

УДК 349.414

В.Д. ШВЕЦЬ, канд. юрид. наук, Верховна Рада України

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТІВ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, суб'єкти землекористування, права землекористування, охорона, відносини землекористування

Загальна земельна територія України становить 60,36 млн га. Серед усіх земельних угідь найбільшу господарську цінність мають сільськогосподарські угіддя, площа яких становить понад 69,4 % усієї території країни. Сюди включено рілля, багаторічні насадження, залежи й перелogi, сінокоси і пасовища. Частина рілля і багаторічних насаджень у структурі сільськогосподарських угідь становить 82 %. Важливим народногосподарським показником є землезабезпечення. Його визначають як відношення площі відповідних угідь до наявного населення країни (області, району, підприємства). Цей показник становить по Україні 81 га сільськогосподарських угідь і 64,0 га рілля на 100 жителів. Це досить високий рівень землезабезпечення порівняно з іншими країнами світу. За кількістю рілля на 100 жителів попереду України лише Австралія (153 га), Канада (167,5 га), США (67 га), тоді як у Данії цей показник становить 50 га, Угорщині – 49,5 га, Фінляндії – 50 га, Іспанії – 39,1 га, Франції – 31,4 га, Англії – 11 га, Японії – 3 га. Наведена інформація цілком підтверджує визнання ст.14 Конституції України землю основним національним багатством України. Таке положення наділяє особливим значенням відносини землекористування і вимагає належного захисту земельних відносин, в тому числі й адміністративно-правового забезпечення суб'єктів землекористування.

Проблемі захисту прав землекористувачів було приділено значної уваги, насамперед, з

боку вчених в галузі земельного права, зокрема: В.І. Андрейцевим, В.В. Носіком, М.В. Шульгою, П.Ф. Кулиничем та ін. Проте ці питання розглянуто саме з точки зору земельно-правових гарантій реалізації прав землекористування. Адміністративно-правовий захист як окрему категорію щодо прав, свобод та законних інтересів суб'єктів правовідносин також було розглянуто в правовій літературі, у тому числі: Б.В. Авер'яновим, О.К. Соколенко, О.О. Обущаком та іншими вченими. Однак питання поняття та основних характеристик адміністративно-правового захисту суб'єктів землекористування не було розкритим. Тому метою статті є аналіз визначення поняття та основних характеристик адміністративно-правового захисту суб'єктів землекористування на підставі аналізу теоретичних положень щодо адміністративно-правового захисту прав суб'єктів правовідносин.

Суб'єкти землекористування у зв'язку з включенням до цих правовідносин набувають особливий правовий статус, який виникає з моменту набуття суб'єктом правомочності використовувати земельну ділянку та припиняється відповідно з її втраатою.

На сьогодні існує тенденція збільшення кількості порушень вимог земельного законодавства, серед виявлених правопорушень значна вага належить самовільному зайняттю земельних ділянок [1, с.43]. Самовільне зайняття земельних ділянок порушує не тільки права їх власників, у більшості випадків держави та територіальних громад, але й ускладнює, а подекуди й унеможливує набуття прав на них добросовісними набувачами, особами, які бажають набути ці земельні ділянки на титульному праві користування або власності. Також слід відмітити значну кількість інших порушень, зокрема, допущених при розгляді питань вилучення земельних ділянок установ та підприємств [1, с.43–49]. На жаль, непоодинокими є порушення правил добросусідства та інших вимог законодавства щодо екологічно-безпечного та раціонального використання земель. Таким чином, адміністративно-правовий захист суб'єктів землекорис-

тування є одним з необхідних елементів механізму землекористування в Україні.

В основі захисту суб'єктів землекористування покладено ідею верховенства закону, яка є фундаментальною складовою принципу законності, наріжним каменем існування правової держави, діяльності її органів [2, с.32]. Адміністративно-правовий захист суб'єктів землекористування є вочевидь похідним від адміністративно-правового захисту прав свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб та має спеціальні риси, обумовлені особливим об'єктом охорони держави – землею, щодо якого виникають повноваження землекористування.

Отже для визначення поняття необхідно з'ясувати, що являє собою адміністративно-правовий захист прав свобод та законних інтересів суб'єктів правовідносин взагалі. Як справедливо зауважує Я.В. Лазур, у вітчизняному законодавстві немає єдиної точки зору з приводу тлумачення і застосування терміна «адміністративно-правовий захист», нерідко це поняття ототожнюється і зіставляється з такими висловлюваннями як «адміністративно-правове забезпечення» чи «адміністративно-правова охорона» [3]. Тлумачний словник поняття «захист» визначає як саму охорону, поняття «охороняти» означає забезпечувати від чогось, захищати від чогось, а поняття «забезпечувати» трактується як захищати, охороняти кого-, або що-небудь від небезпеки [4, с.281, 339, 692]. Таким чином, автори тлумачного словника не відрізняють поняття «захист» та «охорона», використовуючи їх для розкриття одного й того ж значення.

На думку більшості дослідників в галузі права, термін «охорона» (англ. – protection) є більш широким поняттям, ніж «захист» (англ. – enforcement). Охорона являє собою сукупність заходів, спрямованих на забезпечення нормальної реалізації прав, а також на захист прав у випадку їх порушення або оспорювання через конкретні засоби державного впливу в певній конкретно-правовій формі, і можуть проявлятися або шляхом встановлення правових норм, або через їх застосування тобто виконання.

При розгляді питання адміністративної охорони права інтелектуальної власності О.О. Обушак справедливо зазначає, що поняття «захист» пов'язане не з нормальною реалізацією прав, а лише з конкретним правопорушенням або оспорюванням прав, тобто під захистом розуміється передбачена законодавством діяльність відповідних державних органів, перш за все, правоохоронних і контролюючих, та їх посадових осіб щодо поновлення порушеного права, припинення таких порушень, а також створення необхідних умов для притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у вчиненні протиправних дій, внаслідок яких було завдано шкоди правам та законним інтересам суб'єктів інтелектуальної власності [5]. Таким чином, поняття «охорона» і «захист» співвідносяться як ціле та частина.

Однією з найбільш доступних і швидких форм захисту прав громадян О.К. Соколенко називає саме адміністративно-правову форму [6, с.120]. Сутністю адміністративно-правового захисту є застосування заходів адміністративного примусу, спрямованих на відновлення, визнання прав та припинення порушень прав громадян, здійснюваних органами публічної влади за заявами громадян або з ініціативи компетентних органів [7, с.127]. На думку авторів підручника Адміністративне право під редакцією Б.В. Авер'янова, адміністративно-правовий захист прав, свобод та законних інтересів громадянина являє собою сукупність застосовуваних у порядку, врегульованому нормами адміністративного права, засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими на те органами (посадовими особами), а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій (процедур), які спрямовані на припинення незаконного посягання на права, свободи та інтереси громадян; ліквідацію будь-яких перешкод, що виникають при їх здійсненні; визнання або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків з притягненням винної особи до відповідальності [8, с.378]. Тобто, об'єктом адміністративно-правового захисту є права,

свободи та інтереси громадян, які потерпають від незаконного посягання, не можуть бути повноцінно реалізовані внаслідок протиправних перешкоджань з боку інших осіб.

Враховуючи положення Конституції України про особливий охоронний статус землі як основного національного багатства, а також те, що право землекористування є правом кожного громадянина, як це передбачено ст.13 Конституції України варто зазначити, що адміністративно-правовий захист суб'єктів землекористування є пріоритетним напрямком діяльності Української держави.

Таким чином, адміністративно-правовий захист суб'єктів землекористування можна розглядати як систему передбачених нормами адміністративного права засобів, які застосовуються з метою визнання, поновлення прав суб'єктів землекористування, усунення протиправних перешкод в реалізації суб'єктами землекористування прав та обов'язків стосовно земельних ділянок, що перебувають у їх використанні, та притягнення винних у порушенні прав суб'єктів землекористування осіб до відповідальності.

Серед характеристик адміністративно-правового захисту суб'єктів землекористування можна виокремити загальні та специфічні. Загальні – такі, що є притаманними адміністративно правовому захисту всіх суб'єктів правовідносин, серед них:

- коло суб'єктів адміністративно-правового захисту – це уповноважені органи держави, органи місцевого самоврядування в межах наданих їм повноважень, громадяни та юридичні особи землекористувачі, права яких щодо земельних ділянок порушені, інші суб'єкти адміністративно-захисних правовідносин;

- коло прав, щодо яких застосовуються заходи адміністративно-правового захисту, а саме права, щодо реалізації яких суб'єкти вступили або мають намір вступити у правовідносини на законних підставах;

- права, щодо яких застосовується адміністративно-правовий захист, повинні перебувати у стані порушення або під безпосередньою загрозою такого порушення (неправомірне пе-

решкоджання виникненню відповідних прав, реалізації, неправомірне припинення прав тощо);

- адміністративно-правовий захист відрізняється швидкістю та динамізмом досягнення кінцевої мети – забезпечення поновлення порушених прав та законних інтересів.

Специфічні риси адміністративно-правового захисту суб'єктів землекористування пов'язані зі специфічністю самих відносин землекористування, зокрема, з особливим статусом земель як основного національного багатства, що перебуває під охороною держави. До таких рис відноситься:

- по-перше, особливий державний моніторинг (облік) земель, що знаходяться у користуванні, шляхом включення даних про земельні ділянки до Державного земельного кадастру України;

- по-друге, посилений контроль та нагляд за використанням земель, що здійснюється як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування;

- по-третє, природничі характеристики земель як частини навколишнього природного середовища, що в багатьох випадках є просторово-територіальним базисом для розміщення інших природних об'єктів, зокрема: лісів, водних об'єктів, тощо – покладають на суб'єктів землекористування обов'язок виконувати ряд правових приписів, що є основою для не порушення прав інших суб'єктів землекористування та користувачів іншими природними об'єктами;

- по-четверте, умовою належної реалізації суб'єктами землекористування своїх правомочностей щодо конкретної земельної ділянки є належне виконання їх обов'язків щодо цільового та раціонального використання земельних ділянок.

Визначення поняття адміністративно-правового захисту суб'єктів землекористування є одним з багатьох питань, що мають стати об'єктом наукового дослідження, зокрема, визначення правового режиму землекористувачів, проблеми контролю та нагляду в системі адміністративно-правового захисту суб'єктів землекористування тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нечипоренко О. М. Земельні правопорушення: стан та основні тенденції (інформація з практики Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель України) / О. М. Нечипоренко // Земельне право України: теорія і практика. – 2007. – № 2. – С. 43–58.

2. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Лідія Миколаївна Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 176 с.

3. Лазур Я. В. Форми адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян у сфері державного регулювання / Я. В. Лазур // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 249–253 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10ljvgdu.pdf>.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2003. – 1440 с.

5. Обушак О. О. Адміністративне регулювання у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності / О. О. Обушак, С. А. Обушак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_36_7.pdf.

6. Соколенко О. К. Захист прав громадян як основна функція правової держави / О. К. Соколенко // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2013. – № 2. – С. 118–121.

7. Гринюк Р. Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація / Р. Ф. Гринюк. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 388 с.

8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. – 584 с.

Швець В. Д. Поняття адміністративно-правового захисту суб'єктів землекористування / В. Д. Швець // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 446–449 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_75.pdf

Розглянуто окремі положення адміністративно-правового захисту суб'єктів землекористування; проаналізовано поняття «захист» та «охорона» прав землекористувачів; визначено особливості відносин землекористування.

Швець В.Д. Положення адміністративно-правової захисту суб'єктів землекористування

Рассмотрены отдельные положения административно-правовой защиты субъектов землепользования; проанализированы понятия «защиты» и «охраны» прав землепользователей; определены особенности отношений землепользования.

Shvets V.D. Administrative Provisions of Legal Protection of Land

Considered certain provisions of administrative legal protection of land; analyzed the concept of «protection» and «security» of the rights of land users, land relations defined features.