

УДК 342.92 : 349.41

Олена Літошенко,*канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри правового регулювання економіки**ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана»*

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

У статті досліджуються сутність та особливості державного управління у сфері використання й охорони земель, аналізуються об'єкти, суб'єкти та механізми (інструменти) управлінського впливу в зазначеній сфері суспільних відносин.

Ключові слова: державне управління, земельні відносини, об'єкт управління, суб'єкт управління, механізм управлінського впливу.

До предмета адміністративного права входять суспільні відносини, що формуються у процесі державного управління в усіх сферах соціально-економічного розвитку суспільства [1, с. 70–73]. Разом із тим у Земельному кодексі (далі – ЗК) України є розділ VII «Управління в галузі використання й охорони земель», що породжує питання про межі регулювання земельним та адміністративним правом суспільних відносин з державного управління у сфері використання й охорони земель, а також характер і галузеву належність правових норм, за допомогою яких здійснюється таке правове регулювання.

Незважаючи на численні дослідження співвідношення земельного права з адміністративним, що відображені у працях Д. Бусуйок, П. Кулинич, А. Мірошніченка, О. Погрібно-го, В. Семчика, М. Шульги та інших учених, питання про сутність і галузеву належність інституту державного управління земельним фондом залишається до кінця не розкритим.

Метою цієї статті є дослідження сутності й особливостей державного управління у сфері використання та охорони земель, аналіз об'єктів і суб'єктів управлінського впливу, а також механізмів (інструментів) управлінського впливу в зазначеній сфері суспільних відносин.

Як впливає з досліджень учених з адміністративного права, під державним управлінням розуміють нормотворчу та розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньо організаційну діяльність апарату всіх

державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [1, с. 61]. Існують й інші близькі за змістом наукові визначення державного управління [2, с. 7; 3, с. 16].

До основних компонентів будь-якої управлінської системи належать об'єкт управління, суб'єкт управління, керуючий вплив як сукупність прийомів, інструментів і механізмів, за допомогою яких здійснюється вплив суб'єкта на об'єкт, досягаються реальні зміни у ньому, а також зворотний зв'язок як інформація для суб'єкта управління про результативність керуючого впливу та зміни в об'єкті [3, с. 9]. Тому з метою аналізу державного управління земельним фондом необхідно дослідити об'єкти, суб'єктів та інструменти управлінського впливу у сфері земельних відносин через призму найважливішої особливості державного управління – застосування державної влади з боку відповідних органів держави з метою виконання всіх її основних цілей, завдань і функцій.

У ЗК України земельні відносини визначені як суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження землею, тобто відносини власності на землю (ч. 1 ст. 2). Проте такий підхід справедливо критикується в науці земельного права. Зазначається, що земельними слід визнавати, крім відносин власності, ще багато інших різновидів суспільних відносин: відносини з охорони та відтворення земель, здійснення управління у сфері земельних відносин, застосування юридичної відповідальності за земельні правопорушення тощо [4, с. 17]. Вважаємо обґрунтованим підхід А. Мірошніченка, згідно з яким земельними відносинами слід визнавати, у тому числі, суспільні відносини із здійснення управління в зазначеній сфері [5, с. 15].

Відповідно до ч. 3 ст. 2 ЗК України об'єктами земельних відносин (отже, й відносин щодо державного управління земельним фондом) є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі права на земельні частки (паї).

Під терміном «земля» в науці земельного права, як правило, розуміється розташований над надрами територіально обмежений кордонами України цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори. Характерними ознаками землі як природного ресурсу є її незамінність, обмеженість у просторі, локальність і нерухомість [6, с. 7–8; 7, с. 7]. Як зазначається у дослідженнях земельного права, земля виконує дві основні функції: є просторово-територіальним базисом життєдіяльності людей – місцем розміщення населених пунктів, народного господарства тощо, а також виступає основним засобом виробництва у сільському та лісовому господарстві [6, с. 8; 8, с. 22].

Згідно з положеннями ст. 84 ЗК України землі в межах території України (до виділення окремих земельних ділянок і визначення прав на них) є об'єктом права державної власності на землю і як такі виступають об'єктом державного управління. Відповідно до положень ЗК у державній власності перебувають усі землі України, за винятком земель комунальної та приватної власності (презумпція перебування земель у державній власності). Отже, об'єктом права державної власності, крім сформованих у встановленому порядку земельних ділянок, є також цілі території (землі), які не мають чітко встановлених меж, кадастрових номерів тощо. Так, на сьогодні не завершена процедура демаркації державного кордону, у зв'язку з чим певні території, що, безумовно, належать до державної власності, не мають чітко визначених меж. Аналогічна проблема характерна для розмежування земель державної та комунальної власності через відсутність чітких меж окремих населених пунктів.

Відповідно до ст. 79 ЗК України земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування та з визначеними щодо неї правами. Заслуговує на увагу положення цієї статті, згідно з яким право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, на водні об'єкти, ліси, багаторічні насадження, які на ній знаходяться, а також на простір, що знаходиться над і під поверхнею ділянки на висоту та глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд.

У науці земельного права та законодавстві панує єдність у тому, що категорії «земельна ділянка» та «земля» співвідносяться

як частина і ціле. Земельна ділянка, маючи всі родові ознаки землі, має додаткову видову ознаку – установлені межі [5, с. 19]. У спеціальній літературі також вживається поняття «земельні ресурси». На думку В. Єрмоленка, категорії «земля», «земельні ресурси» та «земельні ділянки» співвідносяться як загальне, особливе й одиничне. Поняття «земельні ресурси» вживається у розумінні сукупності освоєних людством земельних ділянок, що задовольняють певні потреби людей [9, с. 45]. Утім, як зазначає А. Мірошніченко, подібний підхід ще не є усталеним у науці земельного права [5, с. 20].

Право на земельну частку (паї) – це право члена сільськогосподарського підприємства, землі якого підлягають паюванню, на певну ідеальну земельну частку (умовний відсоток від площі земель, що підлягають паюванню), а також право на виділення своєї земельної частки (паю) на місцевості у вигляді земельної ділянки. На думку А. Мірошніченка віднесення до об'єктів земельних відносин права на землі та земельні ділянки з теоретичної точки зору не є коректним, оскільки об'єкт правовідносин – це певне благо, щодо якого встановлюються права й обов'язки. Конструкція ж «право на право», яка випливає із визнання права об'єктом, на думку науковця, позбавлена сенсу, оскільки у ній закладається непотрібне дублювання [4, с. 18].

Отже, викладене дозволяє стверджувати, що об'єктами державного управління у сфері використання й охорони земель можна вважати землі в межах території України та окремі індивідуально визначені земельні ділянки.

Більшість адміністративістів сходяться у думці, що державне управління у певній сфері суспільних відносин здійснюється органами загальної та спеціальної (галузевої, функціональної) компетенції [1, с. 209; 2, с. 68–69; 3, с. 139].

Суб'єктами управління загальної компетенції, чия компетенція поширюється на всі чи на більшість правовідносин, що виникають у державі [2, с. 68], є:

- Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради, районні ради, районні у містах ради, сільські, селищні та міські ради (представницькі органи);

- Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації (виконавчі органи).

Повноваження зазначених органів у галузі земельних відносин детально регламентовані главами 2 та 3 ЗК України.

Суб'єктами управління спеціальної компетенції є органи, чия компетенція повністю або переважно спрямована на регулювання

вузької, специфічної групи суспільних відносин [2, с. 69], а саме – відносин щодо використання й охорони земель. Наразі такими органами в галузі земельних відносин є: Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (в яку реорганізоване Державне агентство земельних ресурсів України згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442), Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України та деякі інші органи. Вони мають статус центральних органів виконавчої влади з наявністю всіх притаманних таким органам ознак [1, с. 222–227; 2, с. 79–85; 3, с. 114–120].

До основних адміністративно-правових інструментів (механізмів, засобів) державного управління земельним фондом можна віднести: встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних одиниць (статті 173–175 ЗК України), планування використання земель (статті 177–180 ЗК України), землеустрій (статті 181–186¹ ЗК України), державний земельний кадастр (статті 193–204 ЗК України), моніторинг земель (статті 191–192 ЗК України), контроль за використанням та охороною земель (статті 187–190 ЗК України) й інші.

Встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць полягає у встановленні та зміні уповноваженими органами меж адміністративно-територіальних утворень [5, с. 329]. Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища та села. За станом на 01.01.2010 р. в Україні налічувалося 29 835 населених пунктів, із яких: 179 міст обласного значення, 280 міст районного значення, 886 селищ та 28 490 сіл [10]. Згідно із ст. 175 ЗК України межі адміністративно-територіальних одиниць встановлюються в порядку та відповідно до закону, проте на даний час такий закон відсутній. Ми поділяємо точку зору А. Мірошниченка щодо необхідності прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», який би детально врегулював відносини щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць [4, с. 410].

Під плануванням використання земель у правовій науці розуміють діяльність уповноважених органів державної влади і місцевого самоврядування, що полягає у створенні та втіленні перспективних програм (схем) використання й охорони земельних ресурсів з

урахуванням економічних, екологічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також у прийнятті та реалізації на їх основі відповідних рішень.

Формами планування використання земель вважають: розроблення та затвердження державних і регіональних програм використання земель, планування територій, природно-сільськогосподарське районування земель [5, с. 324].

Однією з найважливіших функцій державного управління у сфері земельних відносин є землеустрій – сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин і раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання (ст. 181 ЗК України, ст. 1 Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р.). На думку деяких науковців наведене визначення землеустрою є надто широким; при його формулюванні виходячи із змісту землеустрою (ст. 184 ЗК України) слід змістити акценти у бік сукупності технічних заходів з підготовки, складання, виконання та нагляду за виконанням проектно-документації щодо використання, охорони та відтворення земель [4, с. 423].

Найважливішим інструментом державного управління земельним фондом є державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження в їх використанні, а також дані про кількісну й якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками та користувачами (ст. 1 Закону України «Про державний земельний кадастр» від 07.07.2011 р.). Існують й інші близькі за змістом наукові визначення державного земельного кадастру [5, с. 344; 11, с. 90]. Правовою основою ведення державного земельного кадастру також виступають положення ЗК України (статті 193–204) та «Порядок ведення Державного земельного кадастру», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051.

Державне управління у сфері земельних відносин передбачає здійснення контролю за використанням та охороною земель. Чинне земельне законодавство передбачає здійснення таких видів контролю: *державного* (регламентується Законом України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» від 19.06.2003 р., а також законодавством, що визначає засади притягнення до різних видів юридичної відповідальності та визначає статус контролюючих суб'єктів); *самоврядного* (здійснюють сільські,

селищні, міські, районні та обласні ради згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.); громадського (можливість залучення осіб, які володіють знаннями у галузі земельного законодавства та мають досвід роботи у сфері охорони навколишнього природного середовища, як громадських інспекторів відповідно до «Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля», затвердженого наказом Міністерства екології України від 27.02.2002 р. № 88).

Система контролю за використанням та охороною земель передбачає проведення їх моніторингу – спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Функція моніторингу тісно пов'язана із функцією контролю, проте, на відміну від останнього, для моніторингу не характерний владний вплив на порушників. Моніторинг земель дістав закріплення у ЗК України (статті 191–192), «Положенні про моніторинг земель», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661 та «Положенні про державну систему моніторингу довкілля», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391.

Висновки

Проведене дослідження свідчить, що правове регулювання суспільних відносин у сфері державного управління земельним фондом здійснюється за допомогою правових норм, які за своєю природою є адміністративно-правовими. Такі правові норми часто мають «подвійну прописку», оскільки одночасно входять до складу земельного й адміністративного права [12, с. 308]. Як зазначає В. Колпаков, спостерігається «проникнення» адміністративного права в сферу інших правових галузей через фактичну наявність управлінських відносин у предметі тієї чи іншої галузі права [3, с. 92–93]. Суб'єктами державного управління у досліджуваній сфері є центральні органи виконавчої влади з наявністю всіх притаманних таким органам ознак; переважна більшість механізмів (інструментів) правового регулювання реалізується за допомогою адміністративно-правових методів. Все це, на нашу думку, дає підстави стверджувати про комплексний характер правового інституту державного управління у сфері

Стаття надійшла до редакції 27.08.2015 р.

The article researches into the nature and characteristics of public administration in the field of use and protection of lands, analyzes the objects, subjects and mechanisms of regulatory influence in this area of public relations.

В статье исследуются суть и особенности государственного управления в сфере использования и охраны земель, анализируются объекты, субъекты и механизмы (инструменты) управленческого влияния в указанной сфере общественных отношений.

використання й охорони земель, що належить одночасно до галузей як адміністративного, так і земельного права.

Ми поділяємо думку Д. Бусуйок щодо необхідності врахування представниками науки адміністративного права та законодавцями положень земельного права під час удосконалення правового регулювання адміністративних відносин у сфері державного управління земельним фондом і, навпаки, врахування положень адміністративного права під час удосконалення правового регулювання земельних відносин [13, с. 95–97]. Вважаємо, що проведене дослідження сприятиме систематизації адміністративного та земельного законодавства щодо державного управління у сфері використання й охорони земель.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право України: Академічний курс. У 2 т. – К., 2004. – Т. 1. – 584 с.
2. Административное право Украины / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.; Под ред. Ю. П. Битяка. – Х., 2003. – 576 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України. – К., 2000. – 752 с.
4. Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. – К., 2011. – 516 с.
5. Мірошниченко А. М. Земельне право України. – К., 2011. – 678 с.
6. Земельне право України / За ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. – К., 2009. – 600 с.
7. Земельне право України / М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, Н. О. Багай та ін.; За ред. М. В. Шульги. – К., 2004. – 368 с.
8. Земельне право України / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К., 2008. – 600 с.
9. Єрмоленко В. Земельні ресурси в майновому обороті // Право України. – 2004. – № 6. – С. 43–46.
10. Сайт Держземагентства України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkzr.gov.ua>.
11. Войтенко С. П. Удосконалення топографо-геодезичного забезпечення та підготовки фахівців у галузі кадастру // Землевпорядний вісник. – 2002. – № 4. – С. 90–95.
12. Проблеми розвитку аграрного та земельного права України / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, В. М. Єрмоленко та ін.; За ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинича. – К., 2013. – 372 с.
13. Бусуйок Д. Державне управління у сфері раціонального використання й охорони земель: межі регулювання земельного й адміністративного права // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 6. – С. 95–97.

