

А. П. Шуст,  
аспірант

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

*В статье подается проблема административного регулирования земельных отношений. Определяются основные направления развития административного регулирования земельных отношений в Украине. Анализируются нормативные акты регулирования земельных отношений в Украине. Приводятся практические примеры регулирования земельных споров.*

**Ключевые слова:** административное регулирование, земельные отношения, земельное законодательство.

### **А. П. Шуст**

*Адміністративне регулювання земельних відносин в Україні*

*У статті подається проблема адміністративного регулювання земельних відносин. Визначаються основні напрямки розвитку адміністративного регулювання земельних відносин в Україні. Аналізуються нормативні акти регулювання земельних відносин в Україні. Наводяться практичні приклади регулювання земельних спорів.*

**Ключові слова:** адміністративне регулювання, земельні відносини, земельне законодавство.

### **A. Shust**

*Administrative regulation of land relations in Ukraine*

*This article is supplied problem of administrative regulation of land relations. Determines the main directions of development of the administrative regulation of land relations in Ukraine. Analyzed normative acts regulating land relations in Ukraine. Practical examples of regulation of land disputes.*

**Key words:** administrative regulation, land relations, land legislation.

### **Постановка проблемы и ее актуальность.**

Сегодня Украина находится на стадии активного реформирования земельных отношений. Земля, как элемент окружающей среды, является главным фактором жизнеобеспечения населения и средством производства, необходимым для функционирования всех отраслей народного хозяйства. Учитывая это, становится очевидной социально-экономическая актуальность обеспечения бережного и разумного отношения к земле. Одним из важнейших средств реализации государственной политики в сфере охраны и рационального использования земельных ресурсов является создание действенной и эффективной нормативно-правовой базы, способной обеспечить правопорядок в сфере земельных отношений.

Административная ответственность в сфере земельных отношений представляет собой систему мер реагирования уполномоченных государственных органов на противоправные посягательства, урегулированных нормами административного права. В связи с тем, что сфера земельных отношений должна находиться под государственной охраной, вопросы совершенствования обеспечения механизма правового регулирования в этой сфере, приобретают особое значение.

**Анализ исследований и публикаций.** Теоретической основой для проведения исследования обеспечения механизма правового регулирования земельных отношений, в области теории управления, административного права и земельного права стали работы В. Б. Аверьянова, Г. А. Аксенёнка, А. Н. Бандурки, Д. М. Бахраха,

Ю. П. Битяка, И. И. Веремеенко, И. А. Галагана, Е. В. Герасименко, Е. В. Додина.

**Изложение основного материала.** Раскрывая главную цель нашего исследования, сначала выясним, что является собой вообще правовое регулирование, его механизм и как он обеспечивается.

Конституция Украины в ч. 1 ст. 13 четко обозначила, что земля, её недра, атмосферный воздух, водные и другие природные ресурсы, которые находятся в пределах территории Украины, а также природные ресурсы её континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности украинского народа. То есть народ Украины был обозначен, как субъект земельных отношений. Правда, рассматривать народ Украины в качестве субъекта земельных отношений, можно рассматривать только в социально-политическом аспекте, но не в юридическом. В свою очередь ч. 2 ст. 14 Основного Закона нашей страны указывает, что право собственности на землю приобретается и реализуется гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом. А статья 142 говорит, что земля может быть собственностью территориальных громад сел, поселков, городов и районов в городах [1].

В тоже время государство гарантирует равенство перед законом всем субъектам права собственности и хозяйствования и обеспечивает защиту их прав. Это означает, что условия и объем осуществления собственниками своих полномочий являются одинаковыми для всех, без исключения, субъектов, а их субъективные права подлежат защите в равной степени.

Также, важное значение имеет ст. 41 Конституции Украины, которая регулирует отношения собственности в Украине. Нормы этой статьи содержат обозначение правомочия собственности: владение, пользование, распоряжение, а также её формы: частная, коммунальная и государственная. Также указанная статья отмечает, что никто не может быть противоправно лишен права собственности, а право частной собственности является нерушимым. Субъект права собственности может лишиться своей собственностью

сти принудительно только в строго предусмотренных случаях. Таких случаев принудительного отчуждения объектов права собственности в законодательстве предвидено три: с предварительным возмещением их стоимости (по мотивам общественной необходимости), с последующим возмещением их стоимости (такой вариант допустим только в условиях военного или чрезвычайного положения), конфискация по решению суда. Эти положения закрепленные Конституцией в полной мере касаются и права собственности на землю.

Следующим по важности нормативным актом является Земельный кодекс Украины, который устанавливает регулятивные нормы в сфере отношений, объектом которых выступают земельные ресурсы, конкретизируя соответствующие конституционные нормы.

Наряду с Земельным кодексом, земельные отношения регулируются и другими законами, которые в совокупности составляют земельное законодательство. Все эти законы можно поделить на две группы: общие (они регулируют большое количество общественных отношений, в том числе и земельные) и специальные (регулируют только один конкретный вопрос). К общим можно отнести, например, Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» [2] или Закон Украины «О коллективном сельскохозяйственном предприятии» [3], а к специальным – Закон Украины «Об отходах» [4].

Существование такого количества законов свидетельствует о том, что применение правовых норм, содержащихся в Земельном кодексе Украины, невозможно без принятия дополнительных нормативно-правовых актов.

Всесомое значение среди нормативно-правовых актов, которые регулируют земельные отношения, имеют и Постановления Верховной Рады Украины. Например, «О земельной реформе» от 18 декабря 1990 г. [5], «Об ускорении земельной реформы и приватизации земли» от 13 марта 1992 г. [6], «Об основных направлениях государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологиче-

ской безопасности» от 5 марта 1998 г. [7] и другие, которые регулируют отдельные вопросы в сфере земельных отношений.

Земельные отношения также регулируются и с помощью ведомственных нормативно-правовых актов (приказов, инструкций, правил, положений и других актов, которые имеют нормативное значение и утверждаются министерствами и ведомствами Украины в пределах своих полномочий), а также нормативно-правовых актов других центральных органов исполнительной власти, распоряжений председателей местных государственных администраций и решений органов местного самоуправления. Эти акты издаются на основе и во исполнение законов, к тому же имеют подчиненное место по отношению к постановлениям правительства.

Таким образом, Конституция Украины в форме общих принципов закрепила конституционные положения относительно земли, которые создали основу для отраслевого земельного законодательства, а именно: определила особое положение земли, как основного национального богатства, определила землю как объект права частной, коммунальной и государственной собственности, установила круг субъектов права собственности на землю, предусмотрела случаи прекращения права собственности на землю, а также ввела принцип особой охраны земли государством. Эти принципиальные положения и легли в основу земельного законодательства нашей страны.

Также все земельное законодательство пропитано идеей, что собственность субъекта не только наделяет правами, но и обязывает. Этот принцип закреплен в ч. 3 ст. 13 Конституции Украины, которая говорит, что собственность обязывает и не должна использоваться во вред человеку и обществу, а также продублирован в ст. 1 Земельного кодекса Украины [8, 9].

В ст. 16 Конституция предусматривает обязанность обеспечить экологическую безопасность и поддержания экологического равновесия на территории Украины. Также Основной Закон возлагает на государство обязанность обеспечить защиту прав всем субъектам права собственности. В то же время и для самих субъектов права собственности устанавливает стро-

гие рамки реализации их прав, предупреждая, что использование собственности никоим образом не может приносить вред правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества, ухудшать экологическую ситуацию и природные качества земли [1].

А статья 68 ЗУ «Об охране окружающей природной среды» указывает, что лица, допустившие нарушения законодательства об охране окружающей природной среды, в частности, нарушили право граждан на экологически безопасную окружающую среду или нарушили нормы экологической безопасности и т. д. привлекаются к ответственности [10].

Итак, как видим, собственность не только дает преимущества тем, кто ее имеет, но и возлагает определенные обязанности.

При разработке и воплощении правовых норм, с помощью которых государство осуществляет урегулирование общественных отношений, нужно следить за тем, чтобы такое правовое регулирование было эффективным.

Эффективность правового регулирования является собой соотношение реальных результатов реализации норм законодательства с его целями. Результатами реализации норм законодательства являются те реальные изменения в общественных отношениях, которые случились после воплощения законодательных норм в практику.

Такие результаты могут быть позитивными и негативными, ожидаемыми и неожиданными.

А к целям правового регулирования относятся: 1) закрепление с помощью юридических средств существующих общественных отношений; 2) стимулирование развития и расширения общественных отношений, которые соответствуют общегосударственным и общественным потребностям и интересам; 3) создание условий для возникновения и развития новых необходимых форм и типов общественных отношений; 4) ликвидация вредных и опасных для общества отношений.

Соотношение норм права уровню социально-экономического развития общества и реальным потребностям и интересам их субъектов, а также уровень совершенства законодательства и правовой культуры граждан, относятся к основ-

ным факторам, которые обеспечивают эффективность правового регулирования отношений.

Итак, как видим, правовое регулирование обусловлено набором факторов, которые непосредственно играют важную роль и в сочетании влияют на результаты деятельности государства в сфере регулирования всех, и земельных в том числе, отношений. К таким факторам относятся: уровень экономического развития государства; социальная структура общества; уровень зрелости и стойкости различных отношений в обществе; уровень правовой культуры граждан и должностных лиц; уровень определения предмета и методов правового регулирования.

Существуют такие способы осуществления правового регулирования общественных отношений, которые применяются и при регулировании отношений в сфере использования и охраны земельных ресурсов, как: дозволение, предписание (обязанности) и запрет. Как правило, все три способа неразрывно связаны друг с другом и реализуются последовательно.

Напомним, что дозволение является собой такой способ регулирования, при котором конкретный субъект конкретных общественных отношений получает ряд прав (либо на осуществление некоторых действий, либо на воздержание от них); предписание – предусматривает обязательства субъекта при конкретных обстоятельствах вести себя конкретным способом, который закреплен в правовых нормах; запрет – предусмотренная правовыми нормами обязанность субъекта воздержаться от осуществления некоторых действий.

Примером реализации этих способов правового регулирования в сфере использования и охраны земельных ресурсов, могут послужить нормы Земельного кодекса Украины.

Так, ч. 1 ст. 131 ЗК Украины предусматривает возможность граждан, юридических лиц, территориальных общин и государства на основании гражданско-правовых договоров приобретать в собственность земельные участки. Часть 1 ст. 90 имеет перечень прав собственников земельных участков, которыми становятся граждане, юридические лица, территориальные общины и государство после оформления

надлежащим способом и подписания договоров о переходе прав собственности на земельные участки [11].

Став собственником земельного участка, гражданин, юридическое лицо, территориальная община либо государство имеют права, предусмотренные ч. 1 ст. 90 ЗК Украины, например: продать, передать в аренду, подарить, заставить и т.д.; самостоятельно хозяйничать на земле; использовать для собственных нужд общераспространенные полезные ископаемые, водные ресурсы; строить жилые дома, производственные и другие здания. Это пример реализации такого способа правового регулирования как дозволение.

В то же время собственник земельного участка реализовывая свои права, имеет ряд обязанностей, в которых реализуется предписание, как способ правового регулирования земельных отношений. Так, собственник земельного участка при реализации своих прав собственника обязан обеспечить использования земли за её целевым назначением; своевременно оплачивать земельный налог; повышать плодородие почвы и сохранять другие полезные свойства земли; сохранять геодезические знаки, противоэрозийные строения и т.д.

Кроме того п. г ч. 1 этой же статьи является примером третьего способа правового регулирования земельных отношений – запрета, поскольку предусматривает обязанность собственника земельного участка воздержаться от каких-либо действий, которые могут навредить собственниками соседних земельных участков либо же землепользователями. Так же примером запрета может служить ч. 2 ст. 168 ЗК Украины, которая гласит, что собственники земельных участков не имеют права осуществлять снятие и перенос почвенного покрова земельных участков без специального разрешения органа, что осуществляет государственный контроль за использованием и охраной земель.

При несоблюдении обозначенного поведения (устанавливается с помощью обязывающих и запретных норм) субъект отношений привлекается к ответственности.

Например, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, согласно ч. 1 ст. 154 ЗК Украины, без решения суда не имеют права вмешиваться в осуществление собственником полномочий, что касаются владения, использования и распоряжения надлежащим ему земельным участком или же устанавливать непредусмотренные законодательными актами дополнительные обязанности и ограничения (запрет на некоторые действия). А ч. 2 этой же статьи предусматривает ответственность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, в случае если их неправомерное вмешательство в реализацию собственником своих законных полномочий, принесли ему вред [11].

Земельное законодательство предусматривает ответственность участников земельных отношений в случае нарушения ими прав и интересов других участников земельных отношений, причинении ими вреда земельным ресурсам или же игнорирования (не соблюдения) требований правовых норм.

**Выводы.** Таким образом, правовое регулирование земельных отношений следует рассматривать как влияние государства на земельные отношения, с помощью правовых средств, которые разрешают или запрещают конкретные действия либо же обязывают к ним, с целью охраны земельных ресурсов и обеспечения их рационального использования.

### Литература

1. *Конституция* Украины: Закон Украины от 28 июня 1996 г. № 254к/96-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. *Земельный кодекс* Украины: Закон Украины от 25 октября 2001 г. № 2768-III // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

3. *Об охране* окружающей природной среды: Закон Украины от 25 июня 1991 г. № 1264-XII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

4. *О коллективном* сельскохозяйственном предприятии: Закон Украины от 14 февраля

1992 г. № 2114-XII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 20. – Ст. 272.

5. *Об отходах*: Закон Украины от 5 марта 1998 г. № 187/98-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1998. – № 36-37. – Ст. 242.

6. *О земельной* реформе: Постановление Верховной Рады УРСР от 18 декабря 1990 г. № 563-XII // Ведомости Верховной Рады УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 100.

7. *Об ускорении* земельной реформы и приватизации земли: Постановление Верховной Рады Украины от 13 марта 1992 г. № 2200-XII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 25. – Ст. 355.

8. *Об основных* направлениях государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности: Постановление Верховной Рады Украины от 5 марта 1998 г. № 188/98-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.

9. *Тарахонич Т. И.* Правовое регулирование и правовое влияние как юридические категории: соотношение понятий / Т. И. Тарахонич // *Часопис Київського університету права*. – 2009. – № 4. – С. 10-14.

10. *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2004. – 250 с.

### References

1. *Konstitucija* Ukrainy: Zakon Ukrainy ot 28 ijunja 1996 g. № 254k/96-VR // *Vedomosti Verhovnoj Rady Ukrainy*. – 1996. – № 30. – St. 141.

2. *Zemel'nyj kodeks* Ukrainy: Zakon Ukrainy ot 25 oktjabrja 2001 g. № 2768-III // *Vedomosti Verhovnoj Rady Ukrainy*. – 2002. – № 3-4. – St. 27.

3. *Ob ohrane* okružhajushhej prirodnoj sredy: Zakon Ukrainy ot 25 ijunja 1991 g. № 1264-XII // *Vedomosti Verhovnoj Rady Ukrainy*. – 1991. – № 41. – St. 546.

4. *O kollektivnom* sel'skohozjajstvennom predprijatii: Zakon Ukrainy ot 14 fevralja 1992 g. № 2114-XII // *Vedomosti Verhovnoj Rady Ukrainy*. – 1992. – № 20. – St. 272.

5. *Ob othodah*: Zakon Ukrainy ot 5 marta 1998 g. № 187/98-VR // Vedomosti Verhovnoj Rady Ukrainy. – 1998. – № 36-37. – St. 242.

6. *O zemel'noj reforme*: Postanovlenie Verhovnoj Rady URSR ot 18 dekabnja 1990 g. № 563-XII // Vedomosti Verhovnoj Rady URSR. – 1991. – № 10. – St. 100.

7. *Ob uskorenii zemel'noj reformy i privatizacii zemli*: Postanovlenie Verhovnoj Rady Ukrainy ot 13 marta 1992 g. № 2200-XII // Vedomosti Verhovnoj Rady Ukrainy. – 1992. – № 25. – St. 355.

8. *Ob osnovnyh napravlenijah gosudarstvennoj politiki Ukrainy v oblasti ohrany okruzhajushhej*

sredy, ispol'zovanija prirodnyh resursov i obespechenija jekologicheskoj bezopasnosti: Postanovlenie Verhovnoj Rady Ukrainy ot 5 marta 1998 g. № 188/98-VR // Vedomosti Verhovnoj Rady Ukrainy. – 1998. – № 38-39. – St. 248.

9. *Tarahonich T. I.* Pravovoe regulirovanie i pravovoe vlijanie kak juridicheskie kategorii: sootnoshenie ponjatij / T. I. Tarahonich // Chasopis Kievs'kogo universiteta prava. – 2009. – № 4. – S. 10-14.

10. *Mal'ko A. V.* Stimuly i ogranichenija v prave / A. V. Mal'ko. – 2-e izd., pererab. i dop. – M.: Jurist, 2004. – 250 s.