

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF AGRICULTURAL LANDS IN UKRAINE

Шпак Ю.С., аспірант

Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті розкрито зміст адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні. Доведено, це є гарантії, які мають надавати справедливо та ефективно суб'єкти публічної адміністрації та адміністративний суд власникам земель сільськогосподарського призначення (орендарям), державі, територіальним громадам на основі реалізації норм адміністративного права та адміністративного процесу щодо недопущення присікання посягань та відновлення порушеного права земельної власності, дотримання екологічних норм та правил землекористування, а також загального публічного інтересу держави та суспільства. Метою в аналізованій сфері є недопущення посягань та відновлення порушеного права земельної власності, дотримання екологічних норм та правил землекористування, а також іншого публічного інтересу держави та суспільства в цілому. З'ясовано, що землі сільськогосподарського призначення є однією з найбільш цінностей українського народу і підлягають посиленій охороні суб'єктами публічної адміністрації та суб'єктами громадянського суспільства. Адміністративно-правове забезпечення – це в перше чергу гарантії, які мають надавати справедливо та ефективно суб'єкти публічної адміністрації власникам земель сільськогосподарського призначення (в певних випадках орендарям), державі, територіальним громадам в процесі охорони земель сільськогосподарського призначення від різних видів небезпеки забезпечуючи публічний інтерес. За суб'єктивним складом адміністративно-правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення здійснюється різноманітними адміністративними органами та адміністративними судами. Суб'єкти публічної адміністрації здійснюють охорону земель сільськогосподарського призначення в процесі надання адміністративних послуг, здійснення розпорядчої, виконавчої та судової діяльності адміністративних судів. Адміністративні органи процесі адміністративно-правової охорони земель сільськогосподарської діяльності наділяється законодавством адміністративними обов'язками та правами – компетенцією. Адміністративно-правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення здійснюється на основі реалізації норм адміністративного права та адміністративного процесу.

Ключові слова: адміністративний орган, адміністративний суд, адміністративно-правове забезпечення, земля, норма адміністративного права, охорона, поняття, право власності, публічний інтерес, сільське господарство.

The article discloses the content of administrative and legal support for the protection of agricultural lands in Ukraine. It has been proven that these are guarantees that must be provided fairly and effectively by subjects of public administration and the administrative court to the owners of agricultural land (tenants), the state, territorial communities based on the implementation of the norms of administrative law and the administrative process regarding the prevention of encroachments and the restoration of violated land rights property, compliance with environmental norms and rules of land use, as well as the general public interest of the state and society. The goal in the analyzed area is to prevent encroachments and restore the violated right of land ownership, compliance with environmental norms and rules of land use, as well as other public interest of the state and society. It was found that agricultural land is one of the greatest values of the Ukrainian people and is subject to increased protection by public administration entities and civil society entities. Administrative and legal support is, first, guarantees that must be provided fairly and effectively by subjects of public administration to owners of agricultural land (in certain cases, tenants), the state, territorial communities in the process of protecting agricultural land from various types of danger, ensuring the public interest. According to the subjective composition, administrative and legal protection of agricultural lands is carried out by various administrative bodies and administrative courts. Subjects of public administration carry out the protection of agricultural lands in the process of providing administrative services, carrying out administrative, executive, and judicial activities of administrative courts. Administrative bodies in the process of administrative legal protection of agricultural lands are endowed by legislation with administrative duties and rights – competence. Administrative and legal protection of agricultural lands is carried out because of the implementation of the norms of administrative law and the administrative process.

Key words: administrative and legal support, administrative body, administrative court, agriculture, concept, earth, ownership, protection, public interest, rule of administrative law.

Вступ. Земля є головним багатством Українського народу. Адже, вона дає людині їжу, одягу та все інше необхідно їй для потреб людства. Земля давала в минулому та в умовах сьогодення все що потрібно сучасній людині. Однак для існування великої кількості людей потрібно багато їжі. Збиральний спосіб вилучення у дикій природі придатних для вживання продуктів вже не міг забезпечити усіх людей. Тим самим, на певному етапі та і розвитку людства приблизно десять – вісім тисяч років тому виникає сільськогосподарське виробництво які призводить до кардинальних революційних змін. Це практично перша в історії соціальна революція, яка була здійснена людьми. Сільське господарство дало можливість закінчити епохи не стабільності збирального та полювального способу здобуття їжі. Зернові культури стають основою харчового раціону більшості людей.

Одночасно, якісно змінюються соціальний, а в послідовному статус земель. З виникненням перших держав землі отримують інше використання. З моменту виникнення перших держав і до сьогодення право земельної власності є основним об'єктом могутності приватних

осіб та держави в цілому, воно захищається нормами як публічного так і приватного права. Треба зазначити що причиною більшості соціальних в тому числі військових конфліктів є захоплення, охорона та використання права земельної власності. Все це обґрунтовує актуальність аналізований статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До проблеми адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні звертали свою увагу вчені правники. Серед них найбільш вагомих вклад внесли О. Артеменко А. Брунь, О. Вівчаренко, В. М. Гаврилюк, В. Галуцько, Р. Гнідан, Р. Гнідан, Н. Грабовець, С. Губарев, Ю. Губенко, М. Дейнега, Р. Ємець, О. Гафурова, В. Єрмоленко, Т. Зінчук, Ю. Краснова, І. Ковальчук, Т. Кондратюк, О. Кулинич, В. Курило, К. Кучерук, В. Курило, А. Мартин, Л. Мілько, А. Мірошніченко, М. Ліхтер, Н. Новак, О. Правоторова, О., С. Слюсаренко, О. Снідевич, С. Стеценко, О. Стукаленко, О. Піддубний, К. Тоцька, А. Третяк, О. Уразовська, В. Уркевич, С. Хом'яченко, І. Цвігун, В. Циплухіна, Ю. Шовкун, В. Шкарупа, О. Яра та ін. Проте, безпосередньо зазначені

вчені аналізованою нами проблематикою не займалися а застережено свої зусилля на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому щоб на основі теорії адміністративного права, теорії земельного права та діючого вітчизняного адміністративного законодавства розкрити зміст адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Виклад основних положень. Для української нації земля є сакральною. Велика українська письменниця О. Кобилянська у повісті «Земля», словами та роздумами своїх героїв характеризує землю, як одухотворену матерію, яка нерозривно пов'язана з людиною. Зокрема вона писала, що Земля: віддихала важкими пахощами; розкрилювалася, мов розжарене вугілля; така красна, що хоч що посій, то все пишно виросте; спокійна й мирна; неначе б сама заридала [8]. В епоху російсько-більшовицької окупації українських земель радянський режим шляхом системних протиправних дій, апогеєм якого був голодомор 1932–1933 рр., що визначний в Україні та більшості демократичних держава геноцидом Українського народу [4], на жаль у великій мірі порушили не розривний зв'язок України та Землі. Порушили, але не перервали. І в умовах сьогодення земля залишається сакральною матерією для більшості громадян України.

Що є відображенням в Конституції України. Практично «землі» Основний Закон України приділяє увагу розміру прав і свобод людини і громадянина. Конституція України визначає, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу (ст. 13). При цьому конституційно-правовий статус землі прописується саме в охоронному аспекті: «Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ст. 14)» [9].

Отже, землею, зокрема землями сільськогосподарського призначення згідно з Конституції України може користуватися особа, якій надано право користування нею, або особа, якій на неї надано сервітут.

Земельний кодекс України доводить, що за основним цільовим призначенням землі поділяються на певні категорії. Першою з яких є землі сільськогосподарського призначення. 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. До земель сільськогосподарського призначення належать: сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги); несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, ползахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель інших категорій, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі під об'єктами виробництва біометану, які є складовими комплексів з виробництва, переробки та зберігання сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо). Вони мають законодавчу пріоритетність, яка полягає в тому, що землі, придатні для потреб сільського господарства (крім самозалісених земель), повинні надаватися насамперед для таких цілей: ведення сільського господарства; ведення лісового господарства; створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду [7].

Згідно із українського тлумачного словника «забезпечувати» це постачаючи щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах. Надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби до існування. Створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось. Захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [6]. Для нашого аналізу уві наведені вище енциклопедичні знання є такими що у певній мірі характеризують засади предмету нашого дослідження.

Будь-яке явище в адміністративному праві комплексно можна описати за допомогою теоретичної конструкції «адміністративно правові відносини», адже предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами [3].

Адміністративно правові відносини у вузькому розумінні це суспільні відносини які врегульовані нормами адміністративного права. У широкому розумінні слід зазначити що адміністративно-правові відносини не виникають тільки тому що вони знайшли своє формальне закріплення у нормах адміністративного права, а навпаки саме тому вони були легалізовані нормами права що потребували цього об'єктивно. Так як за допомогою інших соціальних норм забезпечити їх охорону було неможливо [3]. Наприклад, охорона земель сільськогосподарського призначення здійснюється нормами адміністративного права не тому що хтось цього захотів, а тому що така охорона необхідна для Українського народу та держави об'єктивно. Без неї українське суспільство не може обійтися.

Структура адміністративно правових відносин характеризується взаємопов'язаністю всіх її складових компонентів, якими є суб'єкти, об'єкти, зміст та юридичні факти [2]. У нашому дослідженні земля сільськогосподарського призначення є об'єктом адміністративно правових відносин як матеріальне благо на використання та охорону якого спрямовані суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників адміністративно правових відносин. На слухний погляд, професорки О. Правоторової, адміністративно-правові відносини охорони – це суспільні відносини, які врегульовані нормами адміністративного права, які попереджують чи відновлюють порушені права, свободи чи законні інтереси фізичних і юридичних осіб [5].

Зміст відносин, що складають предмет адміністративного права окреслюється: відносинами, що виникають у зв'язку із забезпеченням публічної адміністрацією прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг; адміністративною діяльністю публічної адміністрації щодо здійснення розпорядчої та виконавчої діяльності: розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових актів на основі та з виконання законів; у процесі виконавчої діяльності публічна адміністрація забезпечує виконання законів на території всієї держави, у відповідності до наданої законодавством компетенцією [3].

Прикладом надання адміністративних послуг у сфері адміністративного правових відносин охорони земель сільськогосподарського призначення є «Внесення до державного земельного кадастру відомостей про межі частини земельної ділянки, на яку поширюється права суборенди, сервітуту, з видачею витягу», що здійснюється через відділ «Центр надання адміністративних послуг» Новоушицької селищної ради [11]. Прикладом, розпорядчої діяльності адміністративних органів є затвердження Кабінетом Міністрів України «Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, псування земель, порушення режиму, нормативів і правил їх використання» своєю Постановою від 25 липня 2007 р. № 963 [10].

Найбільш поширеною формою адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо адміністративно-правової охорони земель сільськогосподарського призначення є виконавча діяльність. Вона є різноманітною. Приклад, 21 грудня 2019 р. Бердянська міська рада прийняла Рішення № 28 «Про затвердження Протоколу № 2 про розподіл земельних ділянок між власниками земельних часток (паїв) колишнього КСП «Зоря» с. Азовське Бердянського району Запорізької області. Названим адміністративним рішенням було легалізовано земельні ділянки власників сертифікатів на право на земельну частку (пай). Не дивлячись на послідовним оскарженням зазначеного рішення. Місцевий суд на правах адміністративного підтвердив законність дій Бердянської міської рада з цього питання [12].

Виходячи з аналізу останнього прикладу, на наш погляд, можна зробити висновок що невід'ємним елементом адміністративно-правової охорони земель сільськогосподарського призначення є діяльність системи адміністративних судів щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень прийнятих з питань обігу (охорони) земель сільськогосподарського призначення.

Звернемось також до теорії адміністративного права щодо посередню характеризує інститут «адміністративно-правової охорони». На думку професорки О. Правоторової, Адміністративно-правова охорона є такою, що деякою мірою пов'язана з охоронною функцією права, проте не тотожна їй, адже до предмета адміністративно-правової охорони належать питання попередження порушеного права, а за класичним правилом охоронна функція права включається в дію вже після порушення певного нематеріального чи матеріального блага особи. Адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, який складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються публічною адміністрацією на основі визначених засад і за допомогою адміністративного інструментарію [5].

Все вище викладене дає можливість сформулювати наступні узагальнення щодо адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні:

– землі сільськогосподарського призначення є однією з найбільш цінностей українського народу і підлягають посиленій охороні суб'єктами публічної адміністрації та суб'єктами громадянського суспільства;

– адміністративно-правове забезпечення – це в перше чергу гарантії, які мають надавати справедливо та ефективно суб'єкти публічної адміністрації власникам земель сільськогосподарського призначення (в певних випадках орендарям), державі, територіальним громадам в процесі охорони земель сільськогосподарського призначення від різних видів небезпеки забезпечуючи публічний інтерес;

– адміністративно-правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення здійснюється різноманітними адміністративними органами та адміністративними судами;

– вони здійснюється процесі надання адміністративних послуг, здійснення розпорядчої, виконавчої та судової діяльності адміністративних судів;

– адміністративні органи процесі адміністративно-правової охорони земель сільськогосподарської діяльності наділяється законодавством адміністративними обов'язками та правами – компетенцією;

– адміністративно-правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення здійснюється на основі реалізації норм адміністративного права та адміністративного процесу;

– метою адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні є недопущення посягань та відновлення порушеного права земельної власності, дотримання екологічних норм та правил землекористування, а також іншого публічного інтересу держави та суспільства в цілому.

Отже, змістом адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні є гарантії, які мають надавати справедливо та ефективно суб'єкти публічної адміністрації та адміністративний суд власникам земель сільськогосподарського призначення (орендарям), державі, територіальним громадам на основі реалізації норм адміністративного права та адміністративного процесу щодо недопущення присікання посягань та відновлення порушеного права земельної власності, дотримання екологічних норм та правил землекористування, а також загального публічного інтересу держави та суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Артеменко О., Слюсаренко С. Особливості оподаткування підприємств агропромислового комплексу в Україні. Право. Людина. Довкілля. 12 (2). 2020. С. 133–139.
2. Галуцько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України: навчальний посібник / за ред. В. Галуцько. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
3. Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія. За заг. ред. В. Феліка, В. Курила. Київ, 2023. 682 с.
4. Європарламент визнав Голодомор геноцидом українців. Суспільні новини. 2022. <https://suspipline.media/339162-evroparlament-viznav-golodomor-genocidom-ukrainciv/>
5. Єщук О. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку: монографія / Херсон.: Гринь Д.С. 2017. 396 с.
6. Забезпечувати. Словник української мови: в 11 томах. Том 3, 1972. С. 18. 2022. <http://sum.in.ua/s/zabezpechuvaty>
7. Земельний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. ст. 27.
8. Кобилянська О. Земля (1902). Київ: Навчальна книга Богдан, 2021. 448 с.
9. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
10. Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, псування земель, порушення режиму, нормативів і правил їх використання. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 963. Верховна рада України. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-2007-%D0%BF#n53>
11. Перелік адміністративних послуг, які надаються через відділ «Центр надання адміністративних послуг» Новоушицької селищної ради. Новоушицька селищна рада. 2022. <https://novagromada.gov.ua/posluhy-zhytelyam/tsnap-tsentr-nadannya-administratyvnykh-posluh/posluhy-u-tsnap>
12. Справа № 310/935/20 2/310/176/21 від 14 січня 2021 р. за позовом ОСОБА_1 (представник ОСОБА_2) до Бердянської міської ради Запорізької області про скасування рішення органу місцевого самоврядування. Бердянський міськрайонний суд Запорізької. 2021. <https://vkursi.pro/vsudi/decision/96221704>