

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ШВЕЦЬ ОКСАНА МИХАЙЛІВНА

УДК 342.951:349.415

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ
ЕРОЗІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

О.М. Швець

Науковий керівник **Міщук Інна Володимирівна**, кандидат юридичних наук

Київ – 2019

АНОТАЦІЯ

Швець О.М. Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель в Україні – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2019.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню проблеми охорони ерозійно небезпечних земель та розробці механізму її адміністративно-правового врегулювання.

У дисертації узагальнено механізм та фактори утворення ерозійно небезпечних земель та удосконалено визначення поняття ерозійно небезпечні землі. Встановлено, що розвиток ерозійних процесів визначається наявністю та ступенем прояву природних та антропогенних факторів. Відповідно до цього, ерозійно небезпечними можна вважати ґрунти, та вкриті ними землі, що знаходяться в умовах потенційно можливого розвитку ерозійних процесів. А саме, до ерозійно небезпечних земель належать земельні ділянки, що розташовані на схилах, земельні ділянки, що піддаються інтенсивному використанню за наявності хоч незначного ухилу, земельні ділянки вкриті легкими піщаними ґрунтами без рослинного покриву, а також зрошувані земельні ділянки. Крім того, до ерозійно небезпечних варто віднести також і ті ґрунти, які вже зазнали руйнівної дії ерозії і продовжують перебувати в загрозливих умовах.

Обґрунтовано, що найбільшої шкоди руйнівні ерозійні процеси завдають землям сільськогосподарського призначення, особливо сільськогосподарським угіддям, і найбільше проявляються на орних землях. Тому дисертаційне дослідження стосується, передусім земель сільськогосподарського призначення.

З метою створення сприятливого науково-теоретичного середовища для

розробки системи використання ерозійно небезпечних земель сільськогосподарського призначення, протиерозійних заходів та обмежень і формування відповідної нормативно-правової бази нами було розроблено багатфакторну класифікацію ерозійно-небезпечних земель.

Визначено, що суб'єктами адміністративно-правових відносин в сфері землеустрою щодо захисту ерозійно небезпечних земель є органи державної влади та місцевого самоврядування, які наділені державно-владними повноваженнями щодо управління земельними ресурсами, в тому числі і ерозійно небезпечними землями.

Доведено, що ерозійно небезпечні землі можуть бути об'єктом адміністративно-правового захисту, оскільки вони є складовою частиною земельного фонду країни, її національного багатства, яке можна вважати матеріальним благом суспільства, що створене природою, а їх захист, є публічним інтересом. При цьому встановлено, що адміністративно-правовий захист земель загалом, та ерозійно небезпечних зокрема, передбачає визначену законодавством України діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, що спрямована на захист земель від розвитку на них негативних процесів шляхом розробки, прийняття та реалізації нормативно-правових актів щодо використання та охорони земель, а також систематичного ведення державного контролю в зазначеній сфері.

Визначено перелік дій органів публічної влади, що обумовлюють суспільні відносини з приводу використання та охорони земель і можуть вважатися елементами адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. При цьому основними складовими адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель є структура органів публічної влади, що здійснюють регулювання земельних відносин та законодавчо-нормативна база щодо охорони та раціонального використання ерозійно небезпечних земель.

На підставі наукових джерел, Земельного кодексу України та Закону України від 19 червня 2003 року № 962-IV «Про охорону земель» узагальнено

загальноправові, міжгалузеві та галузеві принципи права та виділено специфічні принципи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, до яких варто віднести науковість, нормативно-правове забезпечення, державне регулювання, нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності, проектне забезпечення, поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель, відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про використання та охорону ерозійно небезпечних земель.

Визначено, що принципи адміністративного та земельного права, в якості провідних ідей, визначають механізм адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель та є основою формування його нормативного забезпечення.

Сформовано організаційну структуру органів публічного адміністрування, що є суб'єктами адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель сільськогосподарського призначення. Узагальнено їх повноваження та виявлено проблеми адміністрування використання та охорони земель, до яких, насамперед, відносяться:

- відсутність нормативного забезпечення взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування щодо адміністрування використання та охорони земель;
- нераціональний розподіл функцій державного контролю щодо використання та охорони земель між різними суб'єктами;
- відсутність роботи органів публічної влади в напрямку підвищення рівня юридичної та екологічної грамотності землевласників та землекористувачів щодо раціонального використання та охорони земель.

Визначено функції державного адміністрування в сфері правової охорони земель і встановлено форми та методи їх реалізації.

До основних функцій суб'єктів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель відносяться регулююча, контролююча, каральна

та стимулююча. Основними формами практичної реалізації названих функцій, з огляду на захист ерозійно небезпечних земель, є видання нормативних актів, реєстрація, складання протоколів про адміністративні правопорушення, документування, організаційні методи. Для доповнення форм адміністративно-правової діяльності застосовують такі основні методи: заохочення, переконання і примус.

Підкреслено роль державного контролю за використанням та охороною земель, як дієвого інструменту адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Сформульоване авторське визначення державного контролю за використанням та охороною земель, відповідно до якого, це діяльність уповноважених законом органів щодо встановлення відповідності фактичного стану земель законодавчо визначеним нормативам та усунення виявлених порушень і неправомірних дій суб'єктів землекористування в межах повноважень, передбачених законом. Визначено проблеми організаційної структури органів державного контролю за використанням та охороною земель, основними з яких є дублювання повноважень та відсутність взаємодії контролюючих органів при здійсненні перевірок. Запропоновано створення незалежного контролюючого органу.

Встановлено, що частина вимог земельного законодавства щодо охорони ерозійно небезпечних земель на знайшла захисту в адміністративному праві. Зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить прямої норми адміністративної відповідальності за збільшення еродованості ґрунтового покриву земельної ділянки. Крім того, склади земельних правопорушень у ньому сформовані нечітко. Таким чином, суперечливість норм різних галузей права та недосконалість існуючого механізму притягнення правопорушників до відповідальності негативно впливає на ефективність інституту адміністративної відповідальності, а також на загально – державний механізм регулювання земельних відносин загалом.

З метою оптимізації інституту адміністративної відповідальності в сфері порушень земельного законодавства нами запропоновано алгоритм його

удосконалення, який, насамперед, передбачає внесення змін та доповнень до законодавства, удосконалення процедур проведення перевірок щодо використання та охорони земель, а також притягнення правопорушників до відповідальності та інше.

Систематизовано чинні нормативні акти щодо регулювання використання та охорони земель та виявлено проблеми адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель:

- 1) декларативність основних положень нормативних актів;
- 2) відсутність підзаконних актів, що направлені на практичну реалізацію положень основних законів;
- 3) нечіткість, неоднозначність, суперечливість деяких норм законодавчих актів;
- 4) відсутність публічного ознайомлення пересічних землевласників та землекористувачів з нормами законодавства;
- 5) низький рівень нормативного врегулювання діяльності новостворених об'єднаних територіальних громад, як органу місцевого самоврядування;
- 6) відсутність в основних законодавчих актів обов'язкової норми щодо розробки проектів землеустрою із раціонального використання та охорони земель та агрохімічного паспорта земельної ділянки;
- 7) недостатньо чітке визначення правопорушень в сфері охорони земель, в тому числі ерозійно небезпечних, за які передбачена адміністративна відповідальність;
- 8) дублювання повноважень контролюючих органів в сфері Державного контролю за використанням та охороною земель.

Розроблено алгоритм удосконалення механізму адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, наріжним каменем якого є вдосконалення чинної нормативно-правової бази.

Запропоновано внести зміни та доповнення до Земельного Кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Порядку ведення агрохімічного паспорта земельної ділянки, розробити та прийняти

Закон України «Про суцільну інвентаризацію земель України», затвердити нормативи якісного стану ґрунтів, розробити та затвердити порядок економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів та нормативи щодо показників деградації земель.

З метою покращення ситуації щодо малообізнаності землевласників та землекористувачів з приводу раціонального використання та охорони земель, пропонується створити територіальні консультативно-дорадчі органи, які здійснювали б координування діяльності землевласників та землекористувачів.

Визначено роль новостворених об'єднаних територіальних громад щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Запропоновано програму реалізації адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель на рівні об'єднаної територіальної громади. Дана програма передбачає:

- вивчення поточного стану справ щодо використання земель на території ОТГ,
- розробку програми дій щодо попередження розвитку деградаційних процесів,
- визначення можливостей для її реалізації;
- донесення інформації до громадськості.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, ерозійно небезпечні землі, нормативно-правове забезпечення, охорона земель, земельні відносини, публічний інтерес, адміністрування.

SUMMARY

Shvets O.M. Administrative and legal protection of erosionally dangerous lands in Ukraine – *Qualifying scientific work (manuscript)*.

Thesis on the degree of Candidate of Juridical Science (PhD), specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». – Research Institute of Public Law, Research Institute of Public Law, Kyiv, 2019.

The dissertation is devoted to the complex research of the problem of protection of erosionally hazardous lands and the development of the mechanism of its administrative and legal settlement.

The dissertation summarizes the mechanism and factors of the formation of erosionally dangerous lands and improves the definition of the concept of erosionally dangerous lands. It has been established that the development of erosive processes is identified by presence and level of natural and anthropogenic factors.

Accordingly, soils can be considered erosion-dangerous, and the lands covered by them, which are in the conditions of potentially possible development of erosion processes. Namely, erosion-hazardous lands include land located on slopes, land subject to intensive use in the presence of a slight slope, land covered with light sandy soils without vegetation, as well as irrigated land. In addition, soils that have already been destroyed by erosion and continue to be under threatening conditions should also be considered as erosion hazardous.

It is substantiated that the most harmful destructive erosion processes cause the agricultural lands, especially agricultural lands, and are most pronounced on arable lands. Therefore, the dissertation research deals with the search for ways of administrative and legal protection of erosionally dangerous lands, primarily of agricultural purposes.

In order to create a favorable scientific and theoretical environment for the development of a system for the use of erosion-hazardous agricultural land, anti-erosion measures and restrictions and to formulate an appropriate regulatory

framework, we have developed a multifactorial classification of erosion-hazardous land.

It is determined that the subjects of administrative and legal relations in the field of land management for protection of erosion-hazardous lands are the bodies of state power and local self-government which are vested with state powers to manage land resources, including erosion-hazardous lands.

It has been proved that erosionally hazardous lands can be subject to administrative legal protection, since they are an integral part of the land fund of the country, its national wealth, which can be considered as the material good of a society created by nature, and their protection is a public interest. It was established that the administrative and legal protection of land in general, and erosionally dangerous in particular, provides for the activity of state authorities and local self-government, which is defined by the legislation of Ukraine, aimed at protecting the land from the development of negative processes by developing, adopting and implementing legal acts regarding the use and protection of land, as well as systematic state control in this area.

The list of actions of bodies of public authority, which determine the social relations regarding the use and protection of land, and can be considered as elements of administrative and legal protection of erosionally dangerous lands, is determined. At the same time, the main components of the administrative and legal protection of erosionally hazardous lands are the structure of public authorities that regulate land relations and the legislative and regulatory framework for the protection and rational use of erosionally hazardous lands.

Based on the scientific sources, the Land Code of Ukraine and the Law of Ukraine of June 19, 2003 No. 962-IV “On Land Protection” general legal, inter-branch and branch principles of law are generalized and specific principles of administrative and legal protection of erosion-hazardous lands are highlighted, including scientific, normative-legal support, state regulation, regulation and systematic restriction of the influence of economic activity, project support, combination of measures of economic stimulation and legal liability for violation of

the legislation on the use and protection of erosionally hazardous lands, compensation for losses, pests their violation of the law of Ukraine on the use and protection of erosion dangerous lands.

It is determined that the principles of administrative and land law, as leading ideas, provide the mechanism of administrative and legal protection of erosion-hazardous lands and are the basis for the formation of its regulatory support.

The organizational structure of public administration bodies, which are the subjects of administrative and legal protection of erosion hazardous agricultural lands has been formed. Its controls were summarized and problems of administration of land use and protection identified. First of all they include:

- lack of regulatory support for the interaction of public authorities and local self-government in the administration of land use and protection;
- irrational distribution of functions of state control over land use and protection between different entities;
- lack of work of public authorities towards increasing the level of legal and environmental literacy of landowners and land users regarding the rational use and protection of land.

The functions of state administration in the field of legal protection of land are determined and the forms and methods of their implementation are established.

The main functions of the subjects of administrative and legal protection of erosion-hazardous lands include regulating, controlling, punitive and stimulating. The main forms of practical implementation of these functions, in view of the protection of erosion-hazardous lands, are the issuance of regulations, registration, drafting of reports on administrative offenses, documentation, organizational methods. The following basic methods are used to complement the forms of administrative and legal activity: encouragement, persuasion and coercion.

The role of state control over the use and protection of land as an effective instrument of administrative and legal protection of erosionally hazardous lands is emphasized. The author's definition of state control over land use and protection is formulated, according to which, it is the activity of bodies authorized by the law to

establish compliance of the actual state of the land with the legally determined standards and to eliminate detected violations and illegal actions of the subjects of land use within the powers stipulated by the law.

The problems of the organizational structure of the state control over the use and protection of land have been identified, the main ones being the duplication of authority and the lack of interaction between the supervisory authorities when carrying out inspections, and the creation of an independent controlling body has been proposed.

It was established that part of the requirements of the land legislation regarding the protection of erosionally hazardous lands did not find protection in the administrative law. In particular, the Code of Ukraine on Administrative Offenses does not contain a direct rule of administrative responsibility for increasing the erosivity of the land cover of the land. In addition, the composition of land violations in it formed fuzzy. Thus, the inconsistency of the norms of different branches of law and the imperfection of the existing mechanism of bringing the offenders to justice adversely affects the efficiency of the institution of administrative responsibility, as well as the state mechanism of regulation of land relations in general.

In order to optimize the institution of administrative liability in the field of violations of the land legislation, we have proposed an algorithm for its improvement, which, first of all, provides for changes and additions to the legislation, improvement of procedures for conducting checks on the use and protection of land, as well as bringing offenders and liability.

The current regulations on the regulation of land use and protection are systematized and the problems of administrative protection of erosionally hazardous lands are identified:

- 1) declarative of the basic provisions of normative acts;
- 2) the absence of subordinate acts aimed at the practical implementation of the provisions of the basic laws;
- 3) нечіткість, неоднозначність, суперечливість деяких норм законодавчих актів;

4) inaccuracy, ambiguity, contradiction of some norms of legislative acts;
5) the lack of public familiarization of ordinary landowners and land users with the norms of legislation;

6) the low level of normative regulation of the activity of newly formed united territorial communities as a body of local self-government;

7) the absence in the basic legislative acts of the mandatory norm for the development of land management projects for rational use and protection of land and agrochemical passport of land;

6) insufficiently clear definition of offenses in the field of land protection, including erosion-hazardous, for which administrative liability is provided;

7) duplication of powers of the controlling bodies in the sphere of state control over the use and protection of land.

The algorithm of improvement of the mechanism of administrative and legal protection of erosionally dangerous lands, the cornerstone of which is the improvement of the current legal and regulatory framework, is developed.

It is proposed to make changes and additions to the Land Code of Ukraine, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Procedure for Agrochemical Passport of the Land, to develop and adopt the Law of Ukraine "On the Continuous Inventory of Land of Ukraine", to approve the norms of the qualitative state of soils, to develop and approve the procedure for economic stimulation of use and land conservation and soil fertility enhancement and land degradation standards.

In order to improve the situation of low awareness among landowners and land users about the rational use and protection of land, it is proposed to create territorial advisory bodies that would coordinate the activities of landowners and land users.

The role of newly created united territorial communities in the administrative and legal protection of erosion-hazardous lands has been identified.

The program of realization of administrative and legal protection of erosionally dangerous lands at the level of the united territorial community is proposed. This program provides the following:

- study of the current state of land use cases in the territory of OTG;

- developing a program of action to prevent the development of degradation processes;
- identification of opportunities for its implementation;
- communication of information to the public.

Keywords: administrative-legal protection, erosion-hazardous land, normative-legal provision, land protection, land relations, public interest, administration.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Швець О. М. Основні форми та методи діяльності органів державної влади по захисту ерозійно небезпечних земель. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. Т. 3. С. 101–105.

2. Швець О.М. Нормативно-правове забезпечення використання та охорони ерозійно небезпечних земель в Україні, як елемент їх адміністративно-правового захисту. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 6. Т. 3. С. 145-150.

3. Швець О. М. Ерозійно небезпечні землі, як об'єкт адміністративно-правового захисту. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 50. Т. 3. С. 184–189.

4. Міщук І. В., Швець О. М. Суб'єкти адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель: проблеми та перспективи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 150–154.

5. Швець О. М. Адміністративна відповідальність у сфері захисту ерозійно небезпечних земель. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 136–140.

6. Швець О. М. Государственный контроль как основное средство административно-правовой защиты эрозионно опасных земель в Украине. *Legea si viata*. № 4/2. 2019. С 203–207 (Республіка Молдова).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Швець О. М. Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель. *Юридична наука в ХХІ столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 10–11 трав. 2019 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2019. С. 63–68.

8. Швець О. М. Принципи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. *Сучасне правотворення: питання теорії та практики*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 31 трав. – 1 черв. 2019 р.). Дніпро: Громадська організація «Правовий світ». С. 98–101.

9. Швець О. М. Екологічна мотивація землекористувачів, як важлива складова адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. *Актуальні питання економіки, обліку, фінансів та права в сучасних умовах: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Полтава, 1 черв. 2019 р.).* Полтава: ЦФЕНД, 2019. Ч. 4. С. 54–56.

які додатково відображають наукові результати дисертації:

10. Швець О.М., Дмитрів О.П., Черняга П.Г. Модель системи охорони сільськогосподарських земель від водної ерозії. *Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва.* 2011. Вип. 1(21). С. 248–251.

11. Швець О.М. Модель землеустрою на сільськогосподарських землях з ерозійно небезпечними ґрунтами. *Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва.* 2012. Вип. 1(23). С. 294–297.

12. Швець О. М. Якісна оцінка землі як елемент її раціонального використання. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Серія «Технічні науки».* 2014. Вип. 3(67). С.347–352.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	18
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЕРОЗІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЕЛЬ	28
1.1. Ерозійно небезпечні землі: визначення, розвиток ерозійних процесів, класифікація	28
1.2. Ерозійно небезпечні землі як об'єкт адміністративно-правового захисту.....	37
1.3. Принципи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель	47
Висновки до розділу 1.....	67
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЕРОЗІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЕЛЬ	71
2.1. Суб'єкти адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.....	71
2.2. Характеристика функцій, форм та методів діяльності органів державної влади по захисту ерозійно небезпечних земель	97
2.2.1. Державний контроль як засіб адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель	127
2.3. Адміністративна відповідальність у сфері захисту ерозійно небезпечних земель	137
Висновки до розділу 2.....	149
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ЕРОЗІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЕЛЬ	152
3.1. Сучасний стан нормативно-правової бази щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель	152
3.2. Удосконалення адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель	173

Висновки до розділу 3.....	190
ВИСНОВКИ	193
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	198
ДОДАТКИ.....	216

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Україна, як відомо, володіє значними площами родючих ґрунтів. Орієнтовно, на території України зосереджена третя частина загальної площі чорноземів світу. Такий потужний потенціал сільськогосподарського виробництва дає нашій країні можливість бути одним з лідерів світових аграрних ринків світу.

Відповідно до статті 14 Конституції України земля є основним національним багатством Українського народу і перебуває під охороною держави, тому, відповідно до цього, її охорона та збереження є важливими завданнями сьогодення, що мають високу соціальну значущість. Проте, слід зауважити, що з огляду на складність сучасного періоду становлення нашої держави, питання регулювання раціонального використання та охорони земель на державному рівні відійшли на задній план. Суспільство переважно зацікавлене на набутті та правовому захисті прав на земельні ділянки, що породжує значну кількість дискусій, досліджень, публікацій у цьому напрямку. Натомість питання раціонального використання набутих у власність чи користування земель, збереження їхнього потенціалу, стали другорядними.

Загальновідомо, що земля являється не лише елементом навколишнього природного середовища і просторовим базисом нашого існування, але й є одним із основних засобів виробництва, тому її використання має бути обумовлене певними нормами, що направлені на збереження цього цінного ресурсу. Особливо це стосується земель сільськогосподарського призначення.

Споживацьке ставлення до землі, застосування агресивних технологій її обробітку і вирощування сільськогосподарських культур з метою отримання максимальної економічної вигоди негативно впливає на стан земельних ресурсів, а саме, обумовлює виникнення та розвиток деградаційних процесів, найпоширенішим з яких є ерозія ґрунту.

Наразі провідними вченими України та світу розроблено ряд методик, що стосуються технічної сторони використання земель, що піддаються, чи можуть

піддаватися впливу ерозії, проте, як показує практика та свідчать статистичні дані, самі по собі технічні розробки не мають для пересічного землекористувача практично ніякого значення. З огляду на ці та інші проблеми у сфері використання та охорони земель важливе значення має їх адміністративно-правова складова. При цьому перетворення як аграрної, так і правової сфер, що відбуваються в розрізі загальнодержавних змін в Україні, потребують пошуку нових шляхів та методів адміністрування земельних відносин.

Питанням розробки стратегій адміністративного захисту земель від ерозійних процесів останнім часом приділялось недостатньо уваги, що обумовлено нестійкістю земельної політики в нашій державі, значною кількістю слабо узгоджених реформ, що мають місце в Україні, відсутністю актуальної інформації про кількісний та якісний стан земель, низьким рівнем нормативного забезпечення та іншими причинами.

Таким чином, стрімкий розвиток деградаційних, зокрема і ерозійних, процесів, та недостатній вплив існуючих, переважно технічних, заходів щодо їх охорони, обумовлює актуальність розробки дієвого механізму щодо адміністративно-правового регулювання захисту ерозійно небезпечних земель, як заходу попередження руйнування значної частини земель сільськогосподарського призначення. Основними завданнями при цьому мають бути визначення наявних проблем адміністративного регулювання охорони земель від ерозійних процесів та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо їх усунення.

Особливої актуальності дане питання набуває в розрізі земельної та адміністративно-територіальної реформ, що наразі проводяться в Україні. Адже пошук та застосування дієвих механізмів адміністрування земельних відносин в новоутворених адміністративно-територіальних одиницях може стати основою для формування потужної матеріальної бази і побудови сильних самодостатніх громад.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Загалом проблема правової охорони земель, в тому числі їх адміністративно-правового захисту, була і є предметом наукових досліджень багатьох вчених не лише в Україні, але і за її межами. Зокрема, даній проблематиці присвячені наукові праці вчених-правознавців у галузі екологічного, земельного та адміністративного права: В.Б. Авер'янова, В.І. Андрейцева, О.Ф. Андрійко, Г.І. Балюка, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, Т.О. Білозерської, Д.В. Бусуйок, О.А. Вівчаренка, В.В. Галунька, А.П. Гетьмана, В.В. Горлачука, І.І. Каракаша, Т.С. Кичилук, О.В. Конишевої, В.І. Курила, П.Ф. Кулинич, Р.З. Лившица, А.М. Мірошніченка, І.В. Міщук, Р.С. Мельника, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, Т.К. Оверковської, Д.М. Павлова, В.Г. Пітателева, О.О. Погрібного, С.В. Петкова, О.П. Світличного, В.І. Семчика, О.Ю. Синявської, О.Ф. Скакун, С.В. Слюсаренка, С. І. Хом'яченко, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, К.І. Чижмарь та інших. Проте, наразі адміністративно-правовий захист ерозійно-небезпечних земель залишається, на нашу думку, недостатньо врегульованим.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію основних положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1024-р., Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 і плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета та завдання дослідження. *Мета роботи* полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, норм чинного законодавства України та практичної діяльності органів публічної влади визначити механізм адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель в Україні та розробити пропозиції щодо його вдосконалення.

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано вирішити такі завдання:

- визначити поняття, узагальнити класифікацію ерозійно небезпечних земель та розкрити суть ерозійних процесів;
- сформувати поняття та розкрити зміст адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель;
- визначити та охарактеризувати принципи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель;
- здійснити характеристику суб'єктів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель та удосконалити існуючу організаційну структуру органів публічної влади в означеній сфері;
- розкрити функції, форми та методи адміністративного впливу на захист ерозійно небезпечних земель;
- розкрити зміст та особливості державного контролю за використанням та охороною ерозійно небезпечних земель;
- розкрити зміст та особливості інституту адміністративної відповідальності у сфері захисту ерозійно небезпечних земель;
- проаналізувати нормативно-правову базу щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель;
- сформувати напрямки удосконалення адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель.

Методи дослідження. Для досягнення мети та вирішення поставлених завдань були використані загальнонаукові методи пізнання та спеціальні методи юридичної науки.

Найбільш широко в роботі застосовано *аналітичний* метод та метод *дедукції*: для аналізу теоретичних засад, наукових досліджень та законодавчої

бази з даної тематики, їх узагальнення та систематизації, виявлення наявних проблем та обґрунтування теоретичних висновків (розділ 1, підрозділи 2.2, 2.3, 3.1, 3.2).

Діалектичний метод застосовувався при аналізі взаємозв'язків загальних положень адміністративного та земельного права, а також наукових досліджень (підрозділ 1.3).

Для формування організаційної структури суб'єктів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель використано *системно-функціональний* метод (підрозділ 2.1).

Діяльнісний підхід надав можливість визначити та уточнити повноваження окремих органів публічної влади України щодо здійснення адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель та визначити їх особливості (розділ 2).

Порівняльно-правовий метод використано при дослідженні повноважень органів державного контролю за використанням та охороною земель та вивченні зарубіжного досвіду щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель (підрозділи 2.2.1, 3.2).

Структурно-генетичний метод застосовано при аналізі законодавчої бази та виявлення причин її низької ефективності (підрозділи 2.3, 3.1).

Формально-юридичний метод використовувався для формування пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель (підрозділи 2.3, 3.2).

Для розробки програми діяльності об'єднаних територіальних громад щодо адміністративно-правового захисту земель застосовано методи *формалізації, індукції та ідеалізації* (підрозділ 3.2).

Метод *класифікації* було застосовано для формування класифікації ерозійно небезпечних земель, системи принципів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, оптимізації організаційної структури органів публічної влади, а також аналізу структури нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель

(підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 3.1).

Нормативну основу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, акти Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, що визначають порядок використання та охорони земель.

Інформаційну та емпіричну базу дослідження становлять матеріали офіційної статистичної звітності, довідки та звіти про стан практичної діяльності окремих підрозділів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності, а також інші аналітичні матеріали з проблем дослідження та власний практичний досвід здобувача.

Наукова новизна отриманих результатів обумовлюється тим, що дисертація є одним з перших монографічних досліджень в українській науково-правовій сфері щодо адміністративно-правового захисту сільськогосподарських земель, які зазнають впливу ерозійних процесів.

У дисертації концептуально обґрунтовуються нові в науковому плані та важливі для практики застосування положення і висновки, які виносяться на захист:

уперше:

- визначено поняття адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, під яким пропонується розуміти визначену законодавством України діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовану на захист земель від ерозійних процесів шляхом розробки, прийняття та реалізації нормативно-правових актів щодо використання та охорони земель, а також систематичного ведення державного контролю в зазначеній сфері;

- запропоновано алгоритм оптимізації інституту адміністративної відповідальності у сфері порушень земельного законодавства, основою якого є внесення змін до основних нормативних актів, що регламентують застосування адміністративного примусу та проведення інформаційної роботи серед

землевласників та землекористувачів щодо екологічно грамотного використання земель та відповідальності за порушення земельного законодавства;

- розроблено алгоритм удосконалення системи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, основними елементами якого є удосконалення чинної нормативно-правової бази, прийняття низки підзаконних актів, реорганізація системи органів державної влади та місцевого самоврядування, розробка системи заходів щодо покращення стану юридичної обізнаності землевласників та землекористувачів щодо використання та охорони земель;

- запропоновано розширення характеристик, що заносяться до агрохімічного паспорта земельної ділянки, що дасть змогу моніторити стан деградаційних, зокрема ерозійних, процесів. Відповідно доповнений паспорт пропонується перейменувати в агроекологічний паспорт земельної ділянки (поля);

- розроблено програму адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель для об'єднаних територіальних громад, яка передбачає вивчення стану належних їм земель, виявлення деградаційних процесів на них, розробку програми щодо раціонального використання та охорони земель, ознайомлення та залучення до її реалізації землевласників та землекористувачів;

удосконалено:

- поняття «ерозійно небезпечні землі» під якими пропонується розуміти ґрунти та вкриті ними землі, що знаходяться в умовах потенційно можливого розвитку ерозійних процесів;

- організаційну структуру суб'єктів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, яка являє собою ієрархію органів публічної влади, що здійснюють регулювання використання та охорони ерозійно небезпечних земель;

- поняття «державний контроль за використанням та охороною земель»

під яким пропонується розуміти діяльність уповноважених законом органів щодо встановлення відповідності фактичного стану земель законодавчо визначеним нормативам та усунення виявлених порушень і неправомірних дій суб'єктів землекористування в межах повноважень, передбачених законом;

- визначення адміністративної відповідальності в галузі земельних відносин, під якою пропонується розуміти застосування уповноваженими на те державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовими актами до осіб, які порушили вимоги земельного законодавства;

дістали подальшого розвитку:

- класифікація ерозійно-небезпечних земель, в основу якої покладено п'ять основних факторів, що свідчать про можливість розвитку ерозійних процесів або про їх вплив на ґрунтовий покрив земельних ділянок;

- система основоположних та спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання раціонального використання та охорони земель на основі якої було виділено специфічні принципи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель;

- положення про створення незалежного органу державного контролю за використанням та охороною земель, метою діяльності якого є науково обґрунтований та неупереджений контроль за використанням та охороною земель;

- наукові положення, що стосуються форм адміністративної діяльності у сфері адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель як сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою охорони ерозійно небезпечних земель та реалізації публічного інтересу суспільства щодо збереження свого національного багатства – землі;

- структура нормативно-правового забезпечення у сфері використання та охорони сільськогосподарських земель, в якій систематизовано ієрархію основних чинних нормативно-правових актів України, що передбачають регулювання використання та охорони сільськогосподарських земель;

– пропозиції щодо доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині уточнення складів земельних правопорушень, які призвели до погіршення стану земель внаслідок розвитку ерозійних процесів;

– концепція децентралізації державної влади та розвитку об'єднаних територіальних громад, основою якої є передача повноважень, фінансів, ресурсів від державної влади до органів місцевого самоврядування. Основою позитивного розвитку об'єднаних територіальних громад є грамотне та максимально наближене до пересічних землевласників та землекористувачів адміністрування земельних відносин.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним дослідженням та становить особистий здобуток дисертанта. У статті, що написана у співавторстві із Міщук І.В. дисертантом досліджено організаційну структуру органів державної влади та місцевого самоврядування, що визначають та реалізують державну політику у сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель сільськогосподарського призначення і визначено повноваження її суб'єктів щодо адміністративно-правового захисту сільськогосподарських ерозійно небезпечних земель.

Практичне значення отриманих результатів Викладені в дисертації положення використовуються та можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – як основа для подальшого вивчення проблемних аспектів адміністративно-правового захисту сільськогосподарських земель в Україні (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– у правотворчій сфері – для удосконалення земельного та адміністративного законодавства, а саме: внесення змін та доповнень до Земельного Кодексу України щодо покращення ситуації з виготовленням агрохімічних паспортів земельних ділянок та проектів землеустрою із впорядкування території сільськогосподарських підприємств землевласниками та землекористувачами, уточнення складів земельних правопорушень та міри відповідальності за їх вчинення у Кодексі України про адміністративні

правопорушення, удосконалення змісту агрохімічного паспорта земельної ділянки;

– у *правозастосовній сфері* – для покращення інформаційної роботи із землевласниками та землекористувачами (акт впровадження Інституту сільського господарства Західного Полісся Національної академії аграрних наук України, акт впровадження Гощанської районної ради Рівненської області);

– у *навчальному процесі* – для розробки навчально-методичних комплексів, навчальних програм з дисциплін «Земельне право», «Аграрне право» та «Екологічне право», для підготовки лекцій із зазначених дисциплін (акт впровадження Національного університету водного господарства та природокористування).

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї, положення і висновки дисертаційного дослідження були оприлюднені та обговорювалися на трьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Юридична наука в XXI столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень» (м. Запоріжжя, 10–11 травня 2019 р.); «Сучасне правотворення: питання теорії та практики» (м. Дніпро, 31 травня – 1 червня 2019); «Сучасний стан та перспективи розвитку економіки, фінансів, обліку, менеджменту та права» (м. Полтава, 2 червня 2019).

Структура дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації складає 222 сторінки. Робота містить список використаних джерел із 184 найменувань на 18 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЕРОЗІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЕЛЬ

1.1 Ерозійно небезпечні землі: визначення, розвиток ерозійних процесів, класифікація

Інтенсивне та науково необґрунтоване використання земельних ресурсів, яке останнім часом має місце в Україні, призводить до швидкого розвитку деградаційних процесів ґрунтового покриву. Наукові дослідження багатьох вчених, практика використання земельних ресурсів у різних галузях економіки свідчать, що найзагрозливішим процесом, який обумовлює деградацію земель усіх категорій, є ерозія ґрунту [10].

Ерозія ґрунту – процес руйнування, переміщення та відкладання ґрунтового матеріалу під дією води, вітру та інших агентів [11].

Внаслідок розвитку ерозійних процесів зменшується товщина родючого шару ґрунту, погіршуються його властивості, знижується родючість, що, в свою чергу, призводить до зменшення врожайності сільськогосподарських культур. При цьому відбуваються подекуди незворотні процеси втрати цінних ґрунтів.

Виникнення та розвиток ерозійних процесів залежить, в основному, від двох груп чинників [12]:

1. Перша група – фактори, які формують поверхневий стік води або дію вітру:

1) клімат (режим, кількість і енергія опадів, температурні режими ґрунтів, повітря, переважаючі вітри та інше);

2) геоморфологічні параметри місцевості, її рельєф.

2. Друга група – фактори, які визначають рівень еродованості ґрунтів, її динаміку у часі і просторову варіабельність:

1) фактор ґрунту (властивості ґрунту);

2) фактор рослинності (ступінь захисту ґрунту рослинністю);

3) антропогенний фактор (господарська діяльність людини).

Співвідношення цих двох груп факторів, в кінцевому результаті, визначає початок і розвиток ерозійних процесів [13].

Таким чином, ґрунти, та вкриті ними землі, що знаходяться в умовах потенційно можливого розвитку ерозійних процесів можна вважати ерозійно небезпечними. Розвиток ерозійних процесів визначається наявністю та ступенем прояву вище перерахованих факторів ерозії. В першу чергу, до таких земель належать земельні ділянки, що розташовані на схилах, земельні ділянки, що піддаються інтенсивному використанню за наявності хоч незначного ухилу, земельні ділянки вкриті легкими піщаними ґрунтами без рослинного покриву, а також зрошувані земельні ділянки [14].

За М.М. Заславським, ерозійно-небезпечними є землі, де поєднання природних умов створює при їхньому господарському використанні без необхідних протиерозійних заходів можливість прояву прискореної ерозії [15].

Водна ерозія – це частина процесу денудації, яка складається з руйнування, переміщення та відкладання частинок ґрунту та порід під дією дощу та стікаючих по земній поверхні водних потоків і визначається законами руху цих потоків, які залежать від їх водності і характеристик підстилаючої поверхні [16].

Таким чином, водна ерозія відбувається під впливом взаємодії трьох взаємопов'язаних процесів:

- руйнування ґрунтів та підґрунтя (ерозія структури);
- переміщення частин – продуктів руйнування (транспорт);
- відкладання перенесених частин (аккумуляція).

Руйнування структури ґрунту відбувається під дією крапель дощу на ґрунтові агрегати, які розпадаються на дрібні частинки внаслідок вибухоподібного вилучення з ґрунтових пор повітря і заповнення їх водою. За свідченням Ц.С. Мірцхулави [17] це явище спричиняє велику дезінтегруючу дію на ґрунтові агрегати. На сухих ґрунтах це явище є одним із головних, які

спричиняють ерозію [18]. При цьому найважливішу роль відіграють такі фактори, як енергія дощу та його тривалість, температурний режим ґрунту, властивості ґрунту, від яких залежить міцність його структури (наприклад вміст гумусу, пористість, щільність), захищеність ґрунту рослинністю та антропогенний чинник (зокрема розорювання ґрунту).

Необхідною умовою переміщення частинок ґрунту є стік поверхневих вод або поверхневий стік. Розрізняють три види поверхневого стоку: дощовий, повеневий при сніготаненні і поливних вод. Їм відповідають три види ерозії: 1) дощова ерозія (або злизова); 2) ерозія при сніготаненні; 3) іригаційна ерозія. Означені види ерозії розрізняють не тільки за вихідними параметрами стоку, а і за механізмом ерозійного процесу, а також за розміром збитків, що завдаються ерозійними процесами [12].

Найбільш часто проявляється та найбільшої шкоди, як правило, завдає ерозія ґрунту, яка має місце при випаданні дощу. Поверхневий стік підхоплює відрвані краплями дощу ґрунтові часточки і переміщує їх вниз по схилу. При цьому дощові краплі продовжують руйнувати ґрунтові агрегати і, крім того, збільшують турбулентність потоку води.

Для транспорту зруйнованих ґрунтових агрегатів найважливішу роль відіграють такі фактори, як характер, інтенсивність та тривалість зливи, товщина снігового покриву, температурний режим повітря, властивості ґрунту та підстилаючої поверхні, що визначають поглинання вологи (гранулометричний склад, щільність, шпаруватість, вологоємкість), рельєф земної поверхні (а саме, наявність ухилу, експозиція, форма та довжина схилу), рослинність та антропогенний фактор (розорювання схилів всупереч встановленим протиерозійним правилам, розміщення просапних культур на схилах крутістю більше 3⁰ тощо).

Процес акумуляції, на нашу думку, в явищі ерозії можна вважати найбільш позитивним моментом, оскільки він полягає в накопиченні змитого ґрунту, а це, переважно верхній гумусовий горизонт, і в результаті цього утворюються ділянки досить родючих земель. Проте, площі змитих земель

значно перевищують площі намитих. При цьому змитий ґрунт частково втрачає свої цінні властивості внаслідок значного руйнування структури і вимивання гумусу. Для відновлення втрачених властивостей акумульованих ґрунтів потрібен час та раціональне використання. Крім того, при потужних зливах та неправильній організації території часто змитий родючий шар ґрунту взагалі опиняється під бідним нижнім шаром. Найбільший вплив на відкладання змитого ґрунту має рельєф (довжина та крутизна схилу) та антропогенний фактор (захищеність схилу рослинністю, застосування протиерозійної агротехніки тощо).

У випадку ерозії ґрунтів, спричиненої талими водами, механізм ерозійного процесу визначається закономірностями руху водних потоків, які визначаються товщиною снігового покриву, глибиною промерзання ґрунту, температурним режимом повітря, рельєфом поверхні, а також антропогенним фактором (наприклад залишенням класично розораної землі без рослинного покриву на зиму, відсутність протиерозійних заходів, направлених на попередження виникнення та розвитку ерозійних процесів).

Залежно від сукупності перерахованих вище факторів ерозійні процеси можуть розвиватися по-різному. Відтак, за морфологічними ознаками ерозійних форм розрізняють [12]:

- 1) поверхневу ерозію, або змив ґрунту;
- 2) лінійну ерозію, або розмив ґрунту.

Стік води по поверхні ґрунту може викликати поверхневу (змив) або лінійну (розмив) ерозію [19, с. 57].

Поверхнева ерозія, або змив, розподіляється на площинну і струмкову, що є досить умовним. Вважається, що площинна ерозія викликається суцільною пеленою стоку. Практично таке явище мало імовірне і змив ґрунту відбудеться переважно струминними потоками. Межа переходу поверхневої ерозії в лінійну також досить умовна: вважається, якщо сліди ерозії у полі зникають після агротехнічного обробітку, то це – поверхнева ерозія, якщо ні – лінійна [12].

Вітрова ерозія, або дефляція, виникає за умови сильних вітрів, які видувають ґрунт [20]. За такими зовнішніми показниками, як інтенсивність, тривалість і масштаб явища, розрізняють повсякденну вітрову ерозію і пилові бурі [12].

Факторами вітрової ерозії є:

- кліматичні фактори
- топографічні фактори
- ґрунтові і літологічні фактори
- рослинність [16].

До кліматичних факторів відносяться переважаючі вітри, їх швидкість, частота виникнення, тепловий режим повітря.

Топографічні фактори включають рельєф земної поверхні, який в сукупності з параметрами вітру обумовлює виникнення та розвиток дефляції.

Ґрунтові фактори – це властивості ґрунту, від яких залежить інтенсивність вітрової ерозії. В першу чергу до них відносяться гранулометричний склад ґрунту, вміст гумусу та щільність.

Захист ґрунтового покриву рослинністю значною мірою визначає розвиток ерозійних процесів, впливає на їх інтенсивність. Крім того, досить часто щільна рослинність не допускає виникнення дефляції.

Не варто також і в цьому випадку відкидати людський чинник. Адже розорювання легких піщаних ґрунтів в умовах рівнинного або слабо хвилястого рельєфу без застосування попереджувальних протиерозійних заходів створює оптимальні умови розвитку дефляційних процесів.

В залежності від інтенсивності руйнування ґрунтів, ерозію поділяють на [21]:

- слабку
- середню
- сильну
- надмірну.

При слабкій ерозії з одного гектара змивається чи видувається до 12 т верхніх шарів ґрунту; при середній ерозії – 12 – 25 т; при сильній ерозії – 25 – 50 т; при надмірній ерозії – більше 50 тонн. Ерозійний змив 50 т/га рівнозначний руйнуванню поверхневого шару ґрунту товщиною 5 мм. Протягом 100 років такої ерозійної діяльності можна втратити 500 мм ґрунту. Водночас за такий же період часу відбувається формування тільки 2 – 5 см родючого шару ґрунту в природних умовах. Це наглядно демонструє надмірно швидкі темпи ерозійної діяльності по відношенню до процесу ґрунтоутворення [21].

Як бачимо, аналіз факторів та механізму ерозійних процесів свідчить, що, одним з визначальних факторів розвитку ерозійних процесів є господарська діяльність людини. Відповідно до Земельного кодексу України, види використання земель залежать від їх цільового призначення. Крім того, на прояв та розвиток ерозії значний вплив має захищеність території рослинністю. З цього стає зрозуміло, що найбільшої шкоди руйнівні ерозійні процеси завдають землям сільськогосподарського призначення, особливо сільськогосподарським угіддям, і найбільше проявляються на орних землях. Такої ж думки притримується ряд дослідників деградаційних процесів [15, 17, 22, 23 та ін.]. Тому відзначимо, що наші дослідження стосуватимуться, передусім, земель сільськогосподарського призначення.

В результаті розвитку ерозійних процесів утворюються еродовані ґрунти, які, залежно від виду ерозії та ступеня прояву таких процесів, можна класифікувати на: слабозмиті; середньозмиті; сильнозмиті; дефльовані.

По мірі збільшення еродованості (змитості, дефльованості) ґрунту його властивості все більше наближаються до властивостей материнської породи. За узагальненими даними О.С. Скородумова, ознаки і властивості еродованих ґрунтів такі [24]:

1) зменшення потужності профілю і глибини залягання карбонатів. Забарвлення ґрунту стає світлішим із збільшенням його еродованості;

2) гранулометричний склад верхнього горизонту збіднений глинястими і мулистими фракціями (у змитих і змито-намитих ґрунтах спостерігається зменшення кількості частинок менше 0,01–0,001 мм);

3) зменшення кількості органічних речовин. Вміст гумусу в орному шарі змінюється не тільки в зв'язку із змивом найбільш гумусованого верхнього горизонту та оранкою менш гумусованого нижче залягаючого шару, але й в результаті наміву частинок і агрегатів з вище розташованих схилів. Намитий горизонт змито-намитих ґрунтів іноді має менший вміст гумусу, ніж нижній шар;

4) зниження вмісту рухомих, сполук азоту, фосфору, калію і мікроелементів. Під час змиву ґрунтів більше всього втрачається азот і менше калій, ґрунтовий розчин має підвищене значення рН;

5) стійкість і кількість структурних агрегатів зменшуються, збільшуються об'ємна вага і щільність ґрунту, знижується його пористість і шпаруватість;

6) погіршується водний, повітряний і тепловий режим, знижується польова вологоємність і підвищується випаровуваність ґрунтової вологи;

7) в еродованих ґрунтах мало корисних мікроорганізмів (спороутворюючих амоніфікаторів, засвоюючих мінеральні форми азоту, нітрофіксуючих та ін.);

8) погіршуються фізико-механічні властивості (підвищується липкість і пластичність, кіркоутворення та опір при обробітку);

9) знижується продуктивність ґрунтів, виражена в зменшенні врожаю сільськогосподарських культур і його якості.

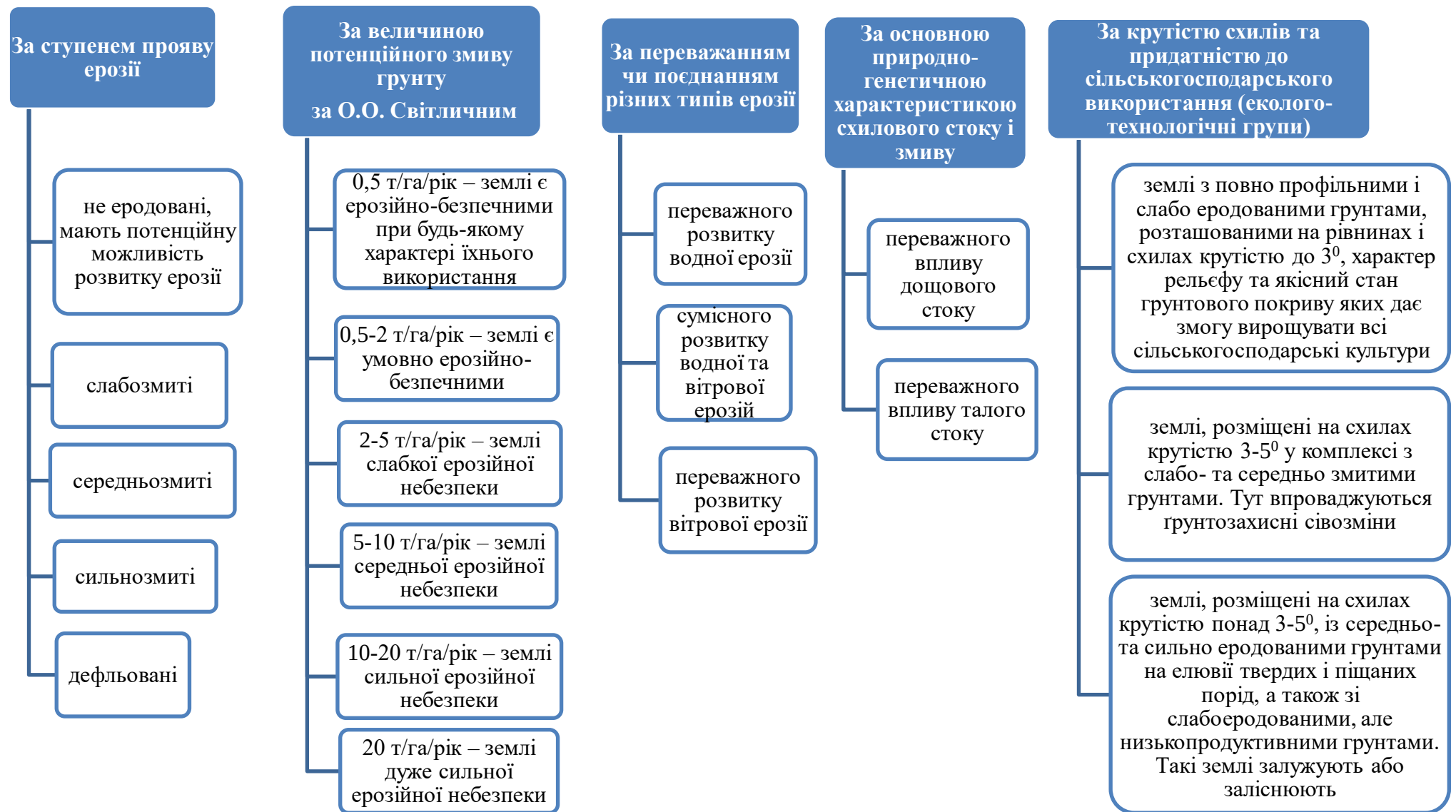
Ерозія ґрунтів – це процес, який самопідсилюється та самопідтримується, впливаючи на свої власні фактори. Так, ерозія призводить до агрофізичної деградації ґрунтів, яка, у свою чергу, призводить до інтенсифікації ерозійних процесів [7, с.20]. Отже, до ерозійно небезпечних земель можна віднести не лише землі, що знаходяться в імовірних умовах прояву ерозії, але і ті, які вже зазнали її руйнівної дії і продовжують перебувати в загрозованих умовах. Крім того, можна стверджувати, що, якщо процес ерозії розпочав свій розвиток, то

стримати його надто складно. Тому надзвичайно актуальним питанням є пошук усіх можливих шляхів недопущення виникнення руйнівних ерозійних процесів. При цьому відправною точкою системи охорони ерозійно небезпечних територій має стати інформація про сучасний стан земель, зокрема оцінка небезпеки прояву та розвитку розглянутих деструктивних процесів, адже за твердженням ряду дослідників, оцінка ерозійної небезпеки ґрунтів є важливою у прогнозуванні енергії ерозійних процесів і плануванні протиерозійних заходів [25, с.88]. А засобом стеження за змінами є систематичний моніторинг земель.

З огляду на потребу розробки системи використання ерозійно небезпечних земель сільськогосподарського призначення, протиерозійних заходів та обмежень і формування відповідної нормативно-правової бази важливо сформулювати їх класифікацію.

Класифікація покликана вирішувати два головних завдання: 1) представити в надійному і зручному для ознайомлення та пізнання вигляді весь спектр досліджуваних об'єктів; 2) містити в собі максимально повну інформацію про них. Класифікацію представляють зазвичай у формі ієрархічного дерева або таблиць (класифікаторів) [26]. Класифікація явищ та стану досліджуваних об'єктів притаманна всім сучасним наукам усіх галузей знань. Вона виступає не лише методом, а й, часто, метою наукового пізнання (дослідження) [27].

Виходячи з розглянутого вище механізму розвитку ерозійних процесів, а також враховуючи результати наукових досліджень вчених ерозіознавців, нами сформульовано багатофакторну класифікацію ерозійно небезпечних земель (малюнок 1.1.).



Малюнок 1.1 - Багатофакторна класифікація ерозійно небезпечних земель

Як видно з малюнка, в основу сформульованої класифікації покладено п'ять основних факторів, що свідчать про можливість розвитку ерозійних процесів або про їх вплив на ґрунтовий покрив земельних ділянок. Важливе значення науковці надають питанню організації земель за їх фактичною придатністю до використання. Диференціація земель повинна базуватися на чіткому визначенні об'єктивної придатності земель для певного цільового призначення та використання [28]. При оцінці придатності земель враховується не лише ризик розвитку деградаційних процесів, але стан використання земель, беззбитковість виробництва, фізіологічні вимоги сільськогосподарських культур до умов довкілля, потреба суспільства в тих чи інших сільськогосподарських культурах.

Такий науковий підхід науковці пропонують розглядати як методологічну основу розвитку державної політики у галузі формування правових засад охорони земель та їх раціонального використання.

Отже, ерозія відноситься до найзагрозливіших деградаційних процесів, що практично незворотно руйнує земельні ресурси. Оцінка ерозійної небезпеки земель є важливою для прогнозування розвитку ерозійних процесів і планування використання земель та застосування протиерозійних заходів, які передбачені нормативно-правовими актами України.

1.2 Ерозійно небезпечні землі як об'єкт адміністративно-правового захисту

Структура адміністративно-правових відносин характеризується взаємопов'язаністю всіх її складових компонентів, якими є суб'єкти, об'єкти, зміст правовідносин та юридичні факти [29, с.483].

За визначенням В.В. Галунька, В.І. Курила та їх співавторів, суб'єкти правовідносин – це учасники адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями [30]. За Р.С. Мельником та В.М. Бевзенком суб'єктом

адміністративно-правових відносин є конкретні учасники (сторони) цих відносин, наділені законодавчо (нормативно) закріпленими правами й обов'язками, що їх вони здійснюють у сфері публічного управління [31]. Д.М. Павлов визначає, що суб'єктом адміністративно-правових відносин є суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями і на який адміністративно-правовими нормами покладено певні обов'язки щодо здійснення управлінських функцій [32, с. 23]. Як бачимо, останні автори підкреслюють, що суб'єкти адміністративно-правових відносин повинні бути наділені владними повноваженнями.

Відповідно до цього, суб'єктами адміністративно-правових відносин в сфері землеустрою щодо захисту ерозійно небезпечних земель є органи державної влади та місцевого самоврядування, які наділені державно-владними повноваженнями щодо управління земельними ресурсами, в тому числі і ерозійно небезпечними землями. Зокрема, відповідно до законодавства України, до них відносяться: Верховна рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство екології та природних ресурсів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція), Державна установа «Інститут охорони ґрунтів України», обласні та районні державні адміністрації, обласні, районні та місцеві ради, територіальні громади. Більш детально їх структуру та повноваження ми розглянемо в наступному розділі.

Об'єкти правовідносин – це те, на що спрямовано інтереси суб'єктів, з приводу чого ті вступають в адміністративно-правові відносини. Ці елементи нерозривно пов'язані [30].

Об'єктом адміністративних правовідносин є все те, на що спрямовані суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників таких правовідносин, іншими словами, це те, з приводу чого виникло саме правовідношення [33, с.114]. Об'єкти адміністративно-правових відносин – це блага (матеріальні або нематеріальні), а також певні дії, заради яких суб'єкти вступають в такі

відносини. Об'єктом адміністративно-правових відносин може бути все, що здатне слугувати здійсненню публічних інтересів, в тому числі матеріальні та нематеріальні блага створені людиною чи природою, які становлять публічну цінність [34 с.31-32].

У нашому випадку об'єктом адміністративно-правових відносин виступають ерозійно небезпечні землі, як складова частина земельного фонду, оскільки його можна вважати матеріальним благом суспільства, що створене природою. Крім того, відповідно до Конституції України, землі вважаються національним багатством, а тому становлять публічну цінність, а їх захист, відповідно, є публічним інтересом.

Таким чином, процес реалізації своїх юридичних прав та обов'язків суб'єктами адміністративно-правових відносин в сфері землеустрою щодо захисту земель, в тому числі і ерозійно небезпечних, являє собою зміст правовідносин в сфері використання та охорони земель. Адже, зміст адміністративно-правових відносин зумовлює сукупність прав та обов'язків учасників цих відносин [32, с.24]. Наприклад, державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель, як суб'єкти адміністративно-правових відносин в сфері землеустрою, мають право безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку земельні ділянки, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, перевіряти документи щодо використання та охорони земель з метою виявлення фактів порушення законодавства щодо використання та охорони земель. При цьому вони зобов'язані додержуватися Конституції України, законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів [35].

Ще одним невід'ємним елементом адміністративно-правових відносин є юридичні факти.

Юридичний факт – це конкретна життєва обставина, з якою норма адміністративного права пов'язує виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин. Юридичні факти забезпечують перехід від

загальної моделі поведінки, закріпленої в адміністративно-правовій нормі, до конкретних адміністративно-правових відносин. [30]. Зокрема, такий юридичний факт, як візит державного інспектора у сфері державного контролю за використанням та охороною земель на приватну територію з метою проведення перевірки обумовлює виникнення адміністративно-правових відносин між органом державної влади, представником якої є інспектор, та землевласником чи землекористувачем. Факт виявлення інспектором порушення земельного законодавства, наприклад збільшення еродованості ґрунтового покриву, змінює адміністративно-правові відносини, шляхом застосування відповідальності до порушника. Тобто, на цьому етапі виникають адміністративно-правові відносини щодо реалізації одного із важелів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

Адміністративний захист – це сукупність заходів, спрямованих на відновлення, визнання прав та припинення порушень прав, які застосовуються компетентним органом державного управління за заявою або скаргою особи, права якої порушуються або оспоруються, або за власною ініціативою [36].

Отже, виходячи з теорії адміністративного права, предметом якого є «суспільні відносини, які виникають між суб'єктами та об'єктами публічного управління» [37], можна стверджувати, що адміністративно-правовий захист земель загалом, та ерозійно небезпечних зокрема, передбачає визначену законодавством України діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, що спрямована на захист земель від розвитку на них негативних процесів шляхом розробки, прийняття та реалізації нормативно-правових актів щодо використання та охорони земель, а також систематичного ведення державного контролю в зазначеній сфері [14]. За визначенням В.Г. Пітателева, з яким ми погоджуємось, «механізм адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні – це цілісний комплекс динамічних дій публічної адміністрації, що спрямовані на забезпечення надання різних форм захисту землям сільськогосподарського призначення, відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів цих

осіб у цій сфері, усунення перешкод щодо їх здійснення засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності [23].

Зокрема, виходячи з положень Земельного кодексу України та Закону України від 19 червня 2003 року № 962-IV «Про охорону земель», до дій органів публічної влади, що обумовлюють суспільні відносини з приводу використання та охорони земель і можуть вважатися елементами адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, як ми вважаємо, можна віднести:

- прийняття нормативно-правових актів, що визначають правила використання та охорони ерозійно небезпечних земель;
- прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо [38];
- затвердження та участь у реалізації загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель [39];
- затвердження та участь у реалізації цільових програм, схем та документації із землеустрою щодо охорони земель [39];
- установлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель;
- економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону;
- забезпечення проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення;
- затвердження порядку та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про використання та охорону земель щодо

виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, у тому числі в оренду, земельних ділянок [39];

- затвердження методичних рекомендацій для сільськогосподарських підприємств будь-якої форми власності з питань використання та охорони земель сільськогосподарського призначення [39].

Кожен із названих елементів обумовлює виникнення адміністративно-правових відносин в сфері захисту земель, в тому числі і ерозійно небезпечних. Наприклад, прийняття нормативних актів, що регламентують використання та охорону земель може передбачати розробку певних видів документації із землеустрою, а це, в свою чергу, тягне за собою звернення землевласників чи землекористувачів до відповідної установи, яка здійснює розробку таких проектів, затвердження проектів органами державної влади чи місцевого самоврядування, погодження із певними установами, авторський нагляд за впровадженням тощо. А здійснення державного контролю за використанням та охороною земель передбачає адміністративно-правові відносини між інспектором та землевласником чи землекористувачем, а у випадку невиконання приписів про припинення правопорушення чи несплата адміністративного стягнення передбачає розширення таких відносин ще й участю суду та, можливо, виконавчої служби. Крім того, проведення семінарів, конференцій, тренінгів, нарад органами державної влади та місцевого самоврядування з приводу раціонального використання та охорони земель, інформаційна робота із землевласниками та землекористувачами теж відноситься до адміністративно-правових відносин, оскільки в усіх названих випадках як мінімум одним із учасників є орган публічного адміністрування.

Таким чином, адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель забезпечує публічний інтерес суспільства, конституційне право його громадян, в першу чергу прийдешнього покоління, на безпечне довкілля, елементом якого є родючі землі, а також дає можливість державі реалізовувати покладені на неї функції [14]. Публічний інтерес – це «важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо

встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічного управління» [40]. А як стверджує А.І. Єлістратов, все, що здатне служити здійсненню публічних інтересів, може бути об'єктом публічно-правових відносин [41 с. 161]. У нашому випадку публічним інтересом виступає потреба збереження земельних ресурсів від можливого розвитку на них руйнівних ерозійних процесів, що можуть мати шкідливі екологічні наслідки, результатом яких може стати часткова втрата основного національного багатства українського народу – землі. Саме визначення землі національним багатством українського народу, що перебуває під особливою охороною держави є визначальним фактором та відправною точкою необхідності захисту ерозійно небезпечних земель шляхом адміністративного впливу. Причому, важливою умовою стратегії адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, на нашу думку, є формування законодавчо-нормативної бази щодо регулювання їх господарського використання на основі наукових розробок та рекомендацій вітчизняних та зарубіжних вчених. Основною віхою нормативного забезпечення безпечного використання ерозійно небезпечних земель є конституційне положення про те, що «господарювання на землі не повинно завдавати шкоди правам, свободам і гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі» [42]. Цим самим підвищується роль держави як гаранта збереження земель. Як влучно зазначає В.І. Курило та його співавтори, відносини, що виникають у сфері охорони та раціонального використання земель між суб'єктами господарювання, є складовою національної політики держави, а вона спрямована на те, щоб земля (зокрема, і особливо, землі сільськогосподарського призначення), у чийй би власності вона не перебувала, продуктивно працювала на суспільство [43, с.199].

Одним із провідних нормативних актів, що визначає державний інтерес щодо збереження земель є закон України № 962-IV від 19.06.2003 року «Про охорону земель». Відповідно до цього закону, охорона земель - 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 [39]. Особливий інтерес в розрізі адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель викликає передбачена законом система правових заходів спрямованих на захист таких земель від шкідливого антропогенного впливу, а також відтворення та підвищення родючості ґрунтів.

Означеним законом захист земель сільськогосподарського призначення від ерозії, як одного з видів деградації, передбачено здійснювати на основі реалізації заходів, передбачених державними і регіональними програмами, відповідно до схем землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, робочих проектів землеустрою [39]. Таким чином, виходячи з наявності в Україні розглянутого закону, та трактування ним необхідності захисту земель від ерозійних процесів, можна стверджувати, що адміністративно-правове регулювання захисту ерозійно небезпечних земель є важливою складовою збереження земельного фонду нашої країни.

Розробка протиерозійної організації території та агротехніки є постійно актуальним завданням наукових досліджень та розробок. На сучасному етапі українськими та зарубіжними науковцями в галузі агрономії та землеустрою сформовано декілька основних технологій протиерозійної організації території, які постійно вдосконалюються, також постійно ведеться робота над удосконаленням протиерозійної агротехніки та інших протиерозійних заходів захисту ерозійно небезпечних ґрунтів. Проте, самі по собі наукові доробки мало цікавлять аграріїв. В результаті такої безвідповідальності науковці стверджують, що сучасні підходи до використання земельних ресурсів не

відповідають можливостям природноресурсного потенціалу агрогеосистем. А за відсутності такої відповідності виникають конфліктні ситуації між сучасним використанням та природними особливостями [44]. Таким чином, для практичного впровадження технологій захисту земель від розвитку на них ерозійних процесів недостатньо лише популістики екологів щодо важливості охорони земель. Тому надзвичайно важливим аспектом збереження ерозійно небезпечних ґрунтів є їх адміністративно-правовий захист.

Основними складовими адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, як ми вважаємо, є [14]:

1. структура органів публічної влади, що здійснюють регулювання земельних відносин;

2. законодавчо-нормативна база щодо охорони та раціонального використання ерозійно небезпечних земель.

За свідченням ряду науковців [43 с. 45], саме неухильне дотримання вимог нормативно-правових актів як громадянами, так і органами публічної влади є однією з найважливіших характеристик адміністративно-правового регулювання земельних відносин. При цьому на землевласників та землекористувачів законодавець покладає неухильне виконання обов'язків щодо використання та охорони земель, а органи публічної влади повинні бути гарантом цього процесу. Такої ж думки притримуються й інші науковці, вірно вважаючи, що адміністративно-правові норми є основними засобами реалізації відносин щодо раціонального використання та охорони земель, оскільки саме вони є основою механізму правового регулювання завдяки моделюванню та регламентації суспільних відносин, визначенню що є дозволеним і якими будуть наслідки невиконання чи порушення приписів закону [33, с.9]. При цьому, як ми вважаємо, саме застосування адміністративного покарання, за необхідності, робить закони дієвими і сильними.

Таким чином, як стверджує В.Г. Пітатєлев, і ми з ним цілком погоджуємось, основними напрямками впливу права на суспільні відносини, які виникають у сфері адміністративно-правового захисту земель

сільськогосподарського призначення, з метою їх упорядкування є втілення в життя спеціально-юридичних функцій – регулятивної та охоронної [23, с.51], де регулятивна функція – це функція упорядкування суспільних відносин у зазначеній сфері визначення лінії поведінки людей (суб'єктів права на землі сільськогосподарського призначення), наділення їх певними правами та обов'язками; а охоронна – функція встановлення та гарантування державою заходів юридичного захисту та юридичної відповідальності, яка має на меті витиснення шкідливих для суспільства відносин та охорону позитивних [45, с. 226].

Яскравим прикладом адміністративного впливу на охорону ерозійно небезпечних земель є досвід країн Європейського Союзу, зокрема Німеччини, США та інших. Зокрема у США ерозія ґрунтів визнана великою проблемою. Дослідженням даної проблеми займаються провідні науковці країни, а їх розробки впроваджуються у виробництво та застосовуються при нормотворенні. Цікавим досвідом адміністративного захисту еродованих земель в США є діяльність державної служби охорони ґрунтів, що здійснює єдину державну політику боротьби з ерозійними процесами. Окрім розробки та запровадження державної програми заходів по боротьбі з ерозією ґрунту і контролю за її виконанням на території держави, служба охорони ґрунтів проводить інформаційну підтримку діяльності фермерів та забезпечує їх технічну підтримку щодо застосування протиерозійних заходів [44]. Важливим моментом є також той факт, що при укладанні договору оренди земельної ділянки з ерозійно небезпечними ґрунтами в США орендар зобов'язується скласти план збереження еродованих та ерозійно небезпечних ґрунтів [46], якого, безперечно він буде дотримуватися в процесі здійснення сільськогосподарської діяльності.

Німецьке земельне законодавство відрізняється чіткістю та безапеляційністю. Захист ерозійно небезпечних земель тут здійснюється шляхом встановлення чітких заборон у сфері агротехніки і встановлення системи заходів для конкретних земельних ділянок [46].

Отже, адміністративне регулювання використання ерозійно небезпечних земель є важливим аспектом збереження їх родючості та її охорони загалом. А ерозійно небезпечні землі без сумніву є об'єктом адміністративно-правового захисту.

1.3 Принципи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель

Право – складне й неоднотіпне явище, яке створює в суспільстві юридичну його надбудову. Воно пронизане певними загальними ідеями, що його цементують у досягненні цілей і пов'язують із соціальним (політичним, економічним, духовним) життям. Ці найбільш загальні ідеї прийнято вважати його принципами [47, с.22].

Поняття «принцип» у перекладі з латинської мови означає «початок», «основа», «першооснова», «первинність». З давніх-давен принцип вважався підвалиною, фундаментом будь-якої соціальної системи (в тому числі правової), вимоги якого поширювалися на всі явища, що належали до цієї системи [48, с. 197].

Як стверджують В.В. Молдаван та Л.І Чулінда, принципи права – це основні ідеї, вихідні положення, які закріплені в законі, мають загальну значущість, вищу імперативність (веління) і відображають суттєві положення права [49, с.30].

На цілком слушну думку В.Д. Сидор [50, с.65], принцип не формулює правил поведінки у вигляді суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів. Він указує лише напрями і межі правомірної поведінки учасників відносин. Правові принципи пронизують все законодавство, яке вони виражають як сталу систему правових норм [51, с. 186].

Принципи характеризуються двома ознаками: а) належністю до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей; б) зафіксованістю в суспільній свідомості (відповідних поняттях) [52, с. 180].

Ми підтримуємо вислів О. Гришук, про те, що принципи права відображають систему цінностей суспільства. Через принципи права відбувається впровадження загальновизнаних соціальних цінностей у життя, їхня реалізація та застосування у правовій діяльності [53, с.18].

Визнаючи в праві систему суспільного порядку, засіб суспільної згоди, шлях і засіб запобігання і вирішення розбіжностей, потрібно відповідно конструювати і принципи права. Принципи охоплюють всю правову матерію – і ідеї, і норми, і відносини, а також надають їй логічності, послідовності, збалансованості. У принципах права синтезується світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Принципи відіграють роль орієнтирів у формуванні права. Зокрема, еволюція права походить від ідей до норм, потім через реалізацію норм – до суспільної практики. Саме починаючи з появи ідей, а ідея досить часто формується у вигляді правового принципу, принцип визначає, направляє розвиток права [47, с.22].

Отже, як зазначають Молдован В.В. та Чулінда Л.І. [49, с. 34], з чим і ми цілком погоджуємось, принципи права впливають на весь процес підготовки нормативно-правових актів, їх видання, встановлення гарантій дотримання правових вимог. Вони є основним критерієм для правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності державних органів. Від рівня їх дотримання залежить стабільність та ефективність правової системи. Тобто, принципи права виступають юридичною гарантією вірного застосування законодавчих норм у різних видах діяльності, при захисті прав, при встановленні відповідальності. Як стверджує Р. З. Лівшиц, принципи пронизують процес реалізації права, а тому і у разі застосування законів, і в разі заповнення прогалин у правовому регулюванні вони слугують векторами правозастосовної діяльності [54, с.200]. С. С. Алексєєв слушно вважає, що принципи права – це керівні ідеї, що характеризують зміст права, його сутність та призначення в суспільстві. З одного боку, вони виражають закономірності права, а з іншого – є найбільш загальними нормами, які діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Вони є сполучною

ланкою між основними закономірностями розвитку і функціонування суспільства і правовою системою. Завдяки принципам правова система адаптується до найважливіших інтересів і потреб людини й суспільства, стає сумісною з ними [55].

Принципи права обумовлюються економічним, соціальним, політичним устроєм суспільства, соціальною природою держави і права, характером домінуючого політичного режиму, основними принципами побудови і функціонування політичної системи суспільства [56, с. 283].

Як правило, принципи права закріплюються прямо в законодавчих актах (статтях, преамбулах конституцій, законів) або ж впливають зі змісту конкретних правових норм [49, с.34-35].

За сферою дії вирізняють загальноправові, міжгалузеві, галузеві та принципи правових інститутів. В загальному, А.М. Колодій розподіляє їх на дві основні групи: загально-соціальні та спеціально-галузеві [57]. За твердженням Зайчука О.В. [47, с.25], існують основні принципи права, які мають загальний характер і конкретизуються в принципах кожної галузі права і законодавства.

Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн [34, с.39].

Дослідженням принципів адміністративного права займалися такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, В.В. Галунько, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, А.М. Колодій, В.І. Курило, Н. Р. Нижник, І. М. Пахомов, О. В. Петришин, Д. В. Приймаченко, Сидор В.Д., О. І. Харитонova, Шемшученко, В. К. Шкарупа та багато інших. Їхні наукові праці пронизані з'ясуванням змісту принципів адміністративного права, пошуку їх взаємозв'язку та констатуванням конституційної основи. Проте, за свідченням В.Б. Авер'янова, у вітчизняній правовій літературі принципи адміністративного права залишаються малодослідженими і майже не бувають окремим предметом обговорення в наукових колах [58]. Отже, на даний час відсутній концептуально єдиний підхід та уніфікований перелік як загальних, так і спеціальних принципів адміністративного права. Особливої актуальності

дане питання набуває з огляду на євроінтеграційний курс нашої країни. У даній роботі ми не ставимо мету сформувати такий перелік. Нашим завданням є виділення принципів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, як основи визначення напрямів та способів такого захисту. Для досягнення поставленого завдання необхідно з'ясувати природу формування принципів адміністративного права та їх сутність.

Загалом, принципи адміністративного права являють собою певне поєднання норм, ідей та теорій, які покладаються в основу адміністративного права і визначають напрями та способи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [31, с.65]. Основне значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю», життєздатність, практичну організацію і реальне функціонування виконавчої влади і управління, тобто, як стверджує Ю.П. Битяк, принципи адміністративно-правових відносин формуються у площині взаємовідносин між суспільством і органами виконавчої влади [59, с.34]. Ю.П. Битяк розкриває також і юридичну природу принципів адміністративного права – вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст цієї галузі права [59, с. 29]. Ряд науковців вважає, що принципи адміністративного права зумовлені існуванням принципів функціонування виконавчої влади, держави, державних органів і державного управління, яке здійснюється чисельними суб'єктами права [60, с. 193]. Відтак, як зазначають В.В. Галуцько, В. І. Курило та їх співавтори, під принципами адміністративного права слід розуміти основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [61, с. 48].

Принципи адміністративного права, як вже зазначалось, поділяються на загальні та спеціальні (галузеві). Загальні принципи закріплені передусім у Конституції України, законах та інших нормативно-правових актах. Вони проявляються не лише в адміністративному праві, але й у інших галузях.

Спеціальні, або галузеві, принципи, зокрема і адміністративно-правові, проявляються та деталізуються у конкретній галузі права, зокрема в адміністративному праві.

В.Б. Авер'янов зазначає, що загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Як правило, вони виявляються і деталізуються в принципах спеціальних, характерних для окремих інститутів адміністративного права: принципах державної служби, принципах адміністративної відповідальності, принципах адміністративного процесу тощо [62, с. 82]. На думку Ю. П. Битяка, система загально-соціальних принципів (він ще називає їх зовнішніми) формується в межах науки теорії держави і права, філософії, соціології, а підставою виокремлення спеціально-галузевих принципів (внутрішніх) адміністративного права є виконавча діяльність держави [59, с.30]. Таким чином, можна зробити висновок, що основою формування галузевих принципів адміністративного права є принципи управлінської діяльності, адміністрування.

Загальні принципи українського адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах [61, с. 48].

В. І. Курило відділяє такі загальні принципи адміністративного права [43]:

- принцип верховенства права та правового закону;
- принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом;
- принцип демократизму;
- принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації і об'єктів публічного управління;
- принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління.

Принцип верховенства права є визначальним для всієї системи адміністративного права. Він визначається Конституцією України (ст. 8), а його

суть трактується Кодексом адміністративного судочинства України (ст. 6) і полягає в тому, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави [63].

Принцип рівності означає рівність громадян перед законом. Цей принцип впливає із ч. 2 ст. 24 Конституції України: не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [42]. На людину, громадянина, посадову особу, незалежно від її службового статусу діють рівною мірою норми закону незалежно від майнового стану, статі, роду, характеру занять тощо.

Принцип демократизму виявляється в можливості громадян як безпосередньо, так і через своїх представників, різні організації брати участь у формуванні правової політики, в управлінні справами держави [61, с. 52-53].

Демократизм виявляється в розширенні повноважень органів місцевого самоврядування. Його можна вважати формою забезпечення прав і свобод громадян і одночасно методом управління й пошуку компромісу, поєднання свободи та порядку в дотриманні прав і свобод громадян [61, с. 53].

Принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та об'єктів публічного управління означає, що держава й невіддільні особи пов'язані взаємокореспондувальними правами й обов'язками. Порушення однією зі сторін своїх адміністративно-правових обов'язків тягне за собою юридичну відповідальність. Так, держава зобов'язана відшкодувати людині завдану матеріальну та моральну шкоду (ст. 56 Конституції України) [61, с. 53]. На нашу думку, цей принцип має значний вплив на визначення принципів інституту адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

Принцип гуманізму належить до принципів, що є визначальними при побудові та діяльності апарату держави, суть якого полягає у прерогативі загальнолюдських цінностей над будь-якими іншими та сприянню задоволення інтересів особи і суспільства в цілому [64]. Як стверджують В.В. Галунько та

його співавтори, принцип гуманізму виявляється передусім у вимозі шанобливого ставлення представників держави до людської гідності [61, с. 53]. Посадові особи при вирішенні будь-яких адміністративно-правових ситуацій повинні керуватися критеріями, визнаними законодавцем справедливими [49]. Крім того, гуманізм присутній у всіх принципах правозастосування.

Ю. П. Битяк виділяє такі основні спеціально-галузеві принципи адміністративного права:

- служіння органів виконавчої влади та їх апарату суспільству й людині;
- обмеженість втручання органів виконавчої влади в громадське й особисте життя людини;
- повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері;
- взаємна відповідальність;
- визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади;
- оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів самоврядування [59, с. 34].

Принцип служіння публічної адміністрації людині й суспільству відображає основний зміст адміністративного права України, його мету.

Усі норми адміністративного права, на думку автора, мають виходити з того, що суспільні інтереси реалізуються через права й законні потреби окремих фізичних і юридичних осіб та соціальних груп [59, с. 34]. Служити людині – означає служити суспільству. Якщо законні інтереси окремих осіб не повною мірою співпадають із цілями розвитку держави, то адміністративне право України при забезпеченні публічних інтересів не може ігнорувати особисті потреби окремо взятої людини, а має максимально враховувати і задовольняти їх без порушення чинних законів [59, с. 34, 65].

Сутність принципу обмеженості втручання адміністрації в громадянське й особисте життя людини полягає у встановленні обмеження щодо втручання органів публічної влади в особисте та суспільне життя громадян.

Принцип повноти прав і свобод громадян передбачає забезпечення реалізації прав та свобод громадян в межах, що визначені законодавством.

Інший аспект реалізації цього принципу полягає в тому, що громадянин має право звертатися до будь-якого органу виконавчої влади, а останній зобов'язаний дати йому вичерпну відповідь [59, с.36]. Зокрема, це стосується інформаційної підтримки землевласників щодо раціонального використання та охорони належних їм земель.

Принцип відповідальності полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації, по-перше, зобов'язані забезпечити фізичним і юридичним особам непорушність їх публічних прав і свобод; по-друге, не дозволяти при цьому, щоб ті самі порушували права і свободи третіх осіб; по-третє, забезпечити притягнення винних у скоєнні правопорушень до адміністративної відповідальності, а коли потрібно – і до іншого виду юридичної відповідальності; по-четверте, створити умови для відновлення порушеного права [65].

Крім того, державні службовці теж повинні відповідати за порушення закону. Демократична держава не може існувати без чітких і конкретних заходів юридичної відповідальності державних службовців. На сьогодні значення дисципліни й особистої відповідальності службовців значно зростає. Недотримання ними встановлених вимог і правил обертається для суспільства й людини не тільки матеріальною шкодою, а й серйозними соціальними та моральними збитками [59, с. 36].

Реалізація принципу визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади. забезпечується тим, що адміністративне право України покликане встановити мінімально необхідні повноваження органів державної виконавчої влади, а не максимально посилені. За сучасних умов виконавча діяльність Української держави має, по-перше, обмежуватися загальним управлінням, а по друге, односторонньо владні рішення в усіх можливих випадках повинні змінюватися або поєднуватися з договірними формами взаємовідносин між органами державної виконавчої влади й членами

суспільства. Надзвичайно важлива роль цього принципу полягає в тому, що він зобов'язує законодавця обмежувати владні повноваження органів державної виконавчої влади мінімумом, об'єктивно необхідним для визначення та розв'язання, переважно, перспективних питань державного управління [59, с.37].

Сутність принципу оптимального доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування полягає у наданні органам місцевого самоврядування максимально можливої свободи, в закріпленні за ними, наприклад, права оспорювати рішення, ухвалені органами державної виконавчої влади, зокрема в суді, брати безпосередню участь у здійсненні державної політики (ініціатива в правотворчості, пропозиції, подання тощо) [59, с.37]. Яскравим прикладом доповнення владних повноважень органів державної влади є, на нашу думку, громадський контроль за використанням та охороною земель, який, відповідно до законодавства, є функцією органів місцевого самоврядування.

Оскільки у нашому випадку мова йде про державне управління в сфері земельних відносин, логічно буде припустити, що принципи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель будуть формуватися на основі не лише загальних та спеціальних принципів адміністративного права, але і під впливом принципів земельного права, які спрямовані на охорону земель.

Загалом, під принципами земельного права слід розуміти закріплені в діючому земельному законодавстві основоположні керівні засади, які виражають сутність норм земельного права і головні напрямки правового регулювання суспільних відносин, що пов'язані з раціональним використанням та охороною земель [66, с. 12]. Відповідно до Земельного кодексу України (ст. 5), принципами земельного законодавства є [38]:

а) поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва;

б) забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави;

в) невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом;

г) забезпечення раціонального використання та охорони земель;

г) забезпечення гарантій прав на землю;

д) забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки.

Суть принципу поєднання особливостей використання землі, як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва в тому, що земля як об'єкт земельних відносин розглядається законом не тільки як основний засіб виробництва і територіальний базис, але й, як елемент навколишнього середовища, який знаходиться у нерозривному зв'язку з іншими природними ресурсами [50, с. 66].

В основу принципу забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб і держави покладено положення чинного законодавства щодо рівності форм власності на землю [26, с.93]. Це означає, що обсяг прав та обов'язків для всіх суб'єктів землекористування є однаковим, і їх права підлягають захисту в однаковій мірі [50, с. 66].

Принцип невтручання держави у здійснення суб'єктами своїх прав щодо володіння, розпорядження та користування землею, крім випадків, передбачених законом, відповідає положенню Конституції України про те, що "органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України". При цьому не можна виключати, що при порушенні землевласниками чи землекористувачами законодавства щодо використання та охорони земель їх права можуть бути обмеженими, або і припиненими.

Принцип раціонального використання землі є одним з найголовніших, на нашу думку і думку багатьох вчених, принципом землекористування. Він

передбачає взаємозв'язок досягнення необхідного ефекту, який отримано від господарської експлуатації землі при мінімальних витратах з одночасним збереженням і покращенням землі в процесі її використання.

В.Д. Сидор цілком слушно зауважує, що принцип раціонального використання землі тісно і нерозривно пов'язаний, з такими принципами, як цільовий характер використання земель та стабільність, сталість прав на землю [50, с.67].

Принцип забезпечення гарантій прав на землю полягає в тому, що земельні права суб'єктів, а також гарантії їх здійснення проголошені і закріплені Конституцією України (ст. 13, 14, 55). Відповідно до ст. 153 Земельного кодексу України: «власник не може бути позбавлений права власності на земельну ділянку, крім випадків, передбачених цим Кодексом та іншими законами України». Примусове ж відчуження земельної ділянки (шляхом її викупу) може бути застосовано як виняток для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування вартості земельної ділянки [50, с.67].

Суть принципу пріоритету вимог екологічної безпеки полягає в тому, що при правовому регулюванні використання земель законодавець виходить із необхідності їх правової охорони як елементу екологічної безпеки. При цьому використання значної частини земель безпосередньо поставлено в залежність від забезпечення екологічної безпеки [50, с. 67]. Реалізація цього принципу шляхом впровадження екологічних вимог в земельно-правові норми дозволяє забезпечити здійснення комплексу заходів з охорони земель від шкідливих процесів, недопущення розміщення, будівництва, експлуатації об'єктів, що негативно впливають на стан земель та які призводять до забруднення її хімічними, радіоактивними, бактеріальними та іншими шкідливими речовинами [67, с. 94].

Перераховані принципи відносяться до внутрішніх, або галузевих принципів земельного права. Хоча, важливо відмітити, що деякі вчені стверджують про неможливість ототожнення понять принципи земельного

права та принципи земельного законодавства, оскільки перші є більш конкретними [32, с.22]. Проте, ми не поділяємо таку точку зору.

Одним з найважливіших інститутів земельного права є охорона земель. В межах дії правових принципів даного інституту знаходиться адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель. Відповідно до Закону України від 19.06.2003 року № 962-IV «Про охорону земель» (ст. 3) [39], основними принципами державної політики в сфері охорони землі 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.

Принцип забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу відображає конституційне положення і є визначальним щодо ведення державної політики в сфері землеустрою.

Як бачимо, серед принципів, проголошених даним законом також є принцип екологічної безпеки щодо використання земель. Крім того, тут він поєднаний з принципом використання землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва, а це означає, що будь-який вид діяльності, що виконується на землі незалежно від її цільового призначення має бути максимально безпечним для довкілля.

Принцип нормування і планомірного обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси передбачає застосування певних стандартів та

нормативів у галузі охорони земель, що покликані забезпечити екологічну та санітарно-гігієнічну безпеку громадян шляхом визначення вимог щодо якості земель, родючості ґрунтів і допустимого антропогенного навантаження та господарського освоєння земель [39]. На нашу думку зазначений принцип є одним з найголовніших для побудови адміністративно-правового захисту земель, проте, наразі він не має достатньої реалізації в Україні, оскільки, відсутні підзаконні акти, які повинні містити означені нормативи.

Суть принципу поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель полягає у застосуванні економічного заохочення землевласників та землекористувачів, які здійснюють за власні кошти заходи захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші у вигляді надання податкових та кредитних пільг, звільнення від плати за землю, компенсування, тощо. Натомість, за порушення законодавства щодо використання та охорони земель, зокрема збільшення еродованості ґрунтового покриву, погіршення якісного стану ґрунту тощо, причетного землевласника чи землекористувача передбачено притягувати до юридичної відповідальності.

Варто відзначити, що і даний принцип наразі в Україні, на нашу думку, не працює, оскільки нормативно затверджений механізм економічного стимулювання впровадження заходів щодо використання та охорони земель відсутній, а притягнення порушників законодавства до юридичної відповідальності ускладнене розмитим трактуванням складів злочинів у Кодексі України про адміністративні правопорушення, а також складністю доведення вини, знову ж таки, через відсутність вищезгаданих нормативів щодо якісного стану земель.

Принцип публічності у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель передбачає, на нашу думку, ознайомлення та публічне обговорення із землевласниками та землекористувачами державних та регіональних програм раціонального використання та охорони земель, врахування їх раціональних

пропозицій та залучення до планування використання бюджетних коштів на охорону земель.

Значний внесок у формування та розвиток принципів раціонального використання та охорони земель роблять і науковці. Дослідженню даного питання присвячені праці фахівців у галузі адміністративного та земельного права В.І. Андрейцева, В.Г. В'юна, В.В. Горлачука, О.С. Дорош, В.В. Книша, П.Ф. Кулинич, В.І. Курила, О.В. Лебеденка, М.А. Мицая, В.Л. Мунтяна, О.О. Погрібного, О.П. Світличного, О.М. Семикіна, В.І. Семчика, А.М. Третьяка, Ю.С. Шемшученка та інших.

Слід відмітити, що основну увагу при формулюванні своїх принципів автори приділяють організації території та нормативно-правовому забезпеченню землекористування. Загалом більшість авторів виділяє схожі за своєю суттю принципи. Основними з них є:

- законність;
- науковість;
- державне регулювання;
- нормативно-правове забезпечення;
- рівноправність всіх форм власності на землю;
- проектне забезпечення;
- екологізація землекористування;
- пріоритет сільськогосподарського використання земель;
- регіональний (зональний) підхід до використання земель;
- диференційоване використання земель;
- економічне стимулювання;
- відповідальність за порушення земельного законодавства.

Принцип законності полягає в тому, що земля повинна використовуватися згідно з вимогами чинного законодавства незалежно від форм власності і господарювання [68, с. 12]. Тут варто підкреслити, що сутність законності, на нашу думку, полягає не лише в законності набуття прав на земельні ділянки, але і у дотриманні правил землеустрою, що їх передбачає

закон (використання за цільовим призначенням, застосування протиерозійної агротехніки тощо).

Принцип науковості, як стверджують В.Г. В'юн та О.М. Семикін, передбачає забезпечення державних органів управління земельними ресурсами інформацією про новітні досягнення у галузі землеустрою, законодавчими і нормативними документами, програмами, показниками соціального і економічного розвитку регіону чи України у цілому [69].

Принцип державного регулювання є неодмінною умовою економічного поступу будь-якої країни [68, с.12]. Саме держава визначає політику раціонального використання та охорони земель. Зокрема, визначає правила набуття та реалізації прав на земельні ділянки, забезпечує економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель, а також передбачає покарання за порушення встановлених правил.

Принцип нормативно-правового забезпечення передбачає наявність дієвих законів та підзаконних актів, що регламентують раціональне використання та охорону земель, прописують правила землекористування.

Принцип рівноправності всіх форм власності на землю передбачає забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави [38].

Принцип проектного забезпечення передбачає використання земель на підставі відповідної землевпорядної документації (проекти відведення земельної ділянки, схеми, робочі проекти тощо) [68, с.12], розробка якої передбачена нормативно-правовими актами.

Принцип екологізації землекористування передбачає забезпечення екологічної безпеки при здійсненні господарської діяльності на землі.

Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель закріплений статтею 23 Земельного кодексу України, в якій зазначено, що землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання [38].

Принцип регіонального (зонального) підходу до використання земель передбачає врахування природних особливостей території при плануванні використання земель, зокрема, визначення спеціалізації сільськогосподарських підприємств.

Принцип диференційованого використання земель полягає у врахуванні природних та антропогенних факторів, зокрема, еродованості ґрунтового покриву, при використанні земель, наприклад, при розміщенні посівів сільськогосподарських культур залежно від природної родючості ґрунту, крутизни схилу, еродованості ґрунту тощо.

Принцип економічного стимулювання, відповідно до Земельного кодексу та Закону України від 19.06.2003 № 962-IV «Про охорону земель», передбачає надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель, виділення коштів державою і з місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення стану земель, порушених не з їхньої вини, звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їхнього стану згідно із загальнодержавними і регіональними програмами, компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих і малопродуктивних земель, яка сталася не з їхньої вини [38, 39].

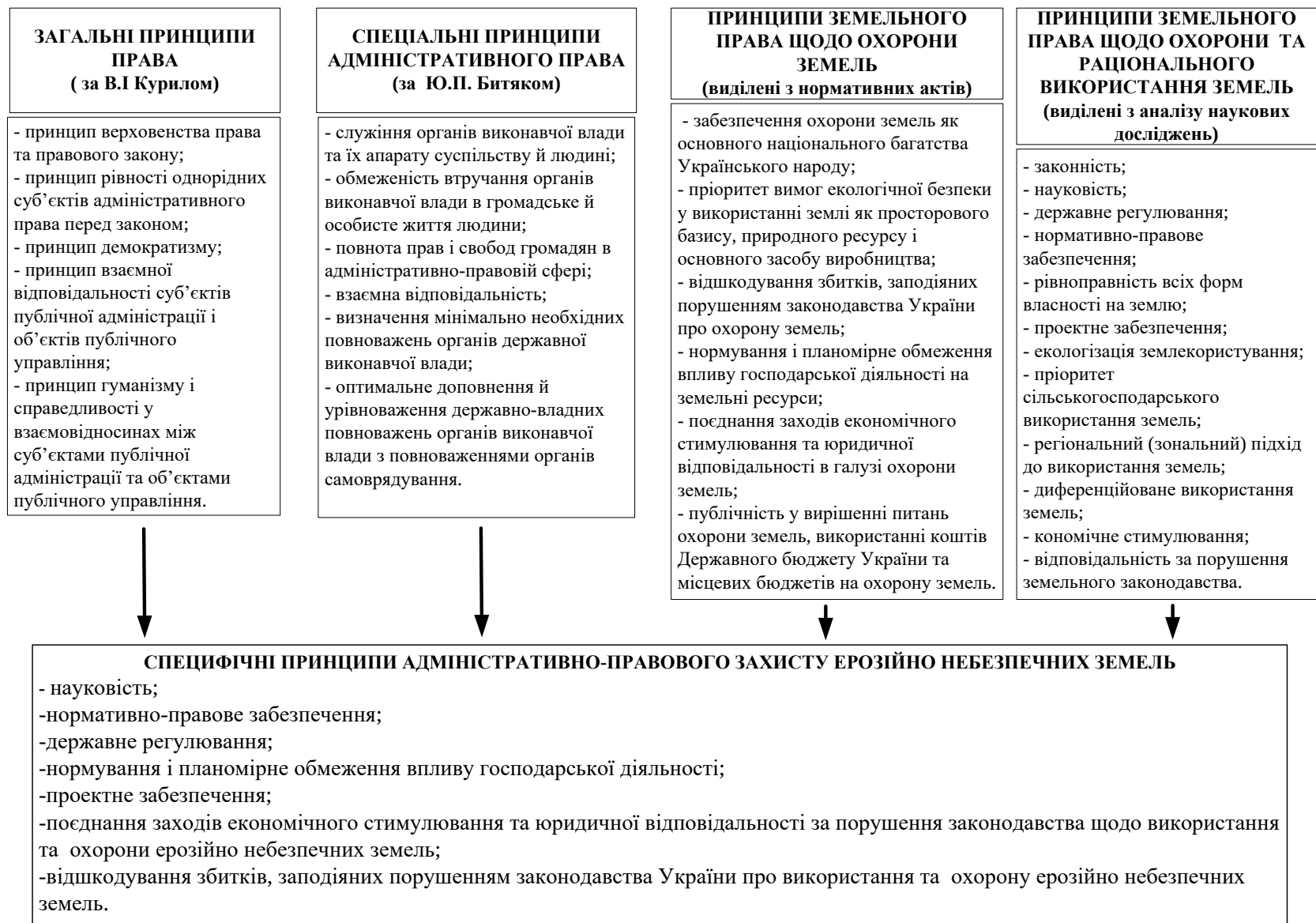
Принцип відповідальності за порушення земельного законодавства передбачає застосування юридичної відповідальності за порушення правил використання та охорони земель.

Окремої уваги заслуговує виділений В.Г. В'юном і О.М. Семикіним морально-етичний принцип організації раціонального землекористування. Суть морально-етичного принципу полягає в бережливому ставленні до землі [69]. Зокрема, застосовувати спеціальну агротехніку з метою зменшення ерозійних процесів, не перевищувати рекомендовані дози пестицидів, дотримуватись науково-обґрунтованих сівозмін тощо.

О.В. Лебеденко, на нашу думку, дуже логічно поділив принципи раціонального використання земель на чотири групи:

- 1) принципи організаційного характеру – принципи, які передбачають визначення форм, порядку та умов, при яких здійснюється експлуатація землі;
- 2) принципи економічного характеру – це принципи, за допомогою яких здійснюється економічне регулювання використання земельних ресурсів;
- 3) принципи соціального характеру – принципи, що включають в себе регламентацію користування землею господарськими і правовими нормами;
- 4) принципи екологічного характеру – принципи, спрямовані на збереження в процесі використання земель екологічної рівноваги в природному середовищі [68, с.13].

Отже, беручи за основу загально-соціальні принципи адміністративного права і принципи земельного права, а також враховуючи внутрішні адміністративно-правові принципи, сформулюємо систему основоположних та спеціальних принципів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель у вигляді схеми (малюнок 1.2.)



Малюнок 1.2 – Система основоположних та спеціальних принципів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель

Як видно з малюнка, в результаті проведеного аналізу на підставі наукових джерел, Земельного кодексу України та Закону України від 19 червня 2003 року № 962-IV «Про охорону земель» нами було сформульовано систему загальних принципів адміністративно-правового регулювання раціонального використання та охорони земель загалом та виділено специфічні принципи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, до яких слід віднести:

- науковість;
- нормативно-правове забезпечення;
- державне регулювання;
- нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності;
- проектне забезпечення;
- поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель;
- відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про використання та охорону ерозійно небезпечних земель.

При цьому слід зауважити, що виділення специфічних принципів ні в якій мірі не відкидає та не применшує ролі загально-правових та галузевих принципів у процесі адміністративно-правового регулювання використання ерозійно небезпечних земель, а лише підкреслює головні їх аспекти. Адже, наприклад, при цілком законному використанні ерозійно небезпечних земель на основі права власності, надзвичайно важливими аспектами для їх адміністративно-правового захисту, є наявність чіткого нормативно-правового забезпечення, яке шляхом нормування та обмеження впливу господарської діяльності визначає правила поведінки з такими землями і передбачає відповідальність за їх порушення, а також розроблення науково обґрунтованого проектного забезпечення, що реалізує ці правила. Хорошим бонусом при цьому можуть бути заходи економічного стимулювання позитивної екологічно направленої господарської діяльності.

Отже, відповідно до виділених принципів, ерозійно небезпечні землі повинні використовуватись відповідно до закону, незалежно від форми власності, власника та землекористувача. Ведення господарської діяльності на ерозійно небезпечних землях землевласниками та землекористувачами повинне здійснюватися усвідомлено в межах науково обґрунтованих проектів землеустрою, обов'язкова розробка яких має бути передбачена нормативно-правовими актами. Основою складання таких проектів має бути науково обґрунтований підхід до землеустрою, який передбачає врахування повного комплексу факторів, що стосуються об'єкта проектування. Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель, при цьому, має відбуватись шляхом державного регулювання зазначених моментів, особливо щодо нормативно-правового забезпечення процесу раціонального використання та охорони ерозійно небезпечних земель та підвищення рівня соціальної свідомості землевласників та землекористувачів. Принцип економічного стимулювання і юридичної відповідальності на даний момент може стати основою покращення стосунків «землекористувач-земля».

Особливе значення для адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель має державна гарантія прав землевласників, що передають свої ділянки в оренду. Посилення юридичної ролі агрохімічного паспорта земельної ділянки і договору оренди земельної ділянки, а також застосування дієвого механізму впливу на орендарів шляхом нормування їх господарської діяльності, забезпечить захист прав землевласників і охорону земель. Крім того важливим принципом є відповідальність за порушення земельного законодавства і відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель.

Важливо також звернути увагу на те, що органи державної влади та місцевого самоврядування повинні бути відкритими та доброзичливими до землекористувачів та землевласників, проте діяти лише в рамках закону. При цьому неправомірні дії посадових осіб або їх бездіяльність мають бути покараними.

Отже, принципи адміністративного та земельного права, в якості провідних ідей, визначають механізм адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель та є основою формування його нормативного забезпечення.

Висновки до розділу 1

1. Аналіз наукових досліджень вчених та практики використання земельних ресурсів свідчить, що найзагрозливішим процесом, який обумовлює практично незворотною деградацію земель усіх категорій, є ерозія ґрунту. При цьому розвиток ерозійних процесів визначається наявністю та ступенем прояву природних та антропогенних факторів.

2. Виходячи з механізму розвитку ерозійних процесів, зроблено висновки, що ґрунти, та вкриті ними землі, що знаходяться в умовах потенційно можливого розвитку ерозійних процесів можна вважати ерозійно небезпечними. А саме, до ерозійно небезпечних земель належать: земельні ділянки, що розташовані на схилах, земельні ділянки, що піддаються інтенсивному використанню за наявності хоч незначного ухилу, земельні ділянки вкриті легкими піщаними ґрунтами без рослинного покриву, а також зрошувані земельні ділянки.

3. Врахування впливу господарської діяльності на розвиток ерозійних процесів, в залежності від цільового призначення земель, дозволяє стверджувати, що найбільшої шкоди руйнівні ерозійні процеси завдають землям сільськогосподарського призначення, особливо сільськогосподарським угіддям, і найбільше проявляються на орних землях.

4. З метою створення сприятливого середовища для розробки системи використання ерозійно небезпечних земель сільськогосподарського призначення, протиерозійних заходів та обмежень і формування відповідної нормативно-правової бази нами було розроблено багатофакторну класифікацію

ерозійно-небезпечних земель.

5. На підставі аналізу теоретичних засад структури адміністративно-правових відносин та адміністративного права загалом, було визначено, що суб'єктами адміністративно-правових відносин в сфері землеустрою щодо захисту ерозійно небезпечних земель є органи державної влади та місцевого самоврядування, які наділені державно-владними повноваженнями щодо управління земельними ресурсами, в тому числі і ерозійно небезпечними землями.

6. Доведено, що ерозійно небезпечні землі можуть виступати об'єктом адміністративно-правових відносин, як складова частина земельного фонду, оскільки його можна вважати матеріальним благом суспільства, що створене природою, а їх захист, є публічним інтересом.

7. Виходячи з теорії адміністративного права, встановлено, що адміністративно-правовий захист земель загалом, та ерозійно небезпечних зокрема, передбачає визначену законодавством України діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, що спрямована на захист земель від розвитку на них негативних процесів шляхом розробки, прийняття та реалізації нормативно-правових актів щодо використання та охорони земель, а також систематичного ведення державного контролю в зазначеній сфері.

8. Виходячи з положень Земельного кодексу України та Закону України від 19 червня 2003 року № 962-IV «Про охорону земель» названо основні дії органів публічної влади, що обумовлюють суспільні відносини з приводу використання та охорони земель і можуть вважатися елементами адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель:

- прийняття нормативно-правових актів, що визначають правила використання та охорони ерозійно небезпечних земель;
- прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо;
- затвердження та участь у реалізації загальнодержавної і регіональних

програм використання та охорони земель;

- затвердження та участь у реалізації цільових програм, схем та документації із землеустрою щодо охорони земель;

- установлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель;

- економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону;

- забезпечення проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення;

- затвердження порядку та здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про використання та охорону земель щодо виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, у тому числі в оренду, земельних ділянок;

- затвердження методичних рекомендацій для сільськогосподарських підприємств будь-якої форми власності з питань використання та охорони земель сільськогосподарського призначення.

9. Доведено, що адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель забезпечує публічний інтерес суспільства, конституційне право його громадян, в першу чергу прийдешнього покоління, на безпечне довкілля, елементом якого є родючі землі, а також дає можливість державі реалізовувати покладені на неї функції. Публічним інтересом, при цьому, виступає потреба збереження земельних ресурсів від можливого розвитку на них руйнівних ерозійних процесів, що можуть мати шкідливі екологічні наслідки, результатом яких може стати часткова втрата основного національного багатства українського народу – землі.

10. Встановлено, що визначення землі національним багатством українського народу, що перебуває під особливою охороною держави є визначальним фактором та відправною точкою необхідності захисту ерозійно

небезпечних земель шляхом адміністративного впливу.

11. Визначено, що основними складовими адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель є:

- 1) структура органів публічної влади, що здійснюють регулювання земельних відносин;
- 2) законодавчо-нормативна база щодо охорони та раціонального використання ерозійно небезпечних земель.

12. Зроблено висновок, що принципи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель формуються на основі загальних та спеціальних принципів адміністративного права, а також під впливом принципів земельного права, які спрямовані на охорону земель.

13. На підставі наукових джерел, Земельного кодексу України та Закону України від 19 червня 2003 року № 962-IV «Про охорону земель» було виділено та проаналізовано загальні та спеціальні принципи права і сформульовано систему основоположних та спеціальних принципів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, та виділено його специфічні принципи:

- науковість;
- нормативно-правове забезпечення;
- державне регулювання;
- нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності;
- проектне забезпечення;
- поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель;
- відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про використання та охорону ерозійно небезпечних земель.

14. Визначено, що принципи адміністративного та земельного права, в якості провідних ідей, визначають механізм адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель та є основою формування його нормативного забезпечення.

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЕРОЗІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЕЛЬ

2.1 Суб'єкти адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель

Як зазначалося раніше, адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель забезпечує публічний інтерес суспільства на безпечне довкілля, елементом якого є земля. З огляду на це, державна політика щодо використання та охорони земель має носити раціональний характер. Адже, локомотивом земельних трансформацій є ефективне адміністрування земельних відносин [70] - логічно побудований, науково обґрунтований процес державного управління земельними відносинами, направлений на максимізацію функції суспільного добробуту за умови виконання заданого бюджетного обмеження та здійснюваний органами, яким законодавством делеговано повноваження у земельній сфері [71, с.150].

Важливе значення при цьому має організаційна структура органів державної влади та інших суб'єктів земельних правовідносин, що здійснюють управління в сфері використання та охорони земель [71, с.150].

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 надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [72 с.73]. Тобто, мова йде про фактичного учасника правових зв'язків у сфері публічного управління. За твердженням Д.М. Павлова, суб'єкти адміністративного права можуть стати суб'єктами адміністративних правовідносин, якщо наявні адміністративно-правові норми, що визначають права й обов'язки суб'єкта, його адміністративну правоздатність і дієздатність, підстави виникнення, зміни й припинення правовідносин [32, с.28].

Загалом сучасна теорія держави та права до суб'єктів правовідносин відносить індивідів та організації, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки на основі юридичних норм [73, с.158]. За іншою класифікацією суб'єкти правовідносин - це 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 [45, с.354]. Як бачимо, загалом суб'єктів правовідносин можна поділити на індивідуальних та колективних.

Крім того, на нашу думку, в структурі суб'єктів правовідносин варто виділити сукупність органів публічної влади, як одну із основних складових адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

Адміністративісти мають, здебільшого, однакові наукові погляди на виділення основних суб'єктів публічної влади, а от підходи до утворення повної класифікації даних суб'єктів різняться. Зокрема, до основних суб'єктів публічної адміністрації науковці відносять [34, с.22; 74, с.42]:

- органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- суб'єкти делегованих повноважень (під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій).

В.В. Галуцько та співавтори до суб'єктів делегованих повноважень відносять громадські об'єднання та інших суб'єктів (наприклад, суб'єкти господарювання, яких наділено функцією публічного адміністрування).

Крім основних суб'єктів публічного адміністрування автори виділяють і інших суб'єктів, для яких адміністративна діяльність є додатковим видом діяльності, зокрема В.В. Галуцько до них відносить Президента і суддів [34, с.22-23]. Натомість Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко, з якими ми частково погоджуємося, зазначають, що у певних випадках публічне адміністрування може здійснюватися і органом законодавчої влади, і органами судової влади, в

окремих випадках Президентом, органами прокуратури, органами державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади, наприклад, національними комісіями регулювання природних монополій. Але з огляду на те, що обсяг такої діяльності для них є доволі обмеженим, відносити їх до кола суб'єктів публічної адміністрації недоцільно [31, с.42]. Проте, на нашу думку, навіть обмежений вплив на захист земель, в тому числі ерозійно небезпечних, може посилити позитивний результат, тому, ми вважаємо, що виключати таких суб'єктів з досліджуваної ієрархії недоцільно.

Здійснюючи свої повноваження, органи публічної адміністрації розширюють коло суб'єктів адміністративно-правових відносин, залучаючи до них інших учасників. Адміністративісти по-різному підходять до класифікації суб'єктів адміністративно-правових відносин, включаючи до них як однакових, так і різних суб'єктів. При цьому однакові суб'єкти в різних класифікаціях можуть займати різні рівні.

Ю.П. Битяк до суб'єктів адміністративно-правових відносин відносить [59, с.50]:

- 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.

За Д.М. Павловим суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути [32, с.23]:

- державні органи та їх структурні підрозділи (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, прокуратури тощо);
- органи місцевого самоврядування;
- підприємства, установи, організації всіх форм власності;

- громадські (недержавні) об'єднання;
- службовці державних органів та організацій, громадських об'єднань;
- представники громадських формувань, наділені адміністративними правами й обов'язками;

- громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства.

В.К. Колпаков виділяє таких основних носіїв суб'єктивних прав та обов'язків в сфері адміністративно-правових відносин:

- Президента України;
- органи виконавчої влади;
- державних службовців як суб'єктів, у діяльності яких об'єктивуються повноваження державних органів управління;
- громадян України, іноземців, осіб без громадянства;
- органи місцевого самоврядування;
- об'єднання громадян;
- суб'єктів підприємницької діяльності [72, с.75–76].

Отже, як бачимо, практично всі науковці, що досліджують систему суб'єктів адміністративно-правових відносин, сходяться на тому, що основними її компонентами є органи всіх гілок державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів і суб'єкти делегованих повноважень.

Суб'єкти земельних відносин визначені земельним законодавством. Відповідно до Земельного Кодексу України (частина 2 ст.2), суб'єктами земельних відносин є [38]:

- громадяни,
- юридичні особи,
- органи місцевого самоврядування
- органи державної влади.

Проте, існує думка науковців, що даний перелік є неповним. Зокрема, М.М. Ейдельберг вважає, що окрім представлених у наведеному переліку, суб'єктами земельних відносин слід вважати українську державу, територіальні громади, іноземні держави, іноземних громадян та осіб без громадянства [75,

с.147], оскільки, відповідно до Земельного кодексу України, вони мають право набувати у власність земельні ділянки на території України, володіти ними, розпоряджатися, а тому володіють певними правами і обов'язками, які реалізуються в процесі земельних відносин.

А.М. Мірошніченко до суб'єктів земельно-правових відносин 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 [76, с.64-70].

Д.В. Ковальський суб'єктами земельно-процесуальних правовідносин називає таких їх учасників, які реалізують права на землю, а також забезпечують регулювання земельних правовідносин [77, с.90]:

- громадян;
- юридичних осіб, у тому числі іноземних;
- державу;
- органи державної влади;
- органи місцевого самоврядування;
- іноземні держави та міжнародні організації.

Як бачимо, всі названі дослідники земельно-правових відносин до їх суб'єктів відносять органи державної влади та місцевого самоврядування, що

наділені повноваженнями здійснювати адміністрування земельних відносин, а от громадян, юридичних осіб та інших суб'єктів до цього кола відносять не всі.

Усі перераховані суб'єкти земельно-правових відносин спроможні здійснювати захист земель від негативних процесів доступними їм методами та шляхами (громадяни та юридичні особи, наприклад, застосовуючи на належних їм земельних ділянках ґрунтозахисні технології господарювання). Проте, здійснювати адміністративно-правовий захист, на нашу думку, мають можливість та правомочність лише органи так званої публічної влади, оскільки вони володіють правомочностями щодо визначення правил використання та охорони земель і здійснювати покарання за їх недотримання.

Публічна влада може здійснюватись двома шляхами – безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. В залежності від форм публічної влади розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади являють собою досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану у своїх елементах систему [78, с. 41, 79].

За визначенням В.В. Лісничого, «публічна влада – це державна організація політичного життя, що здійснюється за допомогою спеціального ієрархічно та територіально організованого апарату, легітимного використання примусу та права видавати нормативні акти, обов'язкові для всього населення. Крім прямого примусу або заради його використання, держава в реалізації публічної влади спирається на матеріальні та моральні імпульси, які досить помітно впливають на ефективність реалізації владних повноважень [80]. Суб'єктами публічної влади є органи публічної влади, що діють на трьох окремих рівнях: державному, регіональному та місцевому і складають систему органів публічної влади [81].

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку

держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва [78, с.41].

Європейськими вченими термін «публічна адміністрація» розуміється як [81]:

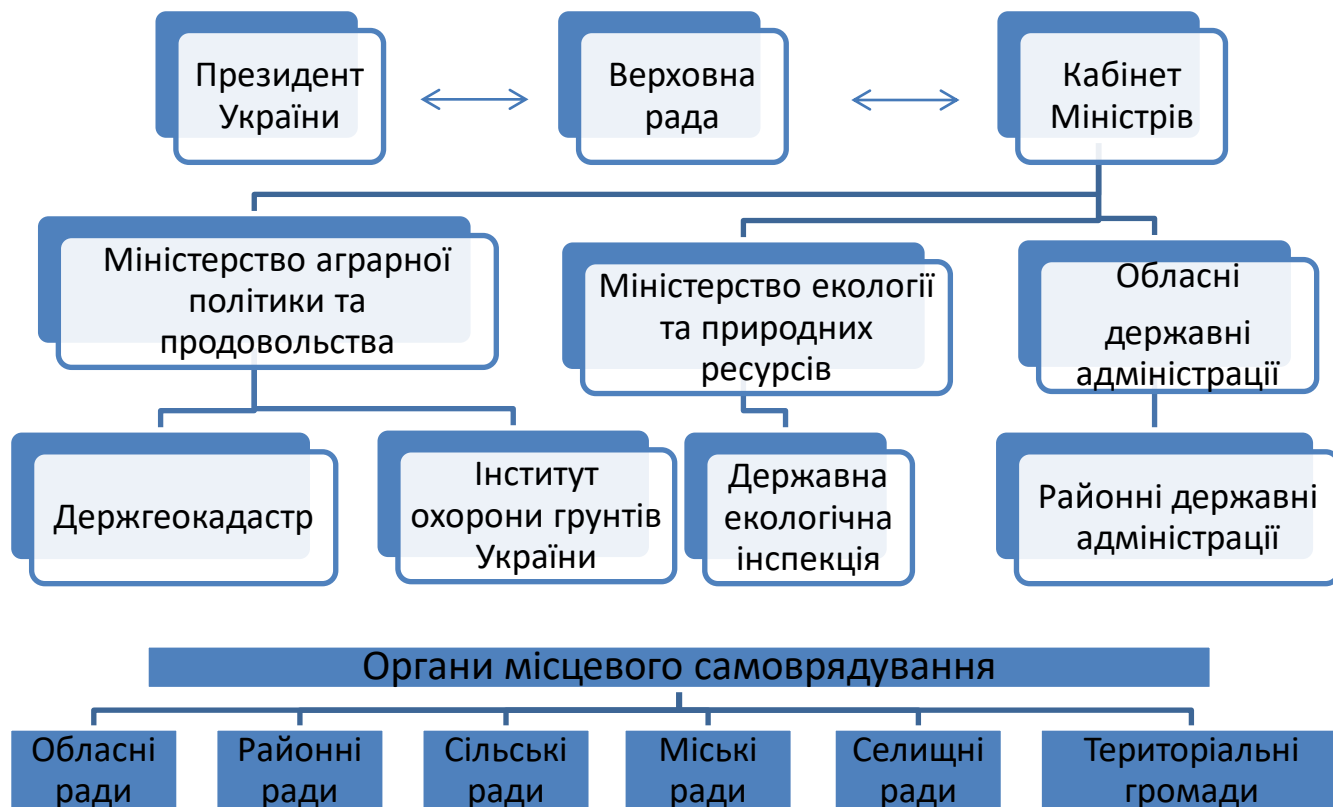
- 1) сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;
- 2) адміністративна діяльність, що здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства;
- 3) сфера управління публічним сектором тією самою публічною адміністрацією.

Або як [31]:

- 1) будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого виду чи рівня (в тому числі держава, регіон, провінція, муніципалітет, незалежний публічно-правовий суб'єкт);
- 2) будь-яка приватна особа при здійсненні нею прерогатив офіційної влади.

Згідно з Конституцією України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [42].

На підставі чинних нормативно-правових актів та наукових досліджень існуючу організаційну структуру органів державної влади та місцевого самоврядування, що визначають та реалізують державну політику в сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель сільськогосподарського призначення ми відобразили у вигляді структурно-логічної схеми (малюнок 2.1) [71, с. 151]:



Малюнок 2.1 – Організаційна структура органів публічної влади в сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель сільськогосподарського призначення

Як видно з малюнка, організаційну структуру органів публічної влади в сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель сільськогосподарського призначення утворюють державні органи виконавчої влади та Верховна рада України, як законодавчий орган.

Організація, повноваження і порядок усіх органів державної влади визначаються Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами Президента та іншими нормативно-правовими актами, що видаються вищестоящими державними органами. Зокрема, діяльність Президента України визначається V розділом Конституції України, діяльність Верховної ради України регламентується IV розділом Конституції України та Законом України № 1861-VI від 1.02.2010 року «Про Регламент Верховної Ради України».

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України (ч.2 ст. 120 Конституції України). Зокрема: Законом України № 3166-VI від 17.03.2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади», Законом України № 794-VII від 27 лютого 2014 року "Про Кабінет Міністрів України" та Законом України № 586-XIV від 9 квітня 1999 року "Про місцеві державні адміністрації". Крім того, робота міністерств, що перебувають у безпосередньому підпорядкуванні Кабінету Міністрів України, регламентується відповідними положеннями, що затверджені постановами Кабінету Міністрів України. У нашому випадку це Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 року № 1119. та Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 року № 32.

Діяльність Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а також Державної екологічної інспекції України визначається відповідними положеннями, затвердженими постановами Кабінету Міністрів України, відповідно, від 14 січня 2015 року № 15 та від 19 квітня 2017 року № 275.

Державна установа «Інститут охорони ґрунтів України» в своїй діяльності керується відповідним положенням про його роботу.

Засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Законом України № 280/97-ВР від 21.05.1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» та законом України №157-VIII від 5.02.2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Для визначення ролі у адміністративно-правовому захисті ерозійно небезпечних земель кожного з представлених у розглянутій структурі суб'єктів, розглянемо їх повноваження і виділимо ті, що стосуються даного питання.

Роль президента країни, як глави держави, в адміністративно-правовому захисті ерозійно небезпечних земель є аналогічною до його ролі в інших сферах суспільного життя, тобто визначається загальними повноваженнями, що передбачені Конституцією України [71, с.152]. Отже, свій вплив на адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель президент здійснює через виконання таких повноважень:

- підписує закони, прийняті Верховною Радою України;
- має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;
- на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України;
- призначає на посади і звільняє з них голів місцевих державних адміністрацій; суддів [42].

Верховна рада України відіграє основну роль в правовому регулюванні охорони земель, як єдиний законодавчий орган. Верховна рада:

- визначає засади державної політики в галузі використання та охорони земель,
- приймає закони у галузі регулювання земельних відносин;
- затверджує загальнодержавні програми щодо використання та охорони земель [38]

Загальнодержавна програма використання та охорони земель визначає склад та обсяги першочергових і перспективних заходів з охорони земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення виконання робіт з їх реалізації [43]. Загальнодержавна програма використання та охорони земель деталізується у відповідних регіональних програмах, які враховують місцеві особливості.

Виконавча влада здійснюється системою спеціально створюваних суб'єктів – органами державної влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією. Через систему цих органів здійснюється державне управління, виконавча і розпорядча діяльність [82, с. 12-13].

Як зазначає М.І. Ославський, система органів виконавчої влади в Україні складається з таких рівнів [74]:

1) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади. Відповідно до Закону України від 27.02.2014 № 794-VII Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України й Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України [83; 84, с. 93].

2) центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні комітети, органи, статус яких прирівняний до державних, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

В Україні на центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи на місцях лягає основне навантаження щодо публічного забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, надання їм адміністративних послуг, забезпечення інтересу держави та суспільства загалом. Зокрема, міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконують окремі функції з реалізації державної політики. Міністерство здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи на місцях. Міністерство в межах своїх повноважень видає накази, які підписує міністр України. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації. Територіальні органи міністерства діють на підставі положень, що затверджуються міністром [84, с. 94-95].

3) місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, національно-культурного розвитку національних меншин;
- підготовку та виконання відповідних бюджетів; – взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [84, с. 108].

Усі зазначені органи виконавчої влади є суб'єктами адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, оскільки мають повноваження, що стосуються охорони земель, в тому числі і ерозійно небезпечних. Тож розглянемо їх більш детально. Так, з метою забезпечення охорони земель Кабінет Міністрів України, як орган виконавчої влади, здійснює:

- 1) реалізацію державної політики у галузі використання та охорони земель;
- 2) розробку і забезпечення виконання загально державних програм використання та охорони земель;
- 3) організацію ведення державного земельного кадастру, державного контролю за використанням і охороною земель та здійснення землеустрою;
- 4) встановлення порядку проведення моніторингу земель та деякі інші функції [38].

Як бачимо, повноваження Кабінету Міністрів України є надзвичайно важливими з огляду на адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель, оскільки стратегія охорони таких земель має передбачатися загально державними програмами, які, відповідно до розглянутих повноважень, розробляє саме Кабінет Міністрів. Крім того, встановлення порядку ведення моніторингу земель і організація державного контролю за використанням та

охороною земель, як ми вважаємо, є одними з найважливіших функцій органів публічної влади.

Серед повноважень Міністерства аграрної політики та продовольства України можна виділити такі пункти, що стосуються адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель:

- здійснює нормативно-правове регулювання питань, що належать до компетенції Мінагрополітики;
- забезпечує здійснення землеустрою, а також розроблення та виконання загальнодержавних і регіональних програм з питань землеустрою, відтворення родючості ґрунтів;
- здійснює моніторинг ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення;
- організовує розроблення загальнодержавних і регіональних програм відтворення родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, виступає у межах повноважень, передбачених законом, замовником виконання робіт з районування (зонування) земель сільськогосподарського призначення [85].

Варто зазначити, що Міністерство аграрної політики безпосередньо здійснює лише керівництво зазначеними функціями, а власне практична їх реалізація здійснюється через підпорядковані Міністерству спеціалізовані установи, діяльність яких ми згодом розглянемо.

Особливої уваги з огляду на адміністративний захист ерозійно небезпечних земель серед напрямків діяльності Міністерства аграрної політики заслуговує моніторинг ґрунтів і їх агрохімічна паспортизація, а також організація заходів щодо відтворення родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення.

Міністерство екології та природних ресурсів України може здійснювати адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель через реалізацію наступних повноважень:

- забезпечення формування державної політики та її реалізацію у сфері охорони та раціонального використання земель;
- формування мережі дослідних земельних ділянок та ділянок з еталонними ґрунтами для ведення моніторингу земель на національному рівні;
- сприяння розвитку екологічної освіти та екологічному вихованню населення [86].

Найважливішою правомочністю Міністерства екології та природних ресурсів України щодо адміністративного захисту ерозійно небезпечних земель, на нашу думку, є забезпечення та реалізація державної політики щодо раціонального використання та охорони земель, насамперед через здійснення державного контролю за використанням та охороною земель як елемента навколишнього природного середовища. Хоча існуюча форма функціонування підпорядкованої даному міністерству екологічної інспекції в сфері державного контролю за використанням та охороною земель ми ставимо під сумнів.

Найнижчою ланкою системи адміністративно- правового захисту земель є місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. До повноважень місцевих державних адміністрацій, що діють в областях, районах і містах Києві і Севастополі, в розрізі охорони земель від ерозії, належать:

- участь у розробці та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм з питань використання та охорони земель;
- координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель;
- координація діяльності державних органів з питань земельних ресурсів [38] та деякі інші.

Відповідно до Закону України №280/97-ВР від 21.05.1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових

осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [87].

Основною ознакою місцевого самоврядування є його організаційне відокремлення від органів державної влади [79], тобто втручання державних органів у діяльність місцевого самоврядування є можливим лише за умови порушення останніми законодавства України.

Більшість повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування становлять суміжну компетенцію, тобто мають повноваження в одній сфері суспільного життя, але мають різні предмети відання [74].

На нашу думку якраз місцеві органи державної влади та самоврядування беруть найбільшу участь у практичній реалізації нормативно-правових актів, в тому числі і щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

Зокрема, обласні та районні ради здійснюють:

- забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель;
- погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, беруть участь у їх реалізації на відповідній території;
- затверджують та беруть участь у реалізації регіональних програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель;
- координацію діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- організацію землеустрою; розпорядження землями, що перебувають у спільній власності територіальних громад тощо [38].

До основних повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі охорони земельних ресурсів на відповідній території належать [38]:

- розпорядження землями територіальних громад;
- організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;
- викуп земельних ділянок для суспільних потреб, пов'язаних з охороною земель та інших природних ресурсів, з земель приватної власності у межах сіл, селищ, міст; обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства.

Важливо зазначити, що однією з найважливіших правомочностей органів місцевої влади щодо захисту ерозійно небезпечних земель, на нашу думку, є їх наближеність до існуючого стану речей, тобто володіння інформацією про наявність та можливість прояву ерозійних процесів на підконтрольній їм території, а, отже, і можливістю- вчасно запобігти їх розвитку та поширенню.

Крім того, варто відзначити, що в розрізі адміністративно-територіальної реформи, яка наразі має місце в Україні, повноваження діючих органів місцевого самоврядування поступово переходять до об'єднаних територіальних громад. На сучасному етапі в Конституцію України, а також у Земельний кодекс відповідних змін що стосуються повноважень новостворених органів ще не внесено, проте, відповідно до Закону України №157-VIII від 5.02.2015 року Про добровільне об'єднання територіальних громад, об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою [88].

Особливу роль у сфері охорони земель відіграють галузеві органи центральної виконавчої влади, до яких, в першу чергу, відносяться Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Інститут охорони

ґрунтів України та Державна екологічна інспекція, які підпорядковуються відповідним міністерствам.

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [89].

Варто зазначити, що Держгеокадастр, як спеціальний орган публічної влади, володіє найбільшим переліком повноважень щодо адміністрування земельних відносин. В наукових колах шириться думка про те, що внаслідок цього в роботі даного органу має місце корупційна складова. І, наразі, висуваться пропозиції щодо реформування, а то й ліквідації Держгеокадастру з огляду на процес децентралізації влади. Так А.Г. Мартин в одній із своїх праць [90] оцінює перспективу ліквідації Держгеокадастру як одного із завершальних етапів земельної реформи. В результаті проведеного аналізу, він робить висновок про те, що ліквідація державних органів земельних ресурсів із передачею їхніх повноважень органам місцевого самоврядування та іншим центральним органам виконавчої влади слід розглядати як пріоритетне завдання покращення регулювання земельних відносин в Україні [90]. Такий крок, на думку дослідника, має покращити інвестиційний клімат, зменшити корупцію в сфері земельних відносин, а також оптимізувати витрати бюджетних коштів [71, с.153].

Основними повноваженнями Держгеокадастру в сфері адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель (на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. №15-2015 Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру) можна вважати:

- розробку нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм і правил у сфері земельних відносин;
- здійснення заходів щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель;
- організацію та ведення державного нагляду за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель, у тому числі за:
 - подання пропозицій щодо фінансування заходів з охорони земель;
 - розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення в межах, визначених Земельним кодексом України, безпосередньо або через визначені в установленому порядку його територіальні органи;
 - внесення у встановленому порядку пропозицій щодо розпорядження землями державної та комунальної власності;
 - участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони;
 - забезпечення підготовки та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання та охорону земель, їх захист від шкідливого антропогенного впливу;
 - проведення відповідно до законодавства моніторингу земель та охорону земель [89].

На нашу думку, Держгеокадастр, як спеціалізований в сфері землеустрою орган, повинен бути координатором раціонального використання та охорони земель. Проте наразі, за нашим переконанням, його повноваження є дещо роздутими та каламбурними. Зокрема, ми вважаємо, що поєднання функцій розпорядження землями, здійснення моніторингу, нормотворчої діяльності із здійсненням державного контролю за використанням та охороною земель є несумісним.

В розрізі організації та ведення державного нагляду за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель, Держгеокадастр контролює:

- дотримання вимог земельного законодавства в процесі укладання цивільно-правових договорів, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, земельних ділянок;
- дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю;
- дотримання правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереженням захисних насаджень;
- проведення землеустрою, виконання заходів, передбачених проектами землеустрою, зокрема дотримання власниками та користувачами земельних ділянок вимог, визначених у проектах землеустрою;
- здійснення заходів, передбачених відповідними робочими проектами землеустрою, стосовно захисту земель від водної і вітрової ерозії [89].

Отже, можна припустити, що якщо Держгеокадастр контролює дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю і одночасно є розпорядником частини земельного фонду, то дана сфера його діяльності є фактично безконтрольною.

Варто зазначити, що позитивним зрушенням щодо вдосконалення діяльності Держгеокадастру є поступовий перехід повноважень розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення до органів місцевого самоврядування шляхом передачі цих земель у комунальну власність, який відбувається в розрізі адміністративно-територіальної реформи, що наразі має місце в Україні. Проте, цей процес рухається досить повільно і в недостатньому обсязі.

Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [91]. Таким чином, Держекоінспекція є контролюючим органом. До основних повноважень Держекоінспекції в сфері державного нагляду (контролю), в розрізі адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, можна віднести здійснення контролю за додержанням всіма суб'єктами земельних відносин вимог законодавства щодо:

- виконання екологічних вимог під час надання у власність і користування, зокрема в оренду, земельних ділянок;
- додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель.

Варто відзначити, що частина загальних повноважень в сфері державного контролю за використанням та охороною земель Держгеокадастром та Держекоінспекцією дублюються. Ми вважаємо, що в існуючій формі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель є недосконалим.

Державна установа «Інститут охорони ґрунтів України» заснована на основі державної власності, входить до сфери управління Міністерства аграрної політики та продовольства України і є підзвітна йому. Загалом, Державна установа «Інститут родючості ґрунтів України» створена з метою науково-методичного забезпечення та здійснення єдиної науково-технічної політики у сфері охорони ґрунтів і їх родючості, раціонального використання та екологічної безпеки земель сільськогосподарського призначення, об'єктів довкілля, визначення якості продукції, сировини, агрохімікатів [92]. Відповідно до Закону України № 963-IV від 19 червня 2003 року «Про державний контроль за використанням та охороною земель» Державна установа «Інститут охорони

грунтів України», як центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики, здійснює ведення моніторингу родючості ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення [35].

Перелік повноважень даної Державної установи досить широкий. При цьому основна їх частина спрямована на охорону земель в силу самого призначення зазначеної установи. Зокрема, в розрізі адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель можна виокремити такі групи правомочностей:

1) нормотворча діяльність щодо розроблення пропозицій та здійснення єдиної науково-технічної політики у сфері охорони ґрунтів та їх родючості, раціонального використання та екологічної безпеки земель сільськогосподарського призначення. Зокрема: розроблення державних, міждержавних, регіональних цільових програм; науково-методичне забезпечення державного моніторингу ґрунтів і агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення, заходів щодо збереження, відтворення, охорони родючості ґрунтів, розроблення ґрунтозахисних та екологічнобезпечних технологій вирощування сільськогосподарських культур.

2) науково-дослідна робота у сфері охорони ґрунтів та їх родючості, раціонального використання та екологічної безпеки земель сільськогосподарського призначення; участь у впровадженні досягнень науки і передового досвіду у галузі збереження, відтворення та охорони родючості ґрунтів, екологічної безпеки земель; обґрунтування впровадження механізму економічного стимулювання при покращенні стану земель або застосування санкцій при їх погіршенні.

3) практична діяльність щодо: здійснення моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення (в тому числі і з метою визначення їх ерозійної безпеки); виготовлення та видача агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, з висновком про родючість та екологічний стан ґрунтів і рекомендацій щодо проведення заходів, спрямованих на підвищення родючості ґрунтів і запобігання негативного впливу, в тому числі антропогенного;

розроблення проектно-технічної документації та проведення землепорядних робіт, спрямованих на захист ґрунтів від ерозії;

4) проведення інформаційної та просвітницької діяльності у сфері охорони, раціонального використання та екологічної безпеки ґрунтів і підвищення їх родючості [92].

Таким чином, Державна установа «Інститут охорони ґрунтів України» здійснює як практичну діяльність, що спрямована на захист земель, в тому числі і ерозійно небезпечних, від розвитку на них негативних процесів, так і нормотворчу, що є основою адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Важливо також відзначити роль просвітницької роботи, яка передбачена завданнями Інституту, адже, часто відсутність інформації та спеціальних знань у землекористувачів є причиною розвитку деградаційних процесів на належних їм землях [71, с. 153].

Окрім елементів розглянутої вище структури органів публічної влади в сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель, доцільно, на нашу думку, звернути увагу також і на судову владу, яка може мати місце в процесі адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель в розрізі відновлення справедливості при порушенні земельного законодавства і ухиленні порушника від відповідальності та при виникненні земельних спорів, що стосуються ерозійно небезпечних земель.

Роль судової влади України в системі адміністративно-правового захисту земель, в тому числі і ерозійно небезпечних, полягає в наступному [71, с. 153]:

- встановлення відповідності законів Конституції України і підзаконних нормативних актів законам, що має важливе значення для адміністративно-правового захисту земель. Адже суперечливість законодавчо-нормативних актів негативно позначається на будь-якій сфері суспільних відносин, в тому числі і на стані використання земель, оскільки колізії законодавства дозволяють недобросовісним землекористувачам знаходити можливості безкарно його порушувати;

- вирішення правових суперечок між конкретними особами, які поміж інших спорів, можуть стосуватися захисту порушених прав землевласників чи землекористувачів щодо погіршення якості належної їм земельної ділянки, зокрема поширення ерозійних процесів;

- примусове застосування норм адміністративної та кримінальної відповідальності щодо порушників земельного законодавства, наприклад, внаслідок збільшення еродованості ґрунтового покриву земельної ділянки.

Отже, проведений аналіз дозволяє нам стверджувати, що структура суб'єктів адміністративно-правового захисту ерозійно-небезпечних земель є складною багаторівневою ієрархічною системою.

Варто відзначити, що між елементами даної структури існує взаємозв'язок та взаєморегулювання діяльності як по вертикалі, так і по горизонталі. Адже здійснення певних повноважень одного з органів часто потребує інформації, яка отримується в результаті діяльності іншого. Наприклад, для оцінки фактичного стану земельної ділянки і визначення впливу господарської діяльності на неї, який проводиться в розрізі державного контролю за використанням та охороною земель, контролюючому органу необхідно володіти даними моніторингу та агрохімічної паспортизації земель, якими має володіє ДУ «Інститут охорони ґрунтів України» тощо. При цьому слід зауважити, що взаємодія органів державної влади, що здійснюють адміністрування використання та охорони земель в Україні практично не прописана нормативними актами.

Отже, аналіз структури та повноважень органів державної влади, що здійснюють адміністрування використання та охорони земель в Україні свідчить про наявність проблем, які ускладнюють адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель. Основними з них є:

- відсутність нормативного забезпечення взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування щодо адміністрування використання та охорони земель;

- нераціональний розподіл функцій державного контролю щодо використання та охорони земель між різними суб'єктами;
- відсутність роботи органів публічної влади в напрямку підвищення рівня юридичної та екологічної грамотності землевласників та землекористувачів щодо раціонального використання та охорони земель.

З метою удосконалення публічного адміністрування в сфері земельних відносин, на нашу думку, в першу чергу, слід дещо переглянути організаційну структуру та перерозподілити повноваження між суб'єктами управління. Особливу увагу, при цьому, слід звернути, на сферу управління земельними ресурсами та планування їх використання, а також оцінку фактичного стану земель в Україні і ведення державного контролю за використанням та охороною земель в розрізі землекористувачів та землевласників.

Зокрема, з метою забезпечення дбайливого ставлення суспільства до землі, на нашу думку, необхідно надати максимально можливі повноваження щодо управління земельними ресурсами безпосередньо суспільству. В цьому плані таку можливість можна забезпечити в розрізі процесу децентралізації. А саме, максимально передати повноваження щодо управління землями територіальним громадам. При цьому, повноваження громад мають бути чітко прописані законодавчо-нормативними актами, а їх реалізація повинна забезпечуватись наявністю в громадах кваліфікованих спеціалістів. Передусім, мова йде про перехід повноважень щодо управління землями сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності за межами населених пунктів від органів Держгеокадастру до територіальних громад.

Для забезпечення запобігання корупції та зловживання службовим становищем при управлінні землями територіальної громади, а також з метою дотримання земельного законодавства щодо охорони земель пересічними землевласниками та землекористувачами на землях приватної власності, особливу роль слід відвести державному контролю за використанням та охороною земель. Для посилення функції державного контролю, забезпечення

його незалежності та дієвості, на нашу думку, першочергово слід здійснити таких два кроки:

- 1) створити незалежний орган контролю за використанням та охороною земель;
- 2) забезпечити повноту та дієвість законодавчої бази щодо відповідальності за порушення земельного законодавства.

Актуальність створення нового органу державного контролю є беззаперечною на сьогодні, оскільки ще в 2017 році урядом було зроблено спробу зміни системи державного нагляду у сфері використання та охорони земель. А саме, розпорядженням Кабінету Міністрів України № 616-р від 31.05.2017 року було схвалено Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, яка передбачає ліквідацію Держекоінспекції та створення нового органу – Державної природоохоронної служби. Проте, ці плани залишились наразі ще нереалізованими. До речі, про підпорядкованість, структуру та компетенції новоствореного органу в означеній концепції не йдеться.

Ми пропонуємо створити незалежний орган державного нагляду (контролю) в сфері використання та охорони земель, який би підпорядковувався безпосередньо Кабінету Міністрів України. При цьому, ми не відкидаємо думку про те, що даний орган може бути комплексним та його компетенція стосуватиметься сфери охорони навколишнього природного середовища, одним із компонентів якого є земельні ресурси, а запропонований нами незалежний орган державного контролю за використанням та охороною земель буде в ньому структурним підрозділом. Проте в розрізі наших досліджень, передусім, важлива функція контролю в сфері використання та охорони земель.

Наповнення системи повноважень проектного органу, в розрізі адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, на нашу думку, повинне відбуватися за рахунок передачі повноважень Держгеокадастру щодо організації та здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням

земельного законодавства, використанням та охороною земель, зміною показників якісного стану ґрунту та своєчасним проведенням заходів щодо збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, а також повноважень Держекоінспекції у сфері здійснення контролю за додержанням всіма суб'єктами земельних відносин вимог законодавства щодо виконання екологічних вимог під час надання у власність і користування, зокрема в оренду, земельних ділянок і додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель до новоствореного органу.

Важливим аспектом створення дієвого незалежного органу державного контролю є наповнення його кваліфікованими спеціалістами. Структура та штатний розпис незалежного органу державного контролю за використанням та охороною земель, на нашу думку, повинні відображати комплексність використання та функціонування земельних ресурсів. Зокрема, контроль за дотриманням правил землеустрою (наприклад запровадження системи сівозмін та протиерозійних заходів) найкраще зможе виконати спеціаліст у сфері землеустрою; контроль за зміною показників стану ґрунту (вміст гумусу тощо) – спеціаліст в сфері агрохімії; контроль за додержанням екологічних нормативів з питань використання та охорони земель – спеціаліст в сфері екології; контроль за законністю використання земель, за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами, а також вирішення спірних питань найкраще доручити фахівцю в галузі права. Тому, ми вважаємо, що в структура запропонованого нами органу має бути наповненою перерахованими спеціалістами високої кваліфікації. Це забезпечить можливість здійснення комплексних науково обґрунтованих перевірок щодо використання та охорони земель всіма суб'єктами господарювання, а також виконання функцій щодо управління земельними ресурсами органами державної влади та місцевого самоврядування.

Отже, внаслідок реалізації запропонованого нами створення незалежного органу державного контролю та перерозподілу повноважень, Держгеокадастр поступиться частиною своїх повноважень, що дасть можливість даному органу

приділити більше уваги нормотворчій діяльності та регулюванню практичних аспектів землеустрою. Натомість, державний контроль за використанням та охороною земель набуде принципово нової якості. При цьому, запропонована реорганізація допоможе усунути дублювання повноважень контролюючих органів щодо державного контролю за використанням та охороною земель, а також зніме питання безконтрольності у діяльності Держгеокадастру. Крім того, розширення повноважень територіальних громад забезпечить більш відповідальне ставлення до раціонального використання та охорони земель.

2.2 Характеристика функцій, форм та методів діяльності органів державної влади по захисту ерозійно небезпечних земель

Діяльність органів державної влади в усіх сферах суспільного життя складається з реалізації певних функцій. Як стверджує Д.М. Павлов, комплекс функцій державного управління є змістом державного управління [32, с.59].

У функціях державного управління втілюються певні напрямки державної діяльності, яка спрямована на виконання завдань, поставлених перед нею. Функції державного управління тісно пов'язані із суспільними функціями держави і відображають способи здійснення останніх. Кожна із функцій являє собою конкретний засіб здійснення державно-владного впливу на суспільні відносини у державі. Для реалізації функцій держави органи державної влади, використовуючи функції управління, організовують спільну суспільну діяльність людей через вплив на їх поведінку. Як справедливо зазначають Т.М. Кравцова та Г.В. Калініченко, характеризуючи функцію державного управління, ми відповідаємо на питання, яким чином держава впливає на суспільство задля реалізації своїх завдань [93, с.28].

Термін "функція" (від лат. *functio* – виконання, здійснення) означає обов'язок, коло діяльності, призначення, роль [94]. Функціонувати – значить діяти, бути в дії, виконувати обов'язки. Функція є і обов'язок, і коло діяльності, й призначення [59, с.125].

За визначенням Ю.П. Битяка, функція державного управління – частина управлінської діяльності держави, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю, що здійснюється на основі закону чи іншого правового акта органами виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [94, с. 115]. Т.М. Кравцова та Г.В. Калініченко визначають, що функції державного управління – це самостійні, однорідні частини процесу державно-управлінської діяльності із цільовою спрямованістю, які реалізуються відповідними органами державної влади в порядку, визначеному законодавством, з метою виконання функцій держави [95, с.522].

Досліджуючи функції органів державної влади, науковці, переважно, схиляються до виділення таких основних груп управлінських функцій:

- 1) загальні;
- 2) спеціальні;
- 3) допоміжні.

Загальні функції характерні для управління в усіх галузях суспільних відносин незалежно від рівня управління. Ю.П. Битяк стверджує, що загальні функції справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально-культурній та інших сферах [59, с.126]. До загальних функцій державного управління відносяться аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, контроль. [32, с.60; 59, с.126]. Варто зазначити, що всі названі загальні функції, на нашу думку повинні бути характерними для діяльності суб'єктів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

Спеціальні функції залежать від конкретного суб'єкта чи об'єкта управлінської діяльності і є специфічними. Зокрема, в сфері управління земельними ресурсами до спеціальних функцій відносяться: моніторинг стану земельних ресурсів, ведення державного земельного кадастру тощо. Реалізацію заходів захисту ерозійно небезпечних земель, на нашу думку, теж можна віднести до спеціальних функцій органів управління земельними ресурсами.

Як зазначає Д.М. Павлов, перелік основних спеціальних управлінських функцій органів виконавчої влади є численним і різноманітним, але водночас вони взаємопов'язані як завдання, що розв'язуються органами управління [32, с.60].

Допоміжні функції покликані забезпечувати нормальне функціонування органів управління, і тим самим є основою виконання основних та спеціальних функцій. За Ю.П. Битяком, основне призначення допоміжних функцій – забезпечення обслуговування процесів загальних і спеціальних функцій [59, с.130].

До допоміжних функцій можна віднести фінансове, кадрове, матеріально-технічне забезпечення, транспортне обслуговування.

В процесі здійснення правової охорони земель держава виконує чотири основні функції – регулюючу, контролюючу, каральну, а також стимулюючу. [96].

Регулююча функція правової охорони земель, за твердженням М.В. Шульги, зводиться до встановлення правил раціонального використання земельних ресурсів. Такі правила повинні бути прописаними, в першу чергу, законодавчо-нормативними актами. Саме вони мають визначати обов'язки землекористувачів щодо охорони та використання земель і нормативи якісного стану ґрунтів, а також передбачати відповідальність за порушення прописаних правил. Таку функцію, як вже зазначалося, у представленій організаційній структурі виконує, в основному, Верховна рада України.

Органи виконавчої влади виконують регулювання земельних відносин шляхом виконання своїх повноважень. Адже більшість із них володіє повноваженнями надання земель певного цільового призначення у власність та користування, прийняття рішення про затвердження документації із землеустрою тощо.

Отже, можна стверджувати, що регулююча функція спрямована на визначення правил та меж дозволеної поведінки землевласників та

землекористувачів щодо використання та охорони земель, а також передбачає методи покарання за порушення встановлених правил.

Зокрема, з огляду на охорону ерозійно небезпечних земель, важливість регулюючої функції, передусім, полягає у встановленні обмежень господарської діяльності шляхом розробки певних правил та нормативів щодо використання таких земель. Відповідно до Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року № 962-IV заходи з охорони земель, в тому числі і від ерозійних процесів, а також обмеження у використанні земель передбачаються документацією із землеустрою в галузі охорони земель (схеми землеустрою, техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, робочі проекти землеустрою)[39]. Проте, на нашу думку, для забезпечення захисту земель від ерозійних процесів важливим є не визначення видів можливої документації у нормативних актах, а передбачення обов'язковості розробки проектів землеустрою, щодо охорони земель нормами закону. Наразі ж ні Земельним кодексом України, ні іншими законодавчими актами такої вимоги не встановлено.

Контролююча функція правової охорони земель зводиться до здійснення відповідними органами державної влади та місцевого самоврядування державного контролю за використанням та охороною земель [96].

Метою державного контролю за використанням та охороною земель є, передусім, забезпечення дотримання землевласниками та землекористувачами правил та меж дозволеної поведінки щодо використання та охорони земель, які встановлюються в процесі здійснення регулюючої функції.

Реалізація контролюючої функції в системі державного управління земельними ресурсами в Україні здійснюється спеціальними уповноваженими органами центральної виконавчої влади, повноваження яких нами розглядалися вище.

В розрізі охорони ерозійно небезпечних земель контролююча функція має надзвичайно важливе значення, як міра забезпечення дотримання

землевласниками та землекористувачами встановлених правил. Проте, як уже зазначалось раніше, через недосконалість структури контролюючих органів, а також через відсутність конкретних вимог земельного законодавства щодо використання та охорони земель, в тому числі і ерозійно небезпечних, функція контролю в розрізі адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель наразі не може бути реалізованою на повну силу.

Каральна функція правової охорони земель полягає у виявленні порушень встановлених правил раціонального використання і охорони земель, а також передбаченні санкцій за їх порушення та їх застосуванні до порушників земельного законодавства. Такі санкції застосовують суди, а також державні інспектори з контролю за використанням і охороною земель та деякі інші посадові особи [96].

Каральна функція, на нашу думку, є логічним продовженням функції контролю. Можна припустити, що наявність контролюючої та каральної функцій є свого роду адміністративним стимулюванням раціонального використання та охорони земель землевласниками та землекористувачами, їх толерантного ставлення до своїх земельних обов'язків.

В силу недосконалості регулюючої функції щодо охорони ерозійно небезпечних земель, а також неповноцінності функції державного контролю, відповідно і каральна функція у даній сфері не може бути застосованою в повній мірі.

Важливим аспектом раціонального використання та охорони земель є мотивація землевласників та землекористувачів, тобто стимулювання їх до використання земель найбільш раціональними методами з урахуванням правил охорони земель.

За визначенням М.В. Шульги, стимулююча функція правової охорони земель полягає в запровадженні економічних стимулів раціонального використання та охорони земельних ресурсів [96]. Натомість, ми підтримуємо думку О.А. Вівчаренка, що стимулююча функція правової охорони земель полягає не лише у запровадженні економічних заохочень, але і у

психологічному впливі на суб'єктів земельних правовідносин [97]. Наприклад, висвітлення позитивного іміджу землекористувача або власника земельної ділянки в місцевих засобах масової інформації, або навпаки, поширення інформації про негативні правопоступки в сфері використання та охорони земель.

Дана функція, на наш погляд, теж повинна бути чітко врегульованою нормами правових актів, чого наразі ми не маємо.

Отже, виходячи з проведеного аналізу, можна зробити висновок, що в розрізі адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель розглянуті функції органів публічної влади реалізуються не в повній мірі.

Визначальну роль в системі адміністративно-правового захисту земель, як ми вважаємо, відіграє функція державного контролю за використанням земель землевласниками та землекористувачами. Таке наше переконання підтверджує аналіз результатів наукових досліджень таких провідних вчених в галузі адміністративного та земельного права, як: В.І. Курило [43], В. І. Семчик [98], В.Д. Швець [99], М.С. Богіра [100], В. В. Пахомов [101], Т.С. Кичилюк [102] та інші.

Діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, щодо реалізації своїх функцій, здійснюється за допомогою специфічних форм і методів. В наукових колах побутує думка, що форма є первинною щодо методу. Якби не було форми публічного адміністрування, методи публічного адміністрування втратили би будь-який сенс [64, с. 348].

Термін «форма» (від лат. forma – зовнішність, устрій) означає зовнішнє вираження, певний спосіб такого вираження [103, с. 449]. Формами управління вважається зовнішнє вираження відповідної управлінської діяльності [104, с. 103].

Як справедливо вважає Ю.П. Битяк, функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, а форми управління – це шляхи здійснення такого

цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність [59, с.132].

Аналіз юридичної літератури дозволяє виділити поняття форм діяльності органів публічної влади, які за своєю суттю є синонімами: «форми управління», «форми діяльності органів щодо здійснення функцій держави», «форми управлінської діяльності», «адміністративно-правові форми», а також виявлення цього поняття в окремих сферах діяльності – «форми державного управління», «форми здійснення виконавчої влади», «форми діяльності публічних органів управління» та ін. [105, с. 71].

Дослідженням щодо визначення форм державного управління та їх класифікації присвячені праці В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В.В. Галунька, І. П. Голосніченка, І. А. Городецької, Д. В. Журавльова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В.І. Курила, В. Ф. Погорілка та інших вчених.

Відповідно до визначення, яке наводить Ю.П. Битяк, форма управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [59, с.132].

А.В. Рум'янцева-Козовник визначає форму адміністративної діяльності як «сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку» [106, с. 117]. Н.І. Глазунова трактує форми діяльності як реальні, видимі, типізовано фіксовані вирази (прояви) практичної діяльності управлінців [107, с. 356]. В.Г. Пітателев означає форми адміністративної діяльності у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення, як однорідні за правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішнє вираження з метою виконання суб'єктами публічної адміністрації завдань щодо відновлення порушених прав власників земельних ділянок і забезпечення публічного інтересу держави та суспільства у сфері землекористування [23, с.113].

Відповідно, ми можемо визначити, що форми адміністративної діяльності щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель являють

собою сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які проводяться з метою охорони ерозійно небезпечних земель та реалізації публічного інтересу суспільства щодо збереження свого національного багатства – землі [108].

Форми управлінської діяльності прямо чи опосередковано обумовлено тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність виконавчої влади. Вони (форми) закріплюються в Конституції України (ст. 117), законах, положеннях, стандартах, інших нормативно-правових актах. Органи виконавчої влади обирають ті форми, які за даних конкретних умов є найвиправданішими та найефективнішими [59, с.132].

Варто відмітити, що і у законодавстві і у науковій літературі відсутній уніфікований перелік та загальновизнана класифікація форм управлінської діяльності. Загалом форми діяльності органів державного управління поділяють на правові та неправові. Як вважає І. М. Рачинська, поділ форм адміністративно-правової діяльності на правові та неправові ґрунтується на настанні або ненастанні юридичних наслідків [109, с.813].

Правові форми державного управління можуть безпосередньо виражаються у виданні правових актів управління (нормативного або індивідуального характеру); в укладенні адміністративних договорів та інших діях, що тягнуть юридичні наслідки (дозволи на вчинення певних дій, державна реєстрація тощо) [110, с. 67-68;].

С.С. Алексєєв під правовою формою розуміє окремі утворення, юридичні режими чи комплекси взаємопов'язаних правових утворень та режимів, які являють собою юридично дієві форми розв'язання життєвих проблем. При цьому, автор наголошує на можливості використання правових форм суб'єктами управління для досягнення поставлених завдань шляхом визначення прав та обов'язків підпорядкованих осіб. Таким чином, на його думку, формується система правових засобів і виникає зв'язок «суб'єкт - правові засоби - соціальні завдання» [111, с.218-222].

Отже, можна вважати, що правові форми управління являються інструментом вирішення соціальних завдань. Наприклад, така юридична форма державного управління, як реєстрація, гарантує землевласникам та землекористувачам захищеність їх прав на земельні ділянки, і, тим самим, реалізує соціальне завдання забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, що передбачене статтею 13 Конституції України [42]. При цьому, варто зазначити, що обов'язковість державної реєстрації прав на земельну ділянку передбачене статтею 125 Земельного кодексу України [38] і реалізується відповідно до Закону України № 1952-IV від 01.07.2004 року «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Таким чином, ми бачимо наглядний приклад дієвості правової форми державного управління. При цьому, варто підкреслити, що правові форми державного управління носять примусовий характер.

Неправові форми державного управління, за А.П. Солдатовим та В.А. Мельниковим, поділяються на [110] :

- організаційно-технічні дії: розроблення програм, проведення нарад, контроль, роз'яснення тих чи інших заходів;
- матеріально-технічні дії: робота з інформацією, проведення досліджень, розробок, підготовка до видань і видання актів, ведення діловодства, складання довідок.

Окремі вчені (К. С. Бельський, Б. М. Габричидзе, Б. П. Єлесеєв, А. І. Берла, О. П. Рябченко) не погоджуються з тим, що будь-які форми управлінської діяльності можуть вважатися не правовими, оскільки всі вони мають юридичні підстави. Зокрема, діловодство ведеться відповідно до певних вимог нормативно-правових актів, дослідження здійснюються у певному порядку, що затверджений відповідним органом тощо. Проте, цьому можна заперечити тим, що у випадку застосування правової форми ми маємо юридичний акт, наприклад реєстрації права – запис у реєстрі, що має юридичну силу, а при застосуванні не правової форми, наприклад проведення

конференції, наради чи опрацювання інформації, отримуємо результати, які носять лише теоретичний характер.

Отже, можемо зробити висновок, що поділ форм державного управління на правові та неправові носить досить умовний характер.

За В.В. Галуньком, форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації за характером та правовою природою можна класифікувати на чотири групи [61, с.132]:

- 1) видання адміністративних актів (адміністративна правотворчість):
 - видання підзаконних нормативно-правових актів;
 - видання індивідуальних адміністративних актів;
- 2) укладення адміністративних договорів;
- 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій;
- 4) здійснення матеріально-технічних операцій.

Інші автори, зокрема Ю.П. Битяк та інші [59, с.134; 58], виділяють ще організаційні заходи, як неправову форму публічного адміністрування.

З теорії адміністративного права визначаємо, що видання підзаконних нормативно-правових актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів шляхом розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру [61, с.133], а підзаконні нормативно-правові акти – це прийняті у процесі підзаконної розпорядчої діяльності органами та посадовими особами публічної адміністрації владні приписи загального характеру з метою виконання завдань адміністративного права щодо конкретизації та деталізації законів до стадії їх застосування [61, с.135]. Отже, підзаконні акти призначені реалізовувати норми передбачені основними джерелами права – законами. Саме підзаконні акти встановлюють чіткі правила поведінки суб'єктів адміністративно-правових відносин і встановлюють еталони (зокрема щодо особливостей використання ерозійно небезпечних земель).

Варто відзначити, що в галузі земельного права нашої країни існує значна проблема щодо наявності та дієвості підзаконних актів. Зокрема, в сфері

захисту ерозійно небезпечних земель можна констатувати відсутність таких підзаконних актів, які б передбачали стандарти та нормативи в сфері охорони земель (наприклад допустима еродованість ґрунтового покриву в розрізі сільськогосподарського використання земель тощо), також відсутній порядок економічного стимулювання впровадження заходів щодо охорони земель та інших. До слова, економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель визначено одним із принципів державної політики у сфері охорони земель відповідно до Закону України № 962-IV від 19.06.2003 року «Про охорону земель» [39], а розробка і впровадження механізму економічного стимулювання застосування технологій підвищення родючості ґрунтів визначена як одне із завдань центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, при проведенні моніторингу родючості ґрунтів, відповідно до Закону від 19.06.2003 р. № 963-IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [35]. Відтак, можна зробити висновок, що підзаконні акти є інструментом реалізації основних нормативно-правових актів. Натомість їх відсутність обумовлює низьку ефективність законів. Отже, забезпечення ефективного адміністративно-правового захисту земель, в тому числі ерозійно небезпечних, повинне передбачати прийняття всіх передбачених основними законами, підзаконних актів.

За сферою застосування підзаконні акти можуть бути внутрішніми (спрямовані до підпорядкованих по службі апаратів і працівників) та зовнішніми (виходять за відомчі межі публічного апарату, адресовані фізичним і юридичним особам, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні). Провідне місце в діяльності публічної адміністрації відіграють зовнішні акти. З їх допомогою суб'єкти публічної адміністрації безпосередньо забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, нормальне функціонування держави і суспільства [61, с.133]. Відповідно до чинного законодавства України можна виділити такі основні форми зовнішніх адміністративних актів: укази, постанови, накази, рішення, положення, інструкції.

Аналіз чинного земельного законодавства дозволяє стверджувати, що найбільш поширеними зовнішніми адміністративними актами в сфері землеустрою є Постанови Кабінету Міністрів України, якими, переважно, затверджуються порядки виконання тих чи інших заходів землеустрою, а також інструкції Держгеокадастру, як спеціального центрального органу виконавчої влади в сфері землеустрою. Зокрема, постанова Кабінету Міністрів України №1134 від 2 листопада 2011 року «Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь» є зовнішнім адміністративно-правовим актом Кабінету Міністрів України, дія якого спрямована на підпорядкованих по службі апаратів та суб'єктів, а також і на пересічних землекористувачів та землевласників, що вступають в суспільно-правові відносини із даними органами з приводу розробки проекту землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь.

Прикладом внутрішнього нормативно-правового акту може бути наказ Мінаргрополітики «Про перевірку діяльності державного сільськогосподарського підприємства». Такий наказ стосуватиметься, передусім, зазначеного в ньому підприємства, і визначатиме склад комісії, яка буде виконувати перевірку. Тобто внутрішній нормативно-правовий акт має вузьке коло осіб, яких він стосується.

Підзаконні нормативно-правові акти призначені для широкого кола осіб та мають пролонговану у часі дію. Натомість, індивідуальні адміністративні акти звернені до конкретних суб'єктів і їх дія є одноразовою. Тобто індивідуальні акти носять характер персоніфікованого припису.

За В.В. Галуньком, «індивідуальні адміністративні акти є найбільш поширеним способом реалізації публічною адміністрацією владної компетенції щодо забезпечення завдань адміністративного права; сутність їх полягає в тому, що вони встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини та звернені до конкретних суб'єктів і об'єктів адміністративно-

правового регулювання; їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування» [61, с. 137].

Серед індивідуальних адміністративних актів В.В. Галунько та його співвавтори виділяють:

- індивідуальні акти – адміністративні приписи персоніфікованого характеру, ухвалені у процесі владної діяльності публічної адміністрації з метою забезпечення завдань адміністративно-правового регулювання (розпорядження та укази Президента України, розпорядження Кабінету Міністрів України, розпорядження місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування, накази установ, організацій та підприємств, які мають індивідуальний характер).

- оперативно-службові плани – індивідуальні акти управління, що передбачають систему заходів з організації та практичного здійснення завдань адміністративного регулювання публічною адміністрацією на будь-який період і визначають порядок, строки їх проведення та конкретних виконавців цих заходів.

- постанови – індивідуальні акти, що ухвалюються правоохоронними органами під час вирішення питань про застосування заходів адміністративного примусу [61, с. 135-136].

Яскравим прикладом індивідуального нормативно-правового акта в сфері землеустрою є рішення органів місцевого самоврядування (наприклад, щодо надання у власність чи користування земельної ділянки та розробки відповідної документації із землеустрою).

Наступною формою діяльності суб'єктів публічного адміністрування є укладання адміністративно-правових договорів.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (п. 14 ст. 3) «адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди» [63].

Відповідно до цього, адміністративний договір можна охарактеризувати двома основними ознаками, які виділяють Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко [31, с. 290]:

- суб'єктною – однією стороною договору обов'язково має бути суб'єкт владних повноважень (іншою стороною чи сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і приватні особи);
- предметною – предметом договору є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

Адміністративний договір застосовується суб'єктами публічної адміністрації у тих випадках, коли для регулювання прав та обов'язків приватних осіб у сфері публічного адміністрування недоречним (неефективним) є застосування адміністративного акта [31, с. 290].

Р.С. Мельник виділяє такі види адміністративних договорів:

- координаційні договори – укладаються між юридично рівнозначними суб'єктами публічного адміністрування, або тими, що перебувають у рівному становищі (між місцевою державною адміністрацією та органом місцевого самоврядування щодо реалізації спільної програми);
- мирові угоди – укладаються між суб'єктами права з метою врегулювання спору на основі взаємних поступок і стосуються прав та обов'язків сторін.
- договори обміну зобов'язаннями, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуються у таких договорах з певною метою та слугують реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення публічних завдань.
- договори про кооперацію – укладаються між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій (завдань) [31, с.294-295].

Усі види розглянутих договорів можуть укладатися у сфері земельних відносин, зокрема і що до захисту ерозійно небезпечних земель. Договори обміну зобов'язаннями та договори про кооперацію, на нашу думку, можуть слугувати засобом покращення орендних відносин на місцевому рівні шляхом

залучення господарників до вирішення екологічних проблем, в тому числі і боротьби з ерозією. Не останню роль при цьому має відігравати мотиваційна складова договору (наприклад зменшення орендної плати в обмін на запровадження протиерозійних заходів, або надання кредитних пільг, дотування тощо). Крім того, адміністративні договори міжнародного рівня можуть слугувати засобом залучення іноземних інвестицій в сферу охорони земель від ерозійних процесів.

Таким чином адміністративні договори можна вважати засобом встановлення балансу інтересів всередині діяльності публічної адміністрації. Крім того, адміністративний договір дозволяє врегулювати міждержавні, державні та місцеві інтереси [65].

Наступною формою діяльності органів державної влади є вчинення юридично значущих адміністративних дій.

До юридично значущих адміністративних дій, які виступають формою діяльності суб'єктів публічної адміністрації, за В.В. Галуньком належать такі дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні [61, с.138].

До юридично значущих адміністративних дій можна віднести: реєстрацію, документування, прийняття присяги, складання протоколів про адміністративне правопорушення, примусове виконання адміністративних стягнень, застосування примусових заходів без попереднього видання таких актів тощо.

З огляду на адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель важливе значення має реєстрація, оскільки вона призначена для визначення юридичного стану об'єкта чи суб'єкта. Важливо відмітити, що повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні щодо державної реєстрації, визначені законодавством. Зокрема, в сфері земельних відносин реєстрація визначає момент настання правомочності прав

щодо земельних ділянок, оскільки, відповідно до закону [38], право власності та право користування земельними ділянками виникає лише після державної реєстрації даних прав відповідно до закону. З огляду на адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних, важливе значення має державна реєстрація договорів оренди земельних ділянок, оскільки умовами договору передбачене повернення об'єкта оренди у стан, який передував терміну оренди. Тут варто зазначити, що важливою умовою визначення та фіксування основних характеристик якісного стану земельної ділянки, що передається в оренду, є виготовлення агрохімічного паспорта земельної ділянки, що на нашу думку, має бути невід'ємною складовою договору оренди.

Документування теж відіграє важливу роль в адміністративно-правових відносинах, оскільки завдяки йому здійснюється моніторинг виконання управлінських рішень, фіксуються звернення громадян і юридичних осіб щодо порушення їх прав, в тому числі і порушення прав в сфері охорони ерозійно небезпечних земель, тощо [108].

Складання протоколів про адміністративні правопорушення теж мають місце у сфері адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, адже Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачена відповідальність за псування та порушення правил використання земель, до яких можна віднести і протиерозійну організацію території.

Як відомо, внаслідок невиконання приписів службових осіб, зокрема щодо порушення адміністративного чи земельного законодавства, вступає в дію процедура примусового виконання адміністративних стягнень, яка може стосуватися порушень, що пов'язані з охороною земель від ерозійних процесів.

Матеріально-технічні операції, як форма діяльності органів публічної влади, призначені для обслуговування процесу публічного адміністрування і створення умов для виконання інших форм публічного адміністрування [112].

В правовій літературі виділяють такі матеріально-технічні операції [59, с. 138]:

- 1) діловодські (виготовлення документів технічного характеру);

2) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення і т. п.);

3) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у сфері управління);

4) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил);

5) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);

6) систематизація матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);

7) інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій в різних ланках державного управління).

З характеристики матеріально-технічних операцій можна зробити висновки, що така форма управлінської діяльності в розрізі адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель може мати місце щодо формування масиву статистично-довідкових матеріалів про стан таких земель та його зміни, а також стати основою для інформаційно-технічного забезпечення формування баз даних щодо моніторингу земель та контролю за їх функціонуванням.

Необхідною формою управлінської діяльності виступають також організаційні заходи. Ці заходи здійснюються систематично, постійно й спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління [43, с. 136].

До організаційних заходів, які здійснюють органи публічної влади, за Ю.П. Битяком, можна віднести [59, с. 138]:

- 1) роз'яснення змісту й мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів;
- 2) інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб);
- 3) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій тощо.

В розрізі адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель організаційні заходи можуть відігравати значну роль, оскільки трактування законів є важливим для їх розуміння пересічними користувачами. Розробка програм щодо охорони земель, наради та конференції, що організовуються з приводу охорони земель, особливо ерозійно небезпечних, на нашу думку, повинні проводитись із залученням, як мінімум, крупних сільськогосподарських товаровиробників, а як максимум, усіх зацікавлених осіб.

На нашу думку вершину ієрархії форм діяльності органів публічної адміністрації щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних займає видання нормативних актів, оскільки, як зазначалось нами раніше, законодавчо-нормативна база щодо охорони та раціонального використання ерозійно небезпечних земель є однією з основних складових адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Застосування даної функції не у недостатньому обсязі зменшує вагу регулюючої функції. При цьому не варто применшувати роль інших адміністративних форм, оскільки всі вони утворюють цілісну систему і взаємодоповнюють одна одну.

Як зазначалось вище, форми адміністративно-правової діяльності доповнюються методами публічного адміністрування. Їх зв'язок полягає у тому, що за допомогою адміністративно-правових методів суб'єкт публічного адміністрування здійснює управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління. Методи управління мають бути різноманітними, ефективними, гнучкими.

Під методом, зазвичай, розуміють спосіб або засіб досягнення поставленої мети. Нормативного визначення адміністративно-правових методів в Україні не існує. Натомість, науковці дають дуже близькі визначення. Зокрема, за Ю.П. Битяком, адміністративно-правовими методами є способи та прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі, на підпорядковані їм органи та громадян [59, с. 158]. Т. О. Коломєць трактує, що методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації – це, сукупність засобів, способів здійснення функцій суб'єкта публічної адміністрації, впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічної діяльності [113]. В.К. Колпаков та його співавтори методами публічного адміністрування визначають певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції [64; с. 106].

В результаті того, що одні методи мають загальний характер, притаманні всім видам державної діяльності, всім державним органам, а інші – лише окремим із них, методи управління поділяють на загальні та спеціальні. До загальних методів переважно належать методи переконання та примусу, адміністративного й економічного впливу, нагляду та контролю, прямого й непрямого впливу, регулювання, керівництва та управління (в тому числі оперативного) [59, с.162].

Д.М. Павлов наводить поділ методів державного управління на адміністративні (прямого впливу), коли наявний вплив через пряме встановлення обов'язків шляхом наказу, що спирається на владні повноваження і стан підпорядкування, тобто існує односторонній вибір органом управління способу роз'язання завдання чи конкретного варіанта поведінки об'єкта управління, та економічні методи (непрямого впливу), тобто створення таких економічних умов, які викликають зацікавленість у виконанні певної роботи, з іншого боку, існує можливість застосування матеріальних санкцій [32, с.61].

В.В. Галуцько, В.І. Курило та їх співавтори, а також Д.М. Павлов і багато інших науковців основними методами адміністративного права вважають заохочення, переконання і примус [61, с. 143; 32, с.61].

Заохочення, за В.В. Галуцьком, – метод адміністративного права, який полягає в публічному визнанні заслуг, нагородженні, наданні громадської пошани особі у зв'язку з досягнутими успіхами у виконанні правових або громадських обов'язків. Сутність заохочення полягає в тому, що воно стимулює учасників адміністративно-правових відносин на належну поведінку. Підставами для заохочення є зазначені в нормах права дії, які стимулюються державою з метою досягнення конкретних успіхів в різних сферах життєдіяльності. Заохочення сприяє розвитку успішності не тільки в тих, щодо кого його застосовано, а й має значення стимулу для інших осіб, спонукає їх добросовісно ставитися до публічних обов'язків, сприяє розвитку правосвідомості громадян. Зміст заохочення складають заходи морального (подяка, почесна грамота, медаль, орден тощо), матеріального (премія, цінний подарунок тощо) і морально-матеріального (заслужений юрист України, лауреат, премія тощо) характеру [61, с. 144].

Морально-матеріальне заохочення в сфері захисту ерозійно-небезпечних земель, на нашу думку, має надзвичайне значення, адже можливість отримати додаткові ресурси для господарської діяльності, або, хоча б, стати прикладом для сільськогосподарських товаровиробників, маючи відповідну відзнаку є хорошим стимулом впровадження охоронних заходів. Нормативно-правовою основою адміністративно-правового методу заохочення є Закон України № 962-IV від 19.03.2003 року «Про охорону земель», який визначає економічне стимулювання одним із принципів державної політики в сфері охорони земель (2.56, ст.3) та одним із її заходів (ст. 22). З метою реалізації даного методу, законодавець наділяє відповідними повноваженнями щодо його здійснення органи виконавчої влади та місцевого самоврядування [39, ст. 9,12,15]. Розроблення механізмів економічного стимулювання, відповідно до зазначеного закону (ст. 18) покладено на Держгеокадастр України. Механізм

економічного стимулювання охорони земель передбачено статтею 27 Закону України № 962-IV від 19.06.2003 року «Про охорону земель», відповідно до якої основними шляхами економічного стимулювання охорони земель є [39]:

- надання податкових та кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель;

- звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивації, консервації земель та інші роботи щодо охорони земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою;

- компенсування сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих і малопродуктивних, земель;

- застосування прискореної амортизації основних фондів землеохоронного і природоохоронного призначення.

Підставою для розгляду питання про економічне стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів є заява чи клопотання землевласників і землекористувачів до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які здійснюють регулювання у сфері охорони земель, за місцезнаходженням земельної ділянки [39].

Порядок економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів встановлює Кабінет Міністрів України [39].

На перший погляд все виглядає обґрунтованим і злагодженим, проте основною проблемою реалізації даного методу в сфері охорони земель, як вже зазначалось нами раніше, є відсутність підзаконного акта, а саме відповідної постанови Верховної ради, яка б прописувала механізм економічного стимулювання. Крім того, навіть якщо допустити, що землекористувач звернувся із заявою до відповідного органу, він повинен довести факт

покращення екологічного стану земель і підвищення родючості ґрунтів відповідною довідкою, яка видається територіальним органом Держгеокадастру на підставі агрохімічного паспорта земельної ділянки, проте такі паспорти переважно відсутні. А за наявності агрохімічного паспорта для висновку про покращення стану ґрунту потрібно провести його чергове обстеження, що потребує затрат часу та коштів. Зрештою невідомо, чи покриє розмір відшкодування понесені витрати. Відтак, можна зробити висновок, що метод матеріального заохочення в сфері захисту ерозійно-небезпечних земель міг би бути ефективним, проте, на даний час він носить декларативний характер.

Методи переконання та примусу є взаємопов'язаними та взаємодоповнюють один одного.

Ю.П. Битяк метод переконання вважає особливим засобом правового впливу [59, с 162], з чим ми цілком погоджуємося. Суть даного методу полягає у тому, щоб суб'єкти державного управління додержувалися певних вимог внаслідок їх внутрішнього визнання, а не через сліпе підкорення велінням влади. Це означає впровадження дисциплінованості, формування свідомої звички, спрямованої на додержання правових вимог, почуття недопустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями [59, с 162].

Низька юридична грамотність та екологічна обізнаність більшості землекористувачів, а також незадовільний рівень відповідальності за порушення земельного законодавства у нашій країні створює передумови використання сільськогосподарських земель лише орієнтуючись на економічні інтереси. Тому, на нашу думку, держава повинна створити такі умови землекористування, за яких землекористувачі будуть вмотивовані виконувати вимоги земельного законодавства. Адже, усвідомлення суті та важливості заходів щодо охорони земель, а також володіння інформацією про відповідальність за порушення земельного законодавства може, на нашу думку, суттєво підвищити рівень дбайливого ставлення товаровиробників сільськогосподарської продукції до їх основного ресурсу – землі.

Переконання – це процес послідовно здійснюваних дій, який включає такі елементи: оволодіння увагою; навіювання; вплив на свідомість; управління емоціями; формування інтересу. До первинних його засобів належать навчання, пропаганда, агітація, роз'яснення, обмін досвідом [61, с.144].

За В.В. Галуньком, переконання – метод адміністративного права, який полягає в попередженні правопорушень шляхом впливу на свідомість і поведінку людей, у результаті чого ті свідомо дотримуються правових норм [61, с.145].

Таким чином, переконання – це система заходів правового й неправового характеру, які проводять державні та громадські органи, що виявляється в здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних методів, спрямованих на формування в громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів [59, с.164].

Основними формами переконання, які застосовують у державному управлінні, є: проведення семінарів, зборів, особистий приклад, роз'яснення завдань державного управління, інформаційна робота в засобах масової інформації, інструктаж осіб підпорядкованого апарату й громадськості з питань найдієвішого виконання поставлених завдань [59, с.164].

Як відмічалося нами раніше, проведення інформаційної роботи із землекористувачами та землевласниками сільськогосподарських земель, підвищення рівня їх екологічної обізнаності та правової грамотності є важливим аспектом адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Тут варто зазначити, що законодавець в Україні не передбачає обов'язковості проведення зазначеної мотиваційної інформаційної роботи, натомість в європейських країнах, наприклад в Польщі, широко поширена практика консультування землевласників та землекористувачів та їх матеріальна підтримка. Єдиною незначною ремаркою земельного законодавства у напрямку інформаційної роботи із землевласниками та землекористувачами може бути передбачене законом України № 858-IV від 22.05.2003 року «Про землеустрій» врахування громадських інтересів при

здійсненні землеустрою [114, ст. 48], яке передбачає обов'язок органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо:

а) інформування у разі необхідності населення через засоби масової інформації про заходи, передбачені землеустроєм;

б) залучення представників громадських організацій та об'єднань громадян до участі в обговоренні загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель, схем землеустрою адміністративно-територіальних одиниць;

в) підготовки пропозицій щодо врахування інтересів територіальних громад при здійсненні землеустрою.

Проте, дана стаття не є прямою мотивацією чи переконанням, а фраза «у разі необхідності» викликає настороженість і запитання: «Хто визначатиме таку необхідність?».

Важливо відзначити, що метод заохочення може значно доповнити та посилити роль методу переконання.

У сфері адміністративно-правового захисту земель можна виділити такі форми методу переконання:

1) здійснення систематичної роз'яснювальної роботи серед землевласників та землекористувачів, товаровиробників сільськогосподарської продукції щодо норм адміністративно-правових актів в сфері охорони земель (агітаційно-пропагандистська робота);

2) критика антигромадських вчинків (оприлюднення фактів господарської діяльності, що призвела до погіршення стану ґрунтового покриву земель тощо);

3) інформування населення про стан забезпечення правопорядку в сфері охорони земель (оприлюднення результатів перевірок дотримання земельного законодавства землевласниками та землекористувачами і посадовими особами);

4) заохочення громадян, які беруть участь в охороні земель від ерозійних процесів [108].

Наступним і найбільш дієвим, на нашу думку, та таким що має чіткі юридичні наслідки є метод адміністративного примусу.

Порядок застосування примусових заходів здебільшого регулюють норми адміністративного права, що включають норми законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів. Адміністративний примус є одним із видів державного примусу. Його суть полягає у використанні державними органами засобів примусового характеру з метою забезпечення належної поведінки людей [59, с.164].

Адміністративний примус, за Ю.П. Битяком, це система засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності [59, с. 164].

Т.О. Коломоець у своєму визначенні адміністративного примусу підкреслює нормативно-правову основу заходів впливу публічної адміністрації на фізичних та юридичних осіб [113], що є цілком слушним.

Адміністративний примус використовують органи державної виконавчої влади, суди (судді) для запобігання вчиненню правопорушень; припинення адміністративних проступків; притягнення до адміністративної відповідальності громадян та посадових осіб. Відповідно до цього в юридичній науці склалася така класифікація заходів адміністративного примусу:

- адміністративно-запобіжні заходи (попереджувальні);
- заходи адміністративного припинення;
- адміністративні стягнення [59, с.166].

В сфері адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель найважливішу роль, на нашу думку, відіграють попереджувальні примусові заходи. Адже, як уже зазначалось, руйнівні ерозійні процеси легше попередити, ніж ліквідовувати незворотні наслідки. Відтак, для попередження розвитку ерозійних процесів на сільськогосподарських землях можна застосовувати такі основні попереджувальні адміністративно-примусові методи [108]:

- 1) вимога припинення окремих дій [59, с.166];

2) перевірка документів [59, с.166] на земельну ділянку, зокрема агрохімічного паспорта та проекту внутрігосподарського землеустрою щодо еколого-економічного обґрунтування використання земель;

3) огляд земельної ділянки, території;

4) тимчасове обмеження або заборона доступу громадян до окремих ділянок місцевості [59, с.166];

5) встановлення обмежень щодо певних видів сільськогосподарської діяльності, посівів певних культур, тощо;

6) ревізування [59, с.166];

7) контроль і наглядові перевірки [59, с.166].

Заходи припинення правопорушень застосовуються для примусового зупинення протиправних дій, що носять ознаки адміністративного проступку, недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення [59, с.166].

Заходи адміністративного припинення, що застосовуються в сфері земельних відносин, можна виділити у Земельному кодексі України (глава 22 Припинення прав на землю), який передбачає примусове припинення прав на земельну ділянку у судовому порядку у разі:

- використання земельної ділянки не за цільовим призначенням;
- не усунення допущених порушень законодавства (зокрема знищення родючого шару ґрунту) у строки, встановлені вказівками (приписами) контролюючих суб'єктів;
- конфіскації за рішенням суду;
- примусового звернення стягнень на земельну ділянку по зобов'язаннях власника цієї ділянки;
- невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк [38];

Фактичними підставами застосування правоохоронними органами заходів адміністративного припинення є конкретна протиправна ситуація, яку в

майбутньому може бути визнано адміністративним проступком, злочином або об'єктивно протиправним діянням [61, с. 148].

Види адміністративних проступків, як і визначення відповідальності за їх вчинення, прописані законодавством у Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Зокрема до адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони земель відносяться:

- псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель;
- порушення правил використання земель (використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель тощо);
- самовільне зайняття земельної ділянки;
- перекручення або приховування даних державного земельного кадастру;
- зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу;
- незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель;
- порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою;
- порушення законодавства про Державний земельний кадастр;
- порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;
- порушення правил землеустрою (відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою);
- знищення межових знаків [115].

КУпАП надає органам публічної адміністрації, залежно від їх функціональних обов'язків, наступні повноваження щодо накладання адміністративного стягнення:

- складання протоколу про адміністративні правопорушення (ст. 255);

- розгляд справи (глава 17);
- здійснення адміністративного провадження щодо виконання адміністративних стягнень (розділ V).

У процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення посадові особи публічної адміністрації накладають на винних адміністративні стягнення, що є особливим видом адміністративного примусу [52, с. 150].

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративне стягнення є мірою відповідальності, і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [115].

За вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 2-1) штрафні бали;
- 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- 5-1) громадські роботи;
- 6) виправні роботи;
- 6-1) суспільно корисні роботи;
- 7) адміністративний арешт;

8) арешт з утриманням на гауптвахті.

За порушення законодавства щодо охорони земель, що перераховані вище, КУпАП передбачає лише один вид адміністративного стягнення – штраф.

Отже, в розрізі адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель найбільш дієвим визнано метод адміністративного примусу, оскільки для ефективного застосування мотивації та переконання власників землі та землекористувачів в Україні недостатньо повно та чітко сформована нормативно-правова база щодо даного питання. Як наслідок, низька юридична грамотність та екологічна обізнаність більшості землекористувачів, а також незадовільний рівень відповідальності за порушення земельного законодавства у нашій країні створює передумови використання сільськогосподарських земель орієнтуючись лише на економічні інтереси [108].

З вище зазначеного стає зрозумілим, що для забезпечення дотримання законодавства, в тому числі і про охорону земель від ерозійних процесів, а також встановлення фактів його порушення має існувати дієвий інструмент. Таким інструментом є державний контроль, який науковці відносять до відносно самостійних методів адміністративного права.

З метою підвищення рівня екологічної та юридичної грамотності землевласників та землекористувачів пропонуємо внести доповнення до законодавчо-нормативних актів в сфері охорони земель, які б передбачали інформаційну роботу з ними.

Отже, аналіз повноважень суб'єктів адміністративно-правового захисту земель та врахування науково-теоретичних засад адміністративно-правових відносин дозволяє стверджувати, що основними функціями названих суб'єктів є регулююча, контролююча, каральна та стимулююча. Оскільки, регулююча функція, в першу чергу, передбачає нормотворчу діяльність, результатом якої є поява нормативно-правових актів, що виступають основою адміністративно-правового регулювання використання та охорони земель, в тому числі і ерозійно небезпечних. Функція контролю забезпечує більш глибоке розуміння землевласниками та землекористувачами необхідності дотримання нормативно-

правових вимог щодо використання та охорони землі. Каральна функція, в свою чергу, виступає гарантом дотримання норм законів і є доповненням до функції контролю. Стимулююча функція носить особливий, мотиваційний характер, завдяки певним прийомам мотивації дана функція стимулює дбайливе ставлення землевласників та землекористувачів до землі. Проте, як з'ясувалось, система функцій органів публічної адміністрації має ряд недосконалостей, що негативно впливає на систему адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

Основними методами практичної реалізації названих функцій, з огляду на захист ерозійно небезпечних земель, є видання нормативних актів, які визначають правила використання та охорони таких земель; реєстрація, зокрема договорів оренди землі з ерозійно небезпечними ділянками; складання протоколів про адміністративні правопорушення в сфері земельних відносин, як елемент контрольної функції; документування, завдяки якому фіксуються важливі для захисту ерозійно небезпечних земель, дані моніторингу; а також організаційні методи (роз'яснення змісту нормативно-правових актів, розроблення програм, проведення конференцій, інспектування підпорядкованих органів тощо). При цьому ієрархію названих методів очолює видання нормативних актів.

Для доповнення форм адміністративно-правової діяльності застосовують такі основні методи публічного адміністрування, як заохочення, переконання і примус. В якості заохочення найбільш дієвим може бути економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель, за умови розробки порядку його чіткого застосування. Метод переконання, на нашу думку, може стати основою формування позитивного свідомого ставлення землевласників та землекористувачів до раціонального використання та охорони земель. Метод примусу є тим крайнім інструментом, що здатен забезпечити належну поведінку суб'єктів земельно-правових відносин. Наразі в Україні з нормативної точки зору найбільш обґрунтованим являється метод примусу, в той же час методи заохочення та переконання не мають

нормативного забезпечення якраз через недовиконання державними органами регулюючої функції у вигляді видання недосконалих нормативних актів та відсутності необхідних підзаконних актів.

2.2.1. Державний контроль як засіб адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель

За В.К. Колпаковим, контроль – це вид діяльності, який полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [116].

Згідно із ст. 1 Закону України № 877-V від 5.04.2007 року «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади АРК, органів місцевого самоврядування (органів державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення і запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [117].

Відповідно до Земельного кодексу України (ст. 187), контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України [38].

У правовій літературі поняття контроль розглядається як систематичний нагляд або спостереження та перевірка процесу функціонування підконтрольного об'єкта з метою оцінки його фактичного стану, виявлення відхилень від нормативних вимог, усунення несприятливих наслідків та інформування про них компетентних органів [61, с 152]. Крім того контроль є

однією із функцій державного управління та одним з основних видів діяльності державних органів.

За визначенням проф. О.Ф. Андрійко, державний контроль полягає у спостереженні та перевірці суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямків, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [118].

Тимощук В.П стверджує, що контрольна функція держави є таким напрямком і видом діяльності держави, що полягає в забезпеченні чіткого функціонування державного механізму, захисті прав та інтересів громадян, у забезпеченні правопорядку та захисті публічних інтересів, у раціональному використанні публічних ресурсів [119].

Як бачимо, усі розглянуті визначення державного контролю зводяться до забезпечення правопорядку у певній сфері, зокрема, і щодо раціонального використання та охорони земель.

З точки зору охорони земель, відповідно до Закону України № 963-IV від 19.06.2003 року «Про державний контроль за використанням та охороною земель» основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель є:

- забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України;
- забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель;
- запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;
- забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів [35].

З огляду на означені вище теоретичні та законодавчо визначенні трактування суті державного контролю, державний контроль за використанням та охороною земель – це діяльність уповноважених законом органів щодо встановлення відповідності фактичного стану земель законодавчо визначеним нормативам та усунення виявлених порушень і неправомірних дій суб'єктів землекористування в межах повноважень, передбачених законом.

Основою державного контролю за використанням та охороною земель повинне бути систематичне ведення моніторингу земель та проведення перевірок діяльності суб'єктів землекористування. Ефективність державного контролю, на нашу думку, повинна забезпечуватись адекватною дієвою системою відповідальності землекористувачів за порушення законодавчих норм.

У науці адміністративного права використовується низка класифікацій видів державного контролю, які диференціюються за характером і обсягом контрольних повноважень (загальний і спеціальний контроль); за часом проведення контролю (попередній, поточний і подальший контроль); за характером організаційних зв'язків суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом (зовнішній і внутрішній контроль); за суб'єктами, що здійснюють контроль (внутрішній адміністративний контроль, президентський контроль, парламентський контроль, судовий контроль, прокурорський нагляд) та ін. [58].

Соціальне призначення контролю в тому, що він покликаний служити джерелом інформації про процеси, які відбуваються, умовою підтримки законності, порядку й організованості, охорони свободи і дотримання прав громадян. Контроль використовується як важливий засіб виявлення правильності поставлених завдань, міри пізнання об'єктивних законів суспільного розвитку [120].

Таким чином, з огляду на проблему охорони земель, зокрема ерозійно небезпечних, від розвитку негативних за своєю суттю процесів, державний контроль за використанням земель є засобом визначення фактичного стану земель, виявлення порушень законодавства, оцінки характеру земельних

відносин та їх співставлення із завданнями земельної реформи, а також, що найголовніше, забезпечення збереження земельних ресурсів для прийдешніх поколінь і, тим самим, дотримання прав і свобод громадян. Таким чином, державний контроль за використанням та охороною земель можна вважати основним методом адміністративно-правового захисту земель.

Важливо зазначити, що державний контроль за використанням та охороною земель в ході проведення перевірок суб'єктів землекористування дає можливість оцінити наявний, тобто фактичний стан земель і порівняти його з вимогами екологічних стандартів. При цьому, оцінка стану земельної ділянки має бути об'єктивною та повною, тобто утворюватися із врахуванням усіх можливих складових.

Для того, щоб визначити факт вчинення такого порушення як погіршення стану земельної ділянки, зокрема прояву ерозійних процесів або збільшення еродованості ґрунтового покриву, потрібно мати зафіксовані дані щодо її стану на минулий період часу. Такими даними органи державного контролю за використанням та охороною земель цілком зможе забезпечити система моніторингу земель.

На важливість ведення моніторингу земель, проблеми та факт його неналежного здійснення в Україні неодноразово в своїх наукових працях звертали увагу провідні вчені в галузі землеустрою, права та ґрунтознавства В.В. Медведєв [121], О.Г. Тараріко [122], А.Г. Мартин [123], С.Ю. Булигін, С.А. Балюк [124], С.М. Рижук, М.В. Лісовий, Д.М. Бенцаровський [125], Г.Я. Чесняк, Т.М. Лактіонова [126], та інші. Правовий аспект регулювання моніторингу земель розглядали у своїх працях Д.В. Бусуйок, М.І. Єрофєєв, Т.С. Кичилук, В.І. Курило, Н.Р. Малишев, Т.К. Оверковська [127], О.П.Світличний, О.В. Хуторянський, Ю.В. Чиж [43] С.В. Шарапова, та інші.

Відповідно до статті 191 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III «моніторинг земель – це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів» [38]. Тут варто підкреслити, що така система

може бути дієвою лише за умови її регулярного наповнення достовірними даними. Проте, наразі в Україні відсутня цілісна база даних про стан земель загалом і земельних ділянок в розрізі землекористувачів зокрема. Основними причинами такого стану речей є: недостатньо обґрунтована організаційна складова ведення моніторингу земель, розпорошеність функцій щодо здійснення моніторингу земель між різними установами та органами, відсутність фінансування.

За твердженням А.Г. Мартина, яке ми повністю поділяємо, матеріали моніторингу земель мають стати основою для оперативного здійснення заходів державного, самоврядного та громадського контролю (нагляду) за використанням та охороною земель, в т.ч. правопорушень, що пов'язані із використанням земель не за цільовим призначенням, зняттям родючого шару ґрунту без спеціального дозволу, самовільним відхиленням від документації із землеустрою, незаконним будівництвом, видобутком корисних копалин, лісо- та водокористуванням тощо [123].

Основними нормативами, що регламентують функцію та процесуальний порядок державного контролю за використанням та охороною земель в Україні, а також визначають його суб'єктів, є Земельний кодекс України та Закон України № 963-IV від 19.06.2003 року «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

Найбільш наочно сутність адміністративно-правового контролю розкривається в діяльності спеціалізованих державних інспекцій і служб та представницьких органів місцевого самоврядування, основними завданнями яких є здійснення державного контролю і нагляду в тій чи іншій досить вузькій, але важливій сфері діяльності [61, с. 155].

Відповідно до Земельного кодексу, державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі [38]. Таким органом в Україні є Державна служба України з питань геодезії, картографії та

кадастру (Держгеокадастр), її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства. Контроль за додержанням вимог законодавства про охорону земель покладений на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [38]. Таким органом в Україні є Державна екологічна інспекція, що координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів.

Таким чином, функції державного контролю за використанням та охороною земель розподілені між двома суб'єктами, що, на наш погляд може негативно відобразитися на якості оцінки загального стану земельних ресурсів. Крім того, ведення моніторингу родючості ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення проводить центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики (ДУ «Інститут родючості ґрунтів України») [35].

Розподіл функціональних обов'язків суб'єктів державного контролю за використанням та охороною земель визначають відповідні положення про їх роботу, що були затверджені постановами Кабінету Міністрів України [89, 90], а також Закон України [35].

З метою порівняння повноважень органів державного контролю за використанням та охороною земель в розрізі охорони ерозійно небезпечних земель нами було їх узагальнено та розроблено порівняльну таблицю 2.1.

Таблиця 2.1 - Повноваження органів державного контролю за використанням та охороною земель в розрізі охорони ерозійно небезпечних земель

Державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності	Державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель	Моніторинг родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення та агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення
Держгеокадастр	Екологічна інспекція України	ДУ «Інститут родючості ґрунтів України»
а) здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у частині: - додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства України та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю; - додержання вимог земельного законодавства в процесі укладання цивільно-правових угод, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, викупу) земельних ділянок; - виконання комплексу необхідних заходів щодо захисту земель від	а) здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель у частині: - додержання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами вимог законодавства України про охорону земель; - виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, в тому числі в оренду, земельних ділянок; - додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель; в) участь у розробці нормативно-правових актів у сфері охорони земель; г) вирішення інших	- організація розроблення та впровадження загальнодержавних і регіональних програм із збереження, відтворення та охорони родючості ґрунтів; - розроблення та впровадження ґрунтозахисних та екологобезпечних технологій виробництва сільськогосподарської продукції; - забезпечення спостереження за зміною показників якісного стану ґрунтів у результаті проведення господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення; - проведення моніторингу родючості ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення;

ерозії; - дотримання правил, установленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереження захисних насаджень; б) внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань щодо: - приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель; в) одержання в установленому законодавством порядку від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, власників і користувачів, у тому числі орендарів, земельних ділянок документів, матеріалів та іншої інформації, необхідної для виконання покладених на нього завдань; г) участь у розробці нормативно-правових актів з питань державного контролю за використанням та охороною земель; е) вирішення інших питань відповідно до закону	питань відповідно до закону.	- забезпечення формування національного, регіонального та місцевих інформаційних банків даних про стан ґрунтів земель сільськогосподарського призначення; - розроблення і сприяння впровадженню механізму економічного стимулювання застосування ґрунтозахисних технологій та підвищення родючості ґрунтів; - ведення інформаційного банку даних про стан ґрунтів земель сільськогосподарського призначення; - вирішення інших питань відповідно до закону.
---	-------------------------------------	---

Як видно з таблиці, повноваження органів Держгеокадастру в сфері державного контролю за використанням та охороною земель зосереджені на контролі за дотриманням земельного законодавства, при чому, переважно, щодо процедурних аспектів набуття та реалізації прав на земельні ділянки. Важливим пунктом повноважень Держгеокадастру в розрізі охорони ерозійно небезпечних земель є контроль за дотриманням виконання суб'єктами землекористування комплексу необхідних заходів щодо захисту земель від ерозії, дотримання правил, установленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереження захисних насаджень.

Робота Держекоінспекції в сфері використання та охорони земель зорієнтована на контроль за виконанням суб'єктами землекористування при реалізації своїх прав та здійсненні господарської діяльності екологічних вимог та дотримання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель. Проте, варто відзначити, що сфера нормування щодо використання та охорони земель є слабо розвиненою. Зокрема екологічні вимоги стосуються обмежень щодо передачі земельних ділянок певного цільового призначення у власність та користування (наприклад прибережні захисні смуги на землях водного фонду є природоохоронною територією з режимом обмеженої господарської діяльності тощо). Екологічні нормативи чітко визначені, переважно, лише щодо гранично допустимих концентрацій шкідливих речовин у ґрунті. Що стосується ерозійно небезпечних земель, законодавство України не передбачає чіткого визначення критеріїв, які б слугували маркером їх стану.

Варто відзначити, що частина повноважень в сфері державного контролю за використанням та охороною земель обома контролюючими органами дублюються. Адже, значну частину положень Земельного кодексу можна віднести як до земельного законодавства, так і до екологічного. Крім того, формування декількох висновків окремих перевірок різними органами не дає комплексної оцінки фактичного стану земельної ділянки [71, с. 152]. Тому тут не може не виникати логічне запитання: «А чи дійсно потрібно державі дві установи, які контролюють використання та охорону земель?». Крім того,

якщо розглянути детальніше загальний перелік завдань та повноважень названих органів, то можна дійти таких висновків:

1) Держгеокадастр поряд із функцією реалізації державної політики в сфері землеустрою і всіх її дотичних, має право розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення (тобто може надавати їх у власність чи користування), організовує ведення землеустрою та оцінки земель, здійснює землеустрій тощо. Тобто, Держгеокадастр є не лише органом управління в сфері земельних відносин, але виступає, також, і суб'єктом господарської діяльності. В такому випадку певна сфера діяльності Держгеокадастру є фактично безконтрольною. Тому, на нашу думку, контроль за використанням та охороною земель Держгеокадастр виконувати не повинен.

2) Основним завданням Держекоінспекції є реалізація державної політики та здійснення державного нагляду в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Звісно, що земля є елементом навколишнього природного середовища і її охорона вписується в коло функціонального призначення Держекоінспекції і применшення ролі екологічної оцінки стану земельних ресурсів недоречне. Проте, якщо пам'ятати, що оцінка фактичного стану земельної ділянки, яка перевіряється, має бути комплексною, то лише з екологічної точки зору таку оцінку зробити неможливо.

Тому, вважаємо, що для оцінки фактичного стану земель в Україні, а також систематичного ведення державного контролю за використанням та охороною земель в розрізі землекористувачів та землевласників, а також суб'єктів господарської діяльності, має бути створений незалежний орган державного контролю за використанням та охороною земель, про який ми говорили раніше [66, с.154]. Така наша думка частково збігається із пропозицією ряду провідних науковців України в галузі землеустрою та права: В.І. Курила, Світличного та інших [43].

Що стосується діяльності Державної Установи «Інститут охорони ґрунтів України», на нашу думку, її завдання, згідно із законодавством України, дійсно

відповідають призначенню. Адже, лише спеціалізована наукова установа, що має відповідне матеріально-технічне забезпечення, спроможна належним чином визначити та оцінити якісний стан ґрунтового покриву. Проте, з огляду на те, що використання земель є комплексною системою, і передбачає значну кількість складових, система моніторингу земель повинна давати можливість комплексно оцінити фактичний стан землекористування. А для цього не достатньо мати лише дані про якість ґрунтів та їх родючість. Тому питання організаційного забезпечення системи моніторингу земель в Україні теж є актуальним. А.Г. Мартин вважає, що переосмислення системи здійснення моніторингу земель в Україні має стати важливим завданням сучасної землевпорядної, юридичної та економічної науки [123].

Отже, державний контроль за використанням та охороною земель є багатокомпонентною сферою діяльності трьох установ, що підпорядковуються двом міністерствам. На нашу думку розпорошеність завдань щодо контролю за використанням та охороною земель не сприяє якості його здійснення, а, отже, знижує потенційну відповідальність порушників, що, в свою чергу призводить до безвідповідальності. Виходячи з цього, існуюча в Україні структура адміністративно-правового захисту земель, в тому числі і ерозійно небезпечних, потребує наукового обґрунтування та реорганізації в частині державного контролю за використанням та охороною земель.

2.3. Адміністративна відповідальність у сфері захисту ерозійно небезпечних земель

Порушення земельного правопорядку, невиконання або неналежне виконання земельно-правових вимог негативно позначаються на використанні та охороні земель. Найважливішим елементом правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, захисту прав і законних інтересів власників землі, землекористувачів, зокрема й орендарів, є застосування правових засобів впливу, спрямованих на усунення порушень

земельного законодавства і припинення їх появи в майбутньому, відновлення порушеного права та притягнення винних у вчиненні земельних правопорушень до юридичної відповідальності [128, с.271].

Юридична відповідальність є одним з різновидів соціальної відповідальності. Узагальненням наукового трактування даного поняття є наступне: юридична відповідальність – це застосування заходів державного примусу до правопорушника для відновлення правопорядку та покарання особи, що вчинила правопорушення [129, с.18].

Правовою підставою для застосування заходів впливу та притягнення до юридичної відповідальності є вчинення правопорушення, яке передбачає винну протиправну дію або бездіяльність [128, с.271]. Відповідно до Конституції України (ст. 92), дії, які є адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них визначаються виключно законами [42]. Крім того, Конституцією закладено нормативні передумови настання відповідальності за вчинення протиправних дій, адже кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності [42, ст. 68].

Більшість порушень земельного законодавства відносяться до адміністративних, (відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення). Відповідно вони тягнуть за собою адміністративну відповідальність.

Адміністративна відповідальність є одним з видів юридичної відповідальності, яка настає за порушення загальнообов'язкових правил, що регулюються нормами різних галузей права за умови, що вони передбачають адміністративні санкції, передбачені в КУпАП.

Визначення адміністративної відповідальності в законодавстві України немає. Тому кожен науковець, досліджуючи дане питання намагається самостійно його трактувати. Серед вчених сучасності, які займаються проблемами адміністративної відповідальності необхідно, в першу чергу,

назвати таких як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.В. Галуцько, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, В.В. Зуй, В.І. Курило, Л.В. Коваль, Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, Д.М. Лук'янець, В.Ф. Опришко, М.М. Тищенко, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та інші.

В.В. Галуцько, В.І. Курило та їх співавтори вважають, що адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, який виражається в застосуванні уповноваженими державою публічними органами (їх посадовими особами) певного виду адміністративного примусу – адміністративного стягнення (адміністративної санкції). [61, с.161]. Ю.П. Битяк під адміністративною відповідальністю розуміє накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [59, с.170]. Г.П. Бондаренко стверджує, що адміністративна відповідальність – це форма реагування держави на правопорушення, яке виявляється в застосуванні повноважними державними органами, службовими особами, громадськістю до винної особи адміністративних санкцій в межах і порядку, встановлених законодавством [130, с.84, 131, с.520]. За С.Т. Гончаруком, адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, яка проявляється негативним реагуванням держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів, згідно з якою особи, що скоїли правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в порядку передбаченому законом [132, с.19, 131, с.520]. Як бачимо, всі вислови щодо означення адміністративної відповідальності є досить близькими за змістом. Проте, на нашу думку, найбільш влучним, з огляду на концепцію наших досліджень, є означення В.В. Галуцька і співавторів.

Відповідальність за порушення земельного законодавства є міжгалузевим інститутом, а отже інститут адміністративної відповідальності відіграє особливу роль в державному регулюванні земельних відносин, і, поряд з

іншими видами юридичної відповідальності, є одним із дієвих засобів, які застосовуються за порушення земельного законодавства [133, с. 139].

Законодавче регулювання адміністративної відповідальності у галузі земельних відносин здійснюється на підставі Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших нормативно-правових актів, що містять норми, які встановлюють адміністративну відповідальність. Зокрема, до них відноситься Земельний кодекс України та закони України № 963-IV від 19.06.2003 року «Про державний контроль за використанням та охороною земель», № 858-IV від 22.05.2003 року «Про землеустрій», № 962-IV від 19.06.2003 року «Про охорону земель», № 1264-XII від 25.06.1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища», № 1378-IV від 11.12.2003 року «Про оцінку земель».

Загальним питанням адміністративної відповідальності за земельні правопорушення присвячено дослідження В.І. Курила, Т.С. Кичилук, І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинич, О.С. Мірошніченка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, М.В. Шульги. Окремі аспекти адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин розглядалися у працях Л. В. Мілімко, О.В. Синьова, С.В. Слюсаренка, О.В. Стукаленко, І.В. Федорчака, Ю.В. Чиж та ін. Проте, питання адміністративної відповідальності щодо ерозійно небезпечних земель є малодослідженим.

Виходячи з наукового трактування поняття адміністративної відповідальності можна означити, що адміністративною відповідальністю в галузі земельних відносин є застосування уповноваженими на те державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовими актами, до осіб, які порушили вимоги земельного законодавства. Варто відмітити, що земельне законодавство не виокремлює поняття «правопорушення у галузі земельних відносин» чи близьких за змістом понять, КУпАП же дає лише загальне означення «адміністративне правопорушення» (ст. 9).

В наукових колах земельне правопорушення визначається як суспільно шкідлива, винна дія чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна особа несе відповідальність [82, с.235; 133, с.561].

За свідченням Ю.В. Корнєєва, земельні правопорушення, як і усі інші, складаються із чотирьох елементів: об'єкта, суб'єкта, об'єктивної сторони та суб'єктивної сторони правопорушення. Відповідальність може наступати лише при наявності всіх чотирьох елементів правопорушення. Відсутність хоча б одного із них виключає відповідальність [134, с. 160].

До суб'єктів земельних правопорушень Ю. С. Шемшученко та його співавтори відносять громадян, юридичних і посадових осіб незалежно від форми власності і підпорядкованості. Ними можуть бути як особи, які є суб'єктами земельних правовідносин (власники землі, землекористувачі, орендарі), так і особи, що, не будучи суб'єктами земельних відносин, допустили порушення земельного законодавства (наприклад, особи, що самовільно захопили земельну ділянку) [135, с.418]. Проте, на нашу думку, даний перелік слід доповнити органами державної влади та місцевого самоврядування, іноземними громадянами, особами без громадянства, іноземними державами та іноземними юридичними особами та іншими суб'єктами, що перебувають на території України, здійснюють господарську діяльність і, теоретично, можуть вчинити земельне правопорушення.

Стосовно об'єкта земельних правопорушень в наукових працях теж є декілька точок зору. Зокрема, Ю. С. Шемшученко та його співавтори об'єктом земельних правопорушень вважають земельний правопорядок, права і законні інтереси власника землі, землекористувачів, орендарів, а також інтереси Українського народу [135, с.418]. Ю.В. Корнєєв об'єктом земельного правопорушення визначає земельний лад, встановлений земельним законодавством. В якості конкретного об'єкта виступає земля, конкретна земельна ділянка, права власників, користувачів, орендарів землі [134, с. 160]. Ми вважаємо, що обидва трактування є вірними, але неповними. Із врахуванням думок науковців, ми пропонуємо до об'єктів земельних

правопорушень відносити земельне законодавство, публічний інтерес щодо раціонального використання та охорони земель, а також права землевласників та землекористувачів.

Стосовно суб'єктивної сторони земельного правопорушення науковці однастайні в її поясненні, але їх висловлювання дещо різняться за формою подання. Зокрема, Ю. В. Корнєєв стверджує, що суб'єктивна сторона земельного правопорушення — це психічне відношення суб'єкта щодо вчиненого діяння, тобто як порушник відноситься до скоєного діяння: скоює його умисно чи по необережності, недбалості [134, с. 160].

Суб'єктивна сторона земельного правопорушення, як вважають Ю. С. Шемшученко та його співавтори, О.С. Літошенко та інші автори характеризується обов'язковою наявністю вини, що може виявлятися у формі прямого наміру (навмисне самовільне захоплення земельної ділянки) або у формі недбалості (нераціональне використання землі) [135, с.418, 136, с. 64].

Об'єктивна сторона земельного правопорушення полягає у протиправності поведінки, порушенні вимог земельного законодавства [135, с.418]. За свідченням Ю. В. Корнєєва, об'єктивна сторона земельного правопорушення - це конкретне діяння порушника, що посягнув на земельні інтереси учасників земельних відносин (наприклад, знищення межових знаків, самовільне захоплення ділянки тощо) [134, с.160].

І.В. Федорчак, з яким ми цілком погоджуємось, обов'язковою ознакою об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин визначає діяння у формі дії або бездіяльності, оскільки діяння завжди або безпосередньо вказується в диспозиції статті Особливої частини КУпАП, або однозначно впливає з її змісту [137, с.137]. При цьому під дією слід розуміти активну, свідому, суспільно небезпечну, протиправну поведінку правопорушника, яка направлена на порушення встановленої заборони, правила, правової норми (наприклад, незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель, незаконне використання земель державного лісового фонду, порушення правил охорони

смуги відводу автомобільних шляхів тощо), а, бездіяльність – це вольова пасивна поведінка правопорушника, що полягає у невчиненні ним конкретної дії (дій), які він повинен був і міг виконати в даних конкретних умовах [137, с.138].

Всі земельні правопорушення можна об'єднати у дві групи: -

1) земельно-правові порушення, позбавлені екологічного забарвлення і не пов'язані із заподіянням шкоди землі як складовій навколишнього природного середовища (наприклад, самовільне заняття земельної ділянки, перекручування або приховування даних державного земельного кадастру тощо);

2) земельні правопорушення, скоєння яких пов'язане із заподіянням шкоди землі та які є водночас екологічними правопорушеннями (зокрема, псування і забруднення земель, порушення правил використання земель, що може призвести, наприклад, до значного розвитку ерозійних процесів тощо) [135, с.419].

Отож, порушення законодавства, що призводять до збільшення еродованості ґрунтового покриву носять екологічний характер.

Порушення законодавства України про охорону земель окрім адміністративної відповідальності, передбачає застосування заходів дисциплінарної, цивільно-правової, або кримінальної відповідальності, а також, окрім того, за порушення законодавства щодо охорони земель законом передбачене відшкодування шкоди, заподіяної земельним ресурсам.

В.Г. Пітателєв поділяє адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства за об'єктами протиправного посягання на три групи стосовно захисту [23, с. 138]:

- 1) прав та законних інтересів власників (користувачів) земельних ділянок;
- 2) публічного інтересу держави і суспільства;
- 3) публічного управління у сфері землекористування.

Адміністративні правопорушення в галузі охорони земель, в тому числі і від ерозійних процесів, передбачено Кодексом України про адміністративні

правопорушення. Відповідно до глави 7 КУпАП в сфері адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель можна виділити такі види правопорушення земельного законодавства:

1) Псування та забруднення сільськогосподарських та інших земель (20-80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, для посадових осіб 50-100) [115]. Розвиток ерозійних процесів, що виник внаслідок господарської діяльності, на нашу думку, можна віднести до псування сільськогосподарських земель, оскільки ерозійні процеси руйнують структуру ґрунтового покриву і, тим самим, знижують його родючість. Адже, відповідно до Закону України № 963-IV від 19.06.2003 року «Про державний контроль за використанням та охороною земель» псування земель, окрім забруднення їх хімічними речовинами та бур'янами, передбачає порушення природного стану земель, включає порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість [35].

2) Порушення правил використання земель (нецільове призначення, будівництво небезпечних споруд, порушення режиму природоохоронних об'єктів, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень тощо) (5-25 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, для посадових осіб 15-30) [115].

Сюди ж, на нашу думку, можна додати невиконання заходів по боротьбі з ерозійними процесами.

Суб'єктивна сторона даного правопорушення визначається ставленням до наслідків і характеризується наявністю вини у формі прямого або непрямого умислу [138].

3) Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель чи не приведення їх у відповідний стан (10-20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, для посадових осіб 15-30) [115]. З огляду на захист ерозійно небезпечних земель від розвитку негативних процесів, означене правопорушення має велике значення, адже оцінка стану земельної ділянки на

момент її повернення може свідчити про збереження, або навпаки, погіршення стану ґрунтового покриву земельної ділянки.

4) Порушення правил землеустрою, а саме: відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою (15-30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян); використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь (50 – 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, для посадових осіб 300 – 500) [115].

Варто зазначити, що саме проектами землеустрою визначаються протиерозійні заходи щодо попередження розвитку ерозійних процесів. Проте, як зазначено у даній статті відповідальність настає лише при використанні земель без проектів, застосування яких передбачене законом. Тут варто відмітити, що закон не передбачає обов'язкової розробки проектів протиерозійної організації території. Тому тут важливе значення має лише екологічна правосвідомість власників землі та землекористувачів.

5) Знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень (5-10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, для посадових осіб 7-12) [115];

Отже, як бачимо, КУпАП не містить прямої норми адміністративної відповідальності за збільшення еродованості ґрунтового покриву земельної ділянки. При цьому, відповідно до Закону України № 962-IV від 19.06.2003 року «Про охорону земель» власники і землекористувачі, в тому числі орендарі, земельних ділянок при здійсненні господарської діяльності зобов'язані забезпечувати захист земель від ерозії [39]. Крім того, ст. 47 зазначеного закону взагалі зазначає, що використання ерозійно небезпечних земельних ділянок дозволяється за умови вжиття заходів щодо їх протиерозійного захисту, передбачених законодавством України [39]. З метою захисту земель від ерозії у землевпорядній, документації передбачаються заходи щодо забезпечення

протиерозійної стійкості території. При цьому забороняється розорювання схилів крутизною понад 7 градусів (крім ділянок для залуження, залісення та здійснення ґрунтозахисних заходів). На схилах крутизною від 3 до 7 градусів обмежується розміщення просапних культур, чорного пару тощо [39].

Таким чином, наявність вимог земельного законодавства щодо охорони ерозійно небезпечних земель не знайшла захисту в адміністративному праві, що на даний момент значно ускладнює адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель.

Аналіз законодавчої бази щодо відповідальності за порушення земельного законодавства в сфері охорони земель загалом і щодо охорони ерозійно небезпечних земель зокрема, свідчить про наявність значної кількості проблем щодо реалізації методу адміністративного примусу у даній сфері. Зокрема, для встановлення факту вчинення правопорушення, наприклад погіршення якісного стану ґрунту, необхідно володіти даними моніторингу ґрунтів, які міститимуть дані про вихідний стан ґрунту та його стан після експлуатації. Документом, що міг би слугувати доказом є агрохімічний паспорт земельної ділянки, проте, як уже зазначалось його наявність у переважній більшості землекористувачів, в силу недосконалості земельного законодавства є сумнівною.

Особливої уваги заслуговує положення законодавства щодо порушення правил землеустрою, а саме: використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівоzmіни та впорядкування угідь (ч. 2 статті 55 КУпАП) [115]. Мета даного проекту з огляду на захист земель є благородною: ефективне ведення сільськогосподарського виробництва, забезпечення раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і покращення природних ландшафтів [114, ст.52]. Варто відзначити, що наразі в законодавстві України відсутня норма про

обов'язковість розробки проектів що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь. Така норма існувала в Україні відповідно до Земельного кодексу (частина 4 статті 22) до 2015 року, але вона була виключена відповідно до Закону України № 191-VIII від 12.02.2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» [139]. При цьому у відповідну статтю Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідних змін внесено не було. А, отже, підстави до застосування ч.2 статті 55 КУпАП на разі відсутні.

Крім того, варто зазначити, що КУпАП прямо не передбачає захисту прав власників земельних ділянок, які вони передають в оренду для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. На це і раніше звертали увагу науковці. Зокрема, В.Г. Пітателев слушно пропонує доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 53-7 «Порушення прав і законних інтересів власників земельних ділянок, які здають їх у оренду для сільськогосподарського виробництва» [23, с.139].

Аналіз земельного і адміністративного законодавства дає підстави зробити висновок про те, що склади земельних правопорушень в законодавстві України сформовані нечітко, у багатьох випадках вони не деталізуються [140]. Це є суттєвим недоліком чинного законодавства, оскільки точна кваліфікація земельних правопорушень має визначальне значення для констатації факту порушення і застосування до порушника фінансових та інших санкцій, передбачених законодавством. Таким чином, мала імовірність отримати доказову базу та недосконалість законодавчої бази в Україні значно послаблює рівень добросовісності та відповідальності за порушення норм не лише екологічних, але і законодавчих.

Отже, адміністративна відповідальність за правопорушення земельного законодавства відіграє значну роль щодо державного регулювання земельних відносин, проте суперечливість норм різних галузей права та недосконалість існуючого механізму притягнення правопорушників до відповідальності

негативно впливає як на ефективність самого інституту адміністративної відповідальності, так і на загально – державний механізм регулювання земельних відносин.

Оптимізація ситуації, що склалася в сфері адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, на нашу думку, потребує комплексного підходу. А зважаючи на її важливість у сфері адміністративно-правового захисту земель, ще і першочергової уваги з боку органів державної влади. З метою покращення ситуації в дослідженій сфері ми пропонуємо алгоритм оптимізації інституту адміністративної відповідальності в сфері порушень земельного законодавства [140, с.138]:

- 1) приведення у відповідність норм Земельного кодексу та Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- 2) повернення до Земельного кодексу України вимоги щодо обов'язковості розробки проектів, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;
- 3) деталізація складу правопорушень;
- 4) уточнення розміру та виду стягнення залежно від вчиненого правопорушення;
- 5) проведення інформаційної роботи серед землевласників та землекористувачів щодо екологічно грамотного використання земель та відповідальності за порушення земельного законодавства;
- 6) перегляд структури органів державного контролю за використанням та охороною земель та їх повноважень;
- 7) удосконалення процедур проведення перевірок щодо використання та охорони земель, а також притягнення правопорушників до відповідальності;
- 8) розробка та впровадження стандартів та нормативів у галузі охорони земель;
- 9) удосконалення механізму обов'язкового виготовлення агрохімічних паспортів земельних ділянок (наприклад шляхом передбачення

заборони на передачу земельної ділянки в оренду чи здійснення інших транзакцій за умови відсутності такого паспорта).

10) активізація робіт з моніторингу земель (зокрема, варто звернути увагу на створення та наповнення банку даних про стан земель в Україні).

Висновки до розділу 2

1. Встановлено важливість організаційної структури суб'єктів публічного адміністрування використання та охорони земель, як основної складової частини адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

2. Сформовано структурно-логічну схему існуючої в Україні організаційної структури органів публічної влади в сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель сільськогосподарського призначення. Виділено повноваження суб'єктів, які є елементами дослідженої структури, що стосуються адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Встановлено, що розглянута організаційна структура суб'єктів адміністративно-правового захисту ерозійно-небезпечних земель є складною багаторівневою ієрархічною системою.

3. Виявлено наявні проблеми адміністрування земельних відносин в Україні щодо охорони земель:

- відсутність нормативного забезпечення взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування щодо адміністрування використання та охорони земель;
- нераціональний розподіл функцій державного контролю щодо використання та охорони земель між різними суб'єктами;
- відсутність роботи органів публічної влади в напрямку підвищення рівня юридичної та екологічної грамотності землевласників та землекористувачів щодо раціонального використання та охорони земель.

4. Запропоновано переглянути організаційну структуру та повноваження суб'єктів публічного управління в частині оцінки фактичного стану земель та ведення державного контролю за використанням та охороною земель.

5. Визначено функції державного адміністрування в сфері правової охорони земель і встановлено форми та методи їх реалізації. Зокрема, основними функціями суб'єктів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель є регулююча, контролююча, каральна та стимулююча. Основними формами практичної реалізації названих функцій, з огляду на захист ерозійно небезпечних земель, є видання нормативних актів, реєстрація, складання протоколів про адміністративні правопорушення, документування, організаційні методи. Для доповнення форм адміністративно-правової діяльності застосовують такі основні методи: заохочення, переконання і примус.

6. Встановлено, що найбільш дієвим методом адміністративного впливу на охорону земель, на даний час, є метод адміністративного примусу, дієвим інструментом реалізації якого є державний контроль за використанням та охороною земель.

7. Запропоноване авторське визначення державного контролю за використанням та охороною земель та визначено, що його основою є моніторинг земель.

8. Проведено аналіз структури органів державного контролю за використанням та охороною земель та виконано порівняльний аналіз їх повноважень. Визначено, що частина повноважень в сфері державного контролю за використанням та охороною земель контролюючими органами дублюються. Висловлене припущення, що розпорошеність завдань щодо контролю за використанням та охороною земель не сприяє якості його здійснення.

9. Запропоновано створення незалежного органу державного контролю за використанням та охороною земель із безпосереднім підпорядкуванням Кабінету Міністрів України. Для виконання комплексних науково

обґрунтованих перевірок використання та охорони земель землевласниками та землекористувачами і дотримання ними та органами державної влади і місцевого самоврядування земельного законодавства пропонуємо передати повноваження Держгеокадастру щодо організації та здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства, а також повноважень Держекоінспекції у сфері здійснення контролю за додержанням всіма суб'єктами земельних відносин вимог законодавства щодо виконання екологічних вимог під час надання у власність і користування, зокрема в оренду, земельних ділянок і додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель до новоствореного органу. Штатний розпис проектного органу передбачає включення висококваліфікованих спеціалістів в сфері землеустрою, екології, агрохімії, права.

10. Проаналізовано види правопорушень в сфері земельних відносин, за які передбачено адміністративну відповідальність, при цьому було встановлено, що КУпАП не містить прямої норми адміністративної відповідальності за збільшення еродованості ґрунтового покриву земельної ділянки.

11. Виявлено, що частина вимог земельного законодавства щодо охорони ерозійно небезпечних земель на знайшла захисту в адміністративному праві, що на даний момент значно ускладнює адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель.

12. Визначено, що склади земельних правопорушень в законодавстві України сформовані нечітко, у багатьох випадках вони не деталізуються.

13. Запропоновано алгоритм оптимізації інституту адміністративної відповідальності в сфері порушень земельного законодавства щодо охорони ерозійно небезпечних земель, який передбачає внесення змін та доповнень до КУпАП, удосконалення процедур проведення перевірок щодо використання та охорони земель, а також притягнення правопорушників до відповідальності та інше.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ЕРОЗІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЕЛЬ

3.1 Сучасний стан нормативно-правової бази щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель

Правове регулювання використання та охорони земель відбувається за допомогою Конституції України, законів, підзаконних актів, стандартів та нормативів у галузі адміністративного та земельного права щодо охорони земель. Для об'єктивної оцінки стану правового регулювання відносин у галузі використання, відтворення та охорони земель доцільно здійснити аналіз існуючої сукупності правових норм, що спрямовані на такі відносини. У питаннях, що розглядалися в попередніх розділах ми частково деталізували окремі норми законодавства щодо адміністративно-правового регулювання використання ерозійно небезпечних земель, натомість у цьому розділі спробуємо виконати більш детальний його аналіз, дати комплексну оцінку та запропонувати зміни і доповнення, спрямовані на вдосконалення механізму адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

Земельне право являє собою сукупність правових норм, які регулюють суспільні земельні відносини. При цьому воно є складовою частиною національної правової системи і має тісний взаємозв'язок з іншими галузями права. Особливо тісний зв'язок земельного права можна відмітити з правом адміністративним. Адже значна кількість земельних питань знаходиться на межі дії норм обох галузей права. Зокрема, відведення земельної ділянки на місцевості та встановлення її меж, реєстрація прав на земельні ділянки, контроль за використанням та охороною земель, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства щодо використання та охорони земель частково або повністю визначається із застосуванням адміністративно-правових норм.

Предметом адміністративного права є організація системи діяльності виконавчих органів державної влади, у тому числі в сфері раціонального використання та охорони земель. Адміністративне право регулює порядок діяльності цих органів, їх компетенцію по здійсненню відповідних функцій управління. Окремі елементи адміністративної підпорядкованості в земельному праві мають місце при вирішенні питань порядку набуття і припинення права власності і права користування земельною ділянкою, прав та обов'язків власників землі та землекористувачів, встановлення правового режиму різних категорій земель тощо. Однак, при цьому функції і компетенція органів державної влади і місцевого самоврядування, які здійснюють державне регулювання земельних відносин, обмежені нормами земельного законодавства. Крім того, специфіка земельних відносин визначає здійснення специфічних функцій управління, наприклад, таких як державний земельний кадастр, моніторинг земель, землеустрій тощо [141, с.722].

Для зручності аналізу нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель нами було сформовано структуру нормативно-правових актів у сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель у вигляді ієрархії [142], що представлена на малюнку 3.1:



Малюнок 3.1 – Структура нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель

Як видно з малюнка, ієрархію джерел усіх видів права, в тому числі і в галузі охорони земель, очолює, безперечно, Конституція України. Вона, як вже зазначалось, визначає землю національним багатством, що перебуває під захистом держави. Крім того, норми Конституції є висхідними положеннями для прийняття відповідного адміністративного та земельного законодавства, оскільки ст. 92 передбачає, що земельні відносини на території України мають регулюватися виключно законами [42]. Конституція України також визначає основи діяльності і компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування у галузі регулювання земельних відносин. Відповідно до ст.102 Конституції України, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності країни, виконання вимог Конституції України щодо прав і свобод людини і громадянина, у т.ч. їх екологічних прав і свобод. Згідно зі ст.116 Конституції України Кабінет Міністрів вирішує питання державного управління на основі Конституції, законів України, актів Президента України. На нього, зокрема, покладено забезпечення проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [141].

Наступним, після Конституції, рівнем в ієрархії джерел права, що передбачає охорону земель, є Земельний Кодекс України. Цей закон передбачає конкретизацію основних положень Конституції України в сфері земельних відносин. У загальних положеннях Земельного кодексу визначаються завдання і принципи земельного законодавства та коло відносин, які ним регулюються. Кодекс визначає компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин, правове регулювання набуття і реалізації прав на землю, державне управління в галузі використання та охорони земель й інших земельних прав.

В першу чергу варто відзначити, що Земельний Кодекс зазначає, що використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі [38]. Крім того, в Кодексі означено, що визначальними принципами земельного законодавства щодо охорони земель є забезпечення

раціонального використання та охорони земель і пріоритет вимог екологічної безпеки. Отже, охороні земель у Земельному кодексі приділена значна увага. Узагальнені вимоги щодо охорони земель сконцентровано у розділі VI. Ст. 162 Земельного кодексу визначає, що охорона земель – це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, 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 [38]. Тобто, за своєю суттю правова охорона земель є комплексними правовідносинами. При цьому, захист земель від ерозії є одним із завдань охорони земель.

Важливим напрямом державної політики щодо охорони земель є стандартизація і нормування у галузі використання земель, які здійснюються шляхом прийняття нормативів і стандартів. Вони визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, а також щодо допустимого сільськогосподарського освоєння земельного фонду країни. У галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлюються такі нормативи [39]:

- а) оптимального співвідношення земельних угідь;
- б) якісного стану ґрунтів;
- в) гранично допустимого забруднення ґрунтів;
- г) показники деградації земель та ґрунтів.

Земельний кодекс також передбачає, що охорона вже порушених земельних ресурсів здійснюється шляхом рекультивації таких земель, що включає комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель.

Крім того, деградовані і малопродуктивні землі, до яких часто можна віднести ерозійно небезпечні землі, господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним, підлягають консервації, яка становить окремий напрям охорони земель. Консервація земель здійснюється шляхом припинення їх господарського використання на визначений термін та залуження або заліснення. Тут варто відмітити, що консервація земель здійснюється за рішеннями органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на підставі договорів з власниками земельних ділянок.

Як уже зазначалось, важливе значення при реалізації положень охорони земель має контроль за використанням земель землевласниками та землекористувачами. Земельний кодекс передбачає три види контролю: державний, самоврядний та громадський. Найважливішу роль відіграє контроль на державному рівні. Саме Земельний кодекс визначає перелік органів, які мають здійснювати державний контроль за використанням та охороною земель. Суть та значення державного контролю для охорони ерозійно небезпечних земель нами була розглянута у попередньому розділі.

Самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами.

Громадський контроль здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними місцевими органами Держгеокадастру та Держекоінспекції.

Як видно з малюнка 3.1, окрім Земельного кодексу, на даному рівні ієрархії джерел права, що регулюють адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель знаходиться кодекс адміністративного впливу, а саме: Кодекс України про адміністративні правопорушення, який в розрізі охорони ерозійно небезпечних земель, визначає правопорушення земельного законодавства, за які передбачена адміністративна відповідальність.

Нагадаємо, що при дослідженні положень КУпАП про адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства нами було встановлено відсутність прямої норми адміністративної відповідальності за збільшення еродованості ґрунтового покриву земельної ділянки. Крім того, виявлено, що положення про відповідальність за порушення правил землеустрою, яке відбувається внаслідок відхилення від передбачених законом проектів землеустрою є недієвим, оскільки, наразі закон не передбачає обов'язковості розробки жодного проекту впорядкування території, відповідно до якого, теоретично, мали б бути передбачені заходи щодо попередження розвитку ерозійних процесів.

Наступну сходинку ієрархії джерел земельного права посідають закони України. До основних законів, що містять (або повинні містити) норми безпосереднього впливу на використання та охорону ерозійно небезпечних земель можна віднести:

- Закон України № 1264-XII від 25.06.1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища»;
- Закон України № 962-IV від 19.06.2003 року «Про охорону земель»;
- Закон України № 963-IV від 19.06.2003 року «Про державний контроль за використанням та охороною земель»;
- Закон України № 858-IV від 22.05.2003 року «Про землеустрій»;

Норми опосередкованого впливу щодо охорони ерозійно небезпечних земель містять Закони України від 17.03.2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади», № 794-VII від 27 лютого 2014 року «Про Кабінет Міністрів України», № 586-XIV від 9 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації», № 280/97-ВР від 21.05.1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні», №157-VIII від 5.02.2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад», № 877-V від 05.04.2007 року «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Закон України № 1264-XII від 25.06.1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає землю, як складову частину

природних ресурсів, що потребують дбайливого ставлення та охорони. Деталізація процесуального порядку здійснення охорони ерозійно небезпечних земель в законі відсутня. Загалом закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», на нашу думку, носить узагальнений характер.

Більш детальним є Закон України № 962-IV від 19.06.2003 року «Про охорону земель». Тут детально прописані повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, визначено здійснення контролю за використанням та охороною земель. Проте найбільший інтерес для нас представляє система заходів в галузі охорони земель. Відповідно до розділу 4 зазначеного закону система заходів у галузі охорони земель включає [39]:

- державну комплексну систему спостережень;
- розробку загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель;
- творення екологічної мережі;
- здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель;
- економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів;
- стандартизацію і нормування.

Державна комплексна система спостережень включає топографо-геодезичні, картографічні, ґрунтові, агрохімічні, радіологічні та інші обстеження і розвідування стану земель і ґрунтів, їх моніторинг [39]. Ми вважаємо, що це дуже важлива складова охорони земель, адже за даними моніторингу можна судити про розвиток деградаційних процесів, зокрема і ерозії ґрунту. Проте, варто передбачити застосування таких заходів на землях усіх форм власності. В тому числі і на невеликих приватних ділянках. Крім того, варто відзначити, що землі України потребують оновлення ґрунтових обстежень із застосуванням новітніх технологій, адже останні такі обстеження проводились близько 20 років назад і їх дані носять вже сумнівний характер. До

того ж, важливість таких обстежень підкреслює той факт, що вони є основою для накладання даних інших обстежень.

Розробка загальнодержавної та регіональних програм використання та охорони земель здійснюється на певний період часу. Загалом дані програми включають загальні заходи щодо попередження розвитку деградаційних процесів. Проте слід відмітити, що землевласники та землекористувачі рідко бувають ознайомлені з такими програмами, та ще рідше беруть участь в їх реалізації.

Закон також передбачає розробку схем землеустрою, техніко-економічних обґрунтувань та робочих проектів землеустрою як для адміністративно-територіальних утворень, так і для окремих землевласників і землекористувачів. Крім того, власники землі та землекористувачі повинні забезпечувати виконання заходів з охорони земель та обмежень у використанні земель, що передбачені вище зазначеною документацією. Так, відповідно до даного закону власники і землекористувачі, в тому числі орендарі, земельних ділянок при здійсненні господарської діяльності зобов'язані забезпечувати захист земель від ерозії. Проте, ні даний закон, ні інші нормативні акти не передбачають обов'язковості розробки таких проектів, а Кодекс України про адміністративні правопорушення, як уже зазначалося, не передбачає відповідальності за вчинення таких дій. Тому виникає ситуація, при якій важливі норми закону носять декларативний характер та ігноруються землекористувачами.

Районування земель за різними ознаками, в тому числі і з врахуванням їх ерозійної небезпеки, що передбачене законом України № 962-IV від 19.06.2003 року «Про охорону земель» носить, здебільшого, узагальнений характер, оскільки таке районування проведене лише в загальному для території України, в той час як локально території, що потребують обмеження антропогенного впливу не виділяються.

Стаття закону щодо економічного стимулювання впровадження заходів щодо охорони земель і підвищення родючості ґрунтів взагалі не має реалізації

через бюрократичні моменти та відсутність механізму її реалізації, що має бути передбачений підзаконним актом.

Окремий розділ закону присвячено нормуванню та стандартизації. Це дуже важливе, з огляду на захист ерозійно небезпечних земель питання, оскільки, на нашу думку, саме стандарти мають визначати значення оптимальних та критичних рівнів використання земель. В галузі охорони ерозійно небезпечних ґрунтів законом встановлено нормативи якісного стану ґрунтів, оптимального співвідношення земельних угідь та показників деградації земель і ґрунтів. На перший погляд дані нормативи мали б чітко визначати чи є ґрунт і земельна ділянка, що ним покрита деградованим (в нашому випадку еродованим чи ерозійно небезпечним), проте, знову ж таки повертаємось до того, що систематичні дослідження якісного стану ґрунту не проводяться, нормативи щодо оптимального складу земельних угідь при веденні сільськогосподарського виробництва не враховуються, оскільки, вони, здебільшого, не відповідають вузькому напрямку виробництва, а, як відомо, спеціалізація сільськогосподарських виробників в Україні, здебільшого є вузькою. І переведення частини еродованої ріллі в сіножаті при, наприклад, зерновій спеціалізації господарства, є економічно не вигідним.

Закон, охороняючи землю, закріплює у правових нормах певні вимоги, які необхідно враховувати всім землевласникам і землекористувачам, що здійснюють заходи виробничо-господарського, економічного або наукового характеру. Передусім це проявляється у визначенні їх обов'язків щодо землі [143]. Вимоги до землевласників та землекористувачів у законі України № 1264-ХІІ від 25.06.1991 року «Про охорону земель» прописані в VI розділі. Заходи щодо охорони земель від ерозійних процесів прописані окремою статтею. Основною віхою даної статті є те, що використання ерозійно небезпечних земель можливе лише за умови вжиття заходів щодо їх протиерозійного захисту [39]. Знову ж таки цей пункт викликає сумнів щодо його реалізації в діяльності дрібних землекористувачів, оскільки на їх невеликих за площею земельних ділянках не завжди фізично можлива

протиерозійна організація території та використання протиерозійної агротехніки тощо. Крім того, в більшості відсутні агрохімічні паспорти на земельні ділянки, що унеможлиблює моніторинг їх стану. Тут також варто зазначити, що часто діяльність одних землекористувачів впливає на стан суміжних земельних ділянок інших власників. Законодавець і тут передбачив зобов'язання, що убезпечує суміжників: «Власники земельних ділянок та землекористувачі, у тому числі орендарі, зобов'язані здійснювати ґрунтоохоронні заходи з метою запобігання погіршенню їх якісного стану та якісного стану суміжних земельних ділянок і довкілля в цілому» [39], проте довести вплив однієї правовласності на іншу практично нереально.

Уваги заслуговує також визначення законом джерел фінансування заходів щодо охорони земель. Важливо відзначити, що фінансування таких заходів на землях приватної власності має здійснюватися за кошти самих власників чи тимчасових землекористувачів (орендарів). Відомо, що переважна більшість сільськогосподарських виробників утворена на засадах орендних відносин. При цьому термін укладення таких договорів становить, переважно 5-7 років. Частина з них продовжується, частина припиняється. Така ситуація не сприяє мотивації орендарів вживати заходів щодо охорони земель, витрачаючи при цьому кошти. Ставлення орендарів до орендованих земель, здебільшого, є споживацьким. При цьому спостерігається, що на орендованих полях з року в рік вирощуються одні і ті ж культури, які приносять економічний дохід користувачам, але виснажують, а то й руйнують землю. Хоча закон України від 6.10.1998 р. № 161-XIV «Про оренду землі» містить норму, відповідно до якої орендар зобов'язаний повернути орендовану земельну ділянку в такому стані, в якому вона була отримана в оренду [144].

Одним із основних нормативних актів в сфері землеустрою загалом є Закон України № 858-IV від 22.05.2003 року «Про землеустрій». Цей закон, в основному, присвячений визначенню видів робіт із землеустрою та переліку документації, що при цьому розробляється, а також підстав для їх виконання. Заходи щодо охорони ерозійно небезпечних земель є складовою частиною

робіт із землеустрою і передбачаються відповідною документацією. Варто знову підкреслити, що ініціатива розробки документації із землеустрою, а також її фінансування, відповідно до даного закону, належить землевласникам та землекористувачам: «Проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, розробляються за заявою землевласників або землекористувачів з метою організації сільськогосподарського виробництва і впорядкування сільськогосподарських угідь у межах землеволодінь та землекористувань для ефективного ведення сільськогосподарського виробництва, раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і покращання природних ландшафтів. Роботи із землеустрою можуть фінансуватися відповідно до укладених договорів за рахунок коштів громадян, юридичних осіб та інших джерел, не заборонених законом» [114, ст. 52]. Крім того, зазначені проекти мають певний термін окупності затрат, який, подекуди, може перевищувати термін оренди земельних ділянок. Тому фінансові витрати, пов'язані з охороною земель, особливо на початку діяльності, більшість сільгоспвиробників вважають недоцільними.

Крім того, стосовно охорони ерозійно небезпечних земель даний закон передбачає обов'язкове виявлення порушених земель і земель, що зазнають впливу негативних процесів, в тому числі і ерозійних, та проведення заходів щодо їх відновлення чи консервації [114, ст.20]. Проте, здійснення такого наряду діяльності можливе лише за умови, що дані дії передбачені затвердженою в установленому порядку документацією із землеустрою, наприклад, схемою землеустрою або масштабною інвентаризацією земель тощо.

Згаданим законом також передбачено надання консалтингових послуг з питань землеустрою, які на платній основі передбачають надання інформації землекористувачам та землевласникам про результати досліджень щодо використання та охорони земель, запровадження і здійснення природоохоронних заходів тощо, а також консультування власників землі та

землекористувачів щодо раціонального використання та охорони земель і надання сільськогосподарським товаровиробникам і громадянам практичної допомоги щодо складання бізнес-планів [114 ст. 41]. Проте, варто зазначити, що про наявність таких послуг інформація практично не поширюється і переважна більшість землевласників та землекористувачів нею не володіють.

Перераховані вище законодавчі акти носять регулюючий характер. З метою дослідження дієвості норм цих законів, виявлення їх порушень та відновлення порушених пунктів, законодавцем передбачено виконання державного контролю за дотриманням законодавства про охорону та використання земель. Сутність та процесуальний порядок державного контролю за використанням та охороною земель розкриває Закон України № 963-IV від 19.06.2003 року «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Метою прийняття даного закону є забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорона довкілля, а основними завданнями: забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель, а також запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення [35]. Найважливішим принципом, при цьому є пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами. Важливо також зазначити, що об'єктом державного контролю за використанням та охороною земель, в тому числі і ерозійно небезпечних, зазначеним законом визначено всі землі на території України.

Закони опосередкованого впливу щодо використання та охорони земель («Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності») регламентують діяльність суб'єктів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Їх положення, що стосуються даного питання

проаналізовані нами у попередньому розділі. Проведений аналіз показав, що з огляду на адміністративно-територіальну реформу, що наразі відбувається в Україні, повноваження територіальних громад, які є новими утвореннями на території нашої країни і мали б перебирати на себе більшу частину управління земельними ресурсами, що їм належать територіально, значно обмежені законами. Тобто ні адміністративним, ні земельним законодавством не прописано чітких компетенцій даного органу. Крім того, повноваження територіальних громад щодо розпорядження землями, обмежені межами населених пунктів, що значно ускладнює локальний процес адміністративно-правового захисту земель, в тому числі і ерозійно небезпечних, оскільки більшість земель сільськогосподарського призначення із включеннями ерозійно небезпечних земель якраз знаходяться за межами населених пунктів. Тому перегляд повноважень і розробка нормативного забезпечення діяльності територіальних громад є надзвичайно актуальним завданням сьогодення.

На реалізацію розглянутих вище законів України розроблено низку підзаконних актів. В галузі охорони земель до таких актів відносяться:

- Розпорядження Кабінету Міністрів України № 271 від 30 березня 2016 року «Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням»;
- Постанова Кабінету Міністрів України № 681 від 26 травня 2004 року «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування земель»;
- Постанова Кабінету Міністрів України № 164 від 11 лютого 2010 року «Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівоzmінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах»;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України № 616-р від 31.05.2017 року «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища»;

- Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 536 від 11.10.2011 «Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки»;

- Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 51 від 26.02.2004 «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення»;

- Указ Президента України №1118/95 від 2.12.1995 «Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення».

Особливої уваги заслуговує Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, що розроблений з метою реалізації Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням (схвалена Розпорядженням кабінету Міністрів України №1024-р від 22.10.2014 року), яка, в свою чергу, була розроблена на забезпечення виконання Україною, як стороною Конвенції ООН про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи або опустелювання [145]. Названий план, як бачимо, приймався в 2016 році і розрахований на період до 2020 року.

В розрізі Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням з огляду на адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель основний інтерес становлять наступні положення:

- розроблення проекту Закону України «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості»;

- розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про нормативи якісного стану ґрунтів»;

- розроблення проекту Концепції реформування державної системи моніторингу навколишнього природного середовища;

- упорядкування орних земель шляхом виведення з їх складу схилів, земель водоохоронних зон, ерозійно небезпечних та інших не придатних для розорювання угідь;

- проведення ґрунтово-агрохімічного обстеження та агрохімічної паспортизації земельних ділянок сільськогосподарського призначення;

- проведення суцільних ґрунтових обстежень земель України;
- здійснення природно-сільськогосподарського, протиерозійного, еколого-економічного та інших видів районування (зонування) земель з урахуванням наслідків змін клімату;
- вивчення питання щодо визначення шляхів досягнення в Україні нейтрального рівня деградації земель відповідно до § 206 підсумкового документа конференції ООН зі сталого розвитку “Ріо+20” “Майбутнє, якого ми прагнемо” та цілі № 15 сталого розвитку, визначеної документом “Перетворення нашого світу: Порядок денний сталого розвитку на період до 2030 року”, затвердженим резолюцією № 70/1 Генеральної асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року;
- розроблення та впровадження сучасних екологічно безпечних, ландшафтно-адаптивних, ґрунтозахисних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій щодо збалансованого використання, охорони і відновлення земель та ґрунтів, запобігання їх деградації;
- забезпечення належного функціонування і вдосконалення системи моніторингу земель та ґрунтів;
- розміщення в засобах масової інформації матеріалів з питань охорони і раціонального використання земельних та інших природних ресурсів, боротьби з деградацією земель, опустелюванням та пом’якшенням наслідків посух;
- проведення конференцій, семінарів, засідань за круглим столом щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням;
- підготовка навчальних, науково-популярних та наукових видань з питань охорони та невиснажливого використання земель і ґрунтів, боротьби з їх деградацією та опустелюванням.

Усі перераховані положення, на нашу думку чітко вписуються у концепцію адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, проте, враховуючи сучасні загальні тенденції розвитку законодавства у сфері землеустрою (декларативність законів, відсутність підзаконних актів тощо) їх реалізація викликає сумнів. Результати реалізації зазначених заходів станом на

2019 рік можна побачити, проаналізувавши звіти відповідальних за втілення плану органів, адже зазначеним вище розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 року № 271 – р «Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням», передбачено, що органи відповідальні за виконання розглянутого Національного плану повинні подавати щороку до 31 березня Міністерству екології та природних ресурсів інформацію про хід його виконання [145]. Такі звіти розміщено на сайті зазначеного міністерства в розрізі областей України наразі станом на березень 2017 року. Варто зазначити, що, наприклад, звіт про виконання Національного плану в Рівненській області містить інформацію, переважно, про проведення різного роду нарад, конференцій, навчальних проектів. Натомість, інформація про такі важливі кроки попередження розвитку деградаційних процесів, як ґрунтові обстеження, агрохімічна паспортизація земель, виведення ерозійно небезпечної ріллі із сільськогосподарського використання, відсутня, а отже, можемо зробити висновок, що вони не виконувалися. Логічно припустити, що за рік, який залишився до кінця дії плану значних змін відбутися не може.

Що стосується таких важливих елементів Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, як прийняття проектів нормативних актів, то тут ситуація дещо краща. Зокрема:

1) Проект Закону України «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості» є розробленим і зареєстрованим ще 05.02.2015 року під № 151-VIII, проте, варто зазначити що, оскільки він розроблявся до прийняття Національного плану, то його положення не відповідають вимогам актів, спрямованих на реалізацію цього плану (невідповідність переліку та повноважень органів державного контролю за використанням та охороною земель). Крім того, розгляд зазначеного законопроекту Комітетом Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин завершився висновком про недоцільність прийняття даного закону, натомість підкреслено потребу вдосконалення існуючого законодавства про охорону земель.

2) Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про нормативи якісного стану ґрунтів» був розроблений вже на реалізацію Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням. Даним проектом сформовано перелік нормативних показників, які характеризують якість ґрунтового покриву, а також визначено Національні та міждержавні нормативні документи, які є основою їх визначення (в основному такими документами є Державні стандарти ДСТУ).

3) Розроблений також і проект Концепції реформування державної системи моніторингу навколишнього природного середовища. По відношенню до охорони ерозійно небезпечних земель даний проект передбачає здійснення моніторингу негативних процесів, пов'язаних із зміною родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення.

4) Крім того, Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища (розпорядження № 616-р від 31.05.2017 року), основними позитивними моментами якої є:

- визнання сучасної системи організації нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства недосконалою;
- визначення потреби удосконалення порядку проведення державного моніторингу стану навколишнього природного середовища;
- спрощення системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів шляхом утворення Державної природоохоронної служби та ліквідації Держекоінспекції.

Тут варто зазначити, що перераховані кроки, на даний час, вже мали бути здійсненими, але відповідних змін до основного законодавства так і не було проведено.

Наступним розглянемо Порядок здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування земель. З огляду на адміністративно-правовий захист земель

даний порядок передбачає нанесення на відповідні карти (схеми) якісного стану ґрунтового покриву та наявність деградованих ґрунтів, а також відображає стійкість і ступінь перетворення природного середовища внаслідок антропогенного впливу (наприклад, розвитку ерозійних процесів), еродованість ґрунтового покриву, інтенсивність ерозійних процесів, їх динаміку, передумови розвитку та прогнозування розвитку.

Реалізація положень даного Порядку ускладнюється застарілістю матеріалів ґрунтових обстежень та відсутністю фінансування.

Постанова Кабінету Міністрів України № 164 від 11 лютого 2010 року «Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівоzmінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах» передбачає відсотковий вміст посівів основних сільськогосподарських культур залежно від природно-сільськогосподарського регіону [146]. Прояв ерозійних процесів при цьому прямо не враховується, а тому даний підзаконний акт впливає на захист ерозійно небезпечних ґрунтів опосередковано.

Як неодноразово зазначалось нами раніше, основою визначення змін у стані земель, в тому числі і встановлення розвитку ерозійних процесів, є дані моніторингу земель, основною складовою якого є моніторинг ґрунтового покриву. Наразі нормативне регулювання моніторингу ґрунтів здійснюється відповідно до Положення до моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, що затверджене Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України № 51 від 26.02.2004 року. відповідно до даного положення при проведенні моніторингу ґрунтів, серед інших складових визначається розвиток ерозійних процесів та якісний стан ґрунтового покриву, на який ерозія має безпосередній вплив. Варто зазначити, що застосування даного положення на практиці також викликає сумнів. Перегляд названого положення на офіційному сайті Верховної Ради України справляє враження, що про такий нормативний акт усі забули, оскільки до нього, за весь час існування не внесено жодної правки, навіть назви організаційних структур, що є суб'єктами системи моніторингу залишилися

станом на 2004 рік (наприклад, Держкомзем України, Центрдержродючість тощо) [147].

Одним із шляхів здійснення моніторингу ґрунтів є агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення. Порядок ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки затверджений наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України № 536 від 11.10.2011 року. Названий підзаконний акт заслуговує окремої уваги. Це єдиний нормативний акт в Україні, який зобов'язує землевласників та землекористувачів виготовляти агрохімічні паспорти земельних ділянок при отриманні їх у власність чи користування: «Наявність агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки є обов'язковою при передачі земельних ділянок у власність, користування, наданні дозволу на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельної ділянки, консервації та рекультивації земель і в інших випадках, передбачених законодавством» [148]. Проте зрозуміло, що дія норми підзаконного акту викликає сумнів, якщо дане положення не передбачене основними нормативними актами. Варто зазначити, що проведення суцільної агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення передбачене ще в 1995 році указом Президента України №1118/95 від 2.12.1995 «Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення». Метою прийняття такого указу було здійснення державного контролю за зміною показників родючості, за забрудненням ґрунтів, за раціональним використанням земель сільськогосподарського призначення. Але, станом на 2018 рік суцільна агрохімічна паспортизація так і не була проведена і знову закладена до Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням.

Як бачимо, реалізація значної частини основних норм законів щодо охорони земель, а особливо ерозійно небезпечних в Україні, є наразі ускладненою або й нереальною, оскільки ці норми носять декларативний характер, і, здебільшого, не мають практичної схеми їх реалізації. Крім того,

ряд важливих підзаконних актів, які могли б посилити адміністративно-правове регулювання захисту ерозійно небезпечних земель, і прийняття яких декларується розглянутими законами знаходиться на стадії проектів. Зокрема до таких відносяться:

- Проект Постанови Кабінету Міністрів України Про нормативи якісного стану ґрунтів;
- Проект Постанови Кабінету Міністрів України про затвердження Порядку економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів;
- Про затвердження нормативів оптимального співвідношення земельних угідь.

Відсутні також і нормативи показників деградації земель.

Проведений нами аналіз нормативного забезпечення використання та охорони земель дозволяє виділити основні проблеми в сфері адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель:

- 1) декларативність основних положень нормативних актів;
- 2) відсутність підзаконних актів, що направлені на практичну реалізацію положень основних законів;
- 3) нечіткість, неоднозначність, суперечливість деяких норм законодавчих актів;
- 4) відсутність публічного ознайомлення пересічних землевласників та землекористувачів з нормами законодавства;
- 5) низький рівень нормативного врегулювання діяльності новостворених об'єднаних територіальних громад, як органу місцевого самоврядування;
- 6) відсутність в основних законодавчих актів обов'язкової норми щодо розробки проектів землеустрою із раціонального використання та охорони земель та агрохімічного паспорта земельної ділянки;
- 7) недостатньо чітке визначення правопорушень в сфері охорони земель, в тому числі ерозійно небезпечних, за які передбачена адміністративна відповідальність;

8) дублювання повноважень контролюючих органів в сфері Державного контролю за використанням та охороною земель.

Таким чином, на перший погляд чинне законодавство теоретично забезпечує правове регулювання в сфері охорони земель, однак значна частина його норм, особливо тих, що стосуються охорони ерозійно небезпечних земель, потребує істотного вдосконалення, як і система їх адміністративно-правового захисту загалом, про що ми говоритимемо в наступному пункті дисертаційного дослідження.

3.2 Удосконалення адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель

З огляду на сучасний стан використання земель, питання охорони земель, оптимізації використання і відновлення земельних ресурсів повинні бути піднесені до рівня державних пріоритетів у соціально-економічному розвитку України, найважливіших напрямів державної політики в галузі економіки та охорони навколишнього природного середовища, оскільки проблема охорони земель усе більше переростає в проблему національної безпеки країни. Припинення деградації і нераціонального використання земель не тільки відкриє значні резерви збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, поліпшення соціального стану громадян, а й забезпечить суттєве оздоровлення екологічних умов життя [149].

Важливим етапом вдосконалення системи використання та охорони земель є створення для неї досконалої та стабільної правової бази. Як цілком слушно вважає Д. В. Бусуйок, ефективність адміністративно-правового регулювання використання та охорони земель залежить від того, на скільки стандарти та нормативи у галузі охорони земель являють собою цілісну систему [150]. Комплексне правове забезпечення раціонального використання та охорони земель неможливе без удосконалення чинного земельного законодавства України.

Загалом алгоритм удосконалення механізму адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель може виглядати наступним чином:

1. Внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів в галузі використання та охорони земель з метою зобов'язання землевласників та землекористувачів дотримання нормативів в галузі охорони земель та підвищення рівня відповідальності за їх порушення.

2. Прийняття низки законів щодо створення державної бази даних про стан земельних ресурсів і їх захисту; про врегулювання діяльності сільськогосподарських виробників.

3. Розроблення підзаконних актів, що передбачені основними законами України з метою практичної реалізації їх положень:

4. Затвердження нормативів щодо якісного стану ґрунтів.

5. Удосконалення понятійного апарату земельного права та законодавства.

6. Вдосконалення системи органів державної влади та місцевого самоврядування з метою поглиблення функцій управління та контролю за використанням та охороною ерозійно небезпечних земель.

7. Розробка системи заходів щодо покращення стану юридичної обізнаності землевласників та землекористувачів щодо використання та охорони земель.

У контексті руху правового розвитку нашої держави до світових стандартів для України може бути корисним достатньо тривалий у часі досвід США та Європейського союзу, де відповідні законодавчі акти в цій сфері діють уже не одне десятиліття [151]. У країнах Європейського Союзу, наприклад, усвідомили, що не може бути сприятливого навколишнього природного середовища і стійкого землекористування без добре організованого моніторингу ґрунтів. Крім того, як відомо, Україна знаходиться на шляху до вступу в Євросоюз, і одним із завдань нашої країни на сьогодні є адаптація законодавства нашої країни, в тому числі і земельного, до законодавства ЄС. Аналіз нормативно-правового забезпечення охорони земель в розвинених європейських країнах неодноразово ставав метою наукових досліджень українських вчених. Так, за свідченням А.М. Мірошниченка, регулювання

земельних відносин в ЄС розглядається, здебільшого, в контексті охорони ґрунтів від забруднення та ерозії [152, с. 594]. Ю.С. Шемшученко також свідчить про те, що захист ґрунтів від ерозії в Європейському союзі посідає чільне місце в системі правового захисту земель. При цьому важливе значення приділяється моніторингу ґрунтів та фінансовій підтримці розвитку сільського господарства.

З метою удосконалення чинної нормативної бази, що визначає законодавчу основу адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, нами було систематизовано основні виявлені проблемні моменти нормативних актів та запропоновано можливі варіанти їх вирішення (таблиця 3.1).

Таблиця 3.1 – Системна оцінка проблемних моментів нормативних актів України щодо регулювання адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель

Нормативний акт	Проблема	Шлях вирішення
Конституція України	- відсутність положення про визнання ОТГ адміністративним утворенням України	- внесення відповідної правки (дасть можливість розширити повноваження щодо управління землями)
Земельний кодекс України	- відсутнє визначення повноважень об'єднаних територіальних громад; - обмеження повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями, межами населених пунктів;	- визначити повноваження ОТГ в галузі земельних відносин шляхом доповнення Глави 2 статтею 12 ¹ «Повноваження об'єднаних територіальних громад у галузі земельних відносин»; - внести зміни до статті 83 ч.2 п.а): слова «в межах населених пунктів» замінити «в

	- відсутня обов'язковість розробки проектів землеустрою щодо раціонального використання та охорони земель;	межах територіальних громад»; - доповнити главу 19 статтею 118¹ «Обов'язковість розробки документів із землеустрою щодо охорони земель»
Кодекс України про адміністративні правопорушення	- відсутність прямої норми адміністративної відповідальності за збільшення еродованості ґрунтового покриву земельної ділянки; - положення про відповідальність за порушення правил землеустрою, яке відбувається внаслідок відхилення від передбачених законом проектів землеустрою є недієвим; - відсутність норм відповідальності за порушення прав орендодавців сільськогосподарських земель.	- частину 1 статті 52 доповнити словами «призведення до розвитку ерозійних процесів»; - частину 1 статті 53 доповнити словами «невиконання заходів по боротьбі з ерозійними процесами»; - статтю 55 доповнити частинами 5 та 6, що передбачатимуть відповідальність за використання земель без агрохімічного паспорта; - доповнення КУпАП статтею 53-7 «Порушення прав і законних інтересів власників земельних ділянок, які здають їх у оренду для сільськогосподарського виробництва» (автор правки В.Г. Пітателев [23, с.139])
Закон України № 962-IV від 19.06.2003 року «Про охорону земель»	- відсутність підзаконних актів, що направлені на практичну реалізацію положень закону;	- затвердження нормативів якісного стану ґрунтів; - розробка та затвердження порядку економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення

		родючості ґрунтів; - розробка і затвердження нормативів щодо показників деградації земель
Закон України № 963-IV від 19.06.2003 року «Про державний контроль за використанням та охороною земель»	- у положеннях про повноваження контролюючих органів містить дублювання окремих повноважень	- створити незалежний контролюючий орган
Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні»	- не прописано чітких компетенцій об'єднаних територіальних громад.	- доповнити главу 1 розділу II статтею про компетенцію ОТГ
Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 536 від 11.10.2011 «Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки»	- низька інформативність агрохімічного паспорта	- внесення доповнень щодо змісту паспорта; - зміна назви на «Агроекологічний паспорт поля (земельної ділянки).

Як видно з таблиці, змін та доповнень, на нашу думку, потребують, в першу чергу основні нормативні акти в сфері земельних відносин. При цьому, при вдосконаленні норм чинних нормативних актів, в першу чергу, слід звернути увагу на методи втілення зобов'язання щодо обов'язковості розробки агрохімічних паспортів на земельні ділянки та Проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівоzmіни та впорядкування угідь. Найбільш дієвим методом в цьому випадку, на нашу думку є прив'язання зазначених вимог до процедури набуття прав на землю [142]. У першу чергу це стосується права власності та права оренди. Для цього ми пропонуємо у Земельному кодексі України главу 19 доповнити статтею 118¹, що буде носити

назву «Обов'язковість розробки документів із землеустрою щодо охорони земель». Основними пунктами даної статті мають стати:

1. При оформленні права власності чи права оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення правонабувачі зобов'язані замовити виготовлення агроекологічного паспорта земельної (земельних) ділянок, у разі його відсутності, у відповідному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, при проведенні моніторингу родючості ґрунтів.

2. При набутті у власність чи користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення сільськогосподарського виробництва правонабувачі зобов'язані замовити виготовлення Проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь у суб'єктів господарювання, що, відповідно до закону, є розробниками проектів землеустрою.

Варто відзначити, що важливим для охорони ерозійно небезпечних земель є зміст агрохімічного паспорта земельної ділянки. Відповідно до Положення про моніторинг ґрунтів, агрохімічний паспорт земельної ділянки - документ, що містить дані щодо агрохімічної характеристики ґрунтів (показники основних властивостей ґрунту) і стану їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами [147]. Тобто цей документ не дає повної якісної характеристики земельної ділянки. На нашу думку агрохімічний паспорт земельної ділянки має бути переглянутим на законодавчому рівні і доповненим. Зокрема, перелік якісних характеристик земельної ділянки в її паспорті слід розширити. Опис доповнень, які ми пропонуємо додати в паспорт земельної ділянки представлено в таблиці 3.2 [153 с.350].

Отже, з врахуванням доповнень, паспорт земельної ділянки буде більш інформативним і може носити назву агроекологічний паспорт земельної ділянки. зазначені зміни необхідно внести до Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки.

Таблиця 3.2 – Доповнення до агрохімічного паспорту земельної ділянки

Показники стану ґрунту	Методи визначення	Рекомендації щодо використання земельної ділянки
5. Розподіл ґрунтового покриву за крутизною схилів:	картограма крутості схилів	
0-30		рілля, всі с/г культури
3-70		рілля, культури суцільного сіву
7-100		сінокіс
10-120		залуження
> 120		заліснення
6. Опис деградаційних процесів, наявних на земельній ділянці	результати польових та лабораторних обстежень	
6.1. Піддаються водній ерозії		
- слабозмиті		рілля, культури суцільного сіву
- середньозмиті		пасовище
- сильнозмиті		сінокіс
6.2. Піддаються вітровій ерозії		
7. Загальні рекомендації щодо використання землі		

Як уже неодноразово зазначалось, дієвим механізмом покращення стану охорони земель є застосування заходів адміністративного впливу за порушення норм земельного законодавства. Проте, було доведено, що чинне законодавство у даній сфері є недосконалим. В першу чергу, нормативи щодо складу земельних правопорушень потребують конкретизації і доповнення. В розрізі цього ми пропонуємо:

1) в статтю 52 «Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель» внести доповнення п.1 для розширення поняття «псування земель. П.1 викласти в такій редакції:

«Псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами,

неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами, *призведення до розвитку ерозійних процесів*, а так само невжиття заходів по боротьбі з бур'янами -»;

2) п.1 статті 53 «Порушення правил використання земель» пропонуємо доповнити словами «невиконання заходів по боротьбі з ерозійними процесами» і викласти в такій редакції:

«Використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, невиконання заходів по боротьбі з ерозійними процесами, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень - »;

3) статтю 55 «Порушення правил землеустрою» доповнити частинами 5 та 6 і викласти їх в такій редакції:

«Використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення без агрохімічного паспорта земельної (земельних) ділянок, – тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.»;

4) доповнити КУпАП ст. 53-7 «Порушення прав і законних інтересів власників земельних ділянок, які здають їх у оренду для сільськогосподарського виробництва» (автор правки В.Г. Пітателєв [23, с.139]).

Дана стаття, на нашу думку, серед іншого має включати пункти:

- Знищення родючого шару ґрунту – ;
- Погіршення якісного стану ґрунту – ;
- Здійснення господарської діяльності, що призвела до розвитку ерозійних процесів - .

Окрім того, варто переглянути розміри адміністративних стягнень та визначити їх конкретні розміри, що унеможливить корупційний вплив при їх застосуванні.

Для посилення заходів юридичної відповідальності у досліджуваній сфері доцільно також передбачити і правопорушення, які пропонує у своїй праці Н.С. Гавриш [154]:

- нецільове використання засобів, передбачених на цілі збереження родючості ґрунтів і їхнього відтворення;
- порушення визначених технологій і режимів використання ґрунтів, порушення технології і режимів зрошення ґрунтів, що призводить до деградації і руйнування ґрунтів;
- недотримання державних стандартів і невиконання у визначеному порядку нормативних правових актів у галузі охорони ґрунтів;
- надання своєчасної повної та достовірної інформації про стан і використання ґрунтів.

Наступним кроком щодо вдосконалення системи адміністративно-правового регулювання ерозійно-небезпечних земель є прийняття нормативно-правових актів спрямованих на створення Загальнодержавної бази даних про земельні ресурси України, та посилення нормативного забезпечення збереження ґрунтового покриву.

Зокрема, вважаємо за необхідне прийняття Закону України «Про суцільну інвентаризацію земель України». В першу чергу, звичайно, це стосується земель сільськогосподарського призначення. Проведення суцільної інвентаризації земель із застосуванням сучасних технологій дасть можливість вирішити ряд проблем нашої держави у сфері земельних відносин, які стосуються не лише захисту ерозійно небезпечних земель:

- формування бази даних про наявні земельні ресурси;
- виявлення вільних земельних ділянок державної та комунальної форм власності;
- виявлення та виправлення помилок Державного земельного кадастру;
- дослідження якісного стану земель, виявлення деградаційних процесів, в тому числі встановлення масштабів розвитку ерозійних процесів;
- інше.

Не менш важливим для охорони земель, а особливо ерозійно небезпечних, на нашу думку є врегулювання ґрунтозахисного законодавства. Аналіз діючих законодавчо-нормативних актів в Україні свідчить про відсутність цілісної системи ґрунтоохоронної політики в сучасній Україні. Оскільки ґрунт є основною складовою поняття «земельна ділянка» і саме він зазнає руйнівного впливу антропогенної діяльності, слід подбати про його правовий захист. Нормативно-правове забезпечення збереження та відтворення ґрунтів незначною мірою втілене лише в окремих нечисленних нормах права. З урахуванням міжнародного та вітчизняного досвіду законодавчого врегулювання правового режиму ґрунтів України фахівцями із ґрунтознавства розроблено проект Закону України «Про ґрунти та їх родючість». Збереження ґрунтів, їхнє відновлення, відтворення та поліпшення в Україні є актуальною науково-правовою проблемою. У проекті Закону констатується, що з метою охорони та відтворення родючості ґрунтів приймаються державні цільові програми, а також нормування, яке складається з національних стандартів, технічних регламентів і вимог до господарської та іншої діяльності, нормативи якості ґрунтів, нормативи допустимих антропогенних навантажень на ґрунти. Пропоновані нормативи повинні забезпечувати збереження та відтворення ґрунтів та їхньої родючості. З огляду на це, проблема ґрунтових обстежень має бути одним із основних завдань державної політики у сфері охорони ґрунтів та їхньої родючості. Тому розробка та затвердження нормативів щодо якісного стану ґрунтів, удосконалення методик ґрунтових обстежень та їх здійснення на сучасному етапі є одним з актуальних завдань науковців та практиків в галузі ґрунтознавства [154].

Не менш важливим за внесення правок в існуючі закони та прийняття нових, є розробка та затвердження підзаконних актів, які б дозволяли практично реалізовувати норми законів. До таких актів наразі відносяться:

- затвердження нормативів якісного стану ґрунтів;
- розробка та затвердження порядку економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів;

- розробка і затвердження нормативів щодо показників деградації земель.

Варто підкреслити, що механізм економічного стимулювання заходів щодо захисту земель повинен передбачати прозорі схеми його реалізації. При розробці такого механізму, на нашу думку, важливим було б врахування орієнтовного терміну окупності затрат від розробки проектів землеустрою та впровадження охоронних заходів.

На думку значної кількості науковців одним із важливих чинників недостатньої ефективності правових норм у сфері охорони земель є нечіткість, неоднозначність, суперечливість правових понять, зокрема «охорона і використання земель», які застосовуються законодавством у сфері правового регулювання земельних відносин. Тому важливим є питання про удосконалення понятійного апарату земельного права та законодавства. В першу чергу, з огляду на проблему охорони ерозійно небезпечних земель, привертають до себе увагу поняття «використання земель», «охорона земель» та «ерозійно небезпечні землі». Часто в юридичній літературі вживають словосполучення «використання та охорона земель», розуміючи терміни «використання» та «охорона» як синоніми. Однак, як зазначають М. І. Краснов і Г. С. Башмаков, з чим ми цілком погоджуємося, термін «використання» стосується діяльності фізичних і юридичних осіб безпосередньо на землі, а не діяльності державних органів, які надають землю власникам, користувачам, орендарям, а також підприємствам, установам і організаціям. Поняття «використання земель» не охоплює всього змісту у ЗК України, що залишається після відмежування від нього питань охорони земель [155].

Термін «охорона земель» є достатньо влучно визначеним законодавчими актами України. Так, відповідно до ст.162 Земельного Кодексу України, охорона земель - це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного

впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [38]. стаття 1 Закону України № 962-IV від 19.06.2003 року «Про охорону земель» фактично дублює дане визначення, доповнюючи перелік заходів технологічними. Крім того, слід зауважити, що у визначенні Закону не виправлено назву земель «лісового фонду» на «лісогосподарського призначення».

Що стосується поняття «ерозійно небезпечні землі», то у законодавчих актах такого означення немає, тому ми пропонуємо визначити його як «ґрунти, та вкриті ними землі, що знаходяться в умовах потенційно можливого розвитку ерозійних процесів можна вважати ерозійно небезпечними».

З метою поглиблення функцій управління та контролю за використанням та охороною ерозійно небезпечних земель слід подбати також і про вдосконалення системи органів державної влади та місцевого самоврядування. Особливої уваги при цьому, заслуговують органи, що здійснюють контроль за використанням та охороною земель. На нашу думку, існуюче розпорошення повноважень щодо функцій контролю є нераціональним. Тому вбачаємо доцільним створення незалежного контролюючого органу, який би включав у свій штатний розпис фахівців, що наразі здійснюють такі обов'язки у складі різних установ, про що ми детально говорили вище. Саме незалежність такого контролюючого органу і співпраця його фахівців дозволить об'єктивно виявляти порушення в сфері охорони земель і здійснювати каральну функцію.

Ще одним важливим кроком, який покращив би існуючу ситуацію з правовим захистом земель є створення територіальних консультативно-дорадчих органів, які здійснювали б координування діяльності землевласників та землекористувачів.

Мета їхньої роботи полягає в інформуванні землевласників та землекористувачів про законодавчі вимоги щодо використання та охорони сільськогосподарських земель, зміни в них, а також у допомозі щодо перевірки

стану належних їх земель і розробці рекомендацій по раціональному їх використанню. Наразі такі функції частково покладені на територіальні органи Держгеокадастру. Проте їх віддаленість від сільськогосподарської місцевості, а також малообізнаність землекористувачів не сприяє поширенню необхідної інформації.

Зрозуміло, що на створення таких органів необхідні економічні ресурси та час, тому для пришвидшення процесу на початковому етапі реалізації даної програми можна використати інші, більш доступні методи, а саме:

- забезпечення інформування населення про вплив виробничої діяльності на стан довкілля та ґрунтів;
- запровадження обов'язкових громадських слухань законів і підзаконних актів крупними землекористувачами в розрізі територіальних утворень;
- організація виїзних круглих столів, семінарів, конференцій;
- публікація у широко доступних та вживаних землекористувачами друкованих засобах масової інформації. При цьому матеріал має бути юридично грамотним і відповідати законодавству. Тому його створення має бути професійним обов'язком фахівця із земельного права чи землеустрою.
- радіо та телебачення. Розробка програм із виступами фахівців на певну тематику із можливістю інтерактивного зв'язку.
- консультування через інтернет.

Важливим елементом мотивації землевласників раціонально використовувати належні їм земельні ділянки, виготовляти агрохімічні паспорти і іншу необхідну документацію, а також володіти юридичною інформацією щодо їх захисту є розуміння можливості захисту своїх земель від руйнування іншими особами, зокрема орендарями.

Проведений аналіз системи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель в Україні дозволяє стверджувати, що пересічні власники земельних ділянок та землекористувачі, переважно, «відірвані» від системи нормативно-правових актів та провладних кабінетів, де здійснюється управлінський процес захисту земель. Тому, на нашу думку надзвичайно

важливим та актуальним моментом адміністративно-правового регулювання захисту земель, в тому числі і ерозійно небезпечних, є управління ними на місцевому рівні. Особливої актуальності дане питання набуває з огляду на процес адміністративного реформування та децентралізації влади в Україні. Вихідним пунктом даної реформи є усвідомлення, що на місцях краще орієнтуються в локальних проблемах і ефективніше можуть використати кошти на їх вирішення [156].

Земля, класично, і у даному випадку також, виконує для територіальних громад роль природного ресурсу, просторового базису, та засобу виробництва. Сміливо можна стверджувати, що земля є основним компонентом існування ОТГ. Тому громади мають визнати, що оцінка стану земельних ресурсів, які їм територіально належать, а також розробка стратегії їх раціонального використання та охорони є першочерговою задачею новостворених ОТГ.

Отже, для реалізації такого важливого завдання, як адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель в розрізі об'єднаної територіальної громади, ми пропонуємо орієнтовну програму (малюнок 3.2). Основні положення розробленої нами програми можуть застосовуватися ОТГ і для реалізації інших завдань, що пов'язані із раціональним використанням та охороною земель.

Алгоритм перших кроків об'єднаної територіальної громади щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель

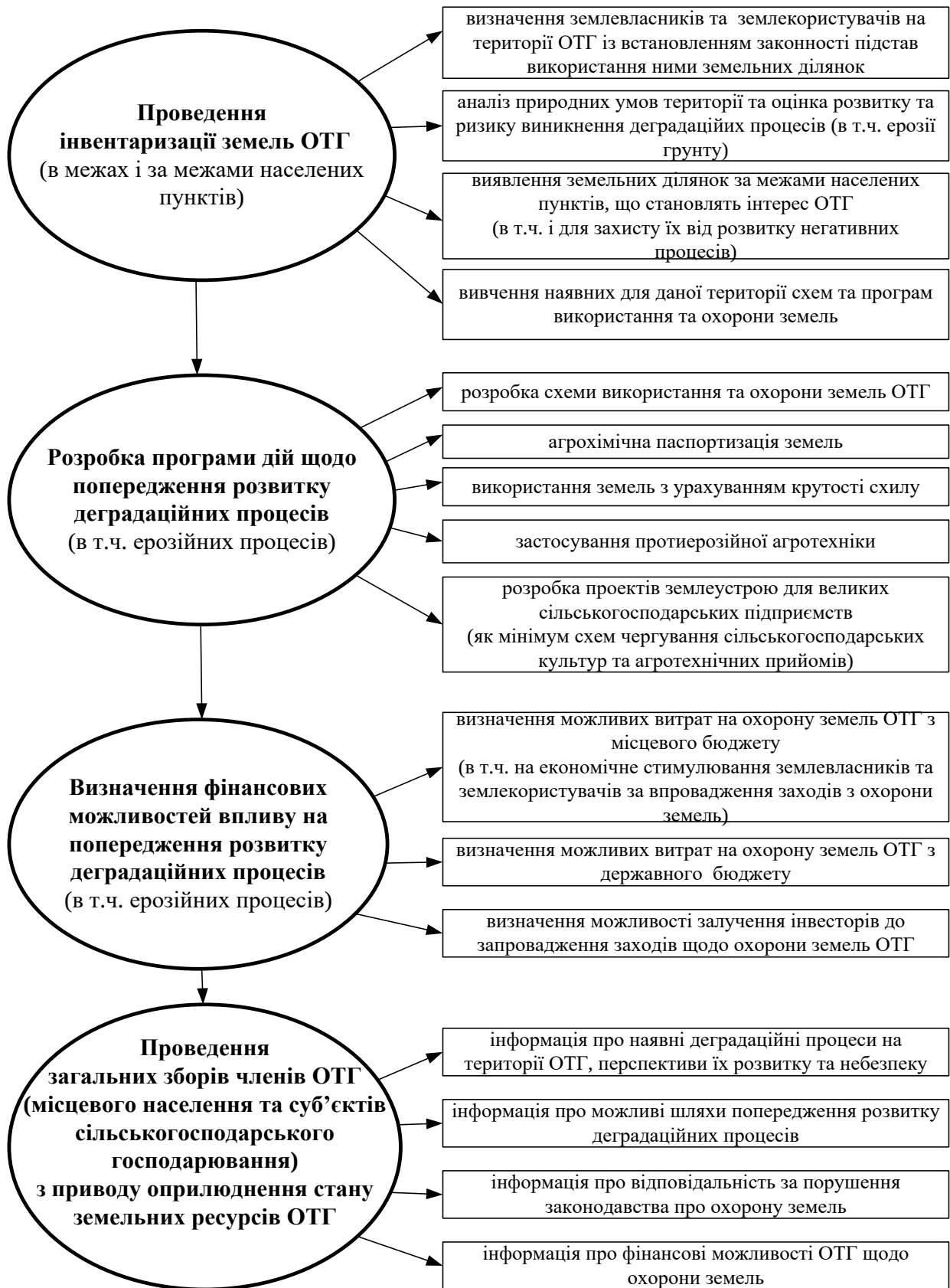


Рисунок 3.2 – Програма адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель ОТГ

Не можна заперечити той факт, що на початку свого існування об'єднана територіальна громада не володіє повною сукупністю інформації про свої земельні ресурси. Її збір з різних інстанцій може зайняти значну кількість часу і може містити недостовірну інформацію. Натомість, як видно з малюнка, першим кроком представленої програми є проведення інвентаризації земель ОТГ, як в межах, так і за межами населених пунктів. Реалізація даного кроку дозволить:

- визначити структуру та стан земель на території ОТГ;
- оцінити природні умови та стан антропогенного навантаження на земельні ресурси;
- виявити земельні ділянки за межами населених пунктів, які можуть становити інтерес для ОТГ (до такого інтересу можна віднести і публічний інтерес охорони ерозійно небезпечних земель).

У випадку виявлення земельних ділянок державної власності, що становлять інтерес для ОТГ, в тому числі і їх захист від ерозійних процесів, територіальна громада може звернутися до відповідної державної адміністрації чи територіального органу Держгеокадастру, що має повноваження розпорядження землями за межами населених пунктів на території даної ОТГ, з клопотанням про передачу обраної земельної ділянки у комунальну власність територіальної громади.

Для встановлення факту державного впливу на охорону земель ОТГ від деградаційних процесів, в тому числі ерозії ґрунту, важливо виявити та вивчити Схеми землеустрою та Програми використання і охорони земель, розроблені для даної території.

Володіючи інформацією про стан земельних ресурсів, розвиток деградаційних процесів на них та антропогенну діяльність, варто розробити програму дій щодо попередження розвитку негативних процесів. Визначальним елементом даної програми може стати схема землеустрою, яка передбачатиме охорону земель. Важливим аспектом на початковій стадії впровадження охоронних заходів щодо використання земель є реалізація агрохімічної

паспортизації земель сільськогосподарського призначення. Для крупних сільськогосподарських землекористувачів необхідною умовою використання земель на території ОТГ має бути проект землеустрою що забезпечує еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь. Землевласники та землекористувачі незначних за площею земельних ділянок, які є ерозійно небезпечними, повинні, як мінімум, використовувати свої землі з урахуванням крутості схилу та із застосуванням протиерозійної агротехніки.

Цілком зрозумілим є і той факт, що такі заходи, як проведення інвентаризації земель, розробка схем, проектів потребує значних фінансових затрат. Тому наступним кроком реалізації представленої програми є оцінка фінансових можливостей щодо реалізації поставлених завдань. При цьому надзвичайну актуальність має пошук та залучення інвесторів. Варто зазначити, що наявність фінансових проблем в ОТГ на є підставою уникнення проблем щодо охорони земель. В такому випадку варто розділити виконання поставлених завдань на етапи, та виділити найбільш важливі моменти, що потребують невідкладних дій.

Наступним кроком, після оцінки стану земельних ресурсів та розробки програми щодо їх раціонального використання та охорони, є ознайомлення з результатами проведеної роботи місцевого населення та суб'єктів сільськогосподарського господарювання. Важливим інструментом при цьому, на нашу думку, є застосування принципів прозорості та демократичності. Кожен член ОТГ повинен знати стан речей, в тому числі і про розвиток ерозійних процесів на даній території, і про засоби та кошти, які витрачаються на реалізацію охоронних заходів.

Крім того, членів ОТГ слід ознайомити із основними положеннями законодавства щодо раціонального використання та охорони земель, а також із відповідальністю за їх порушення.

Немаловажну роль має також залучення землевласників та землекористувачів до процесу планування раціонального використання та

охорони земель на території ОТГ, адже те, що плекається власними силами завжди ціниться найбільше.

Таким чином пробудження громадянської свідомості землевласників та землекористувачів поряд з підвищенням їх юридичної обізнаності та екологічної грамотності дозволить підняти стан адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель на якісно новий рівень.

Висновки до розділу 3

1. З метою проведення аналізу існуючої сукупності правових норм, що регулюють земельні відносини в Україні щодо захисту ерозійно небезпечних земель, нами було сформовано структуру нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, яка включає: Конституцію України, Земельний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закони України в сфері землеустрою та охорони навколишнього природного середовища, а також в сфері державного управління, постанови Кабінету Міністрів України, розпорядження Кабінету Міністрів України, Укази Президента України, Накази Міністерства аграрної політики України та інші нормативні акти.

2. Проведено оцінку стану правового регулювання відносин у галузі використання, відтворення та охорони ерозійно небезпечних земель та виділено його основні проблеми, зокрема:

- декларативність основних положень нормативних актів та відсутність підзаконних актів, що направлені на практичну реалізацію положень основних законів;
- нечіткість, неоднозначність, суперечливість деяких норм законодавчих актів;
- відсутність публічного ознайомлення пересічних землевласників та землекористувачів з нормами законодавства;

- низький рівень нормативного врегулювання діяльності новостворених об'єднаних територіальних громад, як органу місцевого самоврядування;
- відсутність в основних законодавчих актів обов'язкової норми щодо розробки проектів землеустрою із раціонального використання та охорони земель та агрохімічного паспорта земельної ділянки;
- недостатньо чітке визначення правопорушень в сфері охорони земель, в тому числі ерозійно небезпечних, за які передбачена адміністративна відповідальність;
- дублювання повноважень контролюючих органів в сфері Державного контролю за використанням та охороною земель.

3. Зроблено висновок про те, що значна частина правових норм щодо захисту ерозійно небезпечних земель потребує істотного вдосконалення, як і система їх адміністративно-правового захисту загалом. Нами запропонований алгоритм удосконалення наявної системи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

4. З метою удосконалення чинної нормативної бази, що визначає законодавчу основу адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, нами було систематизовано виявлені проблемні моменти нормативних актів та запропоновано можливі варіанти їх вирішення. Зокрема:

- запропоновано внести зміни до Земельного Кодексу України щодо обов'язкової розробки агроекологічних паспортів при набутті прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, а також Проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь при набутті у власність чи користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення сільськогосподарського виробництва;
- передбачено доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення конкретизацією статей, що містять норми відповідальності за порушення земельного законодавства, щодо використання ерозійно небезпечних земель.

- доповнено зміст агрохімічного паспорта поля (земельної ділянки) та змінено його назву на агроекологічний;
- ініційовано прийняття Закону України «Про суцільну інвентаризацію земель України» з метою вирішення ряду проблем нашої держави у сфері земельних відносин, які стосуються не лише захисту ерозійно небезпечних земель, а також підтримано пропозицію науковців щодо прийняття Закону «Про ґрунти та їх родючість»;
- підкреслено актуальність розробки та затвердження підзаконних нормативних актів, що спрямовані на практичну реалізацію основних норм законів (нормативи якісного стану ґрунті, порядку економічного стимулювання використання та охорони земель, нормативів деградації земель).

5. Визначено роль новостворених об'єднаних територіальних громад щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель та розроблено програму адміністративно- правового захисту ерозійно небезпечних земель ОТГ, яка включає:

- проведення інвентаризації земель;
- розробку програми дій щодо попередження розвитку де градаційних процесів;
- визначення фінансових можливостей впливу на попередження розвитку деградаційних процесів;
- проведення загальних зборів ОТГ з приводу оприлюднення стану земельних ресурсів та погодження стратегії їх використання та охорони.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне обґрунтування механізму адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель і запропоновано вирішення наукового завдання щодо його удосконалення. За результатами проведеного дослідження сформульовано ряд висновків та пропозицій:

1. Встановлено, що ерозійні процеси негативно впливають на стан ґрунтового покриву та призводять до його незворотного руйнування. Ступінь прояву ерозії обумовлюється сукупністю природних та антропогенних факторів, при цьому визначальним фактором є господарська діяльність людини.

Визначено, що ґрунти та вкриті ними землі, що знаходяться в умовах потенційно можливого розвитку ерозійних процесів, можна вважати ерозійно небезпечними.

На підставі аналізу факторів та механізму розвитку ерозійних процесів узагальнено класифікацію ерозійно небезпечних земель у вигляді багатофакторної системи, яка може бути корисною при формуванні відповідної нормативно-правової бази, а також при розробці програми використання ерозійно небезпечних земель сільськогосподарського призначення.

2. Встановлено, що зміст адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель полягає у реалізації державно-владних повноважень щодо охорони ерозійно небезпечних земель органами публічної влади, які являються його суб'єктами. При цьому елементами адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель є конкретні, визначені законодавством дії його суб'єктів: розробка, прийняття та участь у реалізації нормативно-правових актів, програм, нормативів, стандартів, методичних рекомендацій щодо охорони земель, встановлення обмежень у використанні земель, економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель, забезпечення моніторингу та агрохімічної паспортизації земель, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель.

Обґрунтовано, що адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель є необхідною умовою їх охорони.

3. На підставі наукових джерел, Земельного кодексу України та Закону України від 19 червня 2003 року № 962-IV «Про охорону земель» було сформульовано систему загальних принципів адміністративно-правового регулювання раціонального використання та охорони земель загалом та виділено специфічні принципи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, до яких слід віднести:

- науковість;
- нормативно-правове забезпечення;
- державне регулювання;
- нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності;
- проектне забезпечення;
- поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель;
- відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про використання та охорону ерозійно небезпечних земель.

4. Удосконалено існуючу в Україні організаційну структуру органів публічної влади у сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель сільськогосподарського призначення. Запропоновано переглянути організаційну структуру та повноваження суб'єктів публічного управління в частині децентралізації влади, оцінки фактичного стану земель та ведення державного контролю за використанням та охороною земель.

Виявлено наявні проблеми адміністрування земельних відносин в Україні щодо охорони земель, які, передусім, стосуються нормативно-правового забезпечення діяльності органів публічної влади.

5. Розкрито сутність функцій державного адміністрування у сфері правової охорони земель і визначено форми та методи їх реалізації.

Визначено, що основні функції суб'єктів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель (регулююча, контролююча, каральна та стимулююча) реалізуються органами публічної влади в недостатньому обсязі.

Форми адміністративної діяльності щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель визначено як сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою охорони ерозійно небезпечних земель та реалізації публічного інтересу суспільства щодо збереження свого національного багатства – землі. Доведено, що вершину ієрархії форм діяльності органів публічної адміністрації щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель займає видання нормативних актів.

Для доповнення форм адміністративно-правової діяльності застосовуються такі основні методи: заохочення, переконання і примус, які наразі в Україні є слабообґрунтованими з нормативної точки зору.

6. Встановлено, що державний контроль за використанням та охороною земель – це діяльність уповноважених законом органів щодо встановлення відповідності фактичного стану земель законодавчо визначеним нормативам та усунення виявлених порушень і неправомірних дій суб'єктів землекористування в межах повноважень, передбачених законом.

Визначено, що державний контроль є найбільш дієвим інструментом у сфері адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

Проведено аналіз структури органів державного контролю за використанням та охороною земель та виконано порівняльний аналіз їх повноважень. Визначено, що частина повноважень у сфері державного контролю за використанням та охороною земель контролюючими органами дублюються. Запропоновано створення незалежного органу державного контролю за використанням та охороною земель із безпосереднім підпорядкуванням Кабінету Міністрів України.

7. Аналіз видів адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства свідчить про недосконалість інституту адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин.

Основними його недоліками є: неповне врахування вимог земельного законодавства Кодексом України про адміністративні правопорушення, нечіткість складів злочинів у сфері земельних відносин, відповідальність за які передбачені вищевказаним Кодексом, неточний розмір адміністративних стягнень.

Запропоновано алгоритм оптимізації інституту адміністративної відповідальності у сфері порушень земельного законодавства, що передбачає внесення змін та доповнень до земельного та адміністративного законодавства з метою узгодження їх положень, уточнення складів правопорушень у сфері земельних відносин та відповідальності за їх вчинення.

8. Проаналізовано, систематизовано та узагальнено основні положення чинних та проектних нормативно-правових актів щодо регулювання процесу використання та охорони ерозійно небезпечних земель. Визначено їх слабкі сторони та недоліки. Встановлено, що реалізація значної частини основних норм законів щодо охорони земель, а особливо ерозійно небезпечних в Україні, є наразі ускладненою або й нереальною, оскільки ці норми носять декларативний характер, і, здебільшого, не мають практичної схеми їх реалізації.

Виявлено та узагальнено проблеми адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

9. Систематизовано проблеми адміністрування земельних відносин щодо регулювання використання та охорони ерозійно небезпечних земель, головними з яких є декларативність основних положень, нечіткість, неоднозначність, суперечливість деяких норм, відсутність врегулювання окремих важливих моментів.

Розроблено алгоритм удосконалення механізму адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, основою якого є

вдосконалення чинної нормативно-правової бази, яка передбачає внесення ряду доповнень до чинних нормативних актів, а також розробка та прийняття низки підзаконних актів. Окрім цього, алгоритм передбачає вдосконалення системи органів державної влади та місцевого самоврядування з метою поглиблення функцій управління та контролю за використанням та охороною ерозійно небезпечних земель і розробку системи заходів щодо покращення стану юридичної обізнаності землевласників та землекористувачів щодо використання та охорони земель.

Визначено роль новостворених об'єднаних територіальних громад щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Розроблено програму адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель об'єднаних територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сайт міністерства аграрної політики та продовольства України URL: <http://minagro.gov.ua/uk/>.
2. Україна на 8 місці у рейтингу найрозвинутіших аграрних країн. URL: <https://agropolit.com/news/172-ukrayina-na-8-mistsi-u-reytingu-nayrozvinutishih-agrarnih-krayin>.
3. Аграрна країна – бідна країна. URL: <http://agroportal.ua/ua/views/blogs/agrarnaya-strana-bednaya-strana/>.
4. Кривов В.М., Євсюков Т.О. Охорона та використання земель : методичний посібник (доопрацьований та перероблений). Київ, 2012.
5. Міжнародний науковий проект “Глобальна оцінка деградації ґрунтів”. Київ, 1990. 137 с.
6. Волощук М. Деградація ґрунтів – глобальна екологічна проблема. Вісник Львівського університету. Серія географічна. 2017. Випуск 51. С. 63–70.
7. Наукові та прикладні основи захисту ґрунтів від ерозії в Україні: Колективна монографія. Харків: Національний науковий центр “Інститут ґрунтознавства та агрохімії імені О.Н. Соколовського”, 2010. 538 с.
8. Екологічний стан ґрунтів України / Балюк С.А., Медведєв В.В., Мірошніченко М.М., Скрильник Є.В., Тимченко Д.О., Фатєєв А.І., Христенко А.О., Цапко Ю.Л Український географічний журнал. 2012, № 2. С.38-42.
9. Мовчан М.М. Основні напрями вирішення проблем деградації та опустелювання земель в Україні. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2017. № 2. С. 85-90.
10. Класифікація сільськогосподарських земель як наукова передумова їх екологічнобезпечного використання / Добряк Д.С., Канаш О.П., Бамбіндра Д.І., Розумний І.А. Київ : Урожай, 2009. 464 с.
11. Концепція охорони ґрунтів від ерозії в Україні / Балюк С.А., Тимченко Д.О., Гічка М.М., Куценко М.В. Харків: КП “Друкарня № 13”, 2008. URL: <http://www.issar.com.ua/uk/laboratoriya-ohorony-gruntiv-vid-eroziyi>

12. Основні теоретичні положення та проблеми формування системи захисту земель від деградаційних процесів у сучасних агроландшафтах. URL: <http://stud24.ru/agriculture/osnovn-teoretichn-polozhennya-ta-problemi/385687-1271341-page1.html>

13. Джамаль В.А., Шелякін М.М. Захист ґрунтів від ерозії. Київ : Урожай, 1986. 240 с.

14. Швець О.М. Ерозійно небезпечні землі, як об'єкт адміністративно-правового захисту. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2018. Випуск 50. Т. 3. С. 184-189.

15. Світличний О.О., Чорний С.Г. Основи ерозієзнавства: Підручник. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2007. 266 с. URL: https://geoknigi.com/book_view.php?id=1514.

16. Швєбс Г.И. Теоретические основы эрозиоведения. Київ: Вища школа, 1981. 225 с.

17. Мирцхулава Ц.Е. Водная эрозия почв (механизм, прогноз).- Тбилиси: Мецниереба, 2000.- 422 с.

18. Наукові та прикладні основи захисту ґрунтів від ерозії в Україні. Монографія. За ред. С.А. Балюка, Л.Л. Товажнянського. Харків: НТУ «ХП», 2010. 460 с.

19. Заславский М.Н. Эрозиоведение: Учебник для студентов географ.и почв. спец. вузов. Москва, «Высшая школа», 1983. 320 с.

20. Доповідь «Ерозія ґрунтів. Причини і наслідки вітрової і водної ерозії» URL: <https://vseosvita.ua/library/dopovid-erozia-gruntiv-pricini-i-naslidki-vitrovoi-i-vodnoi-erozii-107669.html>

21. Антропогенное загрязнение почвенного покрова. URL: http://allr.genskov.ru/re_%D0%90%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%8F%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0

%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0

22. Конишева О.В. Правове забезпечення запобігання деградації земель сільськогосподарського призначення: автореф. дис. канд. юр. наук: 12.00.06. Харків, 2002. 28 с.

23. Пітателєв В.Г. Адміністративно-правовий захист земель сільськогосподарського призначення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2018. 206 с.

24. Властивості і ознаки еродованості ґрунтів
<http://solomennik.blogspot.com/2011/04/normal-0-21-microsoftinternetexplorer4.html>

25. Експрес-оцінка ерозійно небезпечних ділянок ґрунтового покриття на території України з використанням даних дистанційного зондування Землі з врахуванням кліматичних факторів та рослинності / В. І. Лялько, Л. О. Єлістратова, О. А. Апостолов, А. Я. Ходоровський, В. М. Чехній. Доповіді Національної академії наук України. 2018. № 3. С. 87-94.

26. Новая философская энциклопедия / под ред. В.С. Стёпина. URL: <http://iph.ras.ru/elib/1431.html>.

27. Тикунов В.С. Классификации в географии: ренессанс или увядание? Москва — Смоленск: Изд-во СГУ, 1997. 367 с.

28. Канаш О.П. Сучасне співвідношення екологічних і економічних проблем землекористування. Землевпорядний вісник, 2010. №5. с.27-29.

29. Кіян О. Теоретико-правові засади адміністративно-правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Правовий вплив на неправомірну поведінку: актуальні грані : монографія / за ред. О. В. Козаченка, Є. Л. Стрельцова; МОН України, НУ «ОЮА», Каф.крим. права та ін. крим.-прав. дисциплін Миколаїв. ін-т. права, ПРЦ НАПрНУ, ГО «Всеукр. Асоціація крим. права» . Миколаїв : Іліон, 2016. С. 477-498.

30. Адміністративно-правові відносини. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=1510

31. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
32. Павлов Д. М. Адміністративне право : Загальна частина : Конспект лекцій. Київ : МАУП, 2007. 136 с.
33. Адміністративне право: навч. посібник / укл. Бородін Л.В., Омельченко О.О. Херсон: МІБ, 2002. 134 с.
34. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 584 с.
35. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. Дата оновлення 28.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96315?find=1&text=%E5%EA%EE%ED%E5%EC%B3%F7%ED%E5+%F1%F2%E8%EC%F3%EB%FE%E2%E0%ED%ED%FF#w21>.
36. Остапчук Вікторія. Поняття адміністративного захисту авторського права і суміжних прав. Науково-практичний журнал «Інтелектуальна власність», збірник наукових праць «Правове регулювання економіки». 2003. №4. URL: <http://synergy.ua/ua/edu-program-post/ponyattya-administrativnogo-zaxistu-avtorskogo-prava-i-sumizhnix-prav/>.
37. Адміністративне право України : підручник Галуцько В. В. та ін. Херсон : ХМД. 2013. Т.1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. 393 с.
38. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-ІІ. Дата оновлення 07.02.2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14?find=1&text=%EF%F0%E8%ED%F6%E8%EF#w11>.
39. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. Дата оновлення 18.12.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
40. Галуцько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві. Форум права. 2010. № 4. С. 178-182.

41. Єлістратов А. Адміністративне право: лекції (ред. та упоряд. В. Галунько, С. Діденко). Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2007. 268 с.
42. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 21.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
43. Проблеми адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні / В.І. Курило, О.П. Світличний, Т.С. Кичилук та ін.; за заг. ред. д.ю.н., проф. Курила В.І. та д.ю.н., доцента Світличного О.П. Київ : НУБіП України, 2014. 568 с.
44. Краснова И.О. Экологическое право и управление в США. Москва: Байкальская Академия, 1992. 240 с.
45. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник (пер. з рос.). Харків: Консул, 2001. 656 с.
46. Coughlin K., Keene I. National agricultural lands study: The protection of farmland. – A reference guidebook for state and local governments. – Wash (DC), 1981. P/96
47. Зайчук О.В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. Альманах права.2012. Вип. 3. С. 22-28.
48. Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
49. Молдован В. В., Чулінда Л. І. Правознавство. 2-ге вид. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2010. 184 с. URL: https://pidruchniki.com/14261116/pravo/vstup_pravoznavstvo
50. Сидор В.Д. Поняття і види принципів земельного законодавства України. Вісник Академії адвокатури України. 2011.число 1 (20). С. 64 - 69.
51. Духно Н.А. К вопросу о понятии правовых принципов / Н.А. Духно // Материалы Второй Международной научно-практической конференции: Проблемы экономики и управления на железнодорожном транспорте. — Київ : КУЭТТ, 2007. — Т. 1.

52. Державне управління: підручник: у 2-х т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1.

53. Грищук О. Принципи права: філософсько-правовий вимір. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2015. Випуск 61. ISSN – 0136–8168. С. 16–23.

54. Лившиц Р. З. Теория права : учебник. Москва : БЕК, 1994. 224 с.

55. Алексеев С. С. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов. Москва : Норма, 2005. 496 с.

56. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: Підручник. Київ : Кондор, 2006. 477 с.

57. Колодій А. М. Принципи права України. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

58. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у двох томах: / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ, 2004. Т.1. Загальна частина. 584 с. URL: <https://lawbook.online/administrativnoe-pravo-ukrainyi/printsipi-administrativnogo-prava-52610.html>.

59. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

60. Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н.. Административное право: история развития и основные современные концепции. Москва: Юристъ, 2002. 410 с.

61. Адміністративне право України: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Коросед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С. 2015. – Т. 1. Загальне адміністративне право. 180 с.

62. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упоряд.: Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В.; за заг. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

63. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747- IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-1>.

64. Курс адміністративного права України: підручник / Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І., Коваленко В., та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808с.

65. Принципи адміністративного права. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=1517

66. Земельне право України / Анісімова Г.В., Багай Н.О., Гетьман А.П. та ін. ; за ред.. Шульги М.В. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.

67. Сачовський І.М. Новий земельний кодекс як важливий етап на шляху вдосконалення аграрних відносин в економіці України. Вісник Прикарпатського університету. Економіка. 2007. Вип. 8.

68. Лебеденко О. В. Принципи раціонального використання земельних ресурсів. Економіка АПК. 2010. № 6. С. 10 – 13.

69. В'юн В.Г., Семикін О.М. Закономірності та наукові принципи розвитку раціонального землекористування. Землевпорядний вісник. 2003. №4. С. 4 – 9.

70. Заволічна Т.Р. Управлінський вплив держави на сферу земельних відносин в Україні: веб-сайт журналу Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/336/>

71. Міщук І.В., Швець О.М. Суб'єкти адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель: проблеми та перспективи. Електронне наукове фахове видання Юридичний науковий електронний журнал. Запоріжжя, 2019 №2. С. 150 - 154.

72. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер. 2003. 544 с.

73. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
74. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навчальний посібник. Київ: Знання, 2008. 216 с.
75. Ейдельберг М.М. Суб'єкти адміністративно-правових відносин, які виникають з приводу володіння земельною ділянкою. Форум права. 2010 №2. С. 145 – 150.
76. Мірошніченко А. М.. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин: дис. ... канд. ю. наук : 12.00.06. Київ, Київський національний університет імені Т. Г. Шевченка. 2004. 206 с.
77. Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини: дис. ... канд.. ю. наук : 12.00.06. Київ, Національний аграрний університет. 2005. 193 с.
78. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 656 с.
79. Система органів публічної влади в Україні. Юридичні послуги Online : веб-сайт. URL: http://yuristonline.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/09.php.
80. Лісничий В.В. Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія. метод. та дидактичні матеріали до модуля 1. Харків : УАДУ ХФ. 2001. 36 с.
81. Мінаєва І.М. Складові поняття “публічна влада”. URL: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/4/10.pdf>. 6 с.
82. Земельне право України : підручник / за ред. О.О., Погрібного, І.І Каракаша. Київ: Істина. 2003. 448 с.
83. Земельне право – Земельне право України. URL: <https://lawbook.online/pravo-ukrajini-zemelne/yuridichna-vidpovidalnist-porushennya-60909.html>.
84. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Київ: НДПП,

85. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 року № 1119. Дата оновлення 05.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-%D0%BF>

86. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 року № 32. Дата оновлення 28.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF>

87. Про Місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997р. №280/97-ВР <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

88. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5.02.2015 р. №157-VIII. Дата оновлення 1.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/157-19>.

89. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастр: Постанова Кабінету міністрів України від 14.01.2015 р. №15-2015. Дата оновлення 19.01.2019. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>.

90. Мартин А.Г. Ліквідація державних органів земельних ресурсів як середньострокове завдання децентралізації в Україні. Земельний вісник України. 2018. №9. URL: <http://zemvisnuk.com.ua/news/diskus-ine-pitannya>

91. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України/ Постанова Кабінету міністрів України від 19.04.2017 р. №275-2017-п. Дата оновлення 28.12.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>.

92. Положення Про Державну установу «Інститут охорони ґрунтів» веб-сайт Державної Установи «Інститут охорони ґрунтів». URL: <http://www.iogu.gov.ua/pro-du-derzhgruntohorona/polozhennya/polozhennya-pro-derzhavnu-ustanovu-instytut-ohorony-gruntiv-ukrajiny/>.

93. Кравцова Т.М., Калініченко Г.В. Ще раз про сутність та ознаки функцій державного управління. Право і безпека. 2011. №1 (38). С.25-29.
94. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
95. Кравцова Т.М., Калініченко Г.В. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. Форум права. 2011. №1. С. 522-527.
96. Аграрное право. Шульга М.В. Земельне право України. URL: <http://uristinfo.net/agropravo/110-shulga-zemelne-pravo-ukrayini/2834-glava-14-pravova-ohorona-zemel.html>.
97. Вівчаренко О. Стимулююча функція охорони земель. Журнал «Віче». 2010, № 2. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/1828/>
98. Семчик В. І. Контрольна діяльність органів виконавчої влади як гарантія захисту прав громадян на землю. Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 17 червня 2008 р. К., 2009. С. 34 – 36.
99. Швець В.Д. Система органів державного контролю за додержанням законів. Наше право. 2014. № 9. С.107-111.
100. Богіра М.С. Особливості державного контролю за використанням і охороною земель в умовах приватної власності. Збалансоване природокористування. 2016. № 2. С.80-83.
101. Пахомов В.В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія; за заг. ред. д.ю.н., проф. А. М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.
102. Кичилук Т.С. Державний контроль за використанням та охороною земель: автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 21с.
103. Популярна юридична енциклопедія / Гіжевський В. К., Головченко В. В., Ковальський В. С. та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

104. Меліхова О. Ю. Форми діяльності суб'єктів управлінського впливу у сфері юридичної науки в Україні: Адміністративно-правова характеристика. Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки. 2010. № 4. С. 102–106.

105. Басова Ю.Ю. Адміністративні процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації. Форум права. 2012. № 1. С. 71-76.

106. Румянцева-Козовник А. В. Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини. Європейські перспективи. 2014. № 3. С. 116 -122.

107. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление. Москва: ТК «Велби», изд-во «Проспект». 2004. 560 с.

108. Швець О.М. Основні форми та методи діяльності органів державної влади по захисту ерозійно небезпечних земель. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. №1. Том 3. С. 101-105.

109. Рачинська І. М. Форми та методи адміністративно-правової діяльності громадських організацій. Форум права. 2013. № 1. С. 812-816.

110. Солдатов А. П., В.А. Мельников. Административное право Российской Федерации: учебник. Москва: Феникс, 2006. 347 с.

111. Алексеев С.С. Теория прав. Москва, 1995.

112. Курс адміністративного права України. URL: https://pidruchniki.com/1896080148173/pravo/kurs_administrativnogo_prava_ukrayini.

113. Коломєєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін, і доп. Істина, 2012. 528 с.

114. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. №858-IV. Дата оновлення 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>

115. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 0..12.1984 № 8073-X. Дата оновлення 03.07.2019. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

116. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с. URL: <https://lawbook.online/page/admpravo/ist/ist-9--idz-ax235--nf-15.html>

117. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5.04.2007 р. № 877-V. Дата оновлення : 3.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/877-16>.

118. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ. 2004. 300 с.

119. Тимощук В.П. Контрольна функція держави. Адміністративне право і процес. Науково-практичний журнал, заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка. ISSN: 2227-796X (Print), ISSN: 2617-8354 (Online). URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-6-2013/item/234-kontrolna-funktsiya-derzhavy-tymoshchuk-v-p>.

120. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. відд. "Вежа " Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с. URL: <https://lawdiss.org.ua/books/326.doc.html>

121. Медведев В.В. Мониторинг почв Украины. Концепция, предварительные результаты, задачи. Харків: Антиква. 2002. 428 с.

122. Патика В.П. Тараріко О.Г. Агроекологічний моніторинг та паспортизація сільськогосподарських земель. Київ: Фітосоціоцентр, 2002. — 296 с.

123. Мартин А.Г. Реформування системи моніторингу земель в Україні: Напрями та механізми. Земельний вісник України. 2017. №11. С.22-26. URL: <http://zemvisnuk.com.ua/news/propozits-vchenikh>.

124. Стан родючості ґрунтів України та прогноз його змін за умов сучасного землеробства / В.В. Медведев, С.Ю. Булігін, С.А. Балюк та ін. ; за ред. В.В. Медведєва, М.В. Лісового. Харків : ШТРИХ. 2001. 100 с.

125. Рижук С.М., Лісовий М.В., Бенцаровський Д.М. Методика агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення. Київ : ІН ЮРЕ. 2003. 64 с. ISBN 966-96286-1-X.

126. Родючість ґрунтів: моніторинг та управління / Медведєв В.В., Чесняк Г.Я., Лактіонова Т.М. та ін. ; за ред. В.В. Медведєва. Київ: Урожай. 1992. 248 с.
127. Оверковська Т.К. Моніторинг земель України: правові аспекти. Юридичний вісник. 2015. № 1 (34). С. 125-128.
128. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. Київ : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. 600 с
129. Терещук М. Юридична відповідальність: теоретико-правовий аналіз. Национальный юридический журнал: теория и практика, Martie 2015. С. 18 – 21
130. Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Львів: ЛДУ, 1975. 176 с.
131. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. 668 с.
132. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України : навчальний посібник. Київ, 1995. 78 с.
133. Світличний О.П. Правовий аналіз визначення та застосування земельно-правової відповідальності як спеціального виду юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2010. №4-5. С. 139-145.
134. Корнєєв Ю.В. Земельне право. 2-ге перероб. та доп. Навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 248 с.
135. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка». 2005. 848 с.
136. Олена Літошенко. Особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. Підприємництво, господарство і право. 2018, №1. С. 63 – 67
137. Федорчак І.В. Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія ПРАВО. Випуск 24. Том 3. 2014. . 137-140

138. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення - Петков С.В. URL: <https://westudents.com.ua/knigi/443-naukovo-praktichniy-komentar-kodeksu-ukrani-pro-admnstrativn-pravoporushennya-ptkov-sv.html>.

139. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція): Закон України від 12.02.2015 р. № 191-VIII. Дата оновлення 01.10.2018. URL: <https://www.rada.gov.ua/>.

140. Швець О.М. Адміністративна відповідальність у сфері захисту ерозійно небезпечних земель. Підприємництво, господарство і право. Київ, 2019 №4 (287). С. 136 – 140.

141. Гуревський В.К. Земельне право як самостійна галузь права та його співвідношення із суміжними галузями права. Актуальні проблеми держави і права. 2004. Вип. 22. С. 719-723.

142. Швець О.М. Нормативно-правове забезпечення використання та охорони ерозійно небезпечних земель в Україні, як елемент їх адміністративно-правового захисту. Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. № 6. Т. 3. С. 145-150.

143. Гайворонський В. М., Жушман В.П. Аграрне право України : Навчальний посібник. Харків: Право, 2003. 237 с.

144. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV. Дата оновлення 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14>

145. Про схвалення Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1024 – р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2014-%D1%80>

146. Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівоzmінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2010 року № 164. Дата оновлення 12.07.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2010-%D0%BF>.

147. Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Міністерства аграрної політики

України № 51 від 26.02.2004 року. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0383-04>

148. Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля : Наказ міністерства аграрної політики та продовольства України від 11.10.2011 р. №536. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1517-11>

149. Богіра М. Особливості організації використання та охорони земель у сучасних умовах територіальних одиниць. Вісник ЛНАУ. Серія : Економіка АПК. 2016. № 23(2). С.24 – 28.

150. Бусуйок Д. В. Види стандартів та нормативів у галузі охорони земель. Часопис Київського університету права. 2014. № 1. С. 256-260. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkur_2014_1_61.

151. Кучер О. Агроекологічна політика й Програми в США: досвід для України. URL: <https://propozitsiya.com/ua/agroekologichna-politika-y-programi-v-ssha-dosvid-dlya-ukrayini>

152. Мірошніченко А.М. Земельне право України : підручник. 2-ге видання, допов. і перероб. Київ: Алерта; ЦУЛ. 2011. 678 с.

153. Швець О.М. Якісна оцінка землі як елемент її раціонального використання. Вісник НУВГП. Збірник наукових праць. Технічні науки. Випуск 3(67). Рівне: НУВГП, 2014, С.347 - 352.

154. Гавриш Н.С. Правовий режим ґрунтів в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Одеса: НУ України «Одеська юридична академія», 2018. 466 с.

155. Краснов Н. И., Башмаков Г. С., Самончик О. А. Правовые проблемы рационального использования земель в сельском хозяйстве Российской Федерации. Государство и право. 1997. № 2. С. 75-85.

156. Децентралізація: коротко про головне URL: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne>

157. Горлачук В.В. Еколого-економічні проблеми раціонального землекористування Західної України. Львів, 1996. 212 с.

158. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення 01.01.2019. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

159. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII Дата оновлення 11.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

160. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення 11.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

161. Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 року № 681. Дата оновлення 27.02.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2004-%D0%BF>

162. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 року № 616-р. Дата оновлення 31.05.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80>.

163. Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення : Указ Президента України від 2.12.1995 №1118/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1118/95>

164. Щодо необхідності розроблення проектів землеустрою що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь. 2017. URL: http://olex.admin.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=9283:%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE-%D0%BD%D0%B5%D0%BE%D0%B1%D1%85%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%96%D0%B2-%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%BB%D0%B5%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D1%8E-%D1%89%D0%BE-%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D1

%83%D1%8E%D1%82%D1%8C-

165. Нижник Н.Р. Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні. Вісн. Акад. прав. наук України. 1995. № 4. С. 17–25.

166. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 1.02.2010 року № 1861-VI. Дата оновлення 16.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

167. Ремінний В.І., Рогалін Ю.В. Відповідальність за порушення при використанні земель. Проблеми безперервної географічної освіти і картографії - Збірник наукових праць. Харків, 2013 . Випуск 18. С. 138-141.

168. Самородов А. С. Відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій за порушення у сфері земельних відносин. Теорія і практика правознавства, 2016. Вип. 1 (9). С.1-9.

169. Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (FAO). Україна: Родючість ґрунтів як запорука стійкості до змін клімату. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.fao.org/>

170. Гродзинський М.Д. Основи ландшафтної екології: Підручник. – К.: Либідь, 1993. – 224 с.

171. Приходько М.М. Регіональні геоекологічні дослідження і раціональне природокористування (на прикладі Івано-Франківської області): Монографія. – Івано-Франківськ: Фоліант, 2006. – 245 с.

172. Приходько М.М. Екомережа та екобезпека (на прикладі Івано-Франківської області). Монографія. Івано-Франківськ: Фоліант, 2009. 200 с..

173. Мурза Віталій Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності. Публічне право.2013 №2(10). С. 110-116

174. Петрук О.В. Формування соціальних пріоритетів у сфері реформування земельних відносин : дис. ... д-ра філос. наук: 25.00.02. Київ: Національна академія державного управління при президентові України, 2017. 279 с.

175. Попова А.О. Правова охорона земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.06. Одеса: НУ

України «Одеська юридична академія», 2018. 21 с.

176. Котелевець А. В. Особливості правозастосовної практики судів у земельних спорах. Вісник Верховного Суду України №1 (185) 2016.

177. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.07. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. 280 с.

178. Слюсаренко С.В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Київ: Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, 2009. 15 с.

179. Зигрій Ольга Організаційно-правовий аспект використання та охорони земель. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 1 (9). 2017 р. С. 70 – 74

180. Черечук А.А. Державний контроль у сфері земельних відносин в Україні. Форум права. 2012, №4. С. 1010 – 1013

181. Панас Р., Маланчук М. Сучасні проблеми здійснення моніторингу ґрунтового покриття України. Геодезія, картографія і аерофотознімання. 2013, Вип. 78, С.201 – 205.

182. Пахомов В.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин. Наше право. 2015, №6. С. 46 – 53

183. Мірошніченко А. Принципи права як джерела земельного права України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2009, № 81. С. 220-223.

184. Практичний інструментарій управління землями об'єднаних територіальних громад. URL: https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Praktychnyy_instrumentariy_upravlinnya_zemlyamy.pdf.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

7. Швець О. М. Основні форми та методи діяльності органів державної влади по захисту ерозійно небезпечних земель. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. Т. 3. С. 101–105.

8. Швець О.М. Нормативно-правове забезпечення використання та охорони ерозійно небезпечних земель в Україні, як елемент їх адміністративно-правового захисту. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 6. Т. 3. С. 145-150.

9. Швець О. М. Ерозійно небезпечні землі, як об'єкт адміністративно-правового захисту. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 50. Т. 3. С. 184–189.

10. Міщук І. В., Швець О. М. Суб'єкти адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель: проблеми та перспективи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 150–154.

11. Швець О. М. Адміністративна відповідальність у сфері захисту ерозійно небезпечних земель. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 136–140.

12. Швець О. М. Государственный контроль как основное средство административно-правовой защиты эрозионно опасных земель в Украине. *Leges si viata*. № 4/2. 2019. С 203–207 (Республіка Молдова).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Швець О. М. Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель. *Юридична наука в ХХІ столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 10–11 трав. 2019 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2019. С. 63–68.

8. Швець О. М. Принципи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. *Сучасне правотворення: питання теорії та практики*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 31 трав. – 1 черв. 2019 р.). Дніпро: Громадська організація «Правовий світ». С. 98–101.

9. Швець О. М. Екологічна мотивація землекористувачів, як важлива складова адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. *Актуальні питання економіки, обліку, фінансів та права в сучасних умовах*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Полтава, 1 черв. 2019 р.). Полтава: ЦФЕНД, 2019. Ч. 4. С. 54–56.

які додатково відображають наукові результати дисертації:

10. Швець О.М., Дмитрів О.П., Черняга П.Г. Модель системи охорони сільськогосподарських земель від водної ерозії. *Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва*. 2011. Вип. 1(21). С. 248–251.

11. Швець О.М. Модель землеустрою на сільськогосподарських землях з ерозійно небезпечними ґрунтами. *Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва*. 2012. Вип. 1(23). С. 294–297.

12. Швець О. М. Якісна оцінка землі як елемент її раціонального використання. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування*. Серія «Технічні науки». 2014. Вип. 3(67). С.347–352.

ЗАТВЕРДЖУЮ
 Перший заступник директора
 Науково-дослідного інституту
 публічного права,
 кандидат історичних наук, доцент
 І.М. Пекарєв
 «20» травня 2019 р.

А К Т

**впровадження результатів дисертацій здобувача наукового ступеня кандидата
 юридичних наук Швець Оксани Михайлівни на тему «Адміністративно-
 правовий захист ерозійно небезпечних земель в Україні» у науково-дослідну діяльність
 Науково-дослідного інституту публічного права**

Комісія у складі: заступника директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту публічного права, кандидата юридичних наук, доцента Сороки Л.В., завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук Куркової К.М., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Швець Оксани Михайлівни на тему «Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель в Україні» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права, а саме для подальшого розроблення наукових питань щодо дослідження теоретичних та прикладних аспектів щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель в Україні і використовуються Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Швець Оксани Михайлівни на тему «Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

**Заступник директора
 з наукової роботи
 Науково-дослідного інституту
 публічного права,
 кандидат юридичних наук, доцент**



Л.В. Сорока

**Завідувач відділу
 науково-правових експертиз та законопроектних робіт,
 Науково-дослідного інституту публічного права
 кандидат юридичних наук**



К. М. Куркова

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Директор навчально-наукового
інституту права Національного
університету водного господарства та
природокористування, кандидат
юридичних наук, професор,
В.І. Цимбалюк

«21 вересня» 2019 р.

АКТ

**про впровадження наукових розробок дисертації
Швець Оксани Михайлівни
на тему «Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель
в Україні»**

**в навчальний процес навчально-наукового інституту права,
спеціальності 081 «Право» Національного університету водного
господарства та природокористування**

Комісія у складі: завідувача кафедри правових природоохоронних дисциплін, кандидата філософських наук, доцента Мельничук Ю. І., доктора юридичних наук, професора Гвоздецького В.Д., кандидата юридичних наук, Петровського О.М.. склали цей акт про те, що наукові розробки дисертаційного дослідження Швець О. М. на тему: «Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель» використовуються в навчальному процесі під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Земельне право», «Екологічне право», «Аграрне право», при підготовці підручників, навчальних посібників, курсів лекцій, навчально-методичних матеріалів

Результати наукового дослідження знайшли своє відображення в навчально-методичних матеріалах, де в якості джерел рекомендовано такі наукові публікації О. М. Швець:

1. Швець О.М. Основні форми та методи діяльності органів державної влади по захисту ерозійно небезпечних земель. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. №1. Том 3. С. 101-105.

2. Швець О.М. Государственный контроль как основное средство административно-правовой защиты эрозионно опасных земель в Украине. Legea si viata. Revista stiintifico-practica. ISSN 1810-309X. Chisinau, Republika Moldova. Aprilie 2019. P. 203-207.

5. Швець О.М. Адміністративна відповідальність у сфері захисту ерозійно небезпечних земель. Підприємництво, господарство і право. Київ, 2019 №4 (287). С. 136 – 140.

6. Швець О.М. Принципи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Сучасне правотворення: питання теорії та практики: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 31 травня – 1 червня 2019). С. 98-101.

Члени комісії:

Завідувач кафедри правових природоохоронних дисциплін, кандидат філософських наук, доцент


Ю.І. Мельничук

Доктор юридичних наук, професор кафедри правових природоохоронних дисциплін


В.Д. Гвоздецкий

Кандидат юридичних наук, старший викладач
Кафедри правових природоохоронних дисциплін


О.М. Петровський

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Директор Інституту сільського господарства
Західного Полісся Національної академії
аграрних наук України, доктор
сільськогосподарських наук, професор,
В.М. Польовий

«__» _____ 2019 р.

АКТ

про впровадження наукових розробок дисертації
Швець Оксани Михайлівни
на тему «Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель в
Україні»
у практичну та наукову діяльність Інституту сільського господарства
Західного Полісся Національної академії аграрних наук України

Комісія у складі директора Інституту сільського господарства Західного Полісся Національної академії аграрних наук України, доктора сільськогосподарських наук, професора, член-кореспондента НААН України Польового В.М., заступника директора з наукової роботи, кандидата сільськогосподарських наук Лукашук Л.Я. та завідувачки відділу землеробства та агрохімії Фурманець М.Г., кандидата сільськогосподарських наук склали цей акт про те, що наукові розробки дисертаційного дослідження Швець О. М. на тему: «Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель» були використані в практичній діяльності Інституту сільського господарства Західного Полісся Національної академії аграрних наук України, а саме при наданні науково-консультаційних і дорадчих послуг землевласникам та землекористувачам щодо використання ерозійно небезпечних земель.

Члени комісії:

Директор Інституту сільського господарства
Західного Полісся Національної академії
аграрних наук України, д. с-г н.,
професор



В.М. Польовий

Заступник директора з наукової роботи
Інституту сільського господарства
Західного полісся Національної академії
аграрних наук України, к. с-г. н.,



Л.Я. Лукашук

Завідувачка відділу землеробства та агрохімії
с.н.с., к. с.-г. н.



М.Г. Фурманець

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Керуючий справами Гощанської районної ради
Панчук Олександр Володимирович

«30» вересня 2019 р.



АКТ

**впровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук
Швець Оксани Михайлівни
на тему «Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель в
Україні»
у практичну та наукову діяльність Гощанської районної ради**

Комісія у складі Керуючого справами Гощанської районної ради Панчука О.В., заступника голови комісії з питань агропромислового комплексу, земельних ресурсів та екологічної безпеки Данилюка А.В., члена комісії з питань агропромислового комплексу, земельних ресурсів та екологічної безпеки Антонюка В.М. склали цей акт про те, що розробки дисертаційного дослідження Швець О. М. на тему: «Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель» впроваджено в діяльність Гощанської районної ради, зокрема щодо вирішення завдання раціонального використання та охорони земель громад, захисту їх від ерозійних процесів, а також для підвищення рівня громадянської свідомості щодо бережливого ставлення до земельних ресурсів та правової грамотності землевласників та землекористувачів.

Члени комісії:

Керуючого справами Гощанської районної ради  Панчук О.В.

Заступник голови комісії з питань агропромислового
комплексу, земельних ресурсів та
екологічної безпеки

 Данилюк А.В.

Член комісії з питань
агропромислового комплексу,
земельних ресурсів та екологічної безпеки

 Антонюк В.М.