

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

ЧЕРЕУЧУК *Анатолій Анатолійович* - ад'юнкт Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 351.741(477)

Приведен и обоснован перечень принципов административно-правового регулирования земельных отношений в Украине. Указано на положительные результаты при условии их применения на практике. Определены способы реализации данных принципов непосредственно в процессе административно-правового регулирования.

Ключові слова: земельні відносини, принципи, адміністративно-правове регулювання.

Питання адміністративно-правового регулювання використання та охорони земель в Україні є однією з важливих функцій державного впливу у сферу земельних відносин, адже визначає перспективи раціонального землекористування і становить діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, яка полягає у розробленні та впровадженні перспективних програм використання й охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій України.

На нашу думку, адміністративно-правове регулювання земельних відносин може бути успішним лише за умови, що воно починається з дослідження питань, пов'язаних з принципами регулювання земельних відносин. Ці питання є складовим елементом земельного законодавства, що складають основу земельної політики

України і є нормами, що мають значення, перш за все, для правотворчості при проведенні земельної реформи і вдосконалення земельного законодавства. Принципи земельного законодавства можуть служити підґрунтям для формування принципів земельного права, а також стати правовими нормами у вигляді юридичних дозволів, заборон, розпоряджень і норм-принципів, якщо вони будуть закріплені в нормативно-правових актах земельного законодавства України.

Метою дослідження вважаємо визначення та обґрунтування переліку вихідних основоположних вимог спеціального характеру, якими керуються суб'єкти управління в процесі адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні.

Вивченню принципів земельного права і законодавства України присвячувались роботи таких вчених-правознавців у галузі адміністративного, земельного, аграрного та екологічного права, як Авер'янова В.Б., Бандурки О.М., Битяка Ю.П., Колпакова В.К., Комзюка А.Т., Коренєва О.П., Мірошніченко О.С., Погрібного О.О., Семчика В.І., Стеценка С.Г., Ю.С.Шемшученка, М.В.Шульги, В.З.Янчука та ін. Попри це, можна вказувати на відсутність спеціальних підходів, які б визначали основоположні концептуальні засади функціонування системи адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні.

Для сучасної правової доктрини і юридичної практики актуальними є проблеми

співвідношення та взаємодії принципів приватного і публічного права в регулюванні земельних відносин. Здійснення права власності та інших прав на землю не виключає обов'язкового публічно-правового регулювання земельних відносин у поєднанні з нормами приватного права.

У чинному земельному законодавстві переважають норми, які дозволяють державним органам, органам місцевого самоврядування припиняти право власності на землю на основі суб'єктивних, а не нормативно визначених, оціночних понять, які вживаються у Земельному кодексі, суб'єктивно встановлювати заборони, штучні перешкоди приватизації земель громадянами, примусово вилучати приватизовані земельні ділянки в одних осіб для передачі цих ділянок іншим особам, вчинювати інші дії, які зачіпають інтереси приватних власників землі. Водночас, у земельному законодавстві, у законі про місцеве самоврядування містяться норми, які не дозволяють ефективно і швидко вирішити конкретні земельні питання на національному рівні з метою задоволення суспільних чи державних потреб та інтересів [1].

Застосування норм та методів публічного права до регулювання земельних відносин не перетворює останні в адміністративні, конституційні чи інші правовідносини. В адміністративно-правовій науці земельні відносини не ототожнюються з управлінськими [2, с. 50].

Носік В.В. стверджує, що земельні відносини за своїм змістом є земельними, які можуть органічно поєднуватися з майновими, господарськими, фінансовими, адміністративними тощо, оскільки земля є самотійним, особливим, неповторним об'єктом у структурі правовідносин і виконує лише їй об'єктивно притаманні функції [3].

Так, Дозорцев В. А. стверджує, що в сучасних умовах земельні відносини розпались на регульовані цивільним і адміністративним правом [4, с.26].

На думку В.Ф. Погорілка, і ми підтримуємо цю позицію, для ефективного регулювання земельних відносин недостатньо буде використання також лише одних принципів і методів конституційного чи

адміністративного права, оскільки специфіка землі як об'єкта правовідносин, особливості реалізації суб'єктивних прав на землю зумовлюють до застосування «дозволу і заборони, позитивних зобов'язань і регламентування структури, імперативних приписів і рекомендацій» [5, с.17], підпорядкування і делегування у сукупності з такими галузевими методами земельного права, як визначення цільового призначення земельної ділянки, нормування, погодження, утримання від певних дій, відведення земельної ділянки в натурі, експертна, нормативна грошова оцінка земельних ділянок, а також, у разі потреби, і з методами цивільного права - рівності і автономії учасників земельних відносин.

Коллектив науковців [6, с.36] висловлює думку про те, що лише у поєднанні приватно-правового і публічно-правового регулювання земельних відносин можна створити цілісну систему гарантій реалізації права власності на землю, оскільки науково-теоретичний поділ системи права на галузі є досить умовним і необхідним для пізнання суті такого явища, як право.

Отже, відштовхуючись від останньої думки науковців, вважаємо, що принципи правового регулювання зумовлюють єдність спрямованості правового регулювання, окреслюють визначальні, притаманні їй характерні риси його змісту при упорядкуванні суспільних відносин.

Такі основні принципи правового регулювання, як верховенство права, законність гуманізм, науковість та професіоналізм, планування, оперативність, є необхідною правовою основою для упорядкування нормативного матеріалу, мають важливе значення при подоланні прогалин правового регулювання, є системоутворюючим чинником [7].

На нашу думку, важливо розглядати принципи правового регулювання земельних відносин з урахуванням як єдності, так і особливостей правового регулювання існуючих в юридичній науці загальних уявлень про об'єктивне і суб'єктивне в різних галузях права.

Визначаючи напрями правового регулювання в цілому, в юридичній науці по-

чинають з загальноправових принципів (конституційні норми-принципи), які водночас встановлюють начала правотворчості і правозастосування, окреслюють засади побудови відповідних механізмів адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. Саме з цим треба пов'язувати універсальне, загальногалузеве їх значення.

У юридичній літературі слушно наголошувалося, що за допомогою принципів фіксується стан суспільних відносин, у той час як конкретні конституційні норми встановлюють рамки (межі) поведінки, діяльності, права і обов'язки суб'єктів [8, с.54].

На думку В.І. Семчик, до конституційних принципів земельного права і законодавства належать: принцип вищої юридичної сили Конституції України; принцип відповідності законів та інших нормативно-правових актів Конституції України; принцип прямої дії норм Конституції України; принцип звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина; принцип визнання людини, її життя і здоров'я, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю; принцип, що закріплює обов'язок держави забезпечувати права і свободи людини; принцип, що визначає землі об'єктом права власності Українського народу [9, с.36].

В.В. Носік зазначає, що одним з основних завдань земельного законодавства має стати розробка основних принципів публічного регулювання земельних відносин з метою забезпечення балансу інтересів громадян, юридичних осіб, територіальних громад, держави і народу [10].

Земельне законодавство базується на принципі пріоритету вимог екологічної безпеки. Його сутність полягає в тому, що при правовому регулюванні використання земель законодавець виходить із необхідності їх правової охорони як елементу екологічної безпеки. При цьому використання значної частини земель безпосередньо поставлено в залежність від забезпечення екологічної безпеки. Щодо земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного призначення встановлений правовий режим, який забезпечує їх особливу охорону.

Реалізація цього принципу шляхом впровадження екологічних вимог в земельно-правові норми дозволяє забезпечити здійснення комплексу заходів з охорони земель від шкідливих процесів, недопущення розміщення, будівництва, експлуатації об'єктів, що негативно впливають на стан земель та які призводять до забруднення її хімічними, радіоактивними, бактеріальними та іншими шкідливими речовинами [11]. Система спеціальних принципів структурно побудована за схемою земельного законодавства. До спеціальних принципів земельного законодавства належать: принцип екологічного благополуччя навколишнього середовища в процесі використання земель; пріоритет інтересів українського народу як суб'єкта права власності на землю; цільове і раціональне використання земель; державний контроль за використанням та охороною земель; нормативне встановлення правового режиму земель відповідних категорій; пріоритетність земель сільськогосподарського призначення порівняно з іншими землями; реальність і гарантування прав суб'єктів прав на землю.

Третяк А. М. визначає наступні принципи державного регулювання ринку землі:

1) принцип реалізації загальнодержавних інтересів. Він полягає у тому, щоб спрямувати земельні ресурси до тих власників, які через свої інвестиції забезпечать їх раціональне та ефективне використання. З огляду на цей принцип, ринок сільськогосподарських земель повинен сприяти забезпеченню відтворювальних процесів в економіці держави, що є особливо актуальним для виходу країни з економічної кризи;

2) принцип єдності державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення. Він означає єдність правової бази, методів та форм державного регулювання, концентрацію регулювальних і контролюючих функцій у спеціальному державному органі. З цією метою потрібно створити спеціальну Державну комісію з ринку землі. У межах своїх повноважень державне регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення мають здійснювати Міністерство фінансів,

Національний банк, Державне агентство земельних ресурсів України та інші державні органи України;

3) принцип послідовності державного регулювання. Суть цього принципу полягає у послідовності та виваженості державної політики стосовно ринку сільськогосподарських земель із врахуванням тенденцій у розвитку земельних відносин, дотримання обраної моделі розвитку ринку землі, які не суперечать законодавчо-нормативній базі [12].

Серед принципів адміністративно-правового регулювання земельних відносин можна назвати наступні.

По-перше, принцип пріоритетності полягає в тому, що в умовах недостатності бюджетного фінансування, необхідно робити вибір між напрямками використання наявного обсягу коштів та управлінського ресурсу. Тому держава має визначитися, яка сфера земельних відносин потребує найбільшої підтримки на даний момент, також встановивши, який рівень перспективності має обраний напрям.

По-друге, принцип інноваційної спрямованості земельних відносин має виявлятися, насамперед, у стимулюванні розвитку наукових досліджень у цій сфері. Розробка та запровадження належних прийомів та засобів регулювання земельних відносин має стати одним із найважливіших елементів у державній політиці.

По-третє, принцип економічного та нормативно-правового протекціонізму вітчизняного аграрного виробництва повинен реалізовуватися в політиці держави, направленої на захист власного виробництва. Нами зазначено дві форми такої підтримки, адже задля ефективного стимулювання вітчизняного виробництва в цій сфері потрібно робити наголос на створенні економічних переваг для українського продовольства, що давали б можливість нарощувати продажі і на внутрішньому, і на зовнішньому ринках.

По-четверте, забезпечення принципу прибутковості земельних відносин, наприклад, у сфері сільського господарства, надасть основний стимул для його розвитку в Україні. Дотримання згадано-

го принципу становить невід'ємний елемент всього процесу ведення сільського господарства, адже навіть якщо врахувати відсутність витрат на дорогі добрива та цілий перелік хімікатів, то все ж відіграє свою роль неодмінне зниження родючості землі внаслідок припинення інтенсивного господарювання, а також додаткові витрати на сертифікацію, необхідність додаткових інвестицій, що дозволятимуть підтримувати необхідні вимоги до виробництва на землі сільськогосподарської продукції.

По-п'яте, принцип концептуального підходу до розвитку новітніх напрямків земельних відносин, що повинен базуватися на прийнятті основоположного документа, який би закладав головні напрямки державної політики у сфері розвитку земельних відносин, яким би керувалася як держава, так і приватні структури у виборі своєї подальшої діяльності.

По-шосте, принцип концентрації державно-владних повноважень дозволить не розпорошувати функції управління у сфері земельних відносин. Адже для якісного здійснення владних повноважень державному органу необхідно мати певну обумовлену свободу дій, яка дозволяла б йому повною мірою використати весь потенціал розвитку об'єкту управління.

Таким чином, проаналізовані принципи адміністративно-правового регулювання земельних відносин повинні реалізуватися у нормативно-правових актах, які б конкретизували їх зміст та надавали можливість реалізувати їх на практиці, а також у процесі управління земельними відносинами. Це позитивно вплине як на якість регулювання, так і на його результативність.

Література

1. Офіційні повідомлення // Землевпорядний вісник. – 1999. – №1. – С. 44.
2. Колпаков В. А. Адміністративне право України: [підручник] / В. А. Колпаков. – К. : Вентурі, 1999. – 580 с.
3. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: [монографія] / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 456 с.
4. Дозорцев В. А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской

АНОТАЦІЯ

Наведений та обґрунтований перелік принципів адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. Вказано на позитивні результати за умови їх застосування на практиці. Визначено способи реалізації даних принципів безпосередньо в процесі адміністративно-правового регулювання.

SUMMARY

Presented and substantiated list of principles of administrative and legal regulation of land relations in Ukraine. Specified on benefits only their application in practice. Defined ways to implement these principles to the process of administrative regulations.

скої Федерации при переходе к рыночной экономике / В. А. Дозорцев // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 20-32.

5. Конституційне право України / [За ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Істина, 1999. – 379 с.

6. Скакун О. Ф., Пушкін О. А. Правова система України: час нових звершень / О. Ф. Скакун, О. А. Пушкін // Правова система України: Теорія і практика. – К. : Вентурі, 1993. – 445 с.

7. Демків Р. Розвиток принципів правового регулювання в умовах розбудови правової держави / Р. Демків // Юридична Україна. – 2004. – №2., с. 22.

8. Морозова Л. Конституционное регулирование в СССР / Л. Морозова. – М.: Юрид. лит., 1985. – 218с.

9. Семчик В.І. // Земельне право України: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.І.Семчик, П.Ф.Кулинич,

М.В.Шульга. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2006. – 400 с.

10. Носік В.В. Конституційні засади реалізації права власності на землю в Україні / В.В. Носік // Актуальні проблеми приватизації та оцінки земель. Збірник наукових праць / [під ред. Б.А.Семененка]. – Суми: ВВП «Мрія». – 1999., 12с.

11. Сачовський І.М. Новий земельний кодекс як важливий етап на шляху вдосконалення аграрних відносин в економіці України / І.М. Сачовський // Вісник Прикарпатського університету. Економіка. – 2007. – Вип. 8., 93–94с.

12. Третяк А. М. Принципи формування державної земельної політики щодо зміни пріоритетів земельної реформи / А. М. Третяк // Екологічні, економічні та технологічні аспекти використання земельних ресурсів [Текст] : матер. міжнар. наук. практ. фор. (19–21 вересня 2007 р.). Львів : Львів. держ. агроуніверситет, 2007. – С. 176–179.