

Розділ 2

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.41

В. М. Адам

ЗАКОН ЯК ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОМІРНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Досліджено Закон – гарант забезпечення правомірності – як основний із нормативно-правових актів у сфері земельних правовідносин. Проаналізовано поняття «нормативно-правовий акт», «закон», «земельне законодавство»; дійсний стан і перспективи подальшого розвитку останнього. Осмислено галузевий рівень проблеми, а саме: використання й охорону земельних ресурсів, а також контролю за цією діяльністю з боку органів державного управління та громадськості крізь призму закону.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, закон, земельне законодавство, земельні правовідносини, використання земельних ресурсів, охорона земельних ресурсів, контроль за використанням й охороною земельних ресурсів.*

Постановка проблеми. Земельні правовідносини повсякчас були об'єктом підвищеного наукового інтересу, зокрема, як особлива підгалузь цивільного, господарського права. Інститут земельного права – специфічний, пролягає на межі публічного та приватного, компілює підгалузі аграрного, екологічного, водного, морського, повітряного, лісового права тощо.

Забезпечити правомірність використання та охорони земельних ресурсів, а також ефективний контроль за земельними правовідносинами, надзвичайно складно. З огляду на значну майнову цінність, об'єкти земельного права неодноразово зазнають неправомірних дій та опиняються у центрі корупційних схем зі сторони осіб публічного та приватного права. Саме тому забезпечення та гарантування принципу правомірності у сфері земельних правовідносин – заপুরка націо-

нальної, економічної та екологічної безпеки держави. А втілити це все на практиці можливо лише засобами точної й неухильної реалізації позитивного права, головним джерелом якого постає нормативно-правовий акт, а саме – закон.

Стан дослідження. Теоретичні й методологічні аспекти правомірності у сфері земельних правовідносин в Україні досліджували багато вчених, серед яких: Г. Балюк, Д. Бамбіндра, В. Боклаг, А. Бейкун, Ю. Вовк, О. Вівчаренко, В. Гуревський, Д. Добряк, Л. Новаковський, А. Сидор, А. Третяк, А. Шевченко та багато інших, і, попри все, тому цю важко назвати розкритою повною мірою.

З огляду на зазначене, детальніше розкриття та доповнення сфери знань про закон як основний засіб забезпечення правомірності у сфері використання й охорони, а також контролю за земельними ресурсами, є основною **метою** нашого дослідження.

Виклад основних положень. Основний Закон уперше за всю історію нашої держави визнав землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, а земля відповідно до Конституції є основною матеріальною і фінансовою базою розвитку суспільства.

Грунтовний аналіз Земельного кодексу свідчить, що він характеризує новий етап у розвитку земельного законодавства України, закріплює принципово нові підходи до регулювання земельних відносин, містить положення, які є новими для сучасного етапу становлення ринкової системи в Україні, а також створює необхідну юридичну основу для розвитку ринку земель на рівні стандартів і вимог країн Європейського Союзу.

За відносно недовгий строк в Україні створено земельне законодавство, відповідно до якого відбувається реформування земельних відносин. З метою розвитку положень нового Земельного кодексу прийнято понад 50 законодавчих й інших нормативно-правових актів, які регулюють земельні відносини і є основними для формування ринку земель. Головними серед них є закони: «Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про особисте селянське господарство», «Про фермерське господарство», «Про оренду земель», «Про державну експертизу землевпорядної документації» та «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» [1, с.12].

У теорії держави і права законодавство розглядається як сукупність законів й інших правових актів держави, що забезпечують правове регулювання суспільних відносин на її території і залежно від своєї юридичної сили утворюють певну ієрархічну систему, яку об'єднує

Конституція держави. Первинним компонентом, початковим елементом земельного законодавства є нормативно-правовий акт, що охоплює певні земельно-правові норми.

Земельне законодавство не тотожне поняттю земельного права, вони співвідносяться одне з одним як форма і зміст. Земельне законодавство не можна вважати простою оболонкою правового змісту. Діалектика їх співвідношення полягає в тому, що земельне законодавство виступає формою самого існування земельно-правових норм, засобом їх організації, що надає нормам визначеності і об'єктивності.

Обов'язкова ознака земельного законодавства – наявність основного, стержневого акта, що визначає зміст і форму інших земельно-правових актів, визначає їх взаємозв'язок і взаємозалежність, обумовлює єдність земельного законодавства. Завдання Земельного кодексу України як систематизуючого акта полягає у встановленні висхідних принципів положень правового регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення земельних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на земельний фонд, збереження родючості ґрунтів, ландшафтів й інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

Як зазначає О. Погрібний, нормативно-правові акти органів державної влади чи місцевого самоврядування містять загальнообов'язкові вимоги, норми, правила, що регулюють економічні й екологічні суспільні відносини у галузі використання та охорони земель, розраховані на багаторазове застосування і є засобом встановлення нових чи зміни або скасування раніше прийнятих земельно-правових норм. Вони є формою вираження і закріплення земельної політики держави як важливого чинника, що впливає на формування і розвиток юридичних інститутів у сфері правового регулювання земельних відносин [2, с. 250].

Земельне законодавство відповідно до його вузького розуміння це лише закони й інші законодавчі акти (постанови), що приймаються Парламентом. Підзаконні нормативно-правові акти до складу земельного законодавства не входять. Такою є необхідна теоретична база верховенства будь-якого закону.

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що одним із наслідків вузького тлумачення поняття «земельне законодавство» є підвищення його ефективності, водночас відсутність чіткого, нормативно закріпленого визначення поняття «земельне законодавство» створює проблеми в правотворчій і правозастосовній діяльності і систематизації земельних нормативно-правових актів [3, с. 410].

Розбудовуючи Україну як демократичну правову державу, необхідно взяти за принцип підвищення ролі закону. Для цього необхідно відносити до земельного законодавства лише ті акти, які є законодавчими за своєю суттю, тобто були прийняті єдиним органом законодавчої влади – Верховною Радою України.

Дізнавшись, що становить закон як основа законодавства у сфері земельних правовідносин, розгляньмо тему їх окремих видів, а саме – використання й охорони земельних ресурсів, а також контролю у цій сфері.

Усі землі в межах державних кордонів України, незалежно від форм власності, видів господарювання і цільового використання, становлять єдиний земельний фонд України.

Наша держава має могутній природно-ресурсний потенціал. Земельний фонд України становить 5,7% території Європи. В разі цього на загальноєвропейському фоні його вирізняє важливість сільськогосподарських угідь, особливо ріллі, що пов'язано з високою природною якістю українських земель, завдяки в їхньому складі чорноземів. Так, сільськогосподарські угіддя України становлять 18,9% загальноєвропейських, а рілля – відповідно 26,9%. Відносно території нашої країни сільськогосподарські угіддя займають 41,84 млн. га, або 69,3% території, разом 33,19 млн га ріллі (55%), 7,03 млн га природних кормових угідь сіножатей і пасовищ (12,6%) [1, с. 18].

На жаль, доводиться констатувати, що ефективність використання земель в Україні значно нижча, ніж у середньому в Європі. Головними причинами низької віддачі земельного потенціалу в Україні є тривале безгосподарне ставлення до землі, помилкова стратегія максимального залучення земель до обробітку, недосконалі техніка і технологія обробітку землі та виробництва сільськогосподарської продукції, не виважена цінова політика, недодержання науково обґрунтованих систем ведення землеробства, зокрема внесення недостатньої кількості органічних добрив, низький науково-технічний рівень проектування, будівництва й експлуатації меліоративних систем, недосконала система використання і внесення мінеральних добрив і невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних й інших заходів [1, с. 17].

Розвиток різних форм власності та господарювання на землі без суворого і надійного державного екологічного та митного контролю за ввезенням небезпечних відходів, брак відповідної законодавчої бази призвели до споживацького ставлення до землі. Використання у великій кількості мінеральних добрив, пестицидів й інших хімічних препаратів, разом промислове і радіаційне забруднення може ще більше

ускладнити екологічну ситуацію в Україні, знизити відтворювальну здатність біосфери й екологічну стійкість агроландшафтів.

З огляду на цю ситуацію, держава планує вжити певні заходи щодо збалансування використання і відновлення земельних ресурсів.

Державну політику використання земель визначає система правових, організаційних, економічних й інших заходів, що мають природоохоронний, ресурсозберігаючий і відтворювальний характер. Зокрема проводиться інвентаризація земель, закріплених за населеними пунктами, промисловими підприємствами, підприємствами, установами та організаціями транспорту, зв'язку, оборони, лісового фонду, інших земель. Виявляються площі, що їх використовують нерационально, або не за цільовим призначенням; визначають землі, що належать до загальнодержавної і комунальної власності; резервуються землі для науково-дослідних робіт і спеціалізованого сільськогосподарського виробництва, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення; створюється державний реабілітаційний фонд земель з угідь, що потребують ужиття заходів для відновлення їхньої родючості; здійснюється кадастрова оцінка земель, розробляється науково-методична і нормативна документація з визначення базових цін на землю; створюється державна система управління якістю земельних ресурсів і визначається її місце в органах державного управління, а також визначаються принципи розмежування обов'язків держави, землевласників і землекористувачів щодо охорони земельних ресурсів; упроваджується ґрунтозахисна система землеробства; розробляються проекти землеустрою з контурно-меліоративною організацією територій, відповідно до яких проводяться роботи щодо створення захисних лісових насаджень, будівництва протиерозійних гідротехнічних споруд і забезпечується їх необхідна експлуатація [1, с. 12].

Що стосується державного управління у сфері земельних відносин, то найпоширенішим із її видів є контроль.

Залежно від об'єкта, суб'єкта та просторово-територіальної поширеності в цій сфері розрізняють три види контролю за використанням й охороною земель: державний, самоврядний та громадський.

Так, О. Сушинський зазначає, що державний контроль – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею відповідними засобами та способами специфічного контрольно-владного впливу держави на стан суспільних відносин [4, с. 267].

Державний контроль ґрунтується на чітких конституційних засадах, функціонує на основі встановлених норм права і завжди тягне за собою певні юридичні наслідки. Це говорить про те, що в основі його виникнення і в процесі здійснення виявляється його права субстанція.

Державний контроль характеризується низкою ознак: насамперед, державний контроль провадиться уповноваженими органами влади; затверджується в нормах, що визначають функції і правомочність контролюючих суб'єктів, держава наділяє контролюючих суб'єктів повноважними у здійсненні конкретних дій; закріплює повноваження контролюючих суб'єктів у відповідних нормативно-правових актах.

Отже, на здійснення державного контролю за використанням й охороною земель уповноважено багато органів. Практично кожен із них має відповідні структурні підрозділи.

Державний контроль за використанням й охороною земель виконують уповноважені органи виконавчої влади по земельних ресурсах, а за дотриманням вимог законодавства про охорону земель – спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів.

Чинне законодавство України розрізняє такі методи здійснення державного контролю за використанням й охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель і моніторингу ґрунтів:

- 1) проведення перевірок;
- 2) розгляд звернень юридичних і фізичних осіб;
- 3) участь у роботі комісій в разі прийняття в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд й інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів і забезпечення охорони земель;
- 4) розгляд документації із землеустрою, пов'язаної з використанням й охороною земель;
- 5) проведення моніторингу ґрунтів й агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення [5].

Самоврядний контроль за використанням й охороною земель провадиться сільськими, селищними, міськими, районними й обласними радами.

Громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади по земельних ресурсах [6, с. 43].

Саме завдяки державному, а також самоврядному та громадському контролю за використанням та охороною земель здійснюється моніторинг виконання положень чинного законодавства, забезпечується попередження земельних правопорушень, виявляються відхилення

від норм чинного законодавства в разі використання земельних ділянок громадянами та юридичними особами, а також надаються вказівки щодо усунення земельних правопорушень та в разі необхідності ухвалюються рішення щодо притягнення осіб, які допускають зазначенні порушення, до юридичної відповідальності [7, с. 106].

Висновки. Правовий режим використання й охорони земельних ресурсів, як особливий вид земельних правовідносин, повинен провадитися відповідно до чіткого й неухильного дотримання нормативно-правових актів земельного законодавства. Головним є закон, оскільки він є джерелом права, що видається вищим законодавчим органом – Верховною Радою України.

З метою забезпечення режиму правомірності у зазначеній сфері є низка органів держави та місцевого самоврядування, а також громадських організацій та об'єднань громадян, завданням яких є контроль за використанням і охороною земельних ресурсів, щоб уникнути неправомірних дій та зловживань. Діяльність останніх також чітко регламентована земельному законодавству, що не тотожне поняттю земельного права, а є його сутністю, внутрішнім змістом.

1. Шевченко А. Контроль у сфері державного управління земельними ресурсами / А. Шевченко. – Суми: СДУ, 2014. – 23 с.

2. Погрібний О. Джерела земельного права та земельні правовідносин // Земельне право України: підручник / О. Погрібний; за ред. О. Погрібного та І. І. Каракаша. – Вид. 2, перероб. і доп. – К.: Істина, 2009. – 410 с.

3. Сидор В. Поняття земельного законодавства України / В. Д. Сидор // Держава і право. – 2011. – № 51. – 768 с.

4. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія / О. Сушинський. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

5. Вівчаренко О. Окремі аспекти контролю за використанням та охороною земель в Україні / О. Вівчаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/16917/%CE>

6. Зінченко Т. Сучасний стан використання земельних ресурсів агломерацій / Т. Зінченко // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21. – 367 с.

7. Болаг В. Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні / В. Болаг // Право та державне управління. – Запоріжжя: КПУ, 2010. – 136 с.

Адам В. М. Закон как основа обеспечения правомерности в сфере земельных правоотношений

Исследуется закон – гарант обеспечения правомерности – как первостепенный из нормативно-правовых актов в сфере земельных правоотношений.

Проанализированы понятия «нормативно-правовой акт», «закон», «земельное законодательство»; раскрыты действительное состояние и перспективы дальнейшего развития последнего. Осмысливается отраслевой уровень проблемы, а именно: использование и охрана земельных ресурсов, а также контроль за этой деятельностью со стороны органов государственного управления и общественности сквозь призму закона.

Ключевые слова: *нормативно-правовой акт, закон, земельное законодательство, земельные правоотношения, использование земельных ресурсов, охрана земельных ресурсов, контроль за использованием и охраной земельных ресурсов.*

Adam V. M. The law as the basis of ensuring legitimacy in the field of land legal relations

The article deals with the study of the law that is the guarantee of providing legitimacy and the basic normative and legal act in the field of land legal relations.

The author carries out the theoretical and legal analysis of the concept of «normative and legal act», «law», «agrarian legislation»; examines the current state and prospects of the further development of the latter; investigates the branch level of the problem: the use and protection of land resources, as well as the control over this activity by public administration bodies and the public in the light of the law. Land legal relations always were the object of the increased scientific interest as a special subsector of civil, economic law. The institution of agrarian law is specific; it lies on the boundary of public and private law, compiles agricultural, ecological, water, maritime, air, forest law, etc. It is extremely difficult to ensure the legitimacy of the use and protection of land resources, as well as the effective control of land legal relations. Taking into consideration the significant property value, the objects of agrarian law are repeatedly subjected to wrong acts and they find themselves in the center of corruption schemes of public and private law parties. That is why the provision and guarantee of the principle of legitimacy in the field of land legal relations is the key to the national, economic and environmental security of the State. And it is possible to realize this by means of precise and steady implementation of positive law, the main source of which is the normative and legal act, namely – the law. The legal regime of the use and protection of land resources as a special kind of land legal relations should be carried out in accordance with a clear and strict compliance with the normative and legal acts of the agrarian legislation. The main role is given to the law, because it is a source of law issued by the highest legislative body – the Verkhovna Rada of Ukraine.

In order to ensure the legitimacy in this area there are a number of state bodies and local self-government bodies, as well as social organizations and associations of citizens; their task is to control the use and protection of land resources in order to avoid wrong acts and abuse. The activity of such organizations is regulated by the agrarian legislation, which is not identical to the concept of agrarian law, and it is its essence, an internal content.

Key words: *normative and legal act, law, agrarian legislation, land legal relations, use of land resources, protection of land resources, control over the use and protection of land resources.*

Стаття надійшла 29 листопада 2016 р.