

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ» ТА «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА» ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

У статті на основі чинного законодавства й думок на цю проблематику вчених у галузі адміністративного права досліджено теоретичну проблематику співвідношення понять «адміністративно-правовий захист» та «адміністративно-правова охорона» земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: земельний ресурс, адміністративно-правовий захист, адміністративно-правова охорона, публічна адміністрація, механізм адміністративно-правового захисту, землі сільськогосподарського призначення, адміністративно-правова норма, земельне законодавство, земельні правовідносини.

В статье на основе действующего законодательства и мнений на эту проблематику ученых в области административного права исследована теоретическая проблематика соотношения понятий «административно-правовая защита» и «административно-правовая охрана» земель сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: земельный ресурс, административно-правовая защита, административно-правовая охрана, публичная администрация, механизм административно-правовой защиты, земли сельскохозяйственного назначения, административно-правовая норма, земельное законодательство, земельные правоотношения.

This article is based on current legislation and thoughts of scientists in the sphere of administrative law, article says about question of comparing the notions of administrative and legal protection and administrative and legal secure of lands with an agricultural purposes in Ukraine.

Key words: land resource, administrative-legal protection, administrative and legal secure, public administration, administrative and legal mechanism for protection of agricultural land, administrative law, land law, land relations.

Вступ. Земля – неоціненне багатство Українського народу, що вимагає захисту в тому числі за допомогою адміністративно-правових норм.

Неврегульованість багатьох аспектів адміністративно-правової участі держави в адміністративно-правовому захисті земель сільськогосподарського призначення в умовах різноманітності суспільних відносин і динамічного їх розвитку, нерозробленість на науковому теоретичному рівні питань поняття і змісту адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні, а також неузгодженість нормативних актів у цій сфері зумовили вибір саме цієї теми для наукової статті.

Ми звернемося до поглядів С.Л. Гоштинар, яка в працях акцентує, що питання охорони земель сільськогосподарського призначення в умовах загострення екологічної ситуації в Україні має стати одним із найважливіших напрямів державної політики, оскільки поліпшення стану цих земель відкриває значні резерви збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції й забезпечує суттєве оздоровлення екологічних умов життя людини [1, с. 201].

Специфіка землі полягає в тому, що вона посідає особливе місце в життєдіяльності людини, є єдиним місцем для проживання людей, тварин і всіх живих організмів. Крім цього, земля є найважливішим компонентом навколишнього природного середовища, виступає як просторовий операційний базис, як територія держави, регіону, населеного пункту, є найголовнішим засобом

виробництва в сільському господарстві й об'єктом товарного обороту, специфічним об'єктом майнових відносин [2, с. 12].

Ще раз акцентуємо увагу на тому, що земля (наш земельний ресурс) – неоціненне багатство Українського народу, що вимагає захисту в тому числі за допомогою адміністративно-правових норм.

Проблематику співвідношення понять «адміністративно-правовий захист» та «адміністративно-правова охорона» земель сільськогосподарського призначення намагалися розкривати у творах такі вчені, як С.Л. Гоштинар, М.М. Ейдельберг, П.Ф. Кулинич, О.В. Проніна, А.Ю. Семряк, В.І. Семчик, М.В. Шульга, А.Д. Юрченко, В.В. Юрчишин та інші, проте вони досліджували окреслену тематику в рамках здебільшого суміжної проблематики. Основну частину своєї уваги вони зосереджували на більш загальних чи суміжних викликах, безпосередньо предметом їхніх досліджень зазначена проблематика не була.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити теоретичну проблематику співвідношення понять «адміністративно-правовий захист» та «адміністративно-правова охорона» земель сільськогосподарського призначення.

Результати дослідження. Варто розпочати наше непросте дослідження з того, що питання адміністративно-правового захисту земель загалом і земель сільськогосподарського призначення зокрема «хвилюють» науковців з погляду як екологічного, аграрного, земельного, так й адміністративного права.

І, дійсно, питання є досить складними, особливо з огляду на ситуацію в нашій державі: проведення земельної реформи, постійне, перманентне реформування законодавчої бази, трансформування суспільних відносин з огляду на процеси гармонізації нашого законодавства із законодавством ЄС.

На слушний погляд О.М. Єшук, що є вдалим і для нашого дослідження, стосовно співвідношення захисту й охорони прав аналіз чинного законодавства свідчить, що ці терміни вживаються поряд, але здебільшого мають різне значення. Так, у Конституції України поняття «охорона» вживається в контексті «охорона праці, охорона громадського порядку, охорона здоров'я, охорона звання Президента, охорона прав і свобод» тощо; «захист» – «захист Вітчизни, державних символів, прав, свобод, професійних інтересів, суверенітету, територіальної цілісності» тощо [3; 4, с. 45–46].

Для кращого розуміння поняття і змісту адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні нам варто більш детально «розібратися», розглянути ці поняття, що видаються на перший погляд простими, проте це лише певна абстрактна «ілюзія».

У загальному вигляді під категорією «охороняти» розуміють оберігати від небезпеки кого; що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху тощо; стояти на варті біля кого, чого-небудь; вартувати, стерегти; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди тощо; захищати від чого-небудь [5, с. 170].

У тлумачному словнику слово «захист» уживається у двох значеннях: як дія за значенням захищати, захистити і захищатися, захиститися, а також розшифровується як заступництво, охорона, підтримка.

Як загальновідомо з теорії держави та права, регулятивна й охоронна – це основні функції права, за допомогою яких воно захищає права та свободи громадян. У наукових працях О.І. Харитонова зазначає, що в разі порушення вимоги поводитись певним чином, замість регулятивних правовідносин, виникають охоронні (регулятивні трансформуються в охоронні), підставою до чого є припис норми права й учинення адміністративного делікту. У цьому випадку йдеться вже не про реалізацію встановлених адміністративно-правових регулятивних норм, якими визначені вимоги до поведінки зобов'язального суб'єкта, а про реалізацію положень охоронних адміністративно-правових норм, які передбачають встановлення нових прав та обов'язків [6, с. 38].

Проте більшість учених звертає увагу на недопущення ототожнення понять «охорона» й «захист» і вважає, що «охорона» в юридичному розумінні означає позитивний стан норм права, спрямований на недопущення порушення суб'єктивних прав і законних інтересів осіб, відображає статистику правовідносин. У свою чергу, «захист» характеризується динамікою через реалізацію засобів і форм, що передбачені законодавством для відновлення правового становища потерпілого, притягнення винного до юридичної відповідальності й застосовуються тоді, коли суб'єктивне право вже порушено [7, с. 192]. Досить доречними є міркування відомого вченого Р.Б. Шишки, який досліджує дещо суміжні з нами категорії, він слушно зазначає, що правовий

механізм держави повинен регулювати відносини на користь людини, надати їй можливість без дозволу реалізувати належні права та правомірні інтереси, забезпечити високий рівень охорони, а в разі порушення цих прав своєчасний та ефективний захист [8, с. 38; 10, с. 102–107].

Запропоновану Р.Б. Шишкою ієрархічну шкалу цінностей під час здійснення охорони суб'єктів права в адміністративно-правовому аспекті сформулював В.Б. Авер'янов, який уважає, що в основу нової адміністративно-правової доктрини покладається людино-центристська ідеологія. Згідно з нею, держава повинна найповніше задовольняти й захищати інтереси громадян, тобто діяти на благо людини, шляхом усебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод, законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації [11; 12; 13].

На слуху думку О.В. Стукаленка, суттєвим є також той факт, що більшість учених, які розглядають співвідношення понять «охорона права» й «захист права», мають на увазі не загальносоціологічні поняття, а аналізують і досліджують «охорону» й «захист» як правові явища, тобто такі, що передбачені нормами права та реалізуються на підставі норм права, а тому й не концентрують свою увагу на співвідношенні понять «охорона права» та «правова охорона» чи «захист права» та «правовий захист». Але якщо проаналізувати термінологію, що використовується в чинному законодавстві України, то помітимо, що законодавець нерідко термін «охорона права» вживає в значенні правової охорони того чи іншого суб'єктивного права особи, об'єкта або суб'єкта правовідносин. Якщо взяти за основу такий критерій розмежування понять «охорона прав» і «захист прав», як належність до права в об'єктивному розумінні чи до права в суб'єктивному розумінні, то можна поняття «охорона» пов'язати тільки з правом в об'єктивному розумінні, а поняття «захист» – з правом у суб'єктивному розумінні. У такому випадку «охорону прав» чи, правильніше сказати, «охорону права» варто характеризувати як сукупність заходів правового, політичного, організаційного, економічного та будь-якого іншого характеру, що здійснюються компетентними державними органами й організаціями, яким таке право надається чинним законодавством, з метою запобігання порушенням норм права та забезпечення таким чином умов для реалізації суб'єктивних прав учасниками правовідносин. Тобто дотримання суб'єктивних прав у цьому випадку гарантується безпосередньо через діяльність компетентних органів, які не допускають або унеможливають учинення порушень норм права [9].

На думку Л.О. Кожури, котрий досліджував дещо аналогічну проблематику, під категорією «адміністративно-правовий захист» доцільно розуміти організаційно-правову діяльність органів публічної адміністрації, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм, підкріплена системою правових гарантій; сутністю якої є забезпечення та захист за допомогою правових засобів прав осіб від протиправних діянь з притягненням правопорушників до юридичної відповідальності. З аналізу викладеного вище можна зробити висновок, що об'єктом адміністративно-правового захисту є порушені законні права, свободи й інтереси осіб [14, с. 121].

Термін «охорона» В.В. Галуцько розуміє, з одного боку, як безпосередній правовий захист соціальних інтересів громадян соціальних груп усього суспільства, а з іншого – як стимулювання таких соціальних дій, наслідком чого було б зміцнення чинних суспільних відносин і нейтралізація тих соціальних тенденцій, що загрожують їм. Виходячи із цього, варто вважати, що відносини адміністративно-правової охорони права власності обслуговують адміністративне право загалом. Тут виникають вольові відносини, що позначають взаємозв'язок прав та обов'язків суб'єктів та об'єктів, які беруть у них участь, оскільки цей зв'язок пов'язаний нормами адміністративного права. У них сформована визначена правосуб'єктність, юридично виражена сукупність соціальних властивостей учасників правовідносин охорони. У загальному вигляді це можна сформулювати як право невіддільних фізичних і юридичних осіб перебувати під публічною охороною публічної адміністрації та обов'язок суб'єктів публічної адміністрації забезпечити таку охорону. Звідси випливає особлива специфічна форма адміністративно-правових відносин у сфері охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Прийнято вважати, що основною особливістю цих відносин є їх права нерівність, оскільки суб'єкт публічної адміністрації має пріоритет своєї волі над волею всіх інших об'єктів. Соціальні відносини «влади – підпорядкування» в охоронній сфері набувають вигляду державних відносин, які трансформуються в юридичну форму адміністративного права. У ній суб'єкт публічної адміністрації виступає як юридично владний щодо об'єктів управління [7].

Варто підсумувати, що висвітлені вище класичні правовідносини в адміністративному праві мають своє місце – під час адміністративно-правової охорони права на землі сільськогосподарського призначення. Найбільш яскраво це видно тоді, коли вони виступають у найпростішій елементарній формі суб'єктивного зв'язку: «суб'єкт публічної адміністрації – об'єкт публічного

управління (суб'єкт права на отримання земель сільськогосподарського призначення)», але й у ній не все так елементарно: коли адміністративно-правові відносини виникають з ініціативи цього об'єкта, саме він реалізує своє юридичне право, проявляючи волю, хоча й невіддану, а суб'єкт публічної адміністрації в цьому разі діяти владно не має права та є зобов'язальним щодо цього об'єкта управління [7].

Згідно зі статтею 22 Земельного кодексу (далі – ЗК) України, землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Стаття 23 «Пріоритетність земель сільськогосподарського призначення» окреслює такі положення, що Землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Визначення земель, придатних для потреб сільського господарства, провадиться на підставі даних державного земельного кадастру. Для будівництва промислових підприємств, об'єктів житлово-комунального господарства, залізниць та автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних із веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості. Лінії електропередачі та зв'язку й інші комунікації проводяться головним чином вздовж шляхів, трас тощо.

У працях В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга зазначають, що порівняльний аналіз статей 22 та 23 ЗК України свідчить про наявність розбіжностей у змісті несільськогосподарських угідь у складі земель сільськогосподарського призначення. У статті 22 ЗК України подано перелік об'єктів, що можуть бути розташовані на несільськогосподарських угіддях із застереженням через слово «тощо», тобто існує можливість розташування на таких землях інших об'єктів, не перерахованих у статті 22 ЗК України. Разом із тим у статті 23 ЗК України міститься інший перелік об'єктів, для будівництва яких надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості [15].

На слушну думку С.Л. Гоштинар, який досліджував дещо суміжну з нами проблематику, а саме правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення як передумови сталого розвитку агропромислового комплексу України, правова охорона землі передбачає систему правових засобів, за допомогою яких здійснюються заходи з відновлення, підтримання та покращання якісного стану земель. Ця охорона спрямована насамперед на забезпечення раціонального використання землі, відновлення, збереження й підвищення родючості ґрунтів, поліпшення інших корисних властивостей землі. Крім того, вона має на меті забезпечення захисту земель від негативного впливу антропогенної діяльності (псування, забруднення) та шкідливих природних процесів (вітрова, водна ерозія). Передбачені ЗК України та Законом України «Про охорону земель» заходи з охорони земель спрямовані на боротьбу з природними та штучними процесами, які погіршують стан ґрунтів. До них належать заходи щодо запобігання ерозії ґрунтів: організаційно-господарські – правильне розміщення на землі різних господарських об'єктів, систематичне спостереження за станом земель і правильністю їх використання; агротехнічні застосування належних засобів обробітку ґрунту й вирощування сільськогосподарських культур, уведення спеціальних протиерозійних сівозмін; лісомеліоративні – влаштування лісозахисних насаджень [2, с. 201].

Наприкінці статті варто зазначити, що обґрунтоване і своєчасне втручання держави в характер землеволодіння й землекористування, реалізація державою економічного механізму регулювання земельних відносин і ринку землі сприяє еволюційному розвитку та ефективному функціонуванню ринку сільськогосподарських земель. Практика господарювання в зарубіжних країнах підтверджує, що в жодній країні світу немає дійсно вільного ринку сільськогосподарських земель, необмеженого права приватної власності на землю. Держава в цих країнах контролює використання придбаних у власність земель виключно за цільовим призначенням, зобов'язує використовувати землю екологічно безпечно й ефективно відповідно до законодавства, встановлює порядок продажу-купівлі та оренди земельних ділянок. Орієнтація державного регулювання ринку землі в Україні на використання переважно економічних методів, урахування досвіду розвинутих країн ЄС дасть змогу уникнути помилок і швидше залучити землю в ринковий обіг [16, с. 246].

Висновки. У науковій праці ми проаналізували законодавства й думки вчених у галузі адміністративного права стосовно співвідношення адміністративно-правового захисту та охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні, можемо підсумувати, що адміністра-

тивно-правовий захист земель сільськогосподарського призначення – це динамічні (активні) дії публічної адміністрації, спрямовані на відновлення порушеного права на землі сільськогосподарського призначення в Україні, усунення перешкод щодо законного володіння нею, що здійснюються засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу і притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Гоштинар С.Л. Правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення як передумова сталого розвитку агропромислового комплексу України. Вісник соціально-економічних досліджень. 2013. Випуск 1 (48). С. 196–200.
2. Семчик В., Кулинич П., Шульга М. Земельне право України: Академічний курс. Київ: Вид. дім «Ін Юре», 2008. 600 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Вавженок Я. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві. Форум права. 2010. Випуск 1. С. 45–49.
5. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / укладачі В. Яременко, О. Сліпушко. Київ: Аконіт, 2003. Т. 3: ОБЕ-РОБ. 927 с.
6. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2004. 328 с.
7. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 4 т. / за заг. ред. В.В. Галунька. 2-е вид., доповнене і перероблене. Херсон: ХМТ, 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 334 с.
8. Шишка Р.Б. Охорона прав суб'єктів інтелектуальної власності у цивільному праві України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.03. Харків, 2004. 395 с.
9. Стукаленко О.В. Співвідношення понять «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий правовий захист». Наука. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46468>.
10. Мосьондз С.О. Адміністративно-правова охорона сфери науки в Україні: концептуальне бачення. Митна справа: науково-аналітичний журнал. 2012. № 5 (83). Частина 2. Книга 2. С. 102–107.
11. Авер'янов В.Б. Не «керувати» людиною – служити їй. Віче. 2005. № 4 (157). С. 10–15.
12. Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 11 (61). С. 57–63.
13. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.; за ред. В. . Авер'янова. Київ: Юстиніан, 2007. С. 21–35.
14. Кожура Л.О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Випуск 35. Частина I. Том 2. С. 119–122.
15. Земельний Кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. База даних Законодавство України / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page2>.
16. Семеряк Ю., Москва М. Державне регулювання ринку землі в Україні і досвід країн ЄС. Науковий вісник НЛТУ України. Рубрика «Економіка, планування і управління галузі». 2010. Випуск 2012. С. 240–247.