

ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ З ПРИВОДУ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ

У статті досліджено питання значимості правових гарантій забезпечення законності адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки. Автор акцентує увагу на визначенні поняття, змісті, сутності та видах правових гарантій забезпечення законності адміністративно-правових відносин, які виникають з приводу земельної ділянки.

Ключові слова: земельна ділянка, гарантії забезпечення законності, адміністративно – правові відносини.

Необхідним фактором функціонування адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки є правові гарантії, система яких дає змогу забезпечити їх відповідність правовим нормам, що передбачені законодавчими та підзаконними актами, об'єктивно вирішити правові спори, які виникають під час таких відносин, усесторонньо розглянути питання, які стали підставою виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин з приводу земельної ділянки тощо.

Таким чином, метою даної статті є визначення системи правових гарантій, що передбачена чинним Земельним Кодексом України та іншими правовими актами, які регламентують земельні правовідносини.

Проблема правових гарантій є однією з актуальних, проте її вирішенню поки що не було присвячено комплексного дослідження. Деякі дослідження були присвячені характеристиці окремих видів правових гарантій у сфері земельних правовідносин, наприклад відповідальності за порушення земельного законодавства (Мілімко Л., Стукаленко О. В., Козонок В. М., Саркісова Т. Б. та інші).

Разом з тим, правові гарантії не зводяться лише до застосування відповідальності до порушників, винних у вчиненні земельних правопорушень. Їх система дуже розгалужена та різноманітна.

Окремі дослідження були присвячені аналізу гарантій окремих інститутів земельного права, а саме права власності на землю; права загального землекористування громадян [1]. Інколи, навпаки, окремі інститути земельного права розглядаються як певні види гарантій.

Отже, незважаючи на важливість інституту правових (юридичних) гарантій як фактору забезпечення законності правовідносин, зокрема і адміністративно-правових, їх сутність, призначення та система, у науковій літературі з'ясовані фрагментарно. Як наслідок науковці висловлюють різні, подекуди й протилежні думки із зазначених питань.

Низка факторів невизначеності у сфері правового регулювання сприяють систематичному порушенню земельного законодавства.

Одним із регіонів, де земельні відносини набули досить напруженого характеру є Автономна Республіка Крим. Основним порушенням, що виявляють державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель на території Автономії, є самовільне зайняття земель, здебільшого групами громадян, у тому числі депортованими. Якщо в Криму земельні ділянки займають переважно групи громадян для будівництва, то в інших регіонах найбільш проблемним питанням є самовільне зайняття суб'єктами господарювання земель сільськогосподарського призначення, земельних часток (паїв) громадян та земель державної власності (землі резервного фонду, запасу) для ведення товарного сільськогосподарського виробництва [2].

З іншого боку, особливу стурбованість сьогодні викликає рівень законності в діяльності самих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які приймають рішення з питань володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою. Сказане стосується фактів корупції, зловживання службовим становищем, непрофесіоналізму посадових та службових осіб у цій сфері, які у комплексі наносять невиправну шкоду як суб'єктам, так і об'єктам земельних відносин, спричиняють зростання недовіри населення до органів, які розпоряджаються земельними ресурсами. Все це обумовлює актуальність дослідження сутності та системи правових гарантій забезпечення законності адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки.

Під законністю правових відносин, як об'єкту впливу, охорони та захисту юридичних гарантій, пропонуємо розуміти режим їх відповідності законам і підзаконним правовим актам, який утворюється внаслідок їх неухильного дотримання всіма суб'єктами (учасниками) таких правовідносин. Основними факторами законності будь-яких правовідносин, є чітке законодавче визначення їх суб'єктно-об'єктного складу, підстав виникнення, зміни та припинення, а також цілої низки інших матеріальних та процесуальних норм, які регламентують взаємозв'язки між їх суб'єктами (поря-

док оскарження, контрольні процедури, процедури прийняття рішення тощо).

Як вірно наголошує В. М. Гаращук, забезпечення законності в державному управлінні досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і знаходить своє зовнішнє відображення в припиненні порушень законодавства; здійсненні заходів щодо ліквідації причин і умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій; притягненні до відповідальності та покаранні осіб, винних у порушенні законності; створенні атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності; вихованні працівників апарату управління в дусі суворого додержання наявних правил [3, с. 239–240].

Таким чином, законність: по-перше, передбачає наявність законодавства, що виражають загальну волю народу; по-друге, означає одноманітне розуміння, застосування та чітке виконання законодавства (законів та підзаконних актів) усіма державними органами, посадовими особами, громадянами, громадськими організаціями та іншими суб'єктами суспільних відносин; по-третє, передбачає застосування заходів примусу до осіб, які її порушують, а також низки відновлюючих заходів.

Забезпечення законності досягається за допомогою відповідних гарантій. В теорії права, розрізняють два види таких гарантій, а саме гарантії прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, які визначаються як система соціально-економічних, моральних, політичних, юридичних умов, засобів і способів, які забезпечують їх фактичну реалізацію, охорону та надійний захист [6, с.187] та гарантії забезпечення законності, під якими розуміються «умови (стан) суспільного життя і заходи, що вживаються державою для забезпечення режиму законності і стабільного правопорядку» [6, с. 451]; «система засобів, способів, прийомів і методів забезпечення законності, які дозволяють безперешкодно реалізувати правові норми, користуватися суб'єктивними правами і виконувати юридичні обов'язки» [7, с. 202].

Більшу увагу приділимо саме характеристиці гарантій забезпечення законності правовідносин, зокрема і адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки. Як правило, такі гарантії також поділяються на дві групи: 1) загально-соціальні (економічні, політичні, ідеологічні, організаційні), які доцільно назвати умовами, оскільки вони є своєрідною основою для нормального функціонування суспільства та держави; 2) спеціально-соціальні (юридичні) під якими необхідно розуміти систему спеціальних засобів, за допомогою яких забезпечується створення якісного законодавства, його додержання і виконання.

Предметом цього дослідження є характеристика саме другого виду гарантій – правових (юридичних). В теорії права використовуються різні критерії класифікації правових (юридичних) гарантій законності

О. Ф. Скакун, виокремлює і такі групи юридичних гарантій, як гарантії охорони та гарантії захисту. Так, під гарантіями охорони вчена розуміє встановлення меж здійснення прав і свобод, їх конкретизацію в законодавстві; встановлення процедур, засобів заохочення, стимулювання, пільг для ініціативної реалізації прав; встановлення засобів профілактики і запобігання правопорушень. Гарантіями захисту, на її думку, є конституційний нагляд, контроль, відповідальність правопорушника; встановлення заходів відповідальності винних за порушення прав і свобод громадян; встановлення заходів захисту прав, відновлення порушеного права [6, с. 189].

К. Г. Волинка зазначає, що до юридичних гарантій законності належать спеціальні засоби виявлення правопорушень (прокуратура, органи розслідування тощо); засоби попередження правопорушень (наприклад, митний огляд); засоби припинення правопорушень (затримання, арешт); заходи по захисту та відновленню порушених прав; юридична відповідальність; процесуальні гарантії; правосуддя [7, с. 203].

Вище приведене дає змогу зробити висновок про відсутність чіткого розуміння науковцями системи правових (юридичних) гарантій забезпечення законності. Як вірно наголошує С. М. Протченко, проблематиці гарантій в юридичній літературі приділялося багато уваги, у зв'язку з чим було висловлено різні точки зору: зокрема, гарантії розглядалися як елемент правової системи; їх пов'язували з іншими поняттями, такими як міра охорони, міра правового захисту, юридична відповідальність; вони вивчаються як самостійна категорія, яка має власні риси, об'єкт, а також систему, структуру та методи реалізації [4, с. 36–37]. Крім зазначеного, гарантії розглядаються одним із елементів правового статусу, ототожнюються із засобами (способами), заходами забезпечення законності в державі.

Думки представників публічного права, зокрема і адміністративного щодо визначення системи правових (юридичних) гарантій забезпечення законності в державному управлінні практично збігаються. Зокрема, переважна більшість адміністративістів правові (юридичні) гарантії забезпечення законності розуміють як систему відповідних засобів (способів). Так, В. М. Гаращук, наголошує на тому, що законність в державному управлінні забезпечують трьома основними способами – проведенням контролю, здійсненням нагляду й за допомогою звернень громадян [3, с. 239].

І. П. Голосніченко та Я. Ю. Кондратьєв до способів забезпечення законності відносять: контроль, нагляд прокуратури, контроль судових органів, оскарженням незаконних дій [5, с. 166].

А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та Л. Ю. Гордієнко до засобів забезпечення законності в державному управлінні відносять: побудову державної влади та її поділ по горизонталі (законодавча, виконавча, судова) і по вертикалі (центральної органів виконавчої влади, місцевих

органів виконавчої влади); створення контрольних механізмів, які дають змогу відстежувати управлінські рішення та дії під кутом зору їх відповідності законам та іншим нормативним правовим актам; відповідальність [8, с. 125–130].

Вищенаведене дає змогу зробити узагальнюючий висновок, що незважаючи на те, що переважна більшість адміністративістів правові (юридичні) гарантії забезпечення законності розглядають як окремий вид спеціальних гарантій, розуміючи під ними відповідні засоби (способи), перелік таких засобів пропонують різний.

На нашу думку, правові гарантії забезпечення законності адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки можна визначити у вузькому та широкому значенні. Так, у вузькому значенні гарантіями забезпечення законності досліджуваних адміністративно-правових відносин є правові норми, які регулюють умови, підстави та порядок володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою. В той же час загальновідомо, що самі по собі норми права (в статичній формі) не можуть виступати єдиною гарантією [9, с. 193]. Необхідними є і відповідні засоби їх реалізації, охорони та захисту.

О. О. Погрібний аналізуючи гарантії права на землю, норми права, якими гарантуються право на землю об'єднує у такі групи: норми щодо класифікації земель і поділу їх за своїм цільовим призначенням; норми, якими регулюються земельно-правові відносини зобов'язального характеру; організаційно-процесуальні норми, за допомогою яких забезпечуються гарантії реалізації прав на землю (визначення компетенції органів влади, забезпечення земельного процесу тощо); норми, якими забезпечується правова охорона землі і захист права на землю [10, с. 193].

Також, під гарантіями права власності на землю в Україні, розуміють «сукупність правових заходів, які є невід'ємним елементом системи правового регулювання земельних відносин в Україні, що спрямовані на раціональне використання та охорону землі, забезпечення вільної реалізації права власності на землю всіма суб'єктами, зазначеними в Конституції та законах України» [11, с. 17].

О. С. Мірошніченко, до адміністративно-правових засобів охорони земельних відносин відносить: «правові норми і правила; контроль за використанням земель; відновлювальні заходи; профілактику правопорушень у сфері земельних відносин; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень в галузі охорони земельних відносин та притягнення винних до адміністративної відповідальності» [12, с. 77–78].

У Земельному Кодексі України, забезпечення гарантій прав на землю визначено одним із принципів земельного законодавства [13]. Крім того, один із розділів ЗК України називається «Гарантії права на землю», який містить три глави: захист прав на землю; відшкодування збитків власникам

землі та землекористувачам; вирішення земельних спорів [13], які можна розглядати як окремі види правових гарантій.

Вищенаведене дає змогу зробити висновок про відсутність чіткого теоретичного розуміння та законодавчого визначення системи правових (юридичних) гарантій у цілому, та у сфері земельних правовідносин, зокрема. На нашу думку, основою правових гарантій забезпечення законності адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки є сукупність правових норм та правових засобів їх реалізації за допомогою яких забезпечується законне володіння, користування і розпорядження земельними ділянками та їх охорона. Сказане, насамперед, ми обґрунтовуємо тим, що саме у нормах права та законодавства передбачені умови, засоби (способи), методи, напрями, заходи тощо, які: по-перше, визначають межі поведінки учасників цих суспільних відносин; по-друге, передбачають заходи примусу до недобросовісних суб'єктів. Важко навести приклад хоча б однієї із правових гарантій, зміст та порядок реалізації якої не був би регламентований законодавством. Сказане стосується і таких альтернативних засобів забезпечення законності, як: контроль, нагляд, звернення громадян, відповідальність про які наголошує переважна більшість адміністративістів, і основні засади реалізації яких регламентовані нормами права (законодавства). Саме у цьому і полягає основна особливість спеціальних – правових (юридичних) гарантій забезпечення законності у порівнянні із загальними (економічними, політичними, організаційними, ідеологічними).

Визначивши важливість земельних відносин, зокрема і їх публічну складову, держава сформувала систему відповідного законодавства, яке також є основою закріплення системи гарантій забезпечення законності адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки. І навпаки відсутність такого законодавства, його декларативний характер, дублювання тощо призводить до порушення режиму законності.

За змістом (напрямом впливу на земельні відносини) гарантії забезпечення законності адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки можна об'єднати у такі групи: що визначають принципи та завдання земельного законодавства; закріплюють права й обов'язки суб'єктів відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки; визначають правовий статус загальних (Верховна Рада України, Президент, Кабінет Міністрів України, судові органи, центральні та місцеві органи виконавчої влади (крім спеціалізованих), органи місцевого самоврядування) та спеціальних (правоохоронні органи, Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель) суб'єктів забезпечення законності, їх організаційно-штатну структуру та взаємовідносин з іншими суб'єктами; визначають

склад та цільове призначення земель України; закріплюють умови та порядок володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою; передбачають обмеження прав на земельну ділянку; закріплюють підстави припинення права власності на земельну ділянку та користування нею; передбачають можливість оскарження, відшкодування шкоди; визначають завдання, зміст і порядок охорони земель; передбачають види контролю, моніторингу та нагляду у сфері земельного законодавства; передбачають види відповідальності за порушення земельного законодавства.

Гарантії забезпечення законності адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки можуть бути реалізовані шляхом активних чи пасивних дій. Як приклад гарантій забезпечення законності, які реалізуються під час активних дій можна привести: здійснення контрольних заходів, розгляд звернень громадян, притягнення до відповідальності, відчуження земельної ділянки, її конфіскація, викуп тощо.

Прикладом гарантій забезпечення законності, які реалізуються під час пасивних дій, є утримання від протиправних дій, які можуть бути кваліфіковані як порушення земельного законодавства.

Таким чином, під правовими гарантіями забезпечення законності адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки пропонуємо розуміти сукупність правових норм та правових засобів їх реалізації за допомогою яких забезпечується законне володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, їх охорона та захист.

Література

1. Костяшкін І. О. Право загального землекористування громадян: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.06 /

М. М. Эйдельберг

Правовые гарантии обеспечения законности административно-правовых отношений, которые возникают относительно земельных участков.

В статье исследуется вопрос значимости правовых гарантий обеспечения законности административно-правовых отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются по поводу земельного участка. Автор акцентирует свое внимание на определении понятия, содержания, сущности и видов правовых гарантий обеспечения законности административно-правовых отношений, которые возникают по поводу земельного участка.

М. М. Eidelberg

Legal guarantees of legality of administrative-legal relations that arise over land.

In the article is probed the question about meaningfulness of legal guarantees which providing the legality of administrative relations, which arise up, change and halted concerning lot land. An author accents the attention on the decision of concept, maintenance, essence and types of legal guarantees which providing the legality of administrative relations which arise up concerning lot land.

Костяшкін Іван Олександрович; Київськ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 185 с.

В Україні налічується близько 90 зтяжних земельних конфліктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=100798&cat_id=20657.

2. *Гаращук В. М.* Способи забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні: загальна характеристика / В. М. Гаращук // Адміністративне право України: підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 239–247.

3. *Протченко С. М.* Правове регулювання надання гарантій та компенсацій працівникам ОВС України: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.05 / Протченко Сергій Михайлович; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 193 с.

4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К.: Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.

5. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: підручник / Скакун О. Ф. – Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

6. *Волинка К. Г.* Теорія держави і права: навч. посіб. / К. Г. Волинка. – К.: МАУП, 2003. – 240 с.

7. Державне управління: навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; за ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.

8. Земельне право. Академічний курс: підручник [для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів] / за заг. ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулиничка. – К.: «Видавничий Дім Ін Юре», 2001. – 424 с.

9. Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. – К.: Істина, 2003. – 445 с.

10. *Вівчаренко О. А.* Гарантії права власності на землю в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.06 / Вівчаренко Олег Антонович; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 199 с.

11. *Мірошніченко О. С.* Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Мірошніченко Оксана Станіславівна. – Харків, 2005. – 202 с.

12. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.