

УДК 342.951

**М.М. ЕЙДЕЛЬБЕРГ**, Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ

## **СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИХ ВІДНОСИН, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ З ПРИВОДУ ВОЛОДІННЯ ЗЕМЕЛЬНОЮ ДІЛЯНКОЮ**

*Ключові слова:* адміністративно-правові відносини, земельна ділянка, суб'єкт адміністративно-правових відносин

Одним із елементів структури адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, є суб'єкти або учасники.

Зазначимо, що розгляду різних аспектів сутності та особливостей суб'єктів адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, присвячені праці Г.О. Аксєн'юнка, Г. Бребана, А.П. Гетьмана, Д.В. Ковальського, В.В. Копейчикова, Є.В. Курінного, А.М. Мірошниченка, П.М. Рабіновича, А.М. Шульги та інших вчених. Що ж до поняття та класифікації суб'єктів адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, то ці питання у межах одного монографічного дослідження не розглядалися.

Тому метою цієї статті є з'ясування змісту та характерних рис суб'єктів адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, для досягнення якої необхідно вирішити такі завдання: визначити систему суб'єктів адміністративно-правових відносин; визначити види та особливості суб'єктів адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, здійснити їх класифікацію. Новизна роботи полягає в сучасній

постановці проблеми, дослідженні нових ідей, тенденцій розвитку відносин стосовно суб'єктів адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки.

Як у радянській юридичній літературі, так і у сучасній – українській, не один рік дискутується питання про співвідношення термінів «суб'єкт правовідносин» та «суб'єкт права», результатом чого є їх ототожнення або, навпаки розмежування. Зокрема, С.Ф. Кечекян наголошував на тому, що поняття «суб'єкти права» і «суб'єкти правовідносин» тотожні, і тому, досліджуючи проблему учасників правовідносин, доцільно розглядати загальну категорію суб'єктів права [1, с.83]. В.В. Копейчиков одним із елементів структури правовідносин називає не суб'єктів правовідносин, а суб'єктів права, розуміючи під такими «учасників правових відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки» [2, с.192].

На думку інших вчених, зазначені поняття не можна вважати тотожними, оскільки будучи суб'єктом права, можна не бути суб'єктом правовідносин, а реалізація ж правових норм може здійснюватися як за допомогою правовідносин, так і поза їх межами [3, с.63].

На нашу думку, основною ознакою, за якою можна провести розмежування між категоріями «суб'єкти права» та «суб'єкти правовідносин», є: по-перше, можливість брати участь у різних правовідносинах, що характерно для суб'єкта права; по-друге, реальна участь у правовідносинах, що характерно для суб'єктів (учасників) правовідносин. Отже, найбільший рівень абстрактності з названих категорій має поняття «суб'єкти права». Суб'єкти права виступають як особи, що мають правосуб'єктність. Іншими словами, це громадяни, організації, громадські об'єднання, які можуть бути носіями юридичних прав та обов'язків, а відтак, брати участь у правовідносинах. Суб'єкт права має потенційну можливість вступати у правовідносини, для чого він наділяється об'єктивним правом відповідною право-

суб'єктністю [4, с.81]. Як вірно зазначає С.С. Алексєєв, «суб'єкти права – це особи, що мають правосуб'єктність, тобто громадяни, організації, громадські об'єднання, які можуть бути носіями прав та обов'язків, брати участь у правовідносинах» [5, с.70].

Ми поділяємо думку тих авторів, які наголошують, що суб'єкти права і суб'єкти правовідносин є різними категоріями. Суб'єкт права – це носій передбачених правовими нормами суб'єктивних прав та обов'язків, що має потенційну можливість участі у правовідносинах, тоді як суб'єкт правовідносин – це реальний учасник правовідносин [4, с.81].

У сучасній теорії права суб'єкти правовідносин визначаються, як: правоздатні особи суспільного життя, які є носіями юридичних прав і обов'язків; індивідуальні чи колективні суб'єкти права, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності [6, с.354]; учасники правовідносин, індивіди або організації, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки на основі юридичних норм [7, с.158].

Як правило, в теорії права суб'єктів правовідносин об'єднують у дві групи: 1) індивідуальні суб'єкти (фізичні особи), які поділяються на такі підгрупи: громадяни (володіють повним набором прав і обов'язків в державі), іноземці та особи без громадянства (мають обмеження що до політичних прав, не виконують військовий обов'язок), особи з по двійним громадянством; 2) колективні суб'єкти (юридичні особи): держава, державні органи та установи, громадські об'єднання, адміністративно-територіальні одиниці та їх населення, виборчі округи, релігійні організації, промислові підприємства, іноземні підприємства тощо [7, с.158].

На нашу думку, найбільш вдалим є об'єднання суб'єктів правовідносин у дві групи: фізичних та юридичних осіб, які у свою чергу поділяються на цілу низку підгруп. Доцільність такого поділу суб'єктів

правовідносин ми пов'язуємо з особливістю виникнення правосуб'єктності у фізичних та юридичних осіб, під якою необхідно розуміти «передбачену нормами права юридичну властивість учасників правових відносин, що складається з двох елементів – правоздатності та дієздатності» [7, с.158].

В адміністративному праві під суб'єктом, як правило, розуміють носія (власника) прав та обов'язків у сфері публічного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [8, с.73]. Тобто, мова йде про фактичного учасника правових зв'язків у сфері публічного управління.

Адміністративісти пропонують різні критерії (підстави) класифікації суб'єктів адміністративно-правових відносин. Наприклад, Ю.П. Битяк до таких відносить: державні органи (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств і установ); структурні підрозділи органів держави, посадових осіб державних органів; власника (представника, менеджера, уповноваженого власника); об'єднання громадян, кооперативи, органи самоврядування, самодіяльні організації; громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства [9, с.50].

В.К. Колпаков до основних носіїв суб'єктивних прав та обов'язків у сфері державного управління взагалі та виконавчої влади зокрема, відносить: 1) Президента України; 2) органи виконавчої влади; 3) державних службовців як суб'єктів, у діяльності яких об'єктивуються повноваження державних органів управління; 4) громадян України, іноземців, осіб без громадянства; 5) органи місцевого самоврядування; 6) об'єднання громадян; 7) суб'єктів підприємницької діяльності [8, с.75–76].

Д.М. Бахрах суб'єктів адміністративно-правових відносин поділяє на індивідуальних та колективних [10, с.22].

Завершуючи розгляд методологічних основ розуміння суб'єкта права та правовідносин, зокрема і адміністративно-правових,

вважаємо, що *особливості* останнього полягають у такому:

1. Як для адміністративного права, так і для адміністративно-правових відносин характерна наявність великої кількості суб'єктів із різними повноваженнями, структурою та правовими властивостями.

2. Для суб'єктів адміністративно-правових відносин характерна зовнішня відокремленість, яка реалізується у їх адміністративно-правовому статусі [11, с.90].

3. Передумовою вступу суб'єктів у конкретні адміністративно-правові відносини є наявність у них правосуб'єктності (правоздатності та дієздатності).

4. Поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин регламентується нормами адміністративного законодавства.

5. Усіх можливих суб'єктів адміністративно-правових відносин можна об'єднати у дві групи: індивідуальних (фізичних осіб); колективних (як правило юридичних осіб).

Як зазначено у частині 2 ст.2 ЗК України, суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади [12]. Аналіз ЗК України та інших актів земельного законодавства дає змогу зробити висновок, що перелік суб'єктів земельних відносин, наведений у ч.2 ст.2 ЗК України, є неповним. Так, суб'єктами земельних відносин слід вважати українську державу, територіальні громади, іноземні держави, іноземних громадян та осіб без громадянства.

У ст.84 ЗК України зазначено, що у *державній власності* перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності. Землі, які належать на праві власності *територіальним громадам* сіл, селищ, міст, є комунальною власністю. У комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності.

Відповідно до ст.85 ЗК України, *іноземні держави* можуть набувати у власність земельні ділянки для розміщення будівель і спо-

руд дипломатичних представництв та інших, прирівняних до них, організацій відповідно до міжнародних договорів [12]. *Іноземні громадяни та особи без громадянства* можуть набувати права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також на земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності (ч.2 ст.81 ЗК України) [12].

У науковій літературі, предметом дослідження якої були земельні відносини використовуються різні критерії класифікації їх суб'єктів.

А.М. Мірошниченко, класифікуючи земельно-правове нормування за суб'єктним складом, до таких відносить: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Президента України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Міністерство охорони здоров'я України, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державний комітет України з будівництва та архітектури, Міністерство аграрної політики України, Державний комітет України по земельних ресурсах, органи місцевого самоврядування, державні адміністрації та судові органи [13, с.64-70].

Г.О. Аксеньюк суб'єктами земельних правовідносин вважає: державу, державні органи, які здійснюють розпорядження і управління єдиним державним земельним фондом, землекористувачів – громадян, державні та громадські організації та установи, які володіють земельною правоздатністю [14, с.73]. А.М. Шульга суб'єктів злочину, передбаченого статтею 239 КК України (Забруднення або псування земель), об'єднує у такі групи: громадяни України, іноземці, особи без громадянства [15, с.140].

Д.В. Ковальський суб'єктами земельно-процесуальних правовідносин називає гро-

мадян, юридичних осіб, у тому числі іноземних, державу, органи державної влади та місцевого самоврядування, іноземні держави та міжнародні організації, які реалізують права на землю, а також забезпечують регулювання земельних правовідносин. Суб'єктів земельно-процесуальних правовідносин вчений поділяє на дві групи: громадяни, юридичні особи та держава, які безпосередньо заінтересовані у вирішенні земельно-правової справи; органи державної влади та місцевого самоврядування, які забезпечують державно-правове регулювання у сфері земельних відносин [16, с.90]. А.П. Гетьман, зазначаючи, що суб'єкти еколого-земельних правовідносин мають різний інтерес, пропонує прийняти за основу для класифікації суб'єктів таких правовідносин розподіл на безпосередньо заінтересованих і лідируючих суб'єктів [17, с.100].

На нашу думку, лише комплекс критеріїв, а не один із них, який окремі адміністративісти вважають основним, дозволить усесторонньо розглянути систему суб'єктів адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу земельної ділянки.

*Залежно від компетенції*, суб'єктів адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, можна об'єднати у три групи: 1) суб'єкти загальної компетенції, які приймають загальнодержавні, а отже загальнообов'язкові рішення, зокрема щодо регламентації основних засад володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України); 2) суб'єкти міжвідомчої компетенції, якими є спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів, з питань екології та природних ресурсів, з питань аграрної політики; 3) суб'єкти відомчої компетенції, для яких функція управління земельними ресурсами є додатковою, а не основною (наприклад, Міністерство транспорту України – стосовно земель транспорту, Міністерство оборони України – стосовно земель оборони й т. д.).

*Залежно від кількості*, суб'єкти адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, можуть бути: 1) індивідуальні (громадяни, іноземці та особи без громадянства, особи з подвійним громадянством, посадові та службові особи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); 2) колективні, які: а) можуть мати статус юридичної (органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, спільні підприємства, міжнародні об'єднання й організації за участю українських та іноземних юридичних осіб, підприємства, що належать іноземним інвесторам, а також іноземні держави, міжнародні організації); б) не мають статусу юридичної особи (окремі структурні підрозділи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, самоврядні організації тощо).

*За характером повноважень*: 1) суб'єкти адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, які мають владні повноваження, тобто мають право приймати обов'язкові для виконання рішення; 2) суб'єкти, які зобов'язанні виконувати рішення вищезазначених органів (громадяни, іноземці та особи без громадянства, підприємства, установи, організації тощо).

*За нормативністю приписів*, суб'єкти адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, можна об'єднати у такі групи: 1) які виконують загальні норми земельного законодавства, яких переважна більшість; 2) які, крім загальних норм, виконують і спеціальні (наприклад, ті, що стосуються сплати штрафу, відшкодування шкоди, приписи, які містяться в адміністративних договорах тощо).

*За характером зв'язків*: 1) суб'єкти адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, що перебувають у вертикальних відносинах (наприклад, відносини між Кабінетом Міністрів України та Держа-

вним комітетом України із земельних ресурсів); 2) суб'єкти адміністративно-правових відносин, які перебувають у горизонтальних відносинах (відносини, що виникають між не підпорядкованими органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами).

*За характером дій:* 1) суб'єкти адміністративно-правових відносин, які зобов'язані вчинити окремі дії (забезпечувати використання земельних ділянок за цільовим призначенням; додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля і т.д.); 2) суб'єкти адміністративно-правових відносин, які зобов'язані утриматись від вчинення окремих дій, насамперед тих, за які передбачено юридичну відповідальність.

*Залежно від належності до державних структур,* суб'єкти адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, можуть бути: 1) державними (органи законодавчої, виконавчої чи судової влади), що ініціюють зміну правового статусу земельної ділянки; 2) недержавними (органи місцевого самоврядування та громадські організації), які ініціюють зміну правового статусу земельної ділянки.

За таким критерієм, як *напрямок діяльності або предмет відання,* суб'єктів адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки доцільно об'єднати у такі групи: які вступають у правовідносини з приводу розробки та прийняття нормативно-правових актів, визначення владно-розпорядчих повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин; з приводу визначення складу, категорії та цільового призначення земель України, зміни цільового призначення земель; приватизації, оренди та використання земельних ділянок; сплати земельного податку; реєстрації земельних ділянок; встановлення правообмежень на землю; стандартизації та нормування земельних ділянок; встановлення та зміни меж земельних ділянок адміністративно-

територіальних утворень; здійснення землеустрою, розгляду і затвердження землепольової документації; здійснення контролю та нагляду за використанням та охороною земель; кадастрових питань; вирішення земельних спорів органами публічної адміністрації; консервації деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель; реалізації заходів економічного стимулювання; конфіскації та вилучення земельної ділянки; притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства.

*Залежно від контрольних повноважень:* 1) суб'єкти міжнародного контролю за використанням та охороною земель; 2) суб'єкти державного контролю за використанням та охороною земель; 3) суб'єкти самоврядного контролю за використанням та охороною земель; 4) суб'єкти громадського контролю за використанням та охороною земель.

Таким чином, для адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, характерна наявність великої кількості суб'єктів з різними: завданнями, функціями, компетенцією, повноваженнями, організаційно-штатною структурою, а отже і специфічним адміністративно-правовим статусом. Такий статус вказує на їх зовнішню відокремленість, тобто відмінність одного суб'єкта від іншого як учасника досліджуваних правовідносин. Поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, регламентується нормами адміністративного законодавства.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С. Ф. Кечекьян. – М. : Юрид.лит., 1958. – 361 с.
2. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.

3. Ринг М. П. К вопросу о гражданских процессуальных правоотношениях / М. П. Ринг // Учен. зап. ВНИИСЭЗ. – 1963. – Вып. 16. – С. 61–67.
4. Шуба В. В. Административно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Шуба Володимир Васильович ; Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2006. – 200 с.
5. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
6. Скакун О. Ф. Теория держави і права : підручник / Скакун О. Ф. – Пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. Волинка К. Г. Теория держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
8. Колпаков В. К. Административное право Украины : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
9. Административное право Украины : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
10. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.
11. Стеценко С. Г. Административное право Украины : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
12. Земельный кодекс Украины // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
13. Мірошниченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.06 / Мірошниченко Анатолій Миколайович ; Київськ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. – К., 2004. – 206 с.
14. Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР / Г. А. Аксененок. – М. : Госюриздат, 1958. – 424 с.
15. Шульга А. М. Кримінально-правова охорона земель від забруднення або псування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Шульга Андрій Михайлович. – Х., 2004. – 207 с.
16. Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.06 / Ковальський Дмитро Вікторович ; Нац. аграрн. ун-т. – К., 2005. – 193 с.
17. Гетьман А. П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве / А. П. Гетьман. – Харьков : Основа, 1994. – 134 с.

*Ейдельберг М. М. Суб'єкти адміністративно-правових відносин з приводу володіння земельною ділянкою / М. М. Ейдельберг // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 145–150 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10emmpzd.pdf>*

Розглядаються питання, та акцентується увага на визначенні поняття, видів, характерних рис і класифікації суб'єктів адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки.

\*\*\*

*Эйдельберг М.М. Субъекты административно-правовых отношений по поводу владения земельным участком*

Рассматриваются вопросы, и акцентируется внимание на определении понятия, видов, характерных черт и классификации субъектов административно-правовых отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются по поводу земельного участка.

\*\*\*

*Eidelberg M.M. Subjects it is Administrative-Legal Relations Concerning Possession of the Ground Area*

The questions are examined, and attention is accented on the decision of concept, kinds, personal touches and classification of subjects of administrative relations, which arise up, change and halted concerning a lot land.