

## ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

**І.Б. МАЧУСЬКА, здобувач,  
Національний університет  
біоресурсів і природокористування України**

*Проведено дослідження проблемних питань, пов'язаних із адміністративно-правовим режимом земельних ресурсів. Розглянуто поняття «правовий режим земельних ресурсів», «адміністративно-правовий режим земельних ресурсів». Сформульовано визначення правового режиму земельних ресурсів та адміністративно-правового режиму земельних ресурсів.*

***Земельні ресурси, публічне управління земельними ресурсами, правовий режим земельних ресурсів, адміністративно-правовий режим земельних ресурсів.***

У період проведення земельної реформи особливої актуальності набуває удосконалення інституту публічного управління земельними ресурсами. Особливість публічного управління земельними ресурсами багато у чому залежить від встановлення адміністративно-правового та правового режимів земельних ресурсів.

Дослідженню понять адміністративно-правового та правового режимів земельних ресурсів приділи значну увагу представники різних галузей права, зокрема: В.І. Андрейцев, В.І. Курило, Т.П. Мінка, А.М. Мірошніченко, В.І. Семчик, О.П. Світличний, С.В. Слюсаренко, М.В. Шульга та ін. Однак питання публічного управління правового режиму земель, необхідність застосування для кожної категорії земель окремого правового режиму і законодавчого його визначення є недостатньо висвітленими у науковій літературі, а тому існує нагальна потреба у подальшому вивченні цієї проблематики.

**Метою** цієї статті є дослідження проблемних питань, пов'язаних із адміністративно-правовим режимом земельних ресурсів.

Незважаючи на застосування поняття «правовий режим земельних ресурсів» у ч. 2. ст. 18 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ), законодавчого визначення цього поняття не має. Дослідження цього поняття буде сприяти подальшому розвитку інституту управління земельними ресурсами. Можна погодитись із думкою Т.П. Мінки, що завдяки правовому режиму створюється правова атмосфера, в якій забезпечується динаміка правовідносин, здійснюється трансформація механізму правового впливу на суспільні відносини [1, с. 1].

---

<sup>1</sup> Науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент О.П. Світличний

Необхідно зазначити, що термін «правовий режим земельних ресурсів» розглядається як загальне поняття, оскільки стосується усіх земель України у межах її території, відповідно до ст. 18 ЗКУ. У той же час ч. 2. ст. 18 ЗКУ зазначає, що кожна із дев'яти категорії земель України має особливий правовий режим.

Поняття «правовий режим земельних ресурсів» безпосередньо пов'язано із поділом земель України за цільовим призначенням. Цей факт вказує на необхідність застосування для кожної категорії земель окремого правового режиму і законодавчого його визначення. Правовий режим земель є необхідною вимогою для встановлення певних правил щодо публічного управління земельними ресурсами. Правовий режим земельних ресурсів можна вважати окремим інститутом земельного права, що поєднує відносини, пов'язані з публічним управлінням, державним, самоврядним та громадським контролем за використанням земельних ресурсів.

Характерні ознаки правового режиму земельних ресурсів окремих категорій земель буде залежати від особливостей публічного управління, використання, функцій, які вони виконують. Необхідно зазначити, що поняття «правовий режим земельних ресурсів», здебільшого використовується у законодавстві України щодо визначення земель з особливими умовами використання. У той же час встановлення правового режиму на землях інших категорій, є необхідною умовою здійснення публічного управління і контролю за земельними ресурсами.

Залежно від характеру використання земель України, вони мають різні правові режими, що поділяються на режими загального, особливого і спеціального використання. Поділ правових режимів земельних ресурсів на види, повинен ґрунтуватись на характерних особливостях кожної категорії земель.

Так до земель з «особливим правовим режимом» можна віднести землі, що забруднені внаслідок Чорнобильської катастрофи та землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Забруднення земельних ресурсів Чорнобильської території радіоактивними компонентами (стронцій 90; цезій 137) вимагає застосування особливих умов їх публічного управління і державного контролю. Усунення наслідків радіаційного забруднення буде безпосередньо залежати від встановлення особливого правового режиму земельних ресурсів. Враховуючи той факт, що земельні ресурси Чорнобильської території законодавчо не віднесені ні до однієї із категорій земель України, доцільно віднести їх до окремої категорії земель, а також, доповнити ст.19 ЗКУ пунктом «з» «радіоактивно забруднені землі, внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Також до земель з особливим правовим режимом необхідно віднести землі, що належать до категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики та оборони та іншого призначення. У результаті своєї діяльності підприємства промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики та оборони, негативно впливають на стан земельних ресурсів. Тому встановлення особливого правового режиму є необхідною умовою

публічного управління земельними ресурсами цієї категорії. Крім того законодавчо не визначеним залишається статус земель, що відносяться до категорії «іншого призначення» (ст. 65 ЗКУ). Відсутність положень щодо цього типу земель підкреслюють А.М. Мірошніченко [2, с. 177] і В.І. Андрейцев [3, с. 60].

На нашу думку необхідно внести зміни до ст. 65 ЗКУ, доповнити її ч. 2, у редакції: «до земель «іншого призначення» відносяться землі, що використовуються для зберігання матеріалів, техніки, відходами промисловості». Також особливі умови публічного управління цією категорією земель, потребують встановлення особливого правового режиму їх використання, ознаками якого є: встановлення охоронних зон, необхідність отримання дозволу для зберігання відходів виробництва і небезпечних речовин, застосування заходів щодо поліпшення стану земель (рекультивация, гірничотехнічна та біологічна рекультивация), облік відпрацьованих гірничих виробок.

До земель із спеціальним правовим режимом використання доцільно віднести: землі сільськогосподарського призначення, природо-заповідного фонду, оздоровчого та історико-культурного призначення, лісового і водного фондів. Вищезазначені категорії земель займають особливе місце серед інших категорії земель України. Їх пріоритетне становище, пов'язано із функціями, що вони виконують та наявністю природних об'єктів, які знаходяться на їх території. Так необхідність запровадження правових режимів з особливими умовами щодо земель сільськогосподарського призначення, історико-культурного, природно-заповідного, лісового, водного фондів підкреслюють В.І. Андрейцев [4, с. 20–22], Н.І. Титова [5, с. 66–67], П.Ф. Кулінич [6, с. 45], А.Й. Годованюк [7, с. 235], О.М. Ковтун [8, с. 9], Ю.С. Петлюк [9, с. 8]. Крім того встановлення спеціального правового режиму є необхідною умовою публічного управління землями «іншого природоохоронного призначення», що мають особливу наукову цінність, а саме: землям водно-болотних угідь, що мають міжнародного значення.

Лісові і водні ресурси є найважливішими компонентами природного середовища, тому встановлення спеціального правового режиму буде сприяти удосконаленню управління і контролю за використанням цієї категорії земель. У той же час недостатньо дослідженим залишається питання управління землями лісового фонду, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Стаття 102 ЛКУ вказує на особливості охорони і використання лісів Чорнобильської території. Однак у ст.ст. 28, 29 ЛКУ не зазначені особливості управління лісовими ресурсами Чорнобильської території. Відсутні вони й у Положенні про Державне агентство України з управління зоною відчуження, що затверджене Указом Президента України № 393 від 6 квітня 2011 р. (далі – ДАУЗВ). Відповідно до п. 4 «в» Положення про ДАУЗВ до повноважень ДАУЗВ відноситься лише виконання заходів, пов'язаних із веденням лісгосподарської діяльності, реабілітацією радіаційно-забруднених територій, і не міститься напрямів щодо управління лісовими ресурсами цієї території. Тому необхідно внести доповнення до п. 4 «в» Положення

про ДАУЗВ та ст.ст. 28, 29 ЛКУ положенням «управління землями лісового фонду, забрудненими внаслідок Чорнобильської катастрофи, повинно містити комплекс заходів щодо попередження негативного впливу та публічного контролю за використанням земель лісового фонду».

Оскільки землі житлової і громадської забудови та землі рекреаційного призначення не містять значного переліку умов щодо публічного управління і використання, їх правовий режим доцільно віднести до категорії загального.

Крім поняття «правовий режим земельних ресурсів», особливої актуальності набуває застосування у земельному законодавстві, науковій літературі поняття «адміністративно-правового режиму земельних ресурсів».

На формування адміністративно-правового режиму земельних ресурсів впливають не тільки загальні адміністративно-правові норми, а й специфічні, що виявляються в особливостях порядку виникнення, встановленні прав та обов'язків учасників адміністративно-правових та земельних відносин, застосуванні відповідних санкцій. Особливістю адміністративно-правового режиму земельних ресурсів є застосування імперативного методу, що виражається у здійсненні публічних органів управління земельними ресурсами своїх повноважень, встановлення відповідальності за порушення земельного законодавства. Здійснення цих напрямів неможливо без впливу адміністративно-правових норм на земельні відносини, зокрема адміністративно-правових норм, що регулюють відносини публічного управління земельними ресурсами. Так необхідність застосування владно-управлінського впливу держави на земельні відносини, підкреслює О.П. Світличний [10, с. 140]. Водночас, акцентуючи увагу на адміністративно-правових режимах земельних ресурсів, необхідно відмітити важливість адміністративних послуг (сервісні відносини), що виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних, юридичних осіб до органів державної влади щодо зміни цільового призначення земельної ділянки, надання земельної ділянки кадастрового номеру, видання державного акту на право власності на землю. У зв'язку з цим В.І. Курило вказує на значення адміністративних відносин, у тому числі й адміністративно-сервісних, у сільському господарстві і земельних відносинах [11, с. 4]. О.П. Світличний підкреслює, що отримання якісних адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади, є одним із способів реалізації громадянами конституційних прав у сфері земельних відносин [12, с. 237 ].

Адміністративно-правові норми також встановлюють правила поведінки учасників земельних відносин, містять санкції за проступки у сфері земельних відносин, що пов'язано із застосуванням державними органами засобів впливу на суб'єктів земельних відносин за скоєні ними правопорушення. О.П. Світличний вважає адміністративну відповідальність особливим видом юридичної відповідальності, що є важливою правовою гарантією у сфері охорони і раціонального використання земельних ресурсів [13, с. 204]. На думку С.В. Слюсаренко,

адміністративна відповідальність є одним із дієвих адміністративно-правових засобів у сфері охорони земельних ресурсів [14 , с. 2].

Адміністративно-правовий режим земельних ресурсів повинен встановлюватись враховуючи: мету, умови введення, процедуру введення та скасування режиму, повноваження органів публічного управління у сфері земельних відносин щодо встановлення адміністративно-правового режиму земельних ресурсів, застосування санкцій у зв'язку із порушенням умов адміністративно-правового режиму. Разом із тим адміністративно-правовий режим земельних ресурсів повинен враховувати умови використання, охорони та особливості публічного управління.

Необхідно відмітити, що використання земельних ресурсів не є однаковим, оскільки залежить від стану земель, належності їх до відповідних категорії, мети використання, правового регулювання. Тому адміністративно-правовий режим земельних ресурсів потребує встановлення лише на тих територіях, або торкатись тих категорії земель, що потребують особливих умов використання.

У зв'язку з цим адміністративно-правовий режим необхідно запровадити на землях: що зазнали забруднення в наслідок Чорнобильської катастрофи, об'єктів магістральних трубопроводів, енергетики, оборони. Так С.В. Слюсаренко одним із ефективних засобів охорони земель оборони вважає адміністративно-правову охорону [15, с. 9].

Також адміністративно-правовий режим доцільно встановлювати на землях, що мають особливу цінність, на яких розташовані пам'ятники архітектури, а саме землі: природо-заповідного фонду, оздоровчого, історико-культурного призначення. У той же час адміністративно-правовий режим не обов'язково застосовувати щодо усієї території земель вищезазначених категорії. Адміністративно-правий режим доцільно встановлювати щодо об'єктів, використання яких має специфічні особливості. Так адміністративно-правовий режим може бути встановлений на землях водно-болотних угідь, які мають міжнародного значення, а також щодо використання певних територій заповідного фонду, особливо цінних об'єктів земель історико-культурного призначення, природних ресурсів, що мають лікувальні властивості земель оздоровчого призначення. Встановлення адміністративно-правового режиму є необхідним у випадку настання надзвичайних ситуації природного або техногенного характеру, що загрожують земельним ресурсам. Прикладом можливості встановлення адміністративно-правового режиму є надзвичайна екологічна ситуація на Солотвинському солеруднику, що є унікальним родовищем, гірничавиробка якого використовувалась для лікування цілей.

Земельні ресурси є особливим об'єктом правового регулювання. Публічне управління земельними ресурсами потребує заходів адміністративного впливу з боку держави. Адміністративне регулювання у сфері земельних ресурсів залишається одним із дієвих механізмів впливу на здійснення публічного управління, контролю та використанням

земельних ресурсів. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває дослідження змісту та природи правового та адміністративно-правового режимів земельних ресурсів.

Потребує введення у науковий обіг поняття «правовий режим земельних ресурсів». Необхідно здійснити поділ земельних ресурсів за особливостями правових режимів на: загальний, особливий і спеціальний. Так до категорії загального віднести правові режими земель житлової і громадської забудови, рекреаційного призначення; до категорії особливого правового режиму землі забруднені внаслідок Чорнобильської катастрофи, землі транспорту, зв'язку, енергетики та оборони та іншого призначення; до категорії земель зі спеціальним правовим режимом землі сільськогосподарського, оздоровчого, історико-культурного призначення, лісового і водного фондів.

Також потребує введення у науковий обіг поняття «адміністративно-правового режиму земельних ресурсів». Враховуючи той факт, що адміністративно-правовий режим земельних ресурсів встановлюється лише на землях з особливими умовами використання, необхідно виділити наступні адміністративно-правові режими: земель, що зазнали забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, охоронних об'єктів магістральних трубопроводів, оборони, енергетики. Доцільним є застосування адміністративно-правового режиму земельних ресурсів щодо земель природо-заповідного фонду, оздоровчого, історико-культурного призначення, земельних ресурсів, на яких розташовані особливо цінні природні об'єкти, використання яких має специфічні особливості.

Таким чином, адміністративно-правовий режим земельних ресурсів є встановлений державою особливий порядок публічного управління, контролю за використання земельних ресурсів, застосування санкції, спрямований на забезпечення і реалізацію управління, контролю й охорони земельних ресурсів.

#### **Список літератури:**

1. Мінка Т.П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Тетяна Павлівна Мінка, Дніпропетровський Державний Університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ., 2011. – 36 с.
2. Мірошніченко А.М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. – К. : Правова єдність, 2009. – 496 с.
3. Андрейцев В.І. Суверенній Україні – нову «Земельну Конституцію» (концептуальні підходи до підготовки проекту Кодексу Законів України про землю) / В.І. Андрейцев // Право України. – 1999. – № 9. – С. 58–65.
4. Андрейцев В.І. Земля – основне національне багатство: правові аспекти / В.І. Андрейцев // Конкуренція. – 2003. – № 5. – С. 19–23.
5. Титова Н.І. Землі сільськогосподарського призначення : права громадян України. Науково-навчальний посібник / Н.І. Титова // За ред. докт. юрид. наук, проф. Н.І. Титової. – Львів : ПАІС, 2005. – 368 с.

6. Кулінич П.Ф. Принцип пріоритету земель сільськогосподарського призначення в земельному праві України / П.Ф. Кулінич // Право України. – 2004. – № 8. – С. 45–49.

7. Годованюк А.Й. Правовий режим земель природо заповідного фонду : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Андрій Йосипович Годованюк; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ., 2008. – 19 с.

8. Ковтун О.М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Олена Миколаївна Ковтун; Інститут держави і права ім. Корецького. – Київ., 2008. – 19 с.

9. Петлюк Ю.С. Правовий режим земель оздоровчого призначення : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Юрій Степанович Петлюк ; Національний університет біоресурсів і природокористування України. - Київ., 2009. – 17 с.

10. Світличний О.П. Здійснення та шляхи завершення земельної реформи / О.П. Світличний // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право» / Ред. кол. : Д.О. Мельничук (голова) та ін. – 2011. – Вип. 157. – С. 136–143.

11. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореф. дис... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Володимир Іванович Курило; Національний університет державної податкової служби України. – Ірпінь., 2008. – 55 с.

12. Світличний О.П. Підвищення ефективності надання адміністративних послуг у сфері земельних правовідносин / О.П. Світличний // Науковий вісник національного Університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право» / Ред. кол. Д.О. Мельничук та ін. – 2010. – Вип. 156. – С. 237–244.

13. Світличний О.П. Про розмежування адміністративної відповідальності посадових та службових осіб у сфері земельних відносин / О.П. Світличний // Право України. – 2010. – № 3. – С. 204–209.

14. Слюсаренко С.В. Деякі питання адміністративно-правового регулювання земельних відносин / С.В. Слюсаренко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.

15. Слюсаренко С.В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сергій Вікторович Слюсаренко; НУБіП. – К., 2009. – 16 с.

*Проведенное исследование проблемных вопросов, связанных с административно-правовым режимом земельных ресурсов. Рассмотрены понятие «правовой режим земельных ресурсов», «административно-правовой режим земельных ресурсов». Сформулированы определения правового режима земельных ресурсов и административно-правового режима земельных ресурсов.*

***Земельные ресурсы, публичное управление земельными ресурсами, правовой режим земельных ресурсов, административно-правовой режим земельных ресурсов.***

*Research the problematic issues of administrative-legal regime of land resources. The concepts of «legal regime of land resources» and «administrative-legal regime of land resources». The definitions of legal status of land resources and administrative-legal regime of land resources have been formulated.*

***The land resources, public management of land resources, the legal regime of land resources, the administrative-legal regime of land resources.***