

III. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 349.41

© 2013 р. А.Г. Мельник
Ужгородський національний університет, Ужгород

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Проаналізовано сутність і природу правового регулювання земельних відносин та сформульовано поняття правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: правове регулювання, земельні відносини, правотворчість місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. В умовах формування в Україні основ правової держави роль і значення правового регулювання суспільних відносин набувають особливої актуальності. Адже головною ознакою моделі держави, що характеризується як правова, виступає саме ознака високої правової урегульованості суспільних відносин. Правове регулювання – різновид соціального регулювання. За його допомогою відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка має споконвічно державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки.

Ступінь наукової розробки проблеми. Проблемами правового регулювання земельних відносин в Україні приділено достатньо багато уваги: правове регулювання земельних відносин (Коваленко Т.О., Шульга М.В., Мірошніченко А.М., Третяк А.) проблеми здійснення права власності на землю Українського народу (Носік В.В.), поняття земельних відносин (Сидор В.), зарубіжний досвід орендно-земельних відносин (Чиж Ю.В.), правове регулювання охорони земель (Кудінов В.), приватизація землі (Кулинич П.Ф.), формування комунальної власності на землю (Воскобійник М.В.) і т.д.

Проте слід зазначити, що правове регулювання земельних відносин саме органами місцевого самоврядування є на даний час не достатньо висвітленим. Дана питання стосується двох реформ (муніципальної і земельної), зачіпає питання розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, питання розмежування земель, питання здійснення органами місцевого самоврядування правого регулювання взагалі, приватизацію, містобудування, охорону земель.

Виклад основного матеріалу. Термін «регулювання» походить від латинського слова „regulo” (правило) і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповід-

ність з чим-небудь. Правове регулювання – це дія права на суспільні відносини з допомогою використання певних юридичних засобів.

Правове регулювання має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами. Крім цього, ознакою правового регулювання є цілеспрямованість, яка проявляється в тому, що воно спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права. Правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність та в кінцевому результаті повинно гарантувати доведення норм права до їх виконання.

Як відомо, правове регулювання складає собою механізм, який передбачає три стадії регулювання: загальна дія правових норм, стадія суб'єктивної реалізації цих норм та стадія державного примусу. Правове регулювання земельних відносин здійснюється через дію відповідних нормативних актів в даній сфері – Земельного Кодексу України, законів та підзаконних актів. Залежно від галузі права правове регулювання набуває своїх конкретних рис. В нашому випадку об'єктом регулювання виступає такий різновид суспільних відносин як земельні відносини.

Відповідно до ст. 2 Земельного Кодексу України [1] земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження землею. Серед суб'єктів земельних відносин зазначена стаття визначає, зокрема, і органи місцевого самоврядування. Слід пам'ятати, що в земельних відносинах органи місцевого самоврядування володіють подвійним статусом, оскільки одночасно можуть виступати суб'єктом, що регулює земельні відносини і цивільно-правовим учасником цих відносин.

Земельним Кодексом України повноваження органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин визначені більш детально, ніж в законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Вважається, що здійснюючи деякі з цих

повноваження орган місцевого самоврядування виступає суб'єктом владних повноважень. З цього приводу слід звернути увагу на рішення Конституційного Суду України від 01 квітня 2010 р., в якому зазначено, що відповідно до п. а, б, в, г ст. 12 Земельного Кодексу України, до повноважень сільських, селищних, міських рад належить розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності. Конституційний Суд України вважає, що зазначені повноваження охоплюються зазначеним у ст. 143 Конституції України поняттям «інші питання місцевого значення», а тому при їх здійсненні сільські, селищні, міські ради виступають як суб'єкти владних повноважень, які реалізують розпорядчі та інші функції [2].

Все ж потрібно зазначити, що зазначені повноваження не характеризують орган місцевого самоврядування як власне регулятора земельних відносин. Повертаючись до визначення правового регулювання, доречно зауважити, що правове регулювання земельних відносин органами відбувається через прийняття відповідних нормативних актів в даній сфері, які встановлюють правила поведінки для всіх суб'єктів земельних відносин на відповідній території. Саме в такій діяльності і проявляється суть владних повноважень органів місцевого самоврядування. Зазначені ж у рішенні Конституційного Суду України повноваження характеризують орган місцевого самоврядування скоріше як власника земель комунальної власності, який наділений всіма відповідними правами і обов'язками, проте власне «владними» такі повноваження назвати важко. Лише в повноваженнях щодо вилучення земельних ділянок можна говорити про владні повноваження. Якщо законодавчо дозволити органам місцевого самоврядування здійснювати господарську діяльність, то повноваження з приводу продажу чи оренди земель комунальної власності повинні бути прирівняні до повноважень власника нерухомого майна (землі) згідно Цивільного Кодексу України.

Поняття компетенції органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та компетенції органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин не слід ототожнювати. Перше поняття є ширшим і включає в себе не тільки регулювання земельних відносин, але й інші повноваження.

Потрібно наголосити, що предметом дослідження є виключно ті повноваження органів місцевого самоврядування, через які здійснюється регулювання земельних відносин, тобто суто владні повноваження. Саме владні повноваження дають можливість органу місцевого самоврядування встановлювати правила поведінки для суб'єктів права. Створюючи механізм правового регулювання земельних відносин, орган місцевого самоврядування здійснює правовий вплив на суспільні відносини в бажаному для нього напрямку. При цьому, місцева влада не повинна забувати про загальні правила, які вже встановлені державою і дотримання яких є обов'язковими при встановленні локальних правил.

У механізмі правового регулювання виділяють структуру правового регулювання, що характеризується, насамперед, методами і способами регулювання [3]. Кожна галузь права має свій метод чи сполучення методів правового регулювання.

Погоджуючись з позицією про те, що муніципальне право України є окремою галуззю права України [4], потрібно зазначити, що йому притаманні свої методи правового регулювання. Це насамперед імперативний метод, який і передбачає владний вплив на учасників відносин та диспозитивний метод, коли орган місцевого самоврядування виступає рівноправним учасником відносин на рівні з іншими учасниками. Для регулювання земельних відносин визначальним є імперативний метод правового регулювання, або його ще називають методом обов'язкових приписів.

Крім нього, є ще метод рекомендацій, проте його застосування нині представляється нерезальним через деяке падіння авторитету як державної, так і місцевої влади. Але після перетворення існуючого сьогодні «дикого» ринку в цивілізовану ринкову економіку, можливо, одержить розвиток і названий вище метод регулювання земельних відносин. Звичайно, рекомендації повинні бути не простими побажаннями, а підкріплюватися матеріальним стимулюванням у випадку їхнього виконання. Обмежене застосування методу обов'язкових приписів особливо необхідне в перехідний період від однієї економічної системи до іншої [5].

Майже з початку 90-х років ведуться пошуки рішення, спрямованого своєю дією на поглиблення реформ в агропромисловому комплексі, які ще не дали бажаного результату. Можна зробити висновок, що регулювання земельних відносин було недостатньо ефективним. Пошук ефективної моделі регулювання, яка б задовольнила всіх (державу, органи місцевого самовряду-

вання, фізичних та юридичних осіб) – це і є кінцевою метою земельної реформи.

Говорячи про регулювання земельних відносин, не можна не сказати про якість такого регулювання взагалі. Свідченням якості є наявність чи відсутність колізій в правовому регулюванні. Як зазначає Мірошниченко А.М., норми, що регулюють земельні відносини, розпорошені по сотнях нормативно-правових актів, причому дублювання у правовому регулюванні земельних відносин стало стандартом нормопроектної роботи. Це неминуче призводить до наявності величезної кількості колізій між ними. Наявність численних колізій значно знижує ефективність правового регулювання, підриває довіру населення до держави, ставить під сумнів успіх земельної реформи в Україні [6]. Тут також потрібно згадати, що дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в сфері регулювання земельних відносин теж є однією з таких колізій.

Система законодавчо встановлених обмежень повинна реалізуватися через планування земель, зокрема, в порядку зонування. Ст. 180 Земельного Кодексу України передбачено, що при зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови. 17 лютого 2011 р. Верховною Радою України прийнято Закон «Про регулювання містобудівної діяльності». Згідно даного закону планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території. Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації є замовниками, організовують розроблення, внесення змін та подання генерального плану населеного пункту на розгляд відповідної сільської, селищної, міської ради. Рішення про розроблення генерального плану приймає відповідна сільська, селищна, міська рада. Законом визначені повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та Київської та Севастопольської міської адміністрації щодо організації розроблення генерального плану населеного пункту.

І знову ж законодавець свідомо чи несвідомо в нормах вищезазначених законів чомусь виконавчі органи місцевого самоврядування ставить в один ряд з виконавчими органами державної влади. Виконавчі органи місцевого самоврядування не входять до виконавчої вертикалі

державної влади. Зрозуміло, що питання організації розроблення генерального плану населеного пункту тісно пов'язане з розробленням та затвердженням схем планування та території Автономної Республіки Крим, областей, районів та в кінцевому результаті всієї держави. Як видно повноваження в даній сфері суспільних відносин покладено на виконавчі органи державної влади. Тому положення закону, які стосуються повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування щодо замовлення, організації розроблення, внесення змін та подання генерального плану населеного пункту на розгляд відповідної сільської, селищної, міської ради в даному випадку можна розглядати лише як делеговані повноваження. Виходячи з принципів делегування повноважень, потрібно зазначити, що питання планування території має як загальнодержавне так і велике значення для конкретної територіальної громади. Саме тому, це саме той випадок, де делегування є ефективним інструментом регулювання. Водночас в законі не варто ставити в один ряд виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з місцевими державними адміністраціями. Це підриває самостійність та незалежність місцевого самоврядування. Натомість вказівка на те, що такі повноваження є делегованими внесе визначеність стосовно позиції законодавця з приводу їх юридичної природи.

Шульга М.В. досліджував регулювання земельних відносин виходячи з особливості об'єкта регулювання, тобто землі. На основі аналізу чинного на той час законодавства Шульга М.В. зробив висновок про те, що право комунальної власності на землю - це право територіальної громади володіти, раціонально, ефективно та по цільовому призначенню користуватися і розпоряджатися земельною ділянкою на свій розсуд, забезпечуючи реалізацію земельних та інших інтересів громади згідно із законом. Для формування комунальної власності на землю основною передумовою виступає право державної власності на даний природний об'єкт [7].

Дійсно, за радянських часів земля перебувала виключно в державній власності. Тому передумовою формування комунальної власності на землю була саме державна власність. Специфічною підставою формування об'єкта права комунальної власності на землю стало розмежування земель державної та комунальної власності, що носить одноразовий характер. Тобто держава передає частину земель, які знаходилися у її власності у власність територіальних громад. Земля в такому випадку

дку стає територіальною та фінансово-економічною основою місцевого самоврядування.

Суб'єктом комунальної власності на землю відповідно до ст. 142 Конституції України є територіальна громада [8]. В даній статті спостерігається вплив природничої теорії місцевого самоврядування. Крім цього, статтею 80 Земельного Кодексу України [1] визначено, що територіальні громади реалізують право комунальної власності на землю безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. З іншого боку Носік В.В. зазначає, що закріплена у Земельному Кодексі України юридична модель здійснення права власності на землю шляхом реалізації права комунальної власності, розмежування на місцевості (в натурі) землі на об'єкти права державної і комунальної власності не узгоджується з Конституцією України, оскільки, згідно ст. 13 і ст.14 Основного закону держави, територіальні громади по-перше, не визнаються суб'єктами права власності на землю Українського народу, по-друге, органи місцевого самоврядування визнаються суб'єктами здійснення прав власника на землю від імені Українського народу в межах юрисдикції територіальної громади [9]. З цього випливає, що органи місцевого самоврядування слід вважати лише представниками власника – територіальної громади. Механізм реалізації права власності на землю безпосередньо територіальною громадою в законодавстві на даний час відсутній. Тому, аналізуючи вищезгадані положення Земельного Кодексу України, слід вважати, що органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження власника землі, а також здійснюють управління землями комунальної власності в інтересах всіх членів територіальної громади. Але власником земель комунальної власності на конкретній території є частина народу України – конкретна територіальна громада. Воскобійник М.В. зазначає, що її слід розглядати як особливий самостійний суб'єкт, що повинен мати відповідну організаційно-правову форму (наприклад, як юридична особа публічного права), що, з одного боку, дає їй можливість безпосередньо реалізовувати право комунальної власності на землю, а з другого – виступає передумовою набуття специфічних ознак, які притаманні саме суб'єкту земельних правовідносин [10].

Воскобійник М.В. дала таке визначення розмежуванню земель державної та комунальної власності – це система організаційно-правових заходів, що становлять одноразову дію щодо розподілу земель у результаті їх передачі з державної в комунальну власність протягом установленого

строку з визначенням у натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної та комунальної власності в межах населених пунктів та, в окремих випадках, поза ними з посвідченням права комунальної власності на землю державним актом [10]. Тут знову ж таки постає питання який суб'єкт буде зазначений в державному акті про право власності на землю: власне територіальна громада чи орган місцевого самоврядування.

Виходячи з того, що було вже раніше сказано, вважаю, що державний акт, як документ, що посвідчує право власності на землю, повинен містити власником територіальну громаду. Крім цього, потрібно заповнити ту прогалину в законодавстві, яка існує у зв'язку з тим, що нема механізму безпосередньої реалізації цього права власності територіальної громади. Зокрема, йдеться про місцеві референдуми, місцеві опитування, громадські слухання. Для створення такого механізму, крім законодавчого визначення суб'єкта права комунальної власності на землю та його повноважень, потрібні також кошти та бажання членів територіальної громади, усвідомлення ними відповідальності за подальший розвиток земельних відносин. Все це в комплексі і вилілось би в наближення місцевого самоврядування до ідеалів громадянського суспільства.

На даний час про здійснення територіальною громадою управління у сфері комунальної власності на землю в чинному законодавстві взагалі не йдеться. Управління здійснюють виключно органи місцевого самоврядування, їх компетенція в даній сфері суспільних відносин є юридично визначена.

Розкривши суть правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування, вивчивши його правову природу можна дати наступне визначення: **правове регулювання в сфері земельних відносин органами місцевого самоврядування** – це діяльність з прийняття рішення, які є обов'язковими для всіх суб'єктів, які знаходяться на території відповідної територіальної громади, а також інших індивідуальних актів, які врегульовують конкретні земельні відносини. Як видно з визначення, регулювання розглядається як діяльність конкретного органу з прийняття обов'язкових до виконання рішень. Хоча регулювання можна розглядати і як дію самих цих рішень.

Висновки. Науковцями є більш дослідженою тема державно-правового регулювання земельних відносин. Проте територіальна громада через створені нею органи місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством може

встановлювати власні норми (правила поведінки) для суб'єктів земельних відносин через прийняття рішень нормативного характеру.

Законодавством встановлені вузькі межі для правотворчості місцевих рад. Сфера земельних відносин є особливим предметом відання органів місцевого самоврядування. Необхідно розмежовувати контрольні повноваження від повноважень щодо правового регулювання. Поки що діяльність органів місцевого самоврядування в більшій мірі характеризується контролюючими повноваженнями в сфері земельних відносин. Територіальні громади до сьогоднішнього дня не володіють правостановлюючими документами на землі, що знаходяться у їхній власності. Можливо в цьому криється причина, через яку органи місцевого самоврядування не можуть в повній мірі здійснювати правотворчу діяльність в сфері земельних відносин.

Список літератури

1. Земельний Кодекс України від 25 жовтня 2001 р./ Відомості Верховної Ради України від 25.01.2002// 2002 р., № 3, стаття 27

2. Рішення Конституційного Суду України N 10-рп/2010 від 01 квітня 2010 р. у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів "а", "б", "в", "г" статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України./ Вісник Конституційного суду України від 2010// 2010 р., № 3, стор. 85.

3. Загальна теорія держави і права. За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2002, - 432с.

4. Бисага Ю.М., Рогач О.Я, Бачинська А.В./ Муніципальне право України / Ужгород: Ліра, 2008 . – 440 с.

5. Сальман І. Ю. Методи правового регулювання відносин власності і користування землею./Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского Серия «Юридические науки». Том 22 (61). №2. 2009 г. С. 231-235.

6. Мірошніченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин: автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.06 / А. М. Мірошніченко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка.. — К., 2010. — 31 с.

7. Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах: Автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.06 / М.В. Шульга ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. — Х., 1998. — 37 с.

8. Конституція України, 28 червня 1996 р./ Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996// 1996 р., № 30, стаття 141

9. Носік В.В. Проблеми здійснення права власності на землю Українського народу: Автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.06 / В.В. Носік ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2007. – 34 с.

10. Воскобійник М.В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / М.В. Воскобійник ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. — Х., 2007. — 20 с.

Стаття надійшла до редколегії 11 вересня 2013 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" членом редколегії Н.Д. Гетьманцевою.

A.G. Melnyk

The concept and essence of land relations regulation

Summary

This article is about the essence and nature of regulation of land relations, the concept of the legal regulation of land relations by local governments.

Keywords: legal regulation, land relations, law making of local self-government.

A.G. Мельник

Понятие и сущность регулирования земельных отношений

Аннотация

Проанализированы сущность и природа правового регулирования земельных отношений, сформулировано понятие правового регулирования земельных отношений органами местного самоуправления.

Ключевые слова: правовое регулирование, земельные отношения, правотворчество местного самоуправления.