

Т. О. ШАПРАВСЬКИЙ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2018, вип. 55(1), с. 61–68

Правові відносини, які виникають у результаті здійснення заходів з охорони та використання земель, не можуть ефективно функціонувати без участі держави, яка властивими, як правило, лише їй, адміністративно-правовими методами, здатна ефективно регулювати питання використання та охорони найбільш цінного українського ресурсу – землі.

Специфіка землі як цінного ресурсу, просторової бази розміщення виробничих сил, її особливе значення для Українського народу привели до визнання її основним національним багатством на рівні Основного закону [1], що свідчить про виняткову цінність земель та необхідність їх збереження і комплексної законодавчої охорони, у тому числі й адміністративно-правовими засобами.

Загальна площа земель в Україні становить 60,4 млн га, з них 70 % – землі сільськогосподарського призначення, з яких щорічно обробляється понад 32 млн га. Для порівняння, у Польщі сільгоспвиробництво займає – 14 млн га, в Німеччині – 12, у Румунії – 9 млн га. Кількість чорноземів в Україні є найбільшою в світі і складає 28 млн га [2].

Проте, правові відносини, які виникають в результаті здійснення заходів з охорони та використання земель, не можуть ефективно функціонувати без участі держави, яка, властивими лише їй адміністративно-правовими методами, здатна ефективно регулювати питання використання та охорони найбільш цінного українського ресурсу – землі.

Не повною мірою на теоретичному рівні залишаються розробленими деякі аспекти адміністративно-правового регулювання охорони та використання земель в Україні, зокрема поняття адміністративно-правового регулювання охорони земель, його специфічних рис, меж правового регулювання, визначення об'єктів та суб'єктів такого регулювання, класифікація функцій та вироблення наукових підходів до розподілу функцій між суб'єктами охорони. Вирішення поставлених питань надасть змогу пришвидшити розроблення загальнодержавної програми використання та охорони земель, захисту ґрунтів, а також завершити земельну реформу в Україні.

Питання адміністративно-правового регулювання земельних відносин досліджувалися у публікаціях А. М. Мірошниченка, М. В. Шульги, П. Ф. Кулинича, В. В. Носіка, Я. О. Лисенко, Г. І. Балюк, Н. І. Титової, Ю. С. Шемшученка, А. П. Гетьмана, І. І. Каракаша, В. І. Семчика, А. Г. Мартина, Ю. П. Битяка, В. Б. Авер'янова, В. І. Андрейцева та ін. Враховуючи, що питання охорони та використання земель знаходяться на перетині двох галузей права — земельного та адміністративного, на теоретичному рівні не повною мірою розроблено цілісну систему знань про адміністративно-правове регулювання земельних відносин, зокрема питання охорони та використання земель.

Спробуємо, насамперед, визначити поняття та специфіку адміністративно-правового регулювання використання та охорони земель як різновиду правового регулювання, окреслити його характерні риси, межі такого регулювання, його об'єктів та суб'єктів, зміст та стратегічні завдання.

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1]. У наведеній конституційній нормі закладено підвалини адміністративно-правового регулювання охорони та використання земель. З огляду на статус держави, “під особливою охороною” якої перебувають усі землі, і в діяльності якої превалює імперативний метод правового впливу, а також значення землі як основного національного багатства, стає очевидним, що ефективна діяльність з охорони і раціонального використання земель без участі держави з її можливостями застосування примусу за порушення норм законодавства щодо охорони земель, є неможливою. Про це свідчить прийняття численних нормативно-правових актів, спрямованих на вирішення на державному рівні питань охорони та раціонального використання земель в межах території України, зокрема: Земельний кодекс України (Розділ VI “Охорона земель”), Закони України “Про охорону земель”, “Про державний контроль за використанням та охороною земель”, “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про державний земельний кадастр”, “Про екологічну мережу”, “Про пестициди і агрохімікати” та ін.

Разом з тим, будь-яка діяльність, в тому числі і діяльність держави з охорони та використання земель, потребує наукового обґрунтування та планування на загальнодержавному рівні. Що ж собою являє адміністративно-правове регулювання охорони та використання земель в Україні? Чіткої відповіді на це питання ні сучасна юридична наука, ні законодавство, не дають. Проте видове поняття “адміністративно-правове регулювання” слід розкрити з точки зору поняття загального “правове регулювання” та “регулювання” як виду діяльності.

Поняття “регулювання” (від лат. *regulo* — “правило”) згідно із словником української мови розуміється як “впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму і т. ін., забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей; зменшуючи або збільшуючи швидкість, величину і т. ін., досягати потрібної сили, належного ступеня вияву чого-небудь” [3, 1204]. В юридичній літературі термін “**регулювання**” трактується як “упорядкування, налагодження, приведення чогось у відповідність до чогось (з чимось)” [4, 172; 3, 256].

Під **правовим регулюванням** С. С. Алексєєв розуміє “цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів” [5, 219]. І. М. Погрібний вважає, що **правове регулювання** — це “здійснюваний за допомогою системи правових способів і засобів вплив на суспільні відносини з метою їх закріплення, охорони й розвитку у відповідності з суспільними потребами” [6, 11]. В. М. Сирих визначає правове регулювання як “діяльність держави і суспільства, яка здійснюється у процесі підготовки і прийняття норм права, їх реалізації у конкретних відносинах і застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку” [7, 133].

Адміністративно-правове регулювання є різновидом правового, характерною рисою якого є застосування чітко вираженого імперативного методу. Як зазначає Ю. П. Битяк, метод адміністративного права базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин, а це є ознакою так званого імперативного методу регулювання (або методу владних приписів) [8, 27].

Так, В. В. Галуцько та О. М. Єщук, досліджуючи поняття і зміст адміністративно-правового регулювання визначають останнє як “цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави” [9]. На думку В. І. Теремецького, адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований вплив правових норм, що прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [10].

Враховуючи наведене, можна виділити такі характерні ознаки адміністративно-правового регулювання: 1) цілеспрямований вплив на певну групу суспільних відносин, спрямований на досягнення соціально значущого результату; 2) реалізується за допомогою системи адміністративно-правових засобів та правових приписів; 3) має свою мету — спрямоване на впорядкування, закріплення та охорону суспільних відносин; 4) стимулює у суб’єктів належну поведінку, спрямовану на дотримання адміністративно-правових норм під загрозою застосування заходів примусу.

Законодавче визначення поняття “охорона земель” міститься у ст. 1 Закону України “Про охорону земель”, відповідно до якої **охорона земель** — це “система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-куль-

турного призначення” [11]. Об’єктом охорони є всі землі в межах території України, склад яких визначено ст. 18 ЗК України [12].

Слід звернути увагу, що у правовій доктрині не приділено належної уваги визначенню поняття “використання земель”, під яким слід розуміти діяльність з удосконалення розподілу земель відповідно до перспектив розвитку економіки, поліпшення організації території і визначення інших напрямів раціонального використання земель та їх охорони в цілому по державі, регіонах та інших адміністративних утвореннях [13].

Поняття “використання земель” в адміністративно-правовому та земельно-правовому сенсі є далеким від цивільно-правового його розуміння, в основу якого закладено економічний критерій. В земельно-правовому сенсі під поняттям “**використання земель**” розуміють: 1) раціональний розподіл земель між власниками та землекористувачами відповідно до потреб економіки; 2) використання землі відповідно до її цільового призначення; 3) визначення в процесі її господарського освоєння шляхів та напрямів з поліпшення якісного стану земель та здійснення землеохоронних заходів.

Виходячи із вказаних ознак, термін “використання земель” в адміністративному та земельному праві слід розуміти в контексті поняття “охорона земель” і у нерозривному зв’язку з ним.

З наведеного можна зробити висновок, що охорона та використання земель, як напрям діяльності держави, за своєю юридичною природою здійснюється переважно шляхом адміністративно-правового регулювання, для якого характерні певні межі, яке здійснюється уповноваженими суб’єктами із застосування адміністративно-правових засобів по відношенню до об’єкта — земель усіх категорій в межах території України, які становлять земельний фонд.

Ю. П. Битяк зазначає, що межі адміністративно-правового регулювання пов’язані з діяльністю органів виконавчої влади та охоплюють суспільні відносини управлінського характеру, що складаються в цій сфері державної діяльності щодо керівництва економікою, соціальною сферою й культурою, адміністративною діяльністю. В деяких випадках адміністративно-правове регулювання поширюється на внутрішньоорганізаційну діяльність інших державних органів і зовнішньоорганізаційні відносини органів виконавчої влади з громадянами, недержавними формуваннями [8, с. 20].

Із зазначеного випливає, що межі адміністративно-правового регулювання у сфері використання та охорони земель виявляють себе в управлінській діяльності уповноважених суб’єктів владних повноважень, а також стосується організації правовими механізмами раціонального використання земель власниками землі та землекористувачами.

Перелік державних органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання охорони земель, наведено у ст. 5 Закону України “Про охорону земель” [11]. Виходячи з положень Закону України “Про охорону земель” [11], умовно можна виокремити в ньому, найбільш важливі групи повноважень державних органів в галузі охорони та використання земель: 1) “визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель”; 2) розробка, затвердження та реалізація загальнодержавних, регіональних та

місцевих програм щодо використання та охорони земель; 3) “затвердження та участь у реалізації цільових програм, схем та документації із землеустрою з охорони земель”; 4) реалізація державної політики в галузі використання та охорони земель; 5) координація здійснення діяльності у галузі охорони та використання земель; 6) “здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про використання та охорону земель”; 7) “встановлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель”; 8) здійснення заходів з економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону; 9) “організація землеустрою та затвердження документації із землеустрою щодо охорони земель відповідно до закону”; 10) здійснення моніторингу та охорони земель і ґрунтів, забезпечення проведення агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення; 11) “забезпечення здійснення природно сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів зонування земель”; 12) організаційні заходи: а) забезпечення підготовки та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших землеохоронних заходів; б) “здійснення заходів щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, формування екомережі”; 13) стандартизація і нормування: а) “організація розроблення в установленому законом порядку стандартів, норм і правил з охорони та підвищення родючості земель та ґрунтів”; б) “розроблення рекомендацій та заходів щодо забезпечення родючості ґрунтів і застосування агрохімікатів”; 14) інші повноваження згідно з законом.

Як зазначалося, адміністративно-правове регулювання характеризується цілеспрямованим впливом на певну групу суспільних відносин, в даному випадку відносин з охорони та використання земель, за допомогою адміністративно-правових засобів для досягнення мети — впорядкування певних суспільних відносин та їх якісного функціонування.

Адміністративно-правовими засобами, за допомогою яких держава в особі відповідних органів забезпечує охорону та використання земель є:

1. Державна комплексна система спостережень, яка за Законом включає “топографо-геодезичні, картографічні, ґрунтові, агрохімічні, радіологічні та інші обстеження і розвідування стану земель і ґрунтів, їх моніторинг”.

2. “Розробка загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель”. Варто зауважити, що загальнодержавної програми використання та охорони земель на сьогодні не затверджено.

Визначення поняття “державна цільова програма” наведено у ст. 1 Закону України “Про державні цільові програми” [14].

Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р., не відповідає основним вимогам державних цільових програм, визначеним Законом України “Про державні цільові про-

грами”, оскільки лише окреслює проблеми у сфері земельних відносин, проте не пропонує конкретних заходів спрямованих на досягнення мети. Враховуючи викладене, прийняття науково обґрунтованої національної програми використання та охорони земель є вкрай необхідним для визначення загальної концепції охорони та використання земель.

3. Створення екологічної мережі. Поняття екомережі, а також суспільні відносини у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екомережі регулюються спеціальним Законом України “Про екологічну мережу” [15].

4. Згідно з Законом України “Про охорону земель” (ст. 22) [11] система заходів у галузі охорони земель включає “Здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель, яке передбачає: а) поділ земель за цільовим призначенням з урахуванням природних умов, агробіологічних вимог сільськогосподарських культур, розвитку господарської діяльності та пріоритету вимог екологічної безпеки; б) встановлення вимог щодо раціонального використання земель відповідно до району (зони); в) визначення територій, що потребують особливого захисту від антропогенного впливу; г) встановлення у межах окремих зон необхідних видів екологічних обмежень у використанні земель або ґрунтів з урахуванням їх геоморфологічних, природно-кліматичних, ґрунтових, протиерозійних та інших особливостей відповідно до екологічного району”.

5. Економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів, яке передбачає: а) надання податкових і кредитних пільг власникам та землекористувачам, які за власний кошт здійснюють землеохоронні заходи; б) звільнення землевласників та землекористувачів від плати за землю, на земельних ділянках яких здійснюються землеохоронні заходи; в) “компенсування сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих, малопродуктивних, а також техногенно забруднених земель”; г) застосування прискореної амортизації основних фондів землеохоронного і природоохоронного призначення.

6. Стандартизація і нормування, які полягають у “забезпеченні екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом визначення вимог щодо якості земель, родючості ґрунтів і допустимого антропогенного навантаження та господарського освоєння земель” [11].

Таким чином, під адміністративно-правовим регулюванням охорони та використання земель слід розуміти цілеспрямований вплив норм адміністративного права з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів комплексної охорони та раціонального використання земель усіх категорій та форм власності.

Поняття “використання земель” в адміністративному та земельному праві, за визначенням Держгеокадастру [13], слід розуміти як “діяльність з удосконалення розподілу земель відповідно до перспектив розвитку економіки, поліпшення організації території і визначення інших напрямів раціонального використання земель та їх охорони в цілому по державі, регіонах та інших

адміністративних утвореннях”. Інакше кажучи, поняття “використання земель” в адміністративному та земельному праві слід розуміти в контексті і нерозривному зв’язку з поняттям “охорона земель”.

Для системи адміністративно-правового регулювання з охорони та використання земель характерними є власні елементи, це: 1) об’єкт, яким є землі усіх категорій та форм власності в межах території України; 2) суб’єкти — компетентні державні органи, перелік яких встановлений законом; 3) владні повноваження компетентних державних органів в галузі охорони та використання земель, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини; 4) адміністративно-правові засоби, застосовуючи які досягається мета правового регулювання — упорядкування суспільних відносин.

Адміністративно-правові засоби з охорони та використання земель є нічим іншим як інструментами, через застосування яких отримується бажаний результат у процесі здійснення управлінської діяльності у вигляді ефективного врегулювання суспільних відносин. Такі засоби, головним чином, визначені Законом України “Про охорону земель”. Однак головною проблемою, на наш погляд, є не відсутність теоретичного обґрунтування цих засобів, а відсутність їх практичної реалізації, що призводить до неефективного адміністративно-правового регулювання суспільних відносин з охорони та використання земель. Як приклад: понад 13 років з часу прийняття Закону України “Про охорону земель” відсутня затверджена загальнодержавна програма використання та охорони земель, яка є базовим і вихідним документом у побудові загальнодержавної стратегії охорони земель та визначення стратегічних напрямків землеохоронних заходів.

Джерела

1. Конституція (Основний Закон) України. Прийнята 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Структура українських земель та співвідношення кількості чорноземів в Україні та інших європейських країнах: Інфографіка [Електронний ресурс] // Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Офіційний веб-сайт. URL: <http://land.gov.ua/info/infografika-struktura-ukrainskykh-zemel-ta-spivvidnoshennia-kilkosti-chornozemiv-v-ukraini-ta-inshykh-ievropeiskykh-krainakh/>
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. 1728 с.
4. Дія права: інтегративний аспект: [монографія] / Кол. авт.; відп. ред.: Н. М. Оніщенко. К.: Юрид. думка, 2010. 360 с.
5. Теория государства и права: учеб. для вузов / [С. С. Алексеев и др.]; под ред. С. С. Алексеева. М.: Норма, 2000. 453 с.
6. *Погребной И. М.* Теория права: учеб. пособие. 3-е изд., испр. и доп. Харьков: Основа, 2003. 128 с.
7. *Сырых В. М.* Метод правовой науки: Основные элементы, структура. М.: Юрид. лит., 1980. 176 с.
8. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
9. *Галунько В. В., Єщук О. М.* Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання [Електронний ресурс] // Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. URL: <http://www.law-property.in.ua>

10. *Теремецький В. І.* Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування // Держава та регіони. Серія: "Право". 2012. № 1 (35). С. 50–54.
11. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page>
12. Земельний кодекс України в редакції від 01.07.2015 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіц. веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
13. Використання земель [Електронний ресурс] // Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Офіц. веб-сайт: URL: <http://land.gov.ua/icat/vykorystannia-zemel/>
14. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіц. веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
15. Про екологічну мережу: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1864-15>

Шаправський Т. О. *Теоретичні питання адміністративно-правового регулювання охорони та використання земель в Україні.* Досліджено питання сутності адміністративно-правового регулювання в галузі охорони та раціонального використання земель. Надано визначення поняття адміністративно-правового регулювання використання та охорони земель як різновиду правового регулювання, окреслено його характерні риси, визначено межі регулювання, його об'єктів та суб'єктів, засоби регулювання, зміст та стратегічні завдання.

Shapravskiy T. A. *Theoretical questions of administrative and legal regulation of land use in Ukraine.* Article is devoted to disclosure of administrative and legal regulation in the sphere of protection and rational use of land. Provided the definition of administrative and legal regulation of land use and protection as a form of regulation, outlined its characteristics, the boundaries of regulation, its objects and subjects, means regulation, content and strategic objectives.

Шаправский Т. А. *Теоретические вопросы административно-правового регулирования охраны и использования земель в Украине.* Исследованы вопросы сущности административно-правового регулирования в области охраны и рационального использования земель. Дано определение понятия административно-правового регулирования использования и охраны земель как разновидностей правового регулирования, определены его характерные черты, границы регулирования его объектов и субъектов, средства регулирования, содержание и стратегические задачи.

Надійшла 14 січня 2018 р.