання відчуження земельних ділянок: дис... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.06 / Пейчев Костянтин Прокофійович. – Х., 2004. – 185 с.
6. Цивільний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.
7. Шульга А. М. Кримінально-правова охорона земель від забруднення або псування: дис... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.08 / Шульга Андрій Михайлович. – Х., 2004. – 207 с.
8. Кримінальний кодекс України // ВВР України. – 2001. – № 25-26. – Ст.131.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: У двох томах / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во “Юридична думка”, 2004– . – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
10. Козырь О. М. Правовые вопросы охраны окружающей среды от загрязнения ядохимикатами / О. М. Козырь. – М. : Изд-во МГУ, 1989. – 84 с.
11. Бребан Г. Французское административное право / Г. Бребан. – М.: “Статут”, 1998. – 231 с.
12. Андрейцев В. І. Екологічне право: Курс лекцій у схемах: Загальна частина : навчальний посібник / В. І. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
13. Снідевич О. Проблемні питання розмежування компетенції судів щодо розгляду земельних спорів, стороною в яких є органи державної влади та місцевого самоврядування / О. Снідевич [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.urcenter.com.ua/ru/practice/st3.doc>.

Ейдельберг М. М. Розмежування правових відносин, які виникають з приводу володіння земельною ділянкою / М. М. Ейдельберг // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 704–709 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09emmvzd.pdf>

Аналізуються проблеми розмежування правовідносин, що виникають з приводу земельної ділянки, визначається місце та особливості поміж них адміністративно-правових відносин. Дається характеристика правовому регулюванню суспільних відносин, які виникають з приводу земельної ділянки.

Эйдельберг М.М. Разграничение правовых отношений, возникающих по поводу владения земельным участком

Анализируются проблемы разграничения правоотношений, которые возникают по поводу земельного участка, определяется место и особенности среди них административно-правовых отношений. Дается характеристика правовому регулированию общественных отношений, которые возникают по поводу земельного участка.

Eydel'berg M.M. Differentiating of Legal Relations, Arising up Concerning a Domain Lot Land

The problems of differentiating of legal relationships which arise up concerning lot land are analyzed in the article, the location and features are determined among them administration-legal relations. Description is given to the law adjusting of public relations which arise up concerning lot land.