

УДК 342.95:349.4

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.1.36>

ШПАК Ю.С.

**ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ
ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ****PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION
OF AGRICULTURAL LANDS IN UKRAINE**

У статті з'ясовано сутність принципів адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні. Доведено, що це комплекс найбільш загальних і стабільних засад щодо недопущення (присікання) посягань та відновлення порушеного права земельної власності, дотримання екологічних норм та правил землекористування, а також загального публічного інтересу держави та суспільства. Здійснено класифікацію принципів адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення на: 1) фундаментальний принцип верховенства права; 2) принципи належного врядування; 3) профільні принципи земельного законодавства; та 4) спеціальні принципи охорони земель. Виходячи з засад філософії права узагальнено, що принцип верховенства права у сфері адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення полягає у тому, що головною цінністю для суб'єктів публічної адміністрації є права та законні інтереси власника земельної ділянки. Провідною цінністю є публічний інтерес суспільства на ощадливе використання земель сільськогосподарського призначення, їх відновлення, захисту ґрунтів від ерозії та іншого знищення, чи погіршення стану. Вторинною цінністю є права та законні інтереси орендарів, земель сільськогосподарського призначення. Адміністративні органи при здійсненні адміністративно-правової охорони земель сільськогосподарського призначення можуть діяти тільки в порядку і спосіб передбачені Конституцією та законами. Адміністративні суди при здійсненні адміністративно-процесуальної охорони прав і законних інтересів приватних осіб від порушення суб'єктів владних повноважень не є абсолютно зв'язаними формально діючим законодавством. Вони можуть виходити за його межі приймаючи справедливі рішення на основі прецедентів Європейського суду з прав людини, зразкових рішень Верховного суду та у виключних випадках на основі правової доктрини.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративні органи, адміністративно-правове забезпечення, верховенство права, земельне законодавство, земля, належне врядування, охорона, принцип, філософія права.

The article clarifies the essence of the principles of administrative and legal protection of agricultural lands in Ukraine. It has been proven that this is a set of the most general and stable requirements regarding the prevention of encroachments and the restoration of violated land ownership rights, compliance with environmental norms and rules of land use, as well as the general public interest of the state and society. The classification of the principles of administrative and legal protection of agricultural lands was carried out into: 1) the fundamental principle of the rule of law; 2) principles of good governance; 3) specific principles of land legislation; and 4) special principles of land protection. Based on the principles of philosophical law, it is summarized that the principle of the rule of law in the field of administrative and legal protection of agricultural lands is that the main value for subjects of public administration is the rights and legal interests of the owner of the land plot. The leading value is the public interest of society in the economical use of agricultural lands, their restoration, soil protection from erosion and other destruction or

deterioration. Secondary value is the rights and legal interests of tenants of agricultural land. Administrative bodies in the implementation of administrative and legal protection of agricultural land can act only in the order and manner provided by the Constitution and laws. Administrative courts, in the implementation of administrative-procedural protection of the rights and legitimate interests of private individuals from violation of the subjects of power, are not absolutely bound by the formally effective legislation. They can go beyond it by making fair decisions based on the precedents of the European Court of Human Rights, exemplary decisions of the Supreme Court and, in exceptional cases, on the basis of legal doctrine.

Key words: *administrative and legal support, administrative bodies, administrative court, Earth, good governance, land legislation, philosophy of law, principle, protection, Rule of Law.*

Вступ. Право характеризується засадами прогресивності завдяки яким утвердилися в усіх без винятку державах світу. В юридичній літературі та практиці правотворчості зазначені засади як правило формалізуються у формі принципів. Вони є легалізованими в нормативно-правових актах, саме тому, що в них об'єктивно узагальнені існуючі гуманітарні засади суспільства. У принципах сутність права розкривається найбільш загальною. На їх основі базується діяльність суб'єктів публічної адміністрації які здійснюють адміністративно-правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні. Їх порушення у визначених випадках приводить до нечинності нормативно-правових актів, порушення засад законності у діяльності адміністративних органів. Тому їх узагальнення та науковий аналіз в умовах сьогодення відіграє важливе значення для забезпечення справедливої та ефективної охорони прав суб'єктів земельної власності та публічного інтересу суспільства. Створення належних умов для виробництва сільськогосподарської продукції її переробки, утвердження в цілому продовольчої безпеки України та людства.

Отже, принципи адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення займають важливе місце в теорії і практиці аналізованої проблематики. У цій сфері наявні не тільки певні законодавчі прогалини, але й необхідність з'ясування глибинної сутнісної філософсько-правової природи охорони земель сільськогосподарського призначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До проблеми адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні звертали свою увагу вчені правники. Серед них найбільш вагомий вклад внесли В. Бачинін, А. Брунь, О. Вівчаренко, В. М. Гаврилюк, В. Галунько, Р. Гнідан, Р. Гнідан, Н. Грабовець, С. Губарев, Ю. Губенко, М. Дейнега, О. Дніпров, Р. Ємець, О. Гафурова, В. Журавський, Єрмоленко, Т. Зінчук, Ю. Краснова, І. Ковальчук, Т. Кондратюк, О. Кулинич, В. Курило, К. Кучерук, В. Курило, А. Мартин, Л. Мілько, А. Мірошниченко, М. Ліхтер, Н. Новак, О. Правоторова, О. Снідевич, С. Стеценко, О. Стукаленко, О. Петришин, 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 застережно свої зусилля на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому щоб на основі теорії адміністративного права, філософії права та діючого міжнародного та вітчизняного адміністративного законодавства з'ясувати сутність принципів адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Виклад основних положень. Український тлумачний словник української мови доводить що, принцип – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; основний закон якої-небудь точної науки; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [8]. Згідно із теорії права принципи це найбільш загальні і стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних відносин. Визначають характер права і напрям його подальшого розвитку [11, с. 124].

Філософія права з'ясовує фундаментальні засади, які лежать в основі правової системи демократичної, правової соціальної держави з ринковою економікою (якою є Україна [6]), таких як справедливість, справедливість і рівність [2]. Ці принципи застосовуються в різних сферах суспільного життя, зокрема у сфері адміністративно правового забезпечення охорони земель

сільськогосподарського призначення. В першу чергу вона розкриває глибинну сутність аналізованого нами предмета дослідження.

На наш погляд, філософія права направляє адміністративні органи які здійснюють адміністративно правову охорону земель сільськогосподарського призначення на: повагу до прав людини, зокрема права земельної власності; захист суб'єктів земельної власності, належну експлуатацію (використання) земель сільськогосподарського призначення; захист від свавільного втручання в приватну сільськогосподарську діяльність; доступ до правосуддя для всіх суб'єктів адміністративного правових відносин в сфері обігу земель сільськогосподарського призначення. Принципи є тією базою, основою яка має пронизувати всю адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації у сфері та засадах справедливості, демократії та верховенства права.

Вдалою основою для адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення є Конституція України. Вона визначає, що: земля є об'єктом права власності Українського народу; 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 [6].

На міжнародній арені вагомим міжнародно правовим актом є Конвенція ООН про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та (або) опустелювання. Згідно з якою передбачено п'ять стратегічних цілей: покращити стан уражених екосистем, сприяти сталому управлінню землями та зробити внесок у досягнення нейтрального рівня деградації земель; покращити умови життя ураженого населення; забезпечити пом'якшення та адаптацію, а також подолання наслідків посух з метою підвищення стійкості уразливих груп населення та екосистем; генерувати глобальні вигоди для довкілля; мобілізувати фінансові та нефінансові ресурси шляхом налагодження ефективного партнерства на глобальному та національному рівнях [5].

Звертаючись до позитивістського закріплення принципів адміністративного права у сфері обігу земель необхідно звернутися до спеціального Закону України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. Який визначає що, охорона земель це система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [10].

В свою чергу, Земельний кодекс України доводить що, земельне законодавство базується на таких принципах: поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом; забезпечення раціонального використання та охорони земель; забезпечення гарантій прав на землю; пріоритету вимог екологічної безпеки [4].

Основними принципами державної політики у сфері охорони земель є: забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель; нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель; публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель [10].

Земельний кодекс України чітко відмежовує землі сільськогосподарського призначення від інших категорій. Він доводить, що – це 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 [4].

В сучасній теорії адміністративного права виділяють принцип верховенства права та принципи належного врядування, як основні засади публічного адміністрування. Принцип верховенства права в адміністративному праві є первинною об'єктивною засадою, на якій базується адміністративно-правова діяльність суб'єктів публічної адміністрації, адміністративного суду та

інших учасників адміністративно-правових відносин з метою забезпечення прав, свобод та інтересів приватних осіб і публічного інтересу держави. Особливостями принципу верховенства права є те, що: найвищою цінністю є Людина, її права і свободи, усі ж інші цінності, зокрема держава й закон, є вторинними; законодавство і право не тотожні, нормативно-правовий акт, який порушує права і свободи людини і громадянина, є неправовим, не підлягає виконанню, більш того його виконання є карним; законодавство, що відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, а його невиконання є карним; принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема адміністративного суду та суб'єктів публічної адміністрації. Складовими принципами верховенства права є засади: законності, як похідним від принципу верховенства права і не має йому суперечити; юридичної визначеності; запобігання зловживання повноваженнями; рівність перед законом і недискримінація; та доступу до правосуддя [1].

Виходячи з вище наведеного філософсько-правового, енциклопедичного та законодавчого наукового матеріалу, на наш погляд, принцип верховенства права у сфері адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення полягає у наступному: це первинна найбільш загальна вимога, що забезпечує охорону суспільних відносин у сфері адміністративно-правової охорони земель сільськогосподарського призначення; головною цінністю визнаються права та законні інтереси власника земельної ділянки який реалізує при обігу земель сільськогосподарського призначення свої законні права та інтереси; провідною цінністю є публічний інтерес суспільства на ощадливе використання земель сільськогосподарського призначення, їх відновлення, захисту ґрунтів від ерозії та іншого знищення; вторинною цінністю є права та законні інтереси орендарів, які добросовісно здійснюють використання земель сільськогосподарського призначення у відповідності до діючого законодавства, укладених угод з власниками та моральних засад суспільства; адміністративні органи при здійсненні адміністративно-правової охорони земель сільськогосподарського призначення можуть діяти тільки в порядку і спосіб передбачені конституцією та законами України, усі інші діяння для них є протизаконними; адміністративні суди при здійсненні адміністративно-процесуальної охорони прав і законних інтересів приватних осіб від порушення суб'єктів владних повноважень не є абсолютно зв'язаними формально діючим законодавством. Вони можуть виходити за його межі приймаючи справедливі рішення на основі прецедентів Європейського суду з прав людини, зразкових рішень Верховного суду та у виключних випадках на основі правової доктрини.

На думку О. Дніпрова, сутність принципів належного врядування полягає в тому, що в межах Європейського Союзу вони реально та ефективно реалізуються не лише на місцевому рівні, а й на інших рівнях (центральному та вищому) публічного адміністрування. Така результативність зумовлена наявністю, перш за все, якісного громадського контролю, а також контролю з боку органів судової та законодавчої влади [3].

До принципів належного врядування відносять декілька засад діяльності адміністративних органів, а саме: Залученість та врахування інтересів усіх громадян, які мають право голосу, гарантій що їх позиція буде врахована. Зокрема, це означає що при здійсненні виділення земельних ділянок з державних та органів місцевого самоврядування земель запасу для сільськогосподарського виробництва має бути врахована позиція громадян, які проживають у визначеній місцевості. В першу чергу такі дільниці мають виділятися учасникам війни за Незалежність, а також місцевим фермерам, які показали ефективність своєї господарської діяльності та її соціальну спрямованість. Орієнтуючись на принцип орієнтації на консенсус у процесі ухвалення рішень щодо балансу інтересів, має полягати в тому що адміністративні органи при прийнятті рішень щодо попередження та відновлення порушених земельних прав мають враховувати баланс інтересів власників земельних ділянок, орендарів, законних вимог територіальних громад та державних землеохоронних та природоохоронних органів. Підзвітність, як принцип належного врядування означає що суб'єкти публічної адміністрації мають прозоро та регулярно звітувати на всіх етапах здійснення своєї діяльності. Принцип відповідальності вимагає від суб'єкта публічної адміністрації брати межах визначених діючим законодавством, на себе відповідальність та гарантувати виправлення ситуації у випадках правопорушень. Принцип прозорості в умовах демократичної правової держави розкриває, що інформація про діяльність публічної адміністрації має бути повна і доступна громадянам. Належне реагування, означає що адміністративні органи зобов'язані максимально задовольняють інтереси громадян за розумний проміжок часу. Ефективність та результативність вимагає від суб'єктів публічної адміністрації досягати поставленого результату з найменшою витратою матеріальних фінансових та службових ресурсів [9].

Висновки: Отже, принципи адміністративно правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення поділяються на: 1) фундаментальний принцип верховенства права; 2) принципи належного врядування; 3) профільні принципи земельного законодавства; та 4) спеціальні принципи охорони земель.

Узагальнено, що принципи адміністративно правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення – це комплекс найбільш загальних і стабільних засад щодо недопущення (присікання) посягань та відновлення порушеного права земельної власності, дотримання екологічних норм та правил землекористування, а також загального публічного інтересу держави та суспільства. Вони базуються на положеннях конституції України, філософії права, міжнародному та діючому вітчизняному законодавстві. Висунуто гіпотезу, що є аксіомою у сфері адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні, те що усі вторинні принципи (належного врядування, профільні земельного законодавча та спеціальні принципи охорони земель) мають відповідати принципу верховенства права.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
2. Бачинін В., Журавський В., Панов М. Філософія права: Підручник для юрид. спец-тей вищих навч. закладів. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 472 с.
3. Дніпров О. Принципи належного врядування в сучасній системі адміністративного права України. Адміністративне право і процес. 2021. № 1. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/1/20.pdf>
4. Земельний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27.
5. Конвенція ООН про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. 2018. URL <https://mepr.gov.ua/content/konvenciya-oon-pro-borotbu-z-opustelyuvannjam-u-tih-krainah-shcho-poterpayut-vid-seryoznoi-posuhi-taabo-opustelyuvannya.html>
6. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). Верховна Рада України. 2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
8. Принцип. Словник української мови: в 11 томах. Том 7. 1976. С. 693. URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp#:~:text=%>
9. Принципи належного врядування. Реформа державного управління. 2022. <https://par.in.ua/good-governance/principles-of-good-governance>
10. Про охорону земель. Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 349.
11. Теорія держави і права: підручник / О. Петришина. Харків: Право 2015. 368 с.