

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.3.16>

ОСОБЛИВОСТІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У МЕЖАХ ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Запотоцька О.В.,
*доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Державного торговельно-економічного університету
ORCID: 0000-0003-3390-4586*

Пустовіт Ю.Ю.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Державного торговельно-економічного університету;
ORCID: 0000-0003-1845-7044*

Запотоцька О.В., Пустовіт Ю.Ю. Особливості характеристики земельних правовідносин у межах їх адміністративно-правового регулювання.

У статті авторами здійснена ґрунтовна характеристика адміністративно-правового регулювання у сфері земельних відносин. Ними охарактеризовано поняття «регулювання», «правове регулювання» та «земельні відносини». Обґрунтовано, що земельні відносини є одним із найбільших за обсягом масивів врегульованих норма права суспільних відносин, до яких залучено абсолютну більшість як приватних, так і публічних суб'єктів права. Але завдяки розмаїттю таких суб'єктів та відмінностям у їх правовому статусі правове регулювання земельних відносин використовує методи, властиві як цивільному, так і адміністративному праву. Крім того, в межах земельного права наголошується на існуванні власного методу правового регулювання. Визначено, що «правове регулювання» можна вважати інститутом загального виду, який включає в себе специфічні характеристики, що породжують, адміністративно-правове регулювання. Сформульоване авторське визначення «адміністративно-правового регулювання» як виду галузевого правового регулювання, що ґрунтується на прямій дії норм адміністративного права і є адміністративно-правовим інструментом, який впливає на суспільні відносини, що виникають у сфері публічного управління. враховуючи особливості законодавчого визначення поняття «земельних відносин», для цілей наукового дослідження більш коректним є використання терміну «адміністративно-правове регулювання у сфері земельних правовідносин» на противагу терміну «адміністративно-правове регулювання земельних відносин». На нашу думку, під терміном «сфера земельних відносин» слід розуміти сукупність відносин, які, крім земельних, включають відносини, що виникають у зв'язку зі реалізацією владних повноважень органами публічної адміністрації щодо управління земельними ресурсами. Об'єктами цих відносин є земля, земельні ділянки, права на них, а також похідні від них блага та об'єкти. Під «адміністративно-правове регулювання у сфері земельних правовідносин» треба розуміти як різновид галузевого правового регулювання, що ґрунтується на прямій дії норм адміністративного, цивільного та земельного права і є правовим інструментом, який впливає на суспільні земельні правовідносини, що виникають у сфері публічного управління земельними справами.

Ключові слова: правові відносини, земельні правовідносини, регулювання, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, земля, адміністративно-правове регулювання земельними правовідносинами.

Zapototska O.V., Pustovit Yu.Yu. Peculiarities of characteristics of land legal relations within the limits of their administrative and legal regulation.

In the article, the authors made a thorough description of administrative and legal regulation in the field of land relations. They characterized the concepts of «regulation», «legal regulation» and «land relations». It is substantiated that land relations are one of the largest massifs of public relations regulated by legal norms, in which the absolute majority of both private and public legal entities are involved. But due to the diversity of such subjects and the differences in their legal status, the legal regulation of land relations uses methods characteristic of both civil and administrative law. In addition, within the limits of land law, the existence of its own method of legal regulation is emphasized. It was determined that «legal regulation» can be considered an institution of a general type, which includes specific characteristics that give rise to administrative and legal regulation. The formulated author's definition of «administrative-legal regulation» as a type of sectoral legal regulation, which is based on the direct effect of the norms of administrative law and is an administrative-legal instrument that affects social relations arising in the field of public administration. taking into account the peculiarities of the legislative definition of the concept of «land relations», for the purposes of scientific research it is more correct to use the term «administrative-legal regulation in the field of land relations» as opposed to the term «administrative-legal regulation of land relations». In our opinion, the term «sphere of land relations» should be understood as a set of relations, which, in addition to land relations, include relations arising in connection with the exercise of power by public administration bodies in relation to land management. The objects of these relations are land, land plots, rights to them, as well as goods and objects derived from them. «Administrative and legal regulation in the field of land legal relations» should be understood as a type of sectoral legal regulation, which is based on the direct effect of the norms of administrative, civil and land law and is a legal instrument that affects public land legal relations arising in the field of public land management affairs.

Key words: legal relations, land legal relations, regulation, legal regulation, administrative-legal regulation, land, administrative-legal regulation of land legal relations.

Постановка проблеми. Земельні правовідносини є одним із найбільших за масштабом масивів врегульованих нормами права суспільних відносин, до яких залучено абсолютну більшість як приватних, так і публічних суб'єктів права. Але завдяки розмаїттю таких суб'єктів та відмінностям у їх правовому статусі правове регулювання земельних відносин використовує методи, властиві як цивільному, так і адміністративному праву. Крім того, в межах земельного та адміністративного права наголошується на існуванні власного методу адміністративно-правового регулювання.

Теоретична основа визначення. Дослідженню адміністративно-правового регулювання земельних відносин присвячено досить багато робіт, зокрема таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Є.О. Гладкова, В.Є. Залевський, М.Р. Ковальський, В.В. Пахомов, М.В. Шульга, О.І. Невмержицький, Д.В. Бусуйок та інших. Теоретичні напрацювання та аналіз чинного законодавства з питань, які пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням земельних правовідносин, є актуальними, особливо в умовах сьогодення. Це спонукало до аналізу чинного адміністративно-та земельного законодавства України, а також теоретичних напрацювань О. Баїк, О. Біттера, І. Бухтіярової, В. Галуцько, Ф. Заставного, І. Личенко, М. Махненка, В. Сіренка, О. Ткаченка, І. Пастуха, О. Стрельченко, які з сучасних позицій оцінюють стан адміністративно-правового захисту земельних відносин в умовах ринкової економіки. У відповідних роботах з позицій науки адміністративного права акцентується увага на тому, що значна частина відносин, які своїм предметом мають землю та пов'язані із землею явища, охоплюються саме адміністративним правом.

Метою статті є з'ясування сутності адміністративно-правового регулювання у сфері земельних правовідносин та визначення межі кола відносин, пов'язаних із землею та пов'язаними із землею явищами, для яких властиве адміністративно-правове регулювання.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи проблеми, які виникають під час адміністративно-правового регулювання у сфері земельних відносин, насамперед потрібно, на нашу думку, виходити вже з наявного натеper підґрунтя теоретико-правових уявлень щодо понять «регулювання», «правове регулювання» та «земельні відносини» взагалі.

Згідно з академічним тлумачним словником української мови термін «регулювати» означає впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкорювати щось відповідним правилам, певній системі [1, с. 480].

Сам термін є запозиченням з німецької мови; н. *Regulieren* «регулювати» та походить від пізньолатинського «*Regulo*» означає «регулюю, влаштовую; навчаю» [2, с. 45]. Словник іншомовних слів визначає термін «регулювати» як: 1) упорядковувати, вносити порядок, систему в якусь діяльність [3, с. 659].

Розуміємо, що регулювати, в широкому розумінні, можна будь яке явище, інститут тощо, який за їх природньою суттю можливо піддати регулюванню, тобто упорядкуванню у визначеному порядку з метою досягнення певної мети. Врегулюванню можуть підпадати різноманітні процеси, і таке врегулювання повинно відповідати певним правилам. Врегулюватися вони можуть за правилами чи нормами визначеними в нормативних документах або на підставі «побутових» правил – соціальних норм. Регулювання будь чого не на основі правових норм, не належить до регулювання правового і не може бути частиною діяльності державних органів. У правовій державі будь яке регулювання містить елемент правового регулювання [4, с. 218].

У тлумачному словнику юридичних термінів «*правове регулювання*» визначається, як «форма регулювання суспільних відносин, яка забезпечує відповідність поведінки їхніх учасників вимогам і дозволам, що містяться у нормі права» [4, с. 218].

Тобто, явища, процеси, інститути, котрі підпадають під регулювання на основі правових норм держави, набувають змісту суспільних правовідносин. Основними рисами, які відрізняють правові норми від інших соціальних норм є те, що правові норми: виникають лише у правовій державі; приймаються державними органами у нормативно-визначеній процедурі; існує чітка взаємозалежна система прав та обов'язків; має формально визначений характер, тобто зовнішня форма виражена у документі; правові норм у державі формують чітку ієрархічну систему (досить специфічну, в якій основний закон є одночасно фундаментом, а також і вершиною змісту норми); регулюють чітко визначену сферу суспільних відносин; крім регулювання державної (національної) сфери суспільних відносин, регулюють і міжнаціональні (міжнародні); є обов'язковими для виконання суб'єктами незалежно від сприйняття чи розуміння ними змісту норми; реалізуються у чітко визначених формах (дотримання, виконання, використання, застосування); засновуються на визначених засадах; гарантуються державою, можливістю застосування засобів примусового впливу [5, с. 38].

Вивчаючи «правове регулювання» в межах загально-правової доктрини слід відмітити, що спираючись на наявні численні дослідження зазначеної категорії О. Зайчук та Н. Оніщенко вважають, що «в юридичній літературі сформувалося майже єдине розуміння правового регулювання як сукупності різноманітних форм та засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах всього суспільства або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкувати поведінку окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку» [6].

Вчена І. Шопіна вважає, що значна кількість трактувань правового регулювання породжує певні проблеми щодо його однозначності. Ці проблеми, як вважає дослідниця, полягають у тому, що: «самі визначення часто суперечать одне одному та мають не тільки теоретичний, а й прикладний характер: чисельні вимоги щодо «удосконалення системи правового регулювання» у певній галузі суспільних відносин можуть бути реалізовані лише за умови єдиного розуміння і нормо творцем, і право користувачем того змісту, який у дане поняття вкладається [7, с. 1055], саме ця проблематика спонукала дослідницю переформатувати на феномен «правового регулювання» і полягає в одночасній уніфікації змісту через багатогранність правового явища.

Загалом науковці у сфері права під поняттям правового регулювання здебільшого розуміють: 1) результативний вплив права на конкретні суспільні відносини з метою їх впорядкування [8, с. 256], гарантування [9, с. 208] закріплення [10, с. 31] охорони та розвитку [11, с. 404]; 2) спосіб упорядкування суспільних відносин, який зводиться до нормативного встановлення стандартів, меж належної та можливої поведінки [12, с. 12]; 3) систему дій та операцій, які здійснюються органами державної влади у встановлених процесуальних формах за допомогою певних методів та з використанням при цьому юридичних засобів, спрямованих на встановлення і реалізацію певних моделей суспільного розвитку [12, с. 22]; 4) цілеспрямовану дію на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [10, с. 327], тощо.

І. Шопіна зазначає, що причина такого розмаїття визначень правового регулювання в теоретичних джерелах полягає в тому, що існує розмаїття підходів до праворозуміння. При цьому кожен з цих підходів має своє обґрунтування, свій понятійно-логічний апарат, і вибір між ними в

кінцевому підсумку залишається за дослідником, що визначається особливостями та завданнями конкретного дослідження. Виокремлюючи найбільш загальні закономірності кожного з підходів, феномен правового регулювання можна розглядати в таких аспектах

В інструментальному аспекті - виходячи з теорії природного права, згідно з якою правове регулювання - це частина (елемент) юридичного впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних юридичних засобів (норм права, правовідносин, актів застосування права) з метою упорядкування, інтеграції, охорони та розвитку суспільних відносин.

В інституційному аспекті правове регулювання - це процес, за допомогою якого держава здійснює цілеспрямований правовий вплив на суспільні відносини. У нормативно-правовому аспекті правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин за допомогою спеціальних юридичних інструментів, які включають правову інтеграцію, охорону, управління стабільністю та відновлення у разі порушень.

У діяльнісному аспекті правове регулювання – це діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [7, с. 1059]. Отож, «правове регулювання» можна вважати інститутом загального виду, який включає в себе специфічні характеристики, що породжують, адміністративно-правове регулювання.

Виходячи з наведеного вище визначення терміна, можна зробити висновок, що «адміністративно-правове регулювання» – це вид галузевого правового регулювання, що ґрунтується на прямій дії норм адміністративного права і є адміністративно-правовим інструментом, який впливає на суспільні відносини, що виникають у сфері публічного управління.

Досліджуючи проблематику адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні потрібно відзначити, що земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Цією ж статтею визначено два елементи цих відносин, а саме: суб'єктів та об'єкти [13].

Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади, а об'єктами – землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї). Як впливає із наведеного законодавчого визначення, об'єктами земельних відносин, які охоплюються терміном «земля», є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї). При цьому акцент у зазначених нормах Земельного Кодексу України робиться на цивільно-правовому аспекті правового регулювання через категорії, які утворюють добре відому тріаду правомочностей зі складу права власності, а саме володіння, користування та розпорядження певними об'єктами [14, с. 284].

Разом із тим, як стверджує В.В. Носик, у юридичному значенні земля (як основне національне багатство) – це розташована над надрами в межах державних кордонів частина земної поверхні з родючим шаром ґрунту, який використовується для виробництва у сільському господарстві абсолютної і додаткової вартості, що має розподілитися між сільським господарством, промисловістю і державою через приватну і суспільну форми власності за об'єктивним природним законом прогресивного економічного розвитку суспільства, що забезпечує збереження і підвищення родючості ґрунту, відновлення людської праці і розширене відтворення капіталу з метою забезпечення потреб та інтересів кожного громадянина і всього Українського народу [15]. Я стає помітним, що проблематика адміністративно-правового регулювання у сфері земельних правовідносин врегульовується нормами адміністративного, земельного та цивільного права.

Потрібно звернути увагу на власне предмет земельного права, яке врегульовує земельні відносини. При цьому у доктрині земельного права переважає думка стосовно того, що земельними вважаються відносини, які пов'язані з використанням, охороною та відтворенням земель [16].

На науковій доктрині фахівці земельного права визначено земельні правовідносини як предмет правового регулювання: 1) виникають щодо землі як об'єкта правового регулювання, суб'єктами яких виступають, з одного боку, органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, а з іншого – фізичні особи, юридичні особи, територіальні громади, які володіють, користуються та розпоряджаються земельною ділянкою на відповідній правовій підставі; 2) спрямовані на раціональне та ефективне використання землі усіма суб'єктами земельних правовідносин; 3)

характеризуються поєднанням публічно-правових та приватноправових засад їх регулювання³. Такий підхід фактично узгоджує позиції щодо співвідношення предметів земельного, цивільного та адміністративного права в галузі земельних відносин [14, с. 284].

Як стає помітним земельні правовідносини можуть мати як адміністративно-правове регулювання так і цивільно-правове регулювання.

Власне для земельного права характерним є те, що в основі виділення відносин, що утворюють його предмет, знаходиться земля як об'єкт чи предмет таких відносин. На відміну від цього, для адміністративного права характерно розглядати відносини, що утворюють його предмет, через особливості змісту та суб'єктний склад, безвідносно до їх об'єкта. Тобто для адміністративного права ключовим є наявність серед учасників відносин суб'єкта владних повноважень і щоб їх зміст був пов'язаним із реалізацією цих владних повноважень [14, с. 284].

Земельний кодекс України характеризує компетенцію значної кількості суб'єктів публічної адміністрації у сфері земельних відносин, зокрема, Кабінету Міністрів України (ст. 13 ЗКУ), центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 14 ЗКУ), центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 14-1 ЗКУ), центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (ст. 14-2 ЗКУ), центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин (ст. 15 ЗКУ), центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (ст. 15-1 ЗКУ), центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (ст. 15-2), Ради міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 16 ЗКУ), місцевих державних адміністрацій (ст. 17 ЗКУ) [14, с. 284].

Аналіз наукової позиції дослідників щодо характеристики правових норм та сутності державного управління та адміністрування у адміністративно-правовій науці сформувалася тенденція сучасного тлумачення адміністрування у сфері земельних правовідносин.

Є.О. Гладкова під «земельними правовідносинами», які виникають з приводу права власності на землі та землекористування, становлять матеріально-правову основу земельних відносин та виражають їх статичну і динамічну. Це сукупність уже набутих (легалізованих) правомочностей щодо конкретних земельних ділянок. Разом із тим, враховуючи соціальну та природничу важливість земель як предмета земельних відносин, до їх урегулювання залучається й публічна адміністрація, що виконує функцію гаранта законності, володіє монополією на розпорядження земельними ресурсами, впливом на правопорушників [17].

Висновок. Отож, враховуючи особливості законодавчого визначення поняття «земельних відносин», для цілей наукового дослідження більш коректним є використання терміну «адміністративно-правове регулювання у сфері земельних правовідносин» на протигагу терміну «адміністративно-правове регулювання земельних відносин». На нашу думку, під терміном «сфера земельних відносин» слід розуміти сукупність відносин, які, крім земельних, включають відносини, що виникають у зв'язку зі реалізацією владних повноважень органами публічної адміністрації щодо управління земельними ресурсами. Об'єктами цих відносин є земля, земельні ділянки, права на них, а також похідні від них блага та об'єкти.

Під «адміністративно-правове регулювання у сфері земельних правовідносин» треба розуміти як різновид галузевого правового регулювання, що ґрунтується на прямій дії норм адміністративного, цивільного та земельного права і є правовим інструментом, який впливає на суспільні земельні правовідносини, що виникають у сфері публічного управління земельними справами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Білодід І. Словник української мови в 11 томах. 8-ме вид. Київ: Наук. думка, 1977. Т. 8: Словник української мови. 480 с. URL: <http://sum.in.ua/s/reghuljuvaty> (дата звернення: 01.08.2023).
2. Коломієць В., Мельничук О. Етимологічний тлумачний словник української мови у семи томах. 5-те вид. Київ: Наук. думка, 2006. Т. 5: Етимологічний тлумачний словник україн-

- ської мови. 705 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/Slovnuk/etymolog_slovnuk_tom5.pdf (дата звернення: 02.08.2023).
3. Мельничук О. Словник іншомовних слів. Київ, 1974. 865 с. URL: https://ev.vue.gov.ua/wp-content/uploads/2018/04/Мельничук-О.-ред.-Словник_іншомовних-слів.pdf (дата звернення: 02.08.2023).
 4. Гончаренко В., Андрушко П. Юридичні терміни : Тлумач. слов. Київ: Либідь, 2003. 320 с.
 5. Гуцуляк О.А., Поняття адміністративно-правового регулювання діяльності дільничних офіцерів поліції в контексті забезпечення безпеки територіальних громад. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 3. 2023. С. 38–42
 6. Зайчук О., Оніщенко Н. Теорія держави і права: академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1201.htm (дата звернення: 04.08.2023).
 7. Шопіна І. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055–1061. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_2_173 (дата звернення: 02.08.2023).
 8. Гусарєв С., Тихомиров О. Теорія держави та права: навч. посіб. Київ: Освіта України, 2017. 320 с.
 9. Цвік М., Петришин О. Загальна теорія держави та права: підручник. Харків: Право, 2009. 584 с.
 10. Мельник О. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 208 с.
 11. Ткаченко В., Ручкін Є. Загальна теорія держави і права: підручник / ред.: М. Цвік, В. Ткаченко, О. Петришин. Харків: Право, 2002. 432 с.
 12. Куракін О. Поняття і зміст нормативно-правового регулювання як юридичного явища. *Держава та регіони. Серія: право*. 2013. № 3(41). С. 10–15.
 13. Земельний Кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4, ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
 14. Залевський В.Е. Сфера земельних відносин як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 283–289.
 15. Носік В.В. Право власності на землю українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 496 с.
 16. Сенюта Л.Б. Система земельного права України як галузі права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Львівський національний університет ім. Івана Франка, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. С. 17.
 17. Гладкова Є.О. Адміністративно-правове регулювання земельних відносин в Україні: стан та перспективи розвитку. *Європейські перспективи*. 2014. № 6. С. 75.