

**ПрАТ «ВНЗ МАУП»
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЧУМАК ЮРІЙ ЯКОВИЧ

УДК 342.5(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРОТИДІЯ
ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН 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

_____ Чумак Ю.Я.

Науковий керівник – **Христинченко Надія Петрівна**, доктор юридичних наук, професор

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Чумак Ю.Я. Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин 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». – ПрАТ «ВНЗ МАУП»; Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності та розкритті особливостей адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні, а також опрацюванні напрямів її удосконалення з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду.

З'ясовано сутність земельних відносин як об'єкту адміністративно-правової охорони. Відзначено, що адміністративно-правова охорона земель складає окремий специфічний цілісний механізм, який представлений відповідними заходами, прийомами, способами адміністративно-правового захисту такого важливого суспільного блага як землі. Структуру такого механізму запропоновано розглянути за такими складовими, як інституційна, позитивно-стимулююча (превентивна) та захисна. Здійснено загальну характеристику адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин в Україні за кожним елементом їх складу та визначено недоліки адміністративно-правового регулювання досліджуваного питання. Запропоновано класифікацію адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин.

Адміністративно-правову протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин запропоновано розглядати як комплекс взаємопов'язаних адміністративно-правових, організаційних, ідеологічних, стимулюючих заходів, які здійснюються уповноваженими суб'єктами владних повноважень на постійних та систематичних засадах, а також в окремих випадках у разі виникнення ситуації,

яка потребує застосування адміністративного примусу, що спрямовані на попередження вчинення адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних наслідків таких правопорушень, а також виявлення причин та умов, що призводять до правопорушень та їх подолання на загальнодержавному стратегічному рівні.

До системи суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин віднесено: 1) суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загальної компетенції, які здійснюють загальностратегічні та ідейно-цільові заходи адміністративно-правової протидії (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерство енергетики та захисту довкілля, обласні ради); 2) суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин спеціальної компетенції, які здійснюють спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та Державна екологічна інспекція, а також їхні територіальні органи); 3) суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загальної компетенції, які здійснюють окремі спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії (районні ради, сільські, селищні, міські ради, місцеві державні адміністрації, громадські інспектори, прокуратура, судові органи).

Запропоновано виділяти правові та неправові форми протидії. Серед правових форм адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин виокремлено: 1) нормотворчо-програмну; 2) публічного адміністрування; 3) контрольню-наглядову; 4) правозастосовну.

Встановлено, що методи адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин – це визначені чинним законодавством способи і прийоми впливу на земельні правовідносини та їх учасників, які реалізуються суб'єктами

протидії у їх практичній діяльності, обумовлюються особливостями правового статусу визначених суб'єктів та об'єктів протидії.

Сформульовано пропозиції щодо напрямків подальшого удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні, підвищення ефективності здійснення профілактики таких правопорушень та розвитку форм взаємодії суб'єктів досліджуваної протидії. Зокрема, запропоновано удосконалити нормативно-правове регулювання шляхом: а) усунення розбіжностей у правовому закріпленні переліків складів адміністративних правопорушень між різними нормативно-правовими актами, що регулюють сферу земельних правовідносин; б) удосконалити юридичне конструювання об'єкта, суб'єкта, об'єктивної та суб'єктивної сторін адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин (в тому числі, запровадження інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення у сфері земельних відносин); в) удосконалити адміністративні стягнення за правопорушення у сфері земельних правовідносин, забезпечивши їхню специфікацію та адаптацію до земельного законодавства. Особливу увагу приділено необхідності розвитку форм взаємодії суб'єктів протидії, в рамках удосконалення якої запропоновано продовження координованої Міністерством цифрової трансформації України розвитку системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, створення механізмів ефективної реалізації інформаційного обміну між суб'єктами протидії, а також прийняття Кабінетом Міністрів України постанови «Про затвердження порядку здійснення взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин».

Важливу роль у контексті реформування адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин відіграли напрацювання щодо дослідження зарубіжного досвіду протидії правопорушенням у сфері земельних відносин та визначення можливих шляхів його використання в Україні. Серед заходів щодо використання зарубіжного досвіду у наведеній сфері зауважено на: а) необхідності визначення рамкових умов надання в оренду різних категорій

земель (не менше 10 років); б) визначення обов'язкових вимог до належного рівня освіти та кваліфікації особи, яка бажає отримати в оренду земельну ділянку (наприкладі досвіду Франції, Польщі, Литви); в) введення заборони на оренду земельних ділянок, які розташовані у прикордонних смугах (наприкладі досвіду Іспанії); г) оптимізацію повноважень щодо проведення землевпорядних робіт та ведення Державного земельного кадастру та максимальне зосередження їх у повноваженнях єдиного органу – Держгеокадастру (наприкладі досвіду Швеції); д) посилення заходів адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельного законодавства (наприкладі досвіду Німеччини, Франції, США). А також як запровадження зарубіжного досвіду США запропоновано здійснити розробку і затвердження спеціальних програм адміністративного стимулювання дотримання земельного законодавства, вжиття заходів з охорони земель.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, земельні правовідносини, адміністративно-правова протидія, суб'єкти, адміністративне правопорушення, форми, методи, адміністративні процедури.

SUMMARY

Chumak Yu.Ya. Administrative and Legal Counteraction to Offenses in the Field of Land Relations in Ukraine. – Qualifying scientific work as the manuscript.

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law». – International Academy of Personnel management; Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

The author of the dissertation has provided theoretical generalization and a new solution to the scientific problem, which is to determine the nature and to reveal specific features of administrative and legal counteraction to offenses in the field of land relations in Ukraine, as well as elaboration of the areas of its improvement taking into account national and international experience.

The essence of land relations as an object of administrative and legal protection has been clarified. It has been noted that administrative and legal protection of lands

constitutes a separate specific holistic mechanism, which is represented by appropriate measures, techniques, methods of administrative and legal protection of such an important public good as lands. The structure of such a mechanism has been offered to consider by such components as institutional, positive and stimulating (preventive) and protective. The general characteristic of administrative offenses in the field of land relations in Ukraine on each element of their structure has been carried out and shortcomings of administrative and legal regulation of the issue under research has been defined. The classification of administrative offenses in the field of land relations has been suggested.

It has been offered to consider administrative and legal counteraction to offenses in the field of land legal relations as a set of interrelated administrative and legal, organizational, ideological, stimulating measures carried out by authorized subjects of authoritative powers on permanent and systematic principles, as well as in some cases if there are situations, which require the use of administrative coercion aimed at preventing administrative offenses in the field of land relations, their termination, bringing to administrative liability of those who committed them, eliminating the negative consequences of such offenses, as well as identifying the causes and conditions leading to offenses and overcoming them at the national strategic level.

The system of subjects of counteraction to offenses in the field of land legal relations includes: 1) subjects of counteraction to offenses in the field of land legal relations of general competence, which carry out general strategic and ideological target-oriented measures of administrative and legal counteraction (Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture, Ministry of Energy and Environmental Protection, Regional Councils); 2) subjects of counteraction to offenses in the field of land legal relations of special competence, which carry out special legal and law enforcement measures of administrative and legal counteraction (State Service of Ukraine on Geodesy, Cartography and Cadastre and the State Ecological Inspectorate, as well as their territorial agencies); 3) subjects of counteraction to offenses in the field of land legal relations of general competence, which carry out certain special legal and law

enforcement measures of administrative and legal counteraction (district councils, village, settlement, city councils, local state administrations, public inspectors, prosecutor's office, judicial agencies).

It has been offered to distinguish between legal and non-legal forms of counteraction. The author has distinguished among the legal forms of administrative counteraction to offenses in the field of land relations the following ones: 1) rule-making and programming; 2) public administration; 3) control and supervisory; 4) law enforcement.

It has been established that the methods of administrative counteraction to offenses in the field of land relations are the methods and techniques of influencing land legal relations and their participants determined by the current legislation, which are realized by the subjects of counteraction in their practical activity, stipulated by specifics of the legal status of certain subjects and objects of counteraction.

The author has formulated propositions on the areas of further improvement of administrative liability for offenses in the field of land relations in Ukraine, increasing the effectiveness of prevention of such offenses and the development of the forms of interaction between the subjects of the studied counteraction. In particular, it has been offered to improve normative and legal regulation by: a) eliminating differences in the legal consolidation of the lists of administrative offenses between various regulatory acts regulating the field of land legal relations; b) improving the legal construction of the object, subject, objective and subjective aspects of administrative offenses in the field of land legal relations (including the introduction of the institution of administrative liability of legal entities for offenses in the field of land relations); c) improving administrative penalties for offenses in the field of land legal relations, by ensuring their specification and adaptation to land legislation.

Particular attention has been paid to the need of developing the forms of interaction between the subjects of counteraction, within the framework of which it has been offered to continue the development of the system of electronic interaction of state electronic information resources coordinated by the Ministry of Digital Transformation of Ukraine, to create mechanisms of effective realization of information exchange

between the subjects of counteraction, as well as the adoption of the Resolution “On approval of the procedure for interaction between the subjects of counteraction to offenses in the field of land relations” by the Cabinet of Ministers.

Best practice of studying international experience in combating offenses in the field of land relations and identifying possible ways to use it in Ukraine played an important role in the context of reforming administrative and legal counteraction to offenses in the field of land relations. Among the measures to use international experience in this area the author has noted: a) the need to determine the framework conditions for the lease of different categories of lands (not less than 10 years); b) determination of mandatory requirements for the appropriate level of education and qualifications of a person wishing to lease a land plot (by the example of the experience of France, Poland, Lithuania); c) the introduction of a ban on the lease of land plots located in the border areas (by the example of the experience of Spain); d) optimization of powers to conduct land management works and maintenance of the State Land Cadastre and their maximum concentration within the powers of a single agency – the State Geocadastre (by the example of the experience of Sweden); e) strengthening measures of administrative liability for violations in the field of land legislation (by the example of the experience of Germany, France, USA). The author has also offered to introduce international experience of the United States in developing and approving special programs of administrative incentives for the compliance with land legislation, taking measures to protect lands.

Key words: administrative and legal protection, land legal relations, administrative and legal counteraction, subjects, administrative offenses, forms, methods, administrative procedures.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Чумак Ю. Я. Особливості земельних правовідносин як об'єкту адміністративно-правової охорони. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 101–105.
2. Чумак Ю. Я. Особливості системи суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. *Європейські перспективи*. 2018. № 2. С. 232–238.
3. Чумак Ю. Я. Щодо визначення змісту адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 87–93.
4. Чумак Ю. Я. Особенности информационно-аналитической формы взаимодействия субъектов противодействия правонарушениям в сфере земельных отношений. *Верховенство права*. 2019. № 2. С. 235–240 (Republica Moldova).
5. Чумак Ю. Я. Загальна характеристика адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3 (9). С. 186–195.
6. Чумак Ю. Я. Характеристика адміністративних форм протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні. *Верховенство права*. 2020. № 1. С. 204–209 (Republica Moldova).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Чумак Ю. Я. Адміністративні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 51–54.
8. Чумак Ю. Я. Особливості реалізації правової форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 берез. 2018 р.). Київ : Центр прав. наук. дослідж., 2018. С. 99–102.

9. Чумак Ю. Я. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні. *Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє* : міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 1–2 листоп. 2019 р.). Харків : Східноукр. наук. юрид. орг., 2019. С. 83–85.

10. Чумак Ю. Я. Адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин. *25 років становлення Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ: славетна історія та горизонти майбутнього* : міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 21–22 лют. 2020 р.). Суми : Вид. дім «Ельдорадо», 2020. С. 422–425.

11. Чумак Ю. Я. Сутність адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. *Запорізькі правові читання*: міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 19–20 трав. 2020 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 351–353.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	13
РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ	22
1.1. Сутність земельних відносин як об'єкту адміністративно-правової охорони.....	22
1.2. Загальна характеристика та види адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин в Україні	37
1.3. Поняття та особливості адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні.....	51
1.4. Правові засади протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні та місце серед них адміністративно-правових норм	64
Висновки до розділу 1	80
РОЗДІЛ 2 ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ.....	86
2.1. Система суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу	86
2.2. Адміністративні форми та методи протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні	108
2.3. Адміністративні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні	123
Висновки до розділу 2	139
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ	144
3.1. Удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні.....	144
3.2. Зарубіжний досвід протидії правопорушенням у сфері земельних відносин та можливості його використання в Україні.....	163
3.3. Напрями удосконалення профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин	179
3.4. Розвиток форм взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні	192
Висновки до розділу 3.....	209

	12
ВИСНОВКИ	216
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	225
ДОДАТКИ.....	244

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Функціонування системи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні спрямоване на вирішення проблем, які виникають у процесі дотримання земельного законодавства, зменшення завданої шкоди охоронюваним державою інтересам суб'єктів земельних правовідносин та її відшкодування. Проте, незважаючи на усі превентивні заходи, стратегії та програми розвитку земельних відносин, правопорушення у сфері земельних відносин як складний не лише правовий, а й соціальний, економічний, культурний, політичний феномен, продовжують вчинятися, ілюструючи відповідні прогалини правового регулювання та публічного управління.

Сьогодні реалізація заходів протидії правопорушенням у визначеній сфері ускладнюється багатьма факторами, що обумовлені недосконалістю як адміністративно-правового регулювання, так і правореалізаційної практики – неналежне стимулювання учасників земельних правовідносин щодо дотримання норм земельного законодавства, високий рівень корупції в органах публічної адміністрації та неналежна виконавська дисципліна, фактична відсутність системної та ефективної взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин.

Поряд з тим прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» у контексті не усунутих наразі недоліків механізму адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин обумовлює виникнення додаткових ризиків вчинення правопорушень у зазначеній сфері, завдання значної шкоди державним, суспільним та індивідуальним інтересам кожного громадянина під час купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, визначення нормативної грошової оцінки таких земель, здійснення адміністративних процедур з окресленого питання.

Питання протидії адміністративним правопорушенням у різних сферах суспільних відносин досліджували такі науковці, як В. Б. Авер'янов, В. М. Бабакін, О. М. Бандурка, О. П. Беца, Ю. П. Битяк, Н. В. Бондарчук, К. Л. Бугайчук, В. В. Галуцько, Ю. В. Гаруст, Є. А. Гетьман, Є. О. Гладкова, І. П. Голосніченко, Т. О. Губанова, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова, Є. В. Додін, О. Ю. Дрозд, О. В. Дуліна, О. Ф. Кобзар, М. В. Ковалів, В. В. Ковальська, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Н. І. Красюк, К. М. Куркова, О. С. Літошенко, Д. М. Лук'янець, А. А. Манжула, О. І. Миколенко, Л. І. Миськів, А. В. Мілашевич, Л. В. Мілімко, О. С. Мірошніченко, О. М. Музичук, О. В. Насушна, О. М. Нестеренко, В. Ю. Оксін, О. І. Остапенко, С. Д. Подлінець, В. В. Пахомов, А. Л. Правдюк, А. С. Самородов, Т. Б. Саркісова, О. П. Світличний, О. В. Стукаленко, Є. Ю. Соболев, Л. В. Сорока, Н. П. Христинченко, Ю. В. Чиж, К. І. Чижмарь, Р. В. Шаповал, К. В. Шкарупа, Т. М. Ямненко. Проте комплексного системного дослідження проблематики адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин сьогодні не здійснено.

Таким чином, необхідність подальшого забезпечення законності у сфері земельних відносин, відсутність комплексних досліджень із цієї проблематики, недосконалість правового регулювання в зазначеній сфері обумовлюють актуальність комплексного дослідження сутності та розкриття особливостей адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.

Тема дисертаційного дослідження узгоджується з положеннями: Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка була затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474; Пріоритетних напрямів розвитку науки та техніки на період до 2020 р., встановлених на підставі Закону України від 11 липня 2001 р. № 2623-III «Про пріоритетні напрями розвитку науки та техніки»; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук

України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Плану науково-дослідницьких робіт Інституту права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом (державний реєстраційний номер 0101U001605).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу існуючих наукових розробок та норм чинного законодавства України визначити сутність та розкрити особливості адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні та окреслити напрямки вдосконалення відповідного адміністративного законодавства.

Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити наступні *завдання*:

- встановити сутність земельних відносин як об’єкта адміністративно-правової охорони;
- розкрити види адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин в Україні;
- визначити поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні та виділити її особливості;
- охарактеризувати правові засади протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні та визначити місце серед них адміністративно-правових норм;
- розкрити систему суб’єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу;
- систематизувати адміністративно-правові форми та методи протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні;
- узагальнити адміністративні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні;
- визначити напрями удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні;

- опрацювати можливості використання в Україні зарубіжного досвіду протидії правопорушенням у сфері земельних відносин;
- сформулювати напрями удосконалення профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин;
- змодельовати оптимізацію форм взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають з приводу адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів. Зокрема, застосовано методи *аналізу та синтезу*, за допомогою яких можливою стала характеристика правових засад протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні (підрозділ 1.4); *діалектичний* метод, який дозволив проаналізувати сутність земельних відносин як об'єкта адміністративно-правової охорони (підрозділ 1.1); застосування *системно-структурного* методу послугувало інструментом для визначення системи суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні та особливостей їх адміністративно-правового статусу (підрозділ 2.1); метод *системного аналізу* використаний у ході характеристики адміністративних процедур протидії правопорушенням у сфері земельних відносин (підрозділ 2.3); *структурно-функціональний* метод надав змогу здійснити загальну характеристику та виділити види адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин в Україні (підрозділ 1.2); за допомогою застосування *порівняльно-правового* методу проведено компаративний аналіз зарубіжного досвіду протидії правопорушенням у сфері земельних відносин та окреслено можливості його використання в Україні (підрозділ 3.2); широкого застосування отримав *формально-юридичний* метод, який уможливив належне опрацювання нормативного матеріалу та проведення характеристики адміністративних форм та

методів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні, формування шляхів удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні (підрозділи 2.2 та 3.1); застосування *логіко-семантичного* методу сприяло удосконаленню понятійно-категоріального апарату роботи, розширенню та уточненню досліджуваних понять та категорій: «адміністративно-правова охорона земель», «адміністративне правопорушення», «адміністративно-правова протидія», «адміністративна форма протидії», «методи адміністративної протидії» у визначеній сфері (підрозділи 1.1–1.3, 2.2); за допомогою *логіко-правового* методу стало можливим сформулювати пропозиції щодо напрямів удосконалення профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин та змодельовати подальший розвиток форм взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні (підрозділи 3.3 та 3.4).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять праці фахівців із галузі адміністративного права, а також інших галузевих дисциплін, зокрема: цивільного, кримінального права, теорії держави і права, соціології, філософії, психології. *Нормативно-правовою основою* роботи є сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, нормами яких прямо чи опосередковано визначаються адміністративно-правові засади протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні, зокрема: Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, закони та підзаконні нормативні акти України. *Інформаційну та емпіричну основу* дисертації становлять узагальнення практики діяльності з протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні, довідкові видання, статистичні матеріали, судова практика.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно визначити сутність та розкрити особливості адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні, а також на основі узагальнення зарубіжного досвіду визначити можливі напрями удосконалення правового регулювання даної сфери суспільних відносин. Основні наукові положення, які виносяться на захист, такі:

уперше:

– заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин запропоновано розглядати за: 1) характером заходів протидії: а) загальностратегічні та ідейно-цільові; б) спеціально-правові; в) правозастосовні; г) адміністративно-відновлювальні; 2) сферою впливу заходів протидії: адміністративно-правова протидія правопорушенням щодо: а) здійснення державного управління у сфері земельних правовідносин; б) раціонального використання та охорони земель; в) протидії корупційним правопорушенням у сфері земельних правовідносин; г) протидії майновим правопорушенням у наведеній сфері;

комплексно охарактеризовано систему суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин та визначено їх адміністративно-правовий статус, а саме: 1) суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загальної компетенції, які здійснюють загальностратегічні та ідейно-цільові заходи адміністративно-правової протидії; 2) суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин спеціальної компетенції, які здійснюють спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії; 3) суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загальної компетенції, які здійснюють окремі спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії;

– визначено та класифіковано правові форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, а саме: 1) нормотворчо-програмну; 2) публічного адміністрування; 3) контрольню-наглядову; 4) правозастосовну;

– як напрям удосконалення адміністративно-правової протидії адміністративним правопорушенням у сфері земельних відносин запропоновано законодавчо передбачити інститут «протегування», у рамках якого посадова особа-протектор буде уповноважена на розроблення плану заходів щодо охорони землі та забезпечення взаємодії між органом, 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, та кожною конкретною особою, яка реалізує право на землю;

удосконалено:

визначення таких понять, як: «адміністративне правопорушення у сфері земельних відносин», «адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин», «адміністративна форма протидії правопорушенням у сфері земельних відносин», «методи адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин»;

– класифікацію адміністративних процедур протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні за наступними критеріями: 1) за змістом та колом поточних завдань, на вирішення яких спрямовані адміністративні процедури; 2) за особливостями ініціювання здійснення адміністративної процедури; 3) за сферою їх реалізації;

– розуміння сутності профілактики правопорушень у сфері земельних відносин, яку запропоновано визначати як цілеспрямовану комплексну систему заходів соціального, нормативно-правового, організаційного, психологічного, інформаційно-виховного, економічного характеру, а також діяльність органів публічного адміністрування та інститутів громадянського суспільства щодо їх реалізації, які спрямовані на утвердження стійкого правопорядку у сфері земельних відносин шляхом виявлення причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, та їх подолання, формування ефективного нормативно-правового регулювання земельних відносин, впливу на свідомість майбутнього порушника з метою усунення негативної мотивації та запобігання вчинення ним правопорушень у визначеній сфері;

дістали подальшого розвитку:

наукове обґрунтування таких понять як: «адміністративні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні» та «адміністративно-правова охорона земельних правовідносин»;

– пропозиції щодо удосконалення адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, серед яких: 1) передбачення диференціації адміністративної відповідальності у разі наявності кваліфікуючих ознак діяння (наприклад, передбачати більш суворі адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин, вчинення яких призвело до значної шкоди, які вчиняються систематично, за попередньою змовою); 2) запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб у визначеній сфері відносин

(за аналогією з розділом XIV-1 (зокрема, ст. 96-3) Кримінального кодексу України); 3) збільшення сум адміністративного стягнення у вигляді штрафу, які передбачаються санкціями ст.ст. 52, 53, 53-1, 53-2, 53-3, 53-4, 53-6, 54, 55, 56 Кодексу України про адміністративні правопорушення, шляхом множення таких сум на коефіцієнт «10»;

– обґрунтування необхідності запровадження додаткових адміністративних стягнень за вчинення правопорушень у сфері земельних відносин, що передбачені ст.ст. 52, 53, 54 та 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення, у вигляді позбавлення права займатися підприємницькою діяльністю у галузі сільського господарства чи іншій галузі, яка пов'язана із використанням земельних ресурсів, строком на 1 рік, зобов'язання вчинити адміністративно-відновлювальні заходи.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для проведення подальших наукових досліджень, присвячених теоретичним та практичним проблемам протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні (акти впровадження Державного науково-дослідного інституту МВС України та Кримінологічної асоціації України);

– *правотворчості* – з метою розроблення нових та вдосконалення існуючих законодавчих актів, нормами яких регулюється протидія

правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *практичній діяльності* – як основа для вдосконалення практичної діяльності суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні (акт впровадження Херсонського апеляційного суду);

– *освітньому процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи», «Земельне право»; вони вже використовуються в ході проведення занять із зазначених дисциплін у Міжрегіональній академії управління персоналом та Харківському національному університеті внутрішніх справ (акти впровадження Інституту права ім. князя Володимира Великого ПрАТ «ВНЗ МАУП» та Харківського національного університету внутрішніх справ).

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних та національних науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах: «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті (м. Одеса, 7–8 квітня 2017 р.); «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи (м. Київ, 9–10 березня 2018 р.); «Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.); «25 років становлення Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ: славетна історія та горизонти майбутнього» (м. Харків, 21–22 лютого 2020 р.); «Запорізькі правові читання» (м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 253 сторінки. Список використаних джерел складається із 190 найменувань і займає 19 сторінок.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

1.1. Сутність земельних відносин як об'єкту адміністративно-правової охорони

Закріплення на законодавчому рівні правової цінності землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави окреслило основну спрямованість розвитку системи нормативно-правових актів щодо регулювання земельних правовідносин. Поряд з тим, наведене положення визначає і особливості самих земельних правовідносин, які доцільно розглядати комплексно, враховуючи не лише аспекти володіння, користування та розпорядження землею власниками чи володільцями відповідних прав, а й більш широко – охорона земельного фонду, забезпечення раціонального використання земель, участь держави та інших суб'єктів публічного адміністрування у наведеному процесі. Відповідно, земля є важливою державною, правовою та суспільною цінністю, таку ж цінність зазначене благо та права щодо його використання, володіння та розпорядження ним складає і для кожного громадянина індивідуально. У зв'язку з наведеним постає важлива та актуальна науково-теоретична, законодавча та практична необхідність у формуванні цілісного та системного механізму її адміністративно-правової охорони, забезпечення належної участі держави у наведеному процесі, що буде ґрунтуватися на виваженому та оптимізованому підході у реалізації державної земельної політики щодо охорони земельних правовідносин, прав та інтересів їх учасників, земель як суспільно-правової цінності, а також невтручання держави у ті сфери земельних правовідносин, які повинні бути врегульовані на приватно-правових засадах. Розкриття земельних правовідносин в контексті їх адміністративно-правової охорони є важливим та актуальним напрямом подальших наукових досліджень та розвитку національного законодавства.

Поряд з тим, зазначена проблематика на сьогодні є недостатньо розробленою ні в доктринальних дослідженнях, ані на законодавчому рівні. Зокрема, питання особливостей земельних правовідносин у своїх працях розкривали В.І. Андрейцев, Г.К. Григор'єв, Ю.Г. Жариков, І.О. Іконицька, М.І. Краснов, П.Ф. Кулінич, В.Л. Мунтян, В.В. Носик, М.В. Шульга та інші автори. А загальні підходи до розуміння адміністративно-правової охорони та її об'єктів досліджували Н.Г. Білінець, В.В. Галуцько, Р.О. Денчук, Ю.Ф. Іванов, В.І. Книш. Проте, на сьогодні не сформовано цілісного підходу до визначення основоположних категорій зазначеної проблематики: «адміністративно-правова охорона», «об'єкт адміністративно-правової охорони». Також не до кінця розкритими та узгодженими є підходи вчених до розкриття змісту та сутності земельних правовідносин в цілому, а тим більше, розкриття зазначених правовідносин як об'єкта адміністративно-правової охорони. Усе наведене обумовлює нагальність проведення нашого наукового дослідження.

Переходячи безпосередньо до наукового аналізу обраної проблематики, доцільно з'ясувати, що слід розуміти під поняттям адміністративно-правової охорони. О.М. Правоторова зауважує, що адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, який складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактика злочинів) та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються публічною адміністрацією на основі визначених засад і за допомогою адміністративного інструментарію [1, с. 155]. В.В. Галуцько пропонує адміністративно-правову охорону у вузькому розумінні визначати як позитивний статичний стан адміністративного права, спрямований на попередження правопорушень (профілактику злочинів), усунення перешкод, що здійснюється публічною адміністрацією з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [2, с. 330]. В свою чергу, дещо інші підходи у визначенні зазначеного поняття застосовувала О.Л. Коцовська, яка визначила, що охорона

прав – це здійснюваний за допомогою специфічних правових засобів результативний, нормативно-організаційний правовий вплив на права, який має попереджувальний характер і метою якого є підтримання існуючого правового порядку і оберігання цих прав від можливих протиправних посягань, в тому числі порушень, обмежень і ін. [3, с. 273].

Аналізуючи запропоновані твердження, відмітимо неоднозначність тлумачення однієї з ключових категорій адміністративного права, розуміння якої закладає підвалини для продовження нашого дослідження. Як бачимо, автори пропонують розуміти поняття «адміністративно-правова охорона» і як інститут адміністративного права, і як стан адміністративного права, як діяльність публічної адміністрації, а також як нормативно-організаційний вплив. У певній мірі слід погодитися з неможливістю обрання єдино правильного варіанту тлумачення наведеного поняття, адже залежно від підходу та аспекту його розгляду, слушними є всі запропоновані судження. Адміністративно-правова охорона, на наш погляд, дійсно, з одного боку, є упорядкованою сукупністю відповідних адміністративно-правових норм, за допомогою яких закріплюються правові, організаційні, економічні, політичні та інші засади, а також заходи, засоби, гарантії безперешкодної реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав та інтересів у сфері земельних правовідносин, а також засади діяльності публічної адміністрації, яка спрямована на охорону таких правовідносин та землі як національного багатства, заходи, що вживаються у разі порушення наведених прав та інтересів. Поряд з тим, у ході реалізації зазначених норм, що забезпечують адміністративно-правову охорону земельних правовідносин необхідною є безпосередня діяльність публічної адміністрації, що забезпечена засобами адміністративного права та можливістю застосування заходів адміністративного примусу. Уся наведена діяльність, а також цілеспрямований правовий вплив від неї, теж охоплюється поняттям адміністративно-правової охорони.

Для всебічного розуміння поняття адміністративно-правової охорони дослідимо погляди науковців на її конкретні правові ознаки, які відображаються у

тих правовідносинах, які є об'єктом такої правової охорони. Відтак, О.Л. Коцовська виділила наступні правові ознаки адміністративно-правової охорони прав споживачів: (1) адміністративно-правова охорона прав споживачів реалізується органами публічної адміністрації, тобто, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування; (2) об'єктом адміністративно-правової охорони прав споживачів є права споживачів, визначені в законодавстві України та розроблені в спеціальній літературі; (3) адміністративне право має особливе значення для охорони прав споживачів, адже забезпечення існуючого правового порядку та оберігання прав, в тому числі і прав споживачів, від можливих протиправних посягань є важливою функцією державного управління [3, с. 274].

Розглядаючи більш приближені до обраної проблематики напрацювання, відмітимо позицію Н.І. Красюк, яка визначила наступні ознаки земельних правовідносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання: (1) земельні відносини – це суспільні відносини, що ґрунтуються на праві власності на землю, виникають у сфері державного регулювання, у тому числі державного управління, тобто під час повсякденної практичної реалізації завдань і функцій держави в особі уповноважених органів, спрямованих на впорядкування суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності; (2) однією зі сторін земельних відносин обов'язково є орган – суб'єкт владних повноважень (публічна адміністрація), наділений державно-владними повноваженнями; (3) один з учасників земельних відносин має право вимагати від іншого певної поведінки, передбаченої відповідною адміністративно-правовою нормою; (4) суб'єкт владних повноважень зобов'язаний реалізувати свої матеріально-правові та процесуальні права, тобто право є одночасно й обов'язком суб'єкта відносин («правообов'язками»); (5) земельні відносини можуть виникнути за ініціативи будь-якого суб'єкта адміністративного права, згода іншої сторони не є обов'язковою умовою для їх виникнення; (6) у земельних відносинах порушення однією зі сторін своїх обов'язків зумовлює її відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою в особі її компетентних органів; (7) метою адміністративно-правового регулювання земельних відносин є забезпечення

реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо можливості володіння, користування й розпорядження землею; (8) санкції, що застосовують до сторін адміністративно-правових земельних відносин за порушення прав і обов'язків, передбачають заходи адміністративної відповідальності; (9) у разі виникнення спорів між суб'єктами земельних відносин їх вирішують як в адміністративному позасудовому порядку, так і в межах адміністративного судочинства [4, с. 184–187].

З огляду на наведене вище, доцільно підсумувати, що поняття адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового регулювання правовідносин у певній мірі поєднуються за своїм обсягом. Як охорона, так і регулювання за допомогою засобів адміністративного права полягає у застосуванні аналогічних методів, прийомів, способів правового регулювання, визначення чітких та імперативних правил поведінки у окремих сферах, застосування адміністративного примусу, участі суб'єкта владних повноважень у спрямуванні адміністративних відносин. У зв'язку з наведеним, окремі ознаки адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин співпадають. Поряд з тим, семантика зазначених понять містить свої відмінності, у зв'язку з якими їх не слід ототожнювати. Поняття адміністративно-правової охорони, на наш погляд, є більш ємним та комплексним, аніж поняття правового регулювання. Поняття адміністративно-правової охорони земельних правовідносин відображає цілий механізм, який включає в себе адміністративно-правове регулювання та його засоби, а також адміністративно-правова охорона як поняття відображає конкретну цільову спрямованість нормативно-правового регулювання, діяльності публічної адміністрації, що полягають у визначенні тих благ (землі), які становлять найбільшу суспільну та державну цінність, а також у забезпеченні усіх необхідних заходів щодо їх збереження, відновлення, забезпечення ефективної реалізації прав і свобод фізичних і юридичних осіб, які виникають у зв'язку з використанням та здійсненням інших правових дій з такими благами.

Надалі для формування цілісного уявлення про предмет нашого дослідження слід детально та конкретно з'ясувати, у чому виявляється та як формується інститут адміністративно-правової охорони у сфері земельних відносин, його особливості, що надасть змогу визначити сутність земельних правовідносин як об'єкта адміністративно-правової охорони.

Так, Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III визначає земельні відносини як суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Також закріплює, що суб'єктами таких відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади [5]. Проте, на нашу думку, таке нормативне визначення не відображає сутності земельних відносин, а також не враховує цілі нормативно-правового регулювання та охорони земельних відносин. Поряд з тим, з системного аналізу норм Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III (надалі – Кодекс) вбачається, що зміст земельних відносин включає не лише володіння, користування і розпорядження землею. Земельні правовідносини – це насамперед адміністративні охоронні правовідносини, адже значна кількість положень як зазначеного кодифікованого акту, так і інших законодавчих та підзаконних актів, які складають земельне законодавство, спрямована на забезпечення раціонального використання, відновлення, збереження земель як унікального природного ресурсу та суспільно-державного блага, на запобігання правопорушень у сфері реалізації прав на землю, утвердження якісного державного контролю за дотриманням законодавства у сфері земельних правовідносин.

Зокрема, Кодексом передбачено, що завданням земельного законодавства є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель. Земельне законодавство базується на таких принципах: (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) пріоритету вимог екологічної безпеки [5].

Як бачимо, особливості землі як блага, з приводу якого складаються земельні відносини обумовлює необхідність активної, але поміркованої та науково-обґрунтованої участі держави у наведених правовідносинах, формування та реалізації цілеспрямованої державної політики з охорони землі, що найбільш ефективно забезпечується за допомогою механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин. Тобто такі відносини не можуть бути врегульовані лише на приватноправових засадах (як, наприклад, цивільно-правові відносини щодо володіння, користування та розпорядження іншими матеріальними благами: при купівлі товарів, розпорядженні річчю, наданні робіт та послуг тощо). Тому, на наш погляд, дефініцію земельних правовідносин як відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею слід розуміти більш широко: це відносини, у яких володіння, користування та розпорядження землею здійснюється на засадах її раціонального використання, охорони, належного відтворення, екологічної безпеки.

Проблематика визначення особливостей земельних правовідносин як об'єкта адміністративної охорони цікавила багатьох науковців. Вони висловили відповідні міркування щодо специфіки наведеного виду правовідносин та зробили значний внесок у формування правової доктрини у наведеній сфері. Так, О.М. Стеценко відзначає, що земельні відносини – різновид майнових відносин, проте, вони мають істотних відмінностей, оскільки земля є особливим видом майна. Діяльність у сфері земельних відносин повинна забезпечити дотримання земельного законодавства, прав і обов'язків суб'єктів земельних відносин, встановлених норм, правил, нормативів, що в подальшому впливатиме на позитивний розвиток ринкової економіки [6, с. 65].

Н.І. Красюк зауважила складність структури земельних відносин. Для визначення сфери (сукупності) земельних суспільних відносин, що підлягають

адміністративно-правовому регулюванню, автор пропонує звернутися до їх класифікації. Науковець вважає, що поряд з власне земельними відносинами (володіння, користування та розпорядження землею) у їх структурі наявні і інші види правовідносин. Відтак, вчена зазначає, що можна запропонувати таку класифікацію за головними земельно-правовими інститутами України: 1) відносини власності на землю та відносини землекористування; 2) відносини у сфері управління земельним фондом (або управлінські земельні відносини); 3) відносини у сфері раціонального використання й охорони земель (або землеохоронні відносини) [4, с. 183].

Також відповідні напрацювання здійснив В.В. Пахомов, який розглянув думки різних науковців, зауваживши, що, наприклад, Ю.В. Корнєєв, розглядаючи зміст управлінської діяльності у сфері земельних відносин, поділяє функції державного управління на основні і спеціальні. До основних функцій, які притаманні всім системам управління, належать: планування, координація, організація, регулювання, контроль. До спеціальних функцій, що становлять зміст управління у галузі використання та охорони земель, на думку вченого, відносяться такі, як: надання і вилучення земель; моніторинг стану земельних ресурсів і динаміки його змін; ведення державного земельного кадастру; землеустрій; справляння плати за землю; державний контроль за раціональним використанням і охороною земель; вирішення земельних спорів; притягнення до юридичної відповідальності [7, с. 87–88], [8, с. 170].

З приводу зазначеного питання Н.І. Красюк вважає, що діяльність щодо управління земельним фондом України передбачає: планування використання землі (діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає у створенні та впровадженні перспективних програм (схем) використання й охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також у прийнятті й реалізації на їх основі відповідних рішень); організація передачі земель у власність і в користування; примусове

припинення прав на земельну ділянку; ведення земельного кадастру; землеустрій; контроль за використанням, охороною земель та їх моніторинг [4, с. 187].

Повертаючись до роботи В.В. Пахомова, відзначаємо за доцільне згадати міркування науковця, який зауважив, що Т.Ф. Сидорченко, розглядаючи земельно-майновий комплекс як об'єкт адміністративно-правового управління, до найважливіших функцій державних уповноважених структур у даній сфері відносить такі, як: облікова, розподільна, виконавча, контрольна, дозвільна, регулююча та ін.; участь у державному нормативно-правовому забезпеченні обліку, використання, відновлення й охорони земель; розробка й організація виконання державних програм, пов'язаних з обліком і раціональним використанням земель; ведення державного земельного кадастру, державного кадастрового обліку земельних ділянок і пов'язаних з ним об'єктів нерухомого майна; організація землевпорядження; організація й проведення державної кадастрової оцінки земельних ресурсів; моніторинг земельних ресурсів; державний контроль за використанням і охороною земельних ресурсів [9, с. 280], [8, с. 170].

Аналізуючи наведене, відзначаємо, що увага науковців в основному зосереджена на розкритті земельних правовідносин як об'єкта державного регулювання та управління, а не охорони. Поряд з тим, зміст зазначених понять є досить близьким, та окремі ознаки адміністративного управління земельним фондом і земельними відносинами формують структуру ознак їх адміністративно-правової охорони. Кожен теоретик виділив власний перелік функцій державного управління у сфері земельних правовідносин, зміст якого варіюється залежно від аспекту розгляду окресленого питання: окремі вчені послуговуються структурою Земельного кодексу України та основними інститутами земельного права, визначаючи види діяльності щодо державного управління, інші – розглядають таке управління більш загально та широко як таке, якому притаманні як його загальні функції (організація, контроль тощо), так і спеціальні, такі, які розкриваються виключно у сфері земельних правовідносин.

Враховуючи уже проведені напрацювання, вважаємо, що адміністративно-правова охорона земель складає окремий специфічний цілісний механізм, який послуговується особливими відповідними заходами, прийомами, способами адміністративно-правового захисту важливого суспільного блага. Структуру такого механізму можна розглянути за наступними елементами:

- 1) інституційна складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин;
- 2) позитивно-стимулююча (превентивна) складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин;
- 3) захисна складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин.

Розкриваючи кожну із запропонованих складових такого механізму, розпочинаємо із інституційної складової. Слід зазначити, що функціонування механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин є неможливим та таким, що залишиться виключно у сфері абстракцій, без функціонування відповідних суб'єктів – публічної адміністрації (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших уповноважених на здійснення владно-розпорядчих функцій суб'єктів), до завдань та повноважень якої віднесено чіткі обов'язки щодо охорони та відновлення земель, провадження правозастосовної діяльності у сфері використання та розпорядження землею, здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням земельного законодавства, прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у наведеній сфері. Зазначені суб'єкти складають взаємоузгоджену систему, забезпечуючи формування цілісної та уніфікованої державної земельної політики щодо охорони земельних правовідносин. До таких суб'єктів відносимо Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері земельних відносин, що здійснюють нагляд у агропромисловому комплексі та земельних правовідносинах тощо, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, державні органи приватизації та інші суб'єкти.

Зокрема, до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить: участь у розробленні 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; підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; координація діяльності державних органів земельних ресурсів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону тощо [5].

Наступною є позитивно-стимулююча (превентивна) складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин, яка відображається у системі закріплених та санкціонованих державою адміністративно-правових норм, які встановлюють ідеологічну, мотиваційну та регулятивну основу для забезпечення раціонального використання землі, охорони земельних правовідносин. У наведеному аспекті наголошуємо на важливості ідеологічних та мотиваційних адміністративно-правових норм щодо охорони земельних правовідносин, які справляють ефективний вплив на регулювання діяльності їх суб'єктів та скеровують її у відповідності з вимогами чинного законодавства та у напрямі досягнення його цілей. Зокрема, земельне законодавство закріплює такі ідеологічні та мотиваційні (стимулюючі) норми: «Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі» – ст. 1 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III (ідеологічні норми) [5]; «Держава здійснює економічне стимулювання заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів землевласниками та землекористувачами шляхом: (1) надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші заходи, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель; (2) 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 на період тимчасової консервації, будівництва та сільськогосподарського освоєння земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою тощо – ст. 27 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV (стимулююча норма) [10].

Важлива частина у превентивній складовій механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин належить саме регулятивним заходам у наведеній сфері. Їх можна відобразити за відповідними інститутами земельного права, які встановлюють особливі правові вимоги до розподілу земель на різні категорії за цільовим призначенням, встановлення особливого порядку використання та розпорядження земель різних категорій, здійснення інших заходів щодо забезпечення раціонального використання, охорони, відтворення земель, гарантування прав та інтересів фізичних та юридичних осіб як учасників земельних правовідносин, які забезпечуються за допомогою адміністративно-правових засобів та методів. Зокрема, до таких інститутів належить: – визначення різних категорій земель за цільовим призначенням та вимог до їх використання, володіння ними та розпорядження такими землями; – встановлення прав та обов'язків публічної адміністрації у сфері охорони земельних правовідносин; – визначення обов'язків власників земельних ділянок та землекористувачів у сфері охорони земельних правовідносин; – чітка регламентація процедури набуття і реалізації права на землю, а також участі органів державної влади у зазначеній процедурі, гарантії прав на землю; – нормативно-правове забезпечення охорони земель, яке визначає відповідні процедури та обов'язки учасників земельних правовідносин; – нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері охорони земель: планування використання земель, землеустрій, моніторинг земель, контроль за використанням та охороною земель, державний земельний кадастр; – стимулюючі заходи щодо охорони та раціонального використання земель.

Таким чином, бачимо, що зазначені правові інститути та відповідні норми закладають підвалини механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин шляхом чіткого визначення обов'язків усіх їх учасників щодо такої охорони, визначення меж дозволеної поведінки, повноважень публічної адміністрації щодо нагляду та контролю за дотриманням земельного законодавства.

Останньою складовою є захисна складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин. Вона пов'язана із вчиненням відповідних порушень земельного законодавства, прав та законних інтересів учасників земельних правовідносин та являє собою систему правовідносин щодо притягнення до відповідальності осіб, які винні у вчинених правопорушеннях, відновленні порушеного права та/або стану земельних правовідносин, які існували до правопорушення. Земельне законодавство закріплює відповідальність за порушення його норм, а також діяльність публічної адміністрації щодо притягнення винних до відповідальності, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями, вирішення відповідних спорів тощо.

Наприклад, відповідно до ст. 154 та 156 Земельного кодексу України органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування без рішення суду не мають права втручатись у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою або встановлювати непередбачені законодавчими актами додаткові обов'язки чи обмеження. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за шкоду, заподіяну їх неправомірним втручанням у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою. Поряд з тим, власникам землі та землекористувачам також відшкодовуються збитки, заподіяні внаслідок: а) вилучення (викупу) сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісгосподарським виробництвом; б) тимчасового зайняття сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для інших видів використання; в) встановлення обмежень щодо

використання земельних ділянок; г) погіршення якості ґрунтового покриття та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників; г) приведення сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників у непридатний для використання стан; д) неодержання доходів за час тимчасового невикористання земельної ділянки; е) використання земельних ділянок для потреб нафтогазової галузі [5].

Відтак, в загальному окресливши особливості механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин, відзначаємо, що останні є досить неоднорідним та специфічним об'єктом адміністративно-правового захисту. Земельні правовідносини синтезують в собі як власне земельні правовідносини щодо безпосереднього володіння, користування та розпорядження землею їх учасниками, так і правовідносини щодо забезпечення раціонального користування нею як природним ресурсом, а також щодо здійснення державного управлінського впливу у визначеній сфері, спрямованого на її упорядкування та охорону, органічно поєднуючи та переплітаючи засоби приватноправового регулювання та адміністративно-правові засоби, імперативні норми на всіх етапах набуття та реалізації права на землю.

Відповідно, виходячи з усього наведеного вище, пропонуємо виокремити особливі та сутнісні правові риси земельних правовідносин як об'єкта адміністративно-правової охорони:

(1) у ході нормативно-правового регулювання земельних правовідносин чітко прослідковується державно-владна позиція та бачення стану земельних правовідносин, їхньої сутності і змісту, чіткі межі дозволеної поведінки в рамках визначених правовідносин;

(2) функціонування у рамках земельних правовідносин чіткої ієрархічної системи суб'єктів владних повноважень, які є учасниками таких відносин та реалізують у них свої владно-управлінські повноваження щодо охорони землі як ресурсу та прав і інтересів учасників правовідносин;

(3) визначеність меж дозволеної поведінки учасників земельних правовідносин, та покладення на таких учасників чітких обов'язків, в тому числі, і

додаткових (не пов'язаних із безпосереднім споживанням корисних властивостей землі як природного ресурсу: щодо забезпечення дотримання прав інших учасників у сфері земельних правовідносин, щодо охорони землі, її рекультивації, формування адміністративної документації, даних земельного кадастру, землеустрою тощо);

(4) здійснення заходів державного стимулювання та сприяння раціональному використанню та охороні земель;

(5) земельні правовідносини включають у своєму змісті також і здійснення державного планування, контролю, моніторингу, стандартизації, організації відповідних процедур та процесів (набуття та реалізації прав на землю, вирішення земельних спорів, землеустрій), правозастосовна діяльність (припинення права користування земельними ділянками, які використовуються з порушенням земельного законодавства тощо);

(6) наявність інституту «влади-підпорядкування» у сфері земельних правовідносин;

(7) наявність інституту адміністративної відповідальності та можливості застосування заходів адміністративного примусу у разі порушення вимог земельного законодавства [11].

Адміністративно-правову охорону земельних правовідносин слід визначити як комплексне поняття, що позначає сукупність адміністративно-правових норм, принципів, засобів та заходів ідеологічного, регулятивного, стимулюючого та правозахисного характеру, спрямованих на створення умов та обставин належної реалізації прав та законних інтересів учасників земельних правовідносин, раціонального використання, відновлюваності та охорони земель як основного суспільного багатства, попередження земельних правопорушень, та застосування заходів адміністративного примусу у разі їх виявлення, а також відповідну діяльність публічної адміністрації, спрямовану на досягнення визначених вище цілей, що в цілому складає цілісний та взаємоузгоджений адміністративно-правовий механізм.

1.2. Загальна характеристика та види адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин в Україні

Метою нормативно-правового регулювання у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства є досягнення упорядкованості суспільних відносин, захищеності прав та свобод людини та громадянина, а також приватних, суспільних та державних інтересів у наведених правовідносинах, забезпечення юридичної чіткості та правової передбачуваності у відповідній сфері. Саме завдяки наведеному у кожній галузі національного права застосовуються найбільш оптимальні засоби та заходи правового впливу, методи, відповідний інструментарій юридичної техніки. У процесі побудови та підбору відповідних юридичних засобів дуже важливими є чіткі індикатори стану правового регулювання та дотримання правових норм. Відтак, до наведених індикаторів можна віднести таку правову категорію, як правопорядок (стан правовідносин, на досягнення якого спрямоване правове регулювання) та правову категорію, що позначає якісно протилежний стан правовідносин – правопорушення. Правопорушення фіксує та відображає найбільш вразливі групи правовідносин у межах відповідної галузі права, а також конкретні приватні, суспільні та державні цінності, інтереси, охороні яких необхідно приділити більш пильну увагу, для чого слід обрати особливі правові способи захисту, вжити особливих заходів запобігання відповідним правопорушенням.

Саме тому у системі права закріплюються відповідні склади правопорушень, визначаються їхні правові ознаки, суттєві риси, а також конкретна юридична відповідальність за вчинення наведених правопорушень. Не може бути винятком і земельне право, під охороною якого дуже важливий об'єкт – земельні правовідносини (суспільні відносини, що складаються з приводу раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, забезпечення реалізації та охорони прав громадян на землю, відтворюваності земельного ресурсу, здійснення державного управління у зазначеній сфері тощо). Особлива важливість земельних правовідносин як об'єкта правової охорони

визначає високий рівень зацікавленості у здійсненні протиправних посягань на такий об'єкт, вчинення правопорушень у різних сферах земельних відносин, появу нових складів правопорушень, які завдають суттєвої шкоди інтересам як кожного конкретного громадянина, так і держави в цілому. Особливе місце у наведеному контексті посідають адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин, оскільки вони відображають випадки порушення земельно-правових норм, у яких наявний публічно-правовий інтерес, та вчинення яких в цілому завдає суттєвої шкоди державній охороні розвитку земельних правовідносин. На сьогодні земельне право як комплексна галузь права не виробила власного систематизованого підходу до закріплення вичерпного переліку складів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, що обумовлює необхідність проводити поглиблені наукові дослідження з наведеної проблеми.

Оглядаючи наукову доктрину, відмітимо значний інтерес науковців до розгляду особливостей правопорушень та юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства. Зокрема, наведеній проблематиці свої роботи присвятили такі вчені, як О. Белікова, Н. Бондарчук, І. Каракаш, М. Клименко, П. Кулинич, Л. Мілімко, О. Мірошніченко, О. Погрібний, А. Правдюк, В. Ремінний, В. Семчик, М. Шульга та інші. Проте, науковці розглядали в основному загальні питання, види юридичної відповідальності, не розробивши уніфікованого підходу до характеристики таких правопорушень, а також не здійснивши спеціалізованого комплексного дослідження питання загальної характеристики та видів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин в Україні.

Переходячи до безпосереднього проведення дослідження зауважимо, що відповідно до Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства за такі порушення: а) укладення угод з порушенням земельного законодавства; б) самовільне

зайняття земельних ділянок; в) псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; г) розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; ґ) невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; д) порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; е) знищення межових знаків; є) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; ж) непроведення рекультивації порушених земель; з) знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень; и) невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; і) відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою; 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; ї) ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них; й) порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок; к) порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку. Законом може бути встановлено відповідальність і за інші порушення земельного законодавства [5].

Відтак, важливо констатувати, що спеціалізований кодифікований нормативно-правовий акт, що спрямований врегулювати земельні правовідносини та забезпечити за допомогою правових заходів та засобів їхню охорону, належним чином не регулює питання видів правопорушень земельного законодавства, не визначає їхні особливості та склади, не встановлює юридичної відповідальності за такі правопорушення. Формулювання змісту вищенаведеної статті характеризує її як таку, що не виконує жодної регулятивно-охоронної функції, а є відсильною. Безпосереднє нормативно-правове регулювання особливостей адміністративних

правопорушень у сфері земельних правовідносин забезпечується відповідно до інших нормативно-правових актів, серед яких насамперед Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-10. Такий стан правового регулювання очевидно потребує доопрацювання та перегляду. Схожу позицію висловлювали також і А. Правдюк [12, с. 217], В.В. Пахомов [13, с. 51], О.С. Літошенко [14, с. 65], Р.С. Свистович [15, с. 49] та інші.

Питання загальної характеристики адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин на сьогодні є надзвичайно дискусійним та неоднозначно трактується у науковій літературі. Окремі вчені висловлюють необхідність розглядати усі правопорушення у досліджуваній сфері як земельні правопорушення, за які настає цивільна, адміністративна або кримінальна відповідальність. Зокрема, Р.С. Свистович підтримує думку В.І. Курила, який зазначає, що особливості та характер правових норм, які складають підінститут адміністративної відповідальності за земельні правопорушення, дають усі підстави відносити його і до галузі земельного права як комплексної правової галузі, у складі інституту юридичної відповідальності за земельні правопорушення, оскільки норми цього підінституту містяться як в адміністративно-правових, так і в земельно-правових актах, і, відповідно, врегульовують і адміністративно-правові, і земельно-правові відносини [16, с. 26]. Автор зазначає, що проведений аналіз земельного та іншого вітчизняного законодавства дає змогу констатувати, що відповідальність за порушення земельного законодавства є міжгалузевим інститутом, що підтверджується наявністю нормативно-правових норм, які містяться не лише в земельному, але й у нормативно-правових актах інших галузей права. Наявність фактичної підстави юридичної відповідальності, тобто самого правопорушення, викликає формування правовідносин відповідальності, яка передбачена іншим галузевим законодавством [15, с. 49].

Аналізуючи зазначений підхід, вважаємо за доцільне підкреслити, що у контексті подальшого теоретичного та стратегічного розвитку земельного законодавства як комплексної галузі вітчизняного права його доцільно

враховувати, що значною мірою повинно вплинути на подальше реформування та становлення наведеної галузі, конкретизації її норм. Поряд з тим, конкретні склади правопорушень у сфері земельних правовідносин, за вчинення яких настає адміністративна відповідальність та, відповідно, санкції за такі правопорушення, закріплюються у нормах адміністративного права. Відповідно, твердженням, що наведені вище, не суперечить те, що земельне право є комплексною галуззю права, а також і те, що наведена галузь перебуває у тісному взаємозв'язку та взаємодії з галуззю адміністративного права, що обумовлюється насамперед особливостями конкретних видів правопорушень та охоронюваних інтересів, на які вони посягають, та, відповідно, особливостями засобів, методів та заходів правового впливу на суспільні відносини у визначеній сфері.

Надалі розглянемо конкретні склади адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин. Переважна більшість таких правопорушень закріплена у главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-10. Це, зокрема, псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52), порушення правил використання земель (ст. 53), самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1), перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2), зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53-3), незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4), порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5), порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53-6), порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54), порушення правил землеустрою (ст. 55), знищення межових знаків (ст. 56) тощо [17].

Наведені адміністративні правопорушення характеризуються відповідним складом: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона.

Переходячи до аналізу об'єкта наведених адміністративних правопорушень, зауважимо думку О.В. Белікової, яка зазначила, що об'єктом адміністративного

правопорушення є суспільні відносини у сфері державного управління, що врегульовані нормами адміністративного права й охороняються заходами адміністративної відповідальності [18, с. 22].

На думку О. Літошенко, загальним об'єктом земельного правопорушення виступають суспільні земельні відносини, що регулюються та охороняються правом; безпосереднім об'єктом є суспільні відносини у сфері використання та охорони земель (земельний правопорядок), а також земельні права та законні інтереси власників земельних ділянок та землекористувачів [14, с. 66]. В.І. Семчик та П.Ф. Кулинич серед об'єктів правопорушень у сфері земельних відносин пропонують виділяти: 1) суспільні земельні відносини; 2) права і законні інтереси власників, землекористувачів, у тому числі орендарів, та інтереси українського народу; 3) суспільні відносини у сфері використання та охорони земель; 4) земельний правопорядок [19, с. 372].

Отож, враховуючи наведені думки вчених, а також аналіз норм, якими закріплено конкретні склади адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері, вважаємо, що слід виділити загальний та родові об'єкти адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин. Також залежно від кожного конкретного правопорушення виокремлюється і безпосередній предмет протиправного посягання. Зокрема, загальним об'єктом адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин є суспільні правовідносини щодо володіння, користування та розпорядження землею. В рамках таких загальних земельних правовідносин як об'єкта адміністративного правопорушення доцільно виділити наступні родові об'єкти: (1) правовідносини щодо забезпечення раціонального використання та охорони земельного фонду (псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52), порушення правил використання земель (ст. 53) [17]; (2) правовідносини щодо здійснення державного управління у сфері земельних правовідносин (перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2), зняття та перенесення ґрунтового покриття земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53-3), порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із

землеустрою (ст. 53-5), порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53-6), порушення правил землеустрою (ст. 55) [17]; (3) правовідносини щодо забезпечення охорони прав та інтересів громадян, фізичних та юридичних осіб та інших учасників правовідносин щодо володіння, користування, розпорядження землею (порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5), порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54), знищення межових знаків (ст. 56) [17]. Як бачимо, окремі адміністративні правопорушення у досліджуваній сфері мають декілька родових об'єктів, оскільки посягають на цілий комплекс суспільно значущих інтересів, що пов'язані з володінням, користуванням, та розпорядженням землею у контексті її раціонального використання та охорони, забезпечення прав та свобод громадян та в цілому Українського народу, організації належного та ефективного державного управління у наведеній сфері.

Також доцільно зазначити предмети посягань у наведеній категорії адміністративних правопорушень: сільськогосподарські землі (псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52), землі (порушення правил використання земель (ст. 53), земельна ділянка (самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1), відомості державного земельного кадастру, правила землеустрою, порядок повернення тимчасово зайнятих земель тощо.

Надалі розглянемо об'єктивну сторону адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин. З аналізу положень наведених вище статей Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-10 вбачається, що вона може виражатися як у формі дії (зняття та перенесення ґрунтового покриття, незаконне заволодіння ґрунтовим покриттям (поверхневим шаром) земель, знищення межових знаків) так і у формі бездіяльності (приховування даних державного земельного кадастру, порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель, порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою, порушення правил землеустрою). Причому останні наведені нами склади правопорушень можуть бути як діями, так

і бездіяльністю. Наприклад, посадова особа може порушувати строки погодження документації з землеустрою шляхом як протиправної бездіяльності, невиконанням передбачених законодавством повноважень та дій, які необхідно вчиняти, затягуванням вчинення таких дій. Також наведена посадова особа може навпаки, провадити активну службову діяльність, вимагати надання додаткових документів, здійснення непередбачених законодавством процедур з метою затягування процедури погодження наведеної документації.

Також характерною рисою об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин є те, що більшість із них можна визнати завершеними з моменту вчинення конкретної дії (бездіяльності), тобто такі склади є формальними (порушення правил землеустрою, порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель, порушення законодавства про Державний земельний кадастр тощо). Причому настання суспільно негативних наслідків у вигляді матеріальної шкоди для громадян чи інших учасників земельних правовідносин, іншої шкоди, оцінка обсягу якої впливає на кваліфікацію конкретного правопорушення за диспозицією розглядуваних статей не вимагається. Окремі склади є формально-матеріальними, оскільки передбачають встановлення конкретного факту заволодіння предметом матеріального світу, що є об'єктом земельних правовідносин чи його знищення або пошкодження (незаконне заволодіння ґрунтовим покривом, псування сільськогосподарських земель, знищення межових знаків). Доцільно також відзначити, що характерною особливістю формулювання об'єктивної сторони у багатьох диспозиціях статей є їх відсильний характер: тобто норми здебільшого передбачають, що адміністративним правопорушенням вважається порушення відповідних норм, правил та положень, які визначені у інших нормативно-правових актах, що складають земельне законодавство.

Суб'єктом адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин може бути як загальний – фізичні осудні особи, які досягли віку 16 років (знищення межових знаків, самовільне зайняття земельної ділянки), так і спеціальний – посадові особи органів державної влади та місцевого

самоврядування тощо (порушення строків погодження документації з землеустрою, перекручення або приховування даних Державного земельного кадастру). Також диспозиція статей може передбачати наявність як загального, так і спеціального суб'єкту вчинення таких правопорушень – порушення законодавства про Державний земельний кадастр.

Суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин відображає внутрішнє відношення особи, яка його вчинила, до власного діяння. Склади наведених адміністративних правопорушень передбачають різні форми вини особи: як умисел (прямий або непрямий), так і необережність.

Таким чином, надавши загальну характеристику складів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, слід узагальнити наведений матеріал та з'ясувати, що слід розуміти під наведеною категорією. Стаття 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-10 визначає, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [17]. В.В. Пахомов з приводу формування визначення досліджуваного нами поняття розглядає думку І. Федорчака та зауважує, що сучасні науковці пропонують розуміти під адміністративним проступком у сфері земельних правовідносин протиправне, винне (навмисне або необережне) з невеликим ступенем суспільної небезпеки діяння (дію чи бездіяння), скоєне суб'єктом делікту у сфері реалізації прав і законних інтересів землевласників і землекористувачів, порядку управління, раціонального використання, відтворення та охорони земельних ділянок, за що передбачено адміністративну відповідальність [13, с. 48; 20, с. 164].

Підтримуємо наведену вище дефініцію, адже вона відображає найбільш істотні риси поняття, що нами розглядається. Зі свого боку вважаємо за доцільне висловити власну пропозицію щодо розуміння поняття «адміністративне правопорушення у сфері земельних правовідносин»: це передбачене

адміністративним законодавством протиправне винне діяння суб'єкта адміністративного правопорушення, яке посягає на охоронювані земельним законодавством інтереси держави, суспільства та людини щодо володіння, користування, розпорядження землею, забезпечення її охорони та раціонального використання, а також реалізації державного управління у визначеній сфері, та за яке передбачена адміністративна відповідальність [21, с. 424].

Підсумовуючи розглянутий матеріал, доцільно також відзначити окремі особливості та недоліки адміністративно-правового регулювання особливостей адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин:

(1) відсутність уніфікованості та системності у визначенні переліку адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, а також узгодженості між актами земельного та адміністративного законодавства як щодо переліку таких правопорушень, так і щодо їхніх юридичних складів;

(2) нечіткість визначення безпосереднього предмету протиправного посягання у кожному конкретному складі наведених правопорушень: «земельна ділянка», «землі» та «грунт» (у якій мірі співвідносяться наведені поняття, які характеристики та умови дозволяють визначити поняття «поверхневого шару», у якому обсязі повинна бути зіпсована земля, щоб можна було такі діяння кваліфікувати як адміністративне правопорушення тощо). Відсутність роз'яснень та приміток щодо визначення наведених понять;

(3) оціночний характер формулювання об'єктивної сторони багатьох диспозицій таких правопорушень: «негативно впливають», «неправильна експлуатація», «придатний для використання стан» тощо. Також у формулюванні таких диспозицій використовується занадто багато нечітких понять, які неможливо визначити: «перекручення даних», «захисні лісонасадження», «заходи боротьби з бур'янами» тощо;

(4) відсильний характер диспозицій, які не передбачають чіткої та конкретної вказівки на нормативно-правовий акт земельного законодавства, яким закріплено відповідні правила, встановлений порядок, визначено спеціальні використані у диспозиції терміни. Це обумовлено тим, що окремі питання на

сьогодні врегульовано досить значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів, які постійно змінюються, а також не у повній мірі визначають усі необхідні категорії земельного права. Такий характер спричиняє неможливість своєчасного притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників, зловживання у наведеній сфері, неможливість встановлення складу таких правопорушень;

(5) відсутність специфікації диспозицій щодо особливостей способу вчинення відповідних правопорушень, засобів, які при цьому використовуються тощо. Наведене призводить до невиправданої відсутності диференціації адміністративної відповідальності за протиправні дії, які характеризуються однаковим складом, проте, за важкістю порушення суттєво різняться [22, с. 194].

Як впливає із наведеного вище, серед адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин можна виділити цілу низку їх видів, класифікувавши за різними критеріями. У науковій доктрині види зазначених правопорушень розглядав В.В. Пахомов, який, аналізуючи напрацювання Л.В. Мілімко, зауважив, що залежно від виду об'єктів адміністративні проступки у сфері земельних відносин можна поділити на такі, що посягають на: земельні відносини майнового характеру; суспільні відносини у сфері управління земельними відносинами; суспільні відносини у сфері раціонального використання, відновлення та охорони земель (екологічної спрямованості) [23, с. 13]. С.В. Слюсаренко класифікує правопорушення у сфері земельних відносин, розподіляючи їх на: спрямовані проти встановленого порядку розпорядженням землею; спрямовані проти вимог використання цільового, раціонального використання земель у сільському, лісовому господарстві та в інших галузях господарського виробництва; пов'язані з недотриманням чи неналежним виконанням екологічних норм та приписів [13, с. 50; 24, с. 167].

Аналізуючи такі твердження, відзначаємо, що дійсно, особливість об'єкту адміністративного правопорушення як критерій виділення видів таких правопорушень є найбільш очевидною, обґрунтованою, та такою, що має практичне значення, підставою для класифікації адміністративних правопорушень

у сфері земельних правовідносин. За такою підставою пропонуємо власну дещо уточнену класифікацію: (1) правопорушення, які посягають на правовідносини щодо забезпечення раціонального використання та охорони земельного фонду (псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52), порушення правил використання земель (ст. 53); (2) правопорушення, які посягають на правовідносини щодо здійснення державного управління у сфері земельних правовідносин (перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2), зняття та перенесення ґрунтового покриття земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53-3), порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5), порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53-6), порушення правил землеустрою (ст. 55); (3) правопорушення, які посягають на правовідносини щодо забезпечення охорони прав та інтересів громадян, фізичних та юридичних осіб та інших учасників правовідносин щодо володіння, користування, розпорядження землею (порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5), порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54), знищення межових знаків (ст. 56). Наведена нами класифікація ілюструє позицію, за якої недоцільним є виділення такого виду адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин, як правопорушення, які посягають на майнові земельні правовідносини, адже поряд з двома групами правопорушень (які посягають на правовідносини екологічного характеру та правовідносини управління) значною є ще одна – правопорушення, які посягають на усі права та інтереси фізичних та юридичних осіб (не лише майнового характеру), які реалізуються ними у земельних правовідносинах.

За іншими формально-юридичними ознаками адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин їх можна класифікувати:

1) за конструкцією об'єктивної сторони: на адміністративні правопорушення з формальним складом (ст. 53-5 (порушення строку погодження (відмови у

погодженні) документації із землеустрою), 53-6 (порушення законодавства про Державний земельний кадастр), 54 (порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням), 55 (порушення правил землеустрою) КпАП України) та формально-матеріальним складом (ст. 53-3 (зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу), 53-4 (незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель), 56 (знищення межових знаків) КпАП України);

2) за особливостями суб'єкта правопорушень: правопорушення, що можуть вчинятися лише загальним суб'єктом – громадянином (ст. 56 КпАП України – знищення межових знаків), правопорушення, які можуть вчинятися лише спеціальним суб'єктом (ст. 53-2 (перекручення або приховування даних державного земельного кадастру), 53-5 (порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації з землеустрою, 53-6 (порушення законодавства про Державний земельний кадастр) КпАП України) та правопорушення, які можуть вчинятися як загальним, так і спеціальним суб'єктом (ст. 52 (псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель), 53 (порушення правил використання земель), 53-1 (самовільне зайняття земельної ділянки), 53-3 (зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу), 53-4 (незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель), 54 (порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням), 55 (порушення правил землеустрою КпАП України);

3) за особливостями суб'єктивної сторони: правопорушення, які скоюються умисно (самовільне зайняття земельної ділянки, перекручення або приховування даних державного земельного кадастру, зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу) та правопорушення, які можуть скоюватися з різними формами вини (як умисно, так і з необережністю) – порушення законодавства про Державний земельний кадастр, порушення строку

погодження (відмови у погодженні) документації з землеустрою, знищення межових знаків тощо.

Також, на нашу думку, можна запропонувати класифікувати адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин за складом діянь, які можуть становити адміністративне правопорушення, на прості, складні та складені. До простих слід віднести правопорушення, об'єктивна сторона яких характеризується одним видом діяння, яким порушується норма закону. Це наприклад, незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4), знищення громадянами межових знаків меж землекористувань (ст. 56). Формулювання диспозиції складного адміністративного правопорушення визначає його як одне діяння, яким порушуються норми закону, проте, таке діяння може виявлятися у різних способах та варіантах правової поведінки особи – відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою (ст. 55). Тобто таке діяння може полягати у недотриманні окремих положень проекту щодо кількісних та якісних показників (збільшення, зменшення), або ж у порушенні всіх вимог проекту, його сутнісних вимог, інші діяння.

Складене адміністративне правопорушення у сфері земельних правовідносин характеризується тим, що опис його об'єктивної сторони містить перелік кількох окремих видів діянь (різних способів такого порушення), якими порушуються норми законодавства та за які настає адміністративна відповідальність. Таких правопорушень найбільша кількість, серед них, зокрема, ст. 53-6 КпАП України закріплює відповідальність за «порушення законодавства про Державний земельний кадастр». За диспозицією таке порушення може полягати у таких діяннях: порушення встановлених законом строків внесення відомостей до Державного земельного кадастру, надання таких відомостей, вимагання непередбачених законом документів для внесення відомостей до Державного земельного кадастру та для надання таких відомостей. Стаття 52 Кодексу передбачає відповідальність за «псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель», за яке (згідно з диспозицією) можна розцінювати псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними і

радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами, а так само невжиття заходів боротьби з бур'янами.

1.3. Поняття та особливості адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні

Правопорушення як прояв деструктивної поведінки окремих членів суспільства у індивідуальних випадках, що стосуються правового регулювання конкретних сфер його життєдіяльності та правовідносин, а також як загальний феномен суспільної життєдіяльності, який характеризується відповідними причинами та передумовами, особливостями вчинення, суб'єктивними та об'єктивними обставинами, специфікою правосвідомості людей, відношення до правових норм, якістю системи права та механізму правозастосування тощо, за будь-якого аспекту його розгляду потребує здійснення негайного та адекватного реагування на його вчинення з боку держави, суспільства та кожного конкретного індивіда. Держава є тим важливим та центральним суб'єктом і інститутом, функціонування якого покликане забезпечити належний захист громадян та суспільства в цілому від здійснення протиправних посягань на їх права та законні інтереси, охорону загальносуспільного блага. Саме тому реакція на правопорушення з боку держави повинна бути найбільш комплексною та дієвою поряд з іншими формами суспільного та індивідуально-громадського реагування на зазначене явище.

Не складають винятку і правопорушення у сфері земельних правовідносин, адже у останніх реалізуються важливі індивідуальні, загальносуспільні та загальнодержавні інтереси. Доцільно зауважити, що скоєння порушень нормування зазначених правовідносин потребує різностороннього підходу до вирішення проблеми подолання зазначеного явища. Такий підхід не може зводитися лише до здійснення заходів припинення правопорушень, що вже

вчиняються, та застосуванні заходів відповідальності. Також не вичерпним буде така діяльність держави навіть у разі включення до уже зазначених вище заходів профілактики вчинення правопорушень у сфері земельних правовідносин. Очевидним стає те, що доктрина адміністративного права сьогодні підходить до усвідомлення необхідності розробки комплексних стратегій та усталення комплексних категорій, які характеризують діяльність адміністративно-правового механізму у напрямі подолання негативних явищ – зокрема, правопорушень у сфері земельних правовідносин. Тому влучним у зазначеному контексті є вжиття та розробка поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин.

З'ясування та уточнення розуміння категорії адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин є нагальною проблемою науки адміністративного права, вирішення якої має практичне значення у покращенні стану земельних правовідносин, правозастосування, підвищення ефективності державного управління у зазначеній сфері. А конкретне розуміння структури адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин надасть змогу здійснювати подальші розробки системи ефективних заходів попередження вчинення таких правопорушень, здійснювати наведену діяльність системно та комплексно, підходячи до вирішення зазначеного питання.

Розглядаючи уже існуючі напрацювання з окресленої проблематики, відзначаємо, що загальні теоретичні питання адміністративно-правової протидії правопорушенням як категорії були предметом наукових досліджень таких вчених, як О.М. Бандурка, Л.М. Давиденко, О.М. Литвинов, В.І. Литвиненко, О.П. Рядченко, С.А. Трофімов та інші. Проте, у повній мірі дослідити зазначене питання на сьогодні не вдалося, адже щодо змісту поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням, його структури та характеристик на сьогодні відкрита гостра науково-теоретична дискусія. Поряд з тим, недостатніми є напрацювання щодо адміністративно-правової протидії правопорушенням у відповідних сферах правового регулювання та щодо об'єктів адміністративно-

правової охорони, в тому числі і з питання адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. Усе наведене вище обумовлює нагальність нашого наукового пошуку.

Як уже зазначалося, проблематика визначення поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням на сьогодні не є достатньо вирішеною у науці адміністративного права та перебуває на початковому етапі узгодження та розробки основних підходів до тлумачення наведеної категорії. Поряд з тим, доцільно зауважити, що дещо більше напрацювань у напрямі вивчення питання протидії правопорушенням (злочинам) здійснено у галузі кримінального права та кримінології. У зв'язку з чим, при формуванні власного підходу та з'ясування ключового поняття дослідження доцільно використати як надбання адміністративно-правової доктрини, так і загальні кримінально-правові і кримінологічні постулати та підходи.

С.П. Поляк зазначає, що у тлумачному словнику «протидія» подається як дія, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй. «Протидіяти» означає спрямовувати дію проти кого-, чого-небудь, діяти всупереч комусь, чомусь; спрямовуватися проти іншої дії [25, с. 1173]. Водночас протидія не передбачає абсолютного результату – обов'язкової чиєїсь перемоги чи поразки. Протидія в цьому значенні – триваючий та систематичний супротив злочинним проявам [26, с. 249].

В.В. Тильчик, досліджуючи власне семантику слова «протидія» зазначає, що термін «протидія» – іншомовного походження, перекладається, як «дія, що слугує перешкодою до появи чи розвитку іншої дії, опір». Також науковець зауважує, що зазначений термін є об'єктом наукового інтересу передусім вчених-кримінологів, в окремих працях яких зазначається, що вказаний термін недоцільно використовувати під час відображення сутності та змісту діяльності, направленої на злочинність. Аргументи на користь вказаної тези наводяться такі. По-перше, термін «протидія» передбачає «протиборство» сторін, а не односторонній вплив; по-друге, протидіяти не означає застосовувати найсуворіших заходів державного примусу, які, на їхній погляд, найефективніші. Незважаючи на це, більшість

учених, відстоюючи перевагу застосування терміну «боротьба», вказують, що таке протистояння повинно здійснюватись в межах закону та в цивілізованій формі [27, с. 967]. Наведені доводи, на думку вченого, продукують розвиток конфлікту наукових тверджень і ускладнюють пошук оптимального варіанта для однозначного позначення явища, що відповідатиме адекватному уявленню про його наукове та практичне значення. За таких умов з урахуванням екстраполяції поняття «протидія» в адміністративно-правову площину взагалі втрачається його предметна належність і практична цінність [28, с. 163].

Оцінюючи та аналізуючи викладені міркування, приходимо до усвідомлення того, що термін «протидія» позначає досить неоднозначну за змістом та обсягом категорію, а у разі її надто розширеного розуміння призводить до гносеологічного конфлікту та протиборства різних суджень, та і взагалі до неможливості встановлення конкретного обсягу поняття «протидія» та його практичного застосування у правових науках. Адже розуміння протидії як постійного, безперервного, самообумовленого та неспрямованого на конкретний об'єкт явища, яке також не спрямоване на досягнення чіткого результату, не є продуктивним у контексті застосування зазначеного поняття як категорії адміністративного права – «адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин». Саме тому, доцільним та конструктивним буде визначати початковий зміст поняття «протидія», як триваюча та систематична дія, супротив, що спрямований проти іншої дії, явища, об'єкта. У більш вузькому – на подолання негативних явищ та характеристик іншої дії, явища, об'єкта.

Розглядаючи думки вчених кримінологів та представників кримінально-правової доктрини, відмітимо позицію С.П. Поляка, який писав, що протидія – це не тотожність війні чи боротьбі, в ній немає переможця і переможеного, а мовлячи про протидію злочинності, розуміємо, що це лише комплекс цивілізаційно-правових засобів уповільнення темпів її зростання і доведення до рівня так званої соціальної «прийнятності і терпимості». Протидія – це явище, яке приховує багатоаспектний зміст діяльності держави та суспільства, що проявляється у різних формах, способах, проводиться на різних рівнях та у різних

напрямах із застосуванням широкого спектра заходів і засобів протистояння злочинним проявам [26, с. 248].

В.М. Куц зазначає, що протидія злочинності – це складне соціально-правове явище та поняття про нього, в якому відображається теорія і практика специфічної соціально-управлінської діяльності та суспільних і приватних ініціатив, а також кримінально-юстиційних зусиль, спрямованих на перешкоджання вчиненню кримінальних правопорушень та реагування на їх вчинення. Протидія злочинним проявам відбувається на різних рівнях життєдіяльності суспільства. Спочатку автор за таким критерієм поділу, як інституціонально-функціональний статус суб'єкта протидії, визначав два рівні: загально-соціальний та спеціально-кримінологічний [29, с. 13], але подальше дослідження феномена протидії злочинності обумовило висновок про існування ще одного її рівня – кримінально-юстиційного [30, с. 153].

Як бачимо, кримінологія та кримінально-правова наука виробили досить ґрунтовний та комплексний підхід до розуміння сутності та правової природи категорії «протидія злочинності», який важливо перейняти також і у адміністративному праві. Зокрема, слід погодитися з твердженнями про те, що протидія злочинності здійснюється на різних рівнях життєдіяльності суспільства та за різними напрямками, із застосуванням цілого комплексу заходів та засобів. Відтак, адаптуючи вказане поняття до особливостей адміністративного права, також зауважимо, що адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин не може розглядатися як однобічна та вузько спрямована діяльність публічної адміністрації. Це скоріше комплексна та всебічна, забезпечена за допомогою стратегічного планування, координації зусиль різних суб'єктів владних повноважень цілеспрямована діяльність, яка здійснюється за різними напрямками, сферами та рівнями. Поряд з тим, у вузькому розумінні до категорії адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин неможливим є включення такої складової, як діяльність громадськості та суспільства, адже поняття «адміністративно-правова»

підкреслює ту особливість, що вона здійснюється уповноваженими на здійснення владних повноважень суб'єктами.

О.О. Юхно, аналізуючи понятійний апарат протидії злочинності та згадуючи її кримінологічний аспект, підкреслює, що дії щодо таких чинників злочинності, як їх виявлення, послаблення, нейтралізація тощо, навряд чи семантично адекватно відповідають сутності поняття «супротив». Отже, термін «протидія» може бути використано для позначення загального впливу на злочинність у широкому розумінні [31, с. 166]. Інші науковці протидію злочинності розуміють як особливий інтегрований, багаторівневий об'єкт соціального управління, який становить різноманітна за формами діяльність відповідних суб'єктів (державних, недержавних органів та установ, громадських формувань та окремих громадян), які взаємодіють у вигляді системи різнорідних заходів, спрямованих на пошук шляхів, засобів й інших можливостей ефективного впливу на злочинність із метою зниження інтенсивності процесів її детермінації на всіх рівнях, нейтралізації дії її причин та умов для обмеження кількості злочинних проявів до певного рівня [32, с. 176].

В.М. Куц пропонує класифікувати протидію злочинності, беручи за основу соціальний об'єкт, на наступні рівні: загальносоціальний, груповий та індивідуальний рівні такої протидії. З огляду на зазначене, науковець оперує такими поняттями, як загальносоціальна, спеціально-кримінологічна чи кримінально-юстиційна протидія злочинності. Загальносоціальна протидія злочинності – це ефективне правомірне функціонування всіх інституцій суспільства та держави, що спеціально не спрямовується на протидію злочинності, але опосередковано впливає на фактори її існування та відтворення, в результаті чого мінімізується кількість кримінальних правопорушень [30, с. 153]. Спеціально-кримінологічна протидія злочинності – це система кримінологічних та організаційно-правових заходів, безпосередньо спрямованих на протидію злочинності, що переважно здійснюються спеціально уповноваженими органами, які сьогодні, фактично будучи державоохоронними, називаються правоохоронними, а мали б називатись органами забезпечення

правопорядку, що вбачається із останніх змін до Конституції України щодо правосуддя [33, с. 14–15]. Характерною особливістю спеціально-кримінологічної протидії злочинності є створення та реалізація різнопланових програм запобігання її проявам на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях та проведення інших спеціально спрямованих на це заходів. Кримінально-юстиційний рівень – його сутність полягає в протидії кримінальним правопорушенням зусиллями виключно органів кримінальної юстиції в межах процесуального провадження за фактом вчинення конкретного правопорушення [34, с. 110].

Розглянувши наведені міркування, знову доцільно зауважити, що протидія злочинності у кримінально-правовому та кримінологічному розумінні дещо відрізняється за обсягом від поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, оскільки перше наведене поняття є більш ширшим за своїм обсягом, адже включає до своїх рівнів діяльність усіх суспільних, державних та громадських інституцій, а не лише державно-владних. Проте, доцільним є виділення різних рівнів протидії: загальносоціального, спеціально-кримінологічного та кримінально-юстиційного. Таку позицію варто врахувати при формуванні подальших висновків, оскільки слушною видається думка про те, що адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин також характеризується багаторівневою структурою, у якій є відповідні рівні заходів, які вживаються уповноваженими органами та специфікуються залежно від об'єкта відповідного організаційно-розпорядчого, правового, ідеологічного тощо впливу. Згадані позиції авторів наводять на думку про те, що механізм адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин також (за аналогією з кримінально-правовою та кримінологічною науками) вміщує як заходи загального рівня, так і спеціально спрямовані заходи, а також конкретні заходи, які застосовуються для припинення протиправних посягань та притягнення до адміністративної відповідальності. Відповідно, адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин також складається із заходів,

спрямованих на попередження вчинення зазначених правопорушень, їх припинення, застосування заходів адміністративного примусу, виявлення причин та умов, які сприяють вчиненню таких правопорушень, їх подолання, розробку відповідних стратегій, вжиття інших заходів організаційного, розпорядчого, інформаційного та іншого характеру.

Адміністративно-правова доктрина пропонує досить незначну кількість бачень змісту та обсягу поняття адміністративно-правової протидії. Відтак, найбільше напрацювань з наведеного питання стосуються розуміння поняття протидії корупції. О.П. Рябченко визначає протидію корупції як складний різновид управлінської діяльності, який потребує здійснення відповідних правових та організаційних дій [35, с. 15]. О.В. Клок під протидією адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, розуміє врегульований нормами права комплекс дій компетентних органів держави (їхніх посадових осіб), за допомогою яких забезпечується боротьба з корупцією та які мають владно-розпорядчий характер [36, с. 34]. М.О. Сич надає визначення поняття «адміністративно-правова протидія» – це правовий інститут, норми якого регулюють суспільні відносини, що виникають унаслідок недотримання законодавчо встановленого порядку управління [37, с. 125].

Аналізуючи наведені визначення, вважаємо за доцільне піддати їх критичному осмисленню. Відтак, не варто повністю погодитися з думкою М.О. Сич, адже запропоноване визначення відображає занадто вузький підхід до трактування досліджуваного поняття: адміністративно-правова протидія розглядається автором лише як захисна правозастосовна діяльність, яка реалізується у разі вчинення відповідного правопорушення. Також не зовсім погоджуємося з ототожненням поняття адміністративно-правової протидії з правовим інститутом. Вважаємо, що адміністративно-правова протидія – це більш ємке та комплексне поняття, аніж сукупність правових норм, які регулюють сукупність однорідних правовідносин в межах певного їх виду. На наш погляд, позитивним є розуміння протидії як управлінської діяльності, що включає систему як правових, так і організаційних заходів, що запропоноване

О.П. Рябченком, оскільки воно дозволяє більш всебічно підійти до визначення сутності досліджуваного поняття. Поряд з тим, на наш погляд, при визначенні адміністративно-правової протидії не варто обмежуватися лише правовими та організаційними заходами, а також певному сумніву слід піддати формулювання «це діяльність, яка потребує вжиття заходів». Адже не зовсім зрозумілим є запропонована автором оцінка обов'язковості вжиття таких заходів. Тому при наданні визначення слід врахувати не лише потребу у вжитті заходів, а те, що зазначена діяльність полягає саме у вжитті таких заходів. О.В. Клок відзначила такі важливі ознаки адміністративно-правової протидії, як її владно-розпорядчий характер та її врегульованість нормами права. Поряд з тим, не достатньо вичерпним є визначення протидії як «комплексу дій за допомогою яких забезпечується боротьба». Таке формулювання надає науковій дефініції незавершеного характеру та поняття адміністративно-правової протидії у наведеному контексті висвітлюється як комплекс заходів, які забезпечують певний процес без вказівки на його спрямованість та результат.

Щодо визначення та ознак адміністративно-правової протидії, то найбільш комплексно її розглянуто В.В.Тильчиком. Вчений зазначив, що адміністративно-правова протидія характеризується як активна діяльність, метою якої є забезпечення пасивної поведінки суб'єкта адміністративних правовідносин, недопущення порушень адміністративно-правових норм. Тобто діяльність, спрямована на забезпечення однієї з форм реалізації норм адміністративного права – додержання. Автор відзначає, що повністю логічним є те, що забезпечення такої форми реалізації, як додержання має примусовий характер. У свою чергу, характеризуючи адміністративний примус, автор виділяє такі адміністративно-правові заходи: адміністративне попередження, припинення та адміністративна відповідальність. Також пропонує розширити вказаний перелік, віднівши до нього також адміністративно-відновлювальні заходи. Відтак, поняття «адміністративно-правова протидія», у його розумінні, – це діяльність уповноважених суб'єктів, змістом якої є комплекс організаційних дій та правових заходів, обумовлених метою та предметом такої діяльності, тобто щодо

конкретних негативних явищ (протидія тероризму тощо). Щодо діяльності в межах протидії, то вона повинна визначатися як така, що еквівалентна негативній діяльності з урахуванням ліквідації наслідків останньої. Адміністративно-правову протидію можна визначати як правовий інститут, коли вона спрямована на попередження певної групи порушень норм адміністративного права, склади яких визначені КУпАП та іншими нормативно-правовими актами з цього питання. Це надає можливість акцентувати увагу на стійкому системному зв'язку характеризуваного терміну із загальновживаним – правова протидія [28, с. 164–165].

Наведене твердження щодо змісту та сутності адміністративно-правової протидії найбільш глибоко розкриває природу окресленого поняття, та, на наш погляд, є найбільш влучним із розглянутих. Поряд з тим, воно також потребує доопрацювання та надання певних конкретних правових рис у контексті направленості на відповідний об'єкт адміністративно-правової охорони. Вважаємо, що В.В. Тильчик запропонував конкретне та вузьке розуміння адміністративно-правової протидії, яка певною мірою співвідноситься з заходами адміністративного примусу, включаючи попередження, припинення, відповідальність та адміністративно-відновлювальні заходи. Таке визначення можна вважати ядром розуміння зазначеної категорії. Поряд з тим, розкриваючи зміст адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин як більш спеціального поняття, бачимо його дещо ширшим за своїм обсягом, аніж це запропонував означений автор. Вважаємо, що доцільно запропонувати розглядати поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин як категорію, що характеризується складною структурою, заходи якої можна класифікувати за їх характером та сферою впливу.

Відтак, за характером заходів адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин їх можна розподілити на:

(1) загально стратегічні та ідейно-цільові заходи – це найбільш загальний рівень заходів, які здійснюються суб'єктами владних повноважень з метою створення належних умов для реалізації прав на землю, охорони приватних,

державних та суспільних інтересів у сфері земельних правовідносин та відповідної якості ідеологічного, мотиваційного, нормативно-правового забезпечення, за яких максимально унеможлиблюється бажання та змога вчинення порушень земельного законодавства. Серед таких заходів: прийняття загальнодержавних та на рівні конкретних регіонів, територіальних громад цільових програм розвитку земельних відносин, планування та здійснення конкретних заходів щодо державної підтримки раціонального використання земель, їх охорони, стимулювання належного виконання земельно-правових приписів, реалізація та поширення серед населення ідеологічного матеріалу у сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів, вивчення обставин та умов вчинення адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин та розробка на загальнодержавному рівні шляхів подолання вищезазначених обставин тощо;

(2) спеціально-правові заходи. Це конкретні заходи, що реалізуються публічною адміністрацією, які полягають у забезпеченні спеціального та ефективного нормативно-правового регулювання, а також вчиняються на його виконання, та спрямовані на попередження вчинення адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин. До таких заходів відносимо: (а) ефективне (з мінімізацією можливих правових колізій та прогалин) нормативно-правове регулювання земельних правовідносин із чітким визначенням меж забороненої та дозволеної поведінки; (б) діяльність публічної адміністрації у сфері управління державними земельними ресурсами, здійснення державного контролю за охороною та раціональним використанням земель, забезпеченням ведення державного земельного кадастру, державного земельного моніторингу тощо;

(3) правозастосовні заходи – це заходи, які вчиняються публічною адміністрацією, які полягають у забезпеченні правильного застосування норм земельного законодавства, їх невідкладного додержання шляхом: (а) вирішення земельних спорів; (б) припинення адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин; (в) притягнення до адміністративної відповідальності

осіб, які вчинили такі правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу. Саме наведена група заходів у ієрархічній структурі адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин складає її функціональне та мотиваційно-вольове ядро;

(4) адміністративно-відновлювальні заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – відносно новий інститут адміністративного права, який характеризує сукупність заходів, які вчиняються або здійснення яких забезпечується публічною адміністрацією для відновлення порушеного права чи інтересу у сфері земельних правовідносин, відновлення правового становища, яке існувало до правопорушення. Без зазначеної групи заходів адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин була б незавершеною. Адже для досягнення ефективної адміністративно-правової протидії у зазначеній сфері недостатнім є лише гарантування адміністративної відповідальності осіб, які вчинили земельні правопорушення, та піддання їх певній негативній дії адміністративних стягнень (які не завжди виконують реальну виховну роль у силу їхньої неспіврозмірності тій шкоді, яка завдана), а й зобов'язання таких осіб відновити порушене становище, відшкодувати шкоду, яка завдана їхніми діями тощо.

Слід зазначити, що вочевидь з огляду на сукупність усіх наведених заходів адміністративно-правову протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин можна розглядати у широкому та вузькому розуміннях. Відтак, включення до обсягу зазначеного поняття заходів першого елементу – загальностратегічних та ідейно-цільових заходів – відображає широкий підхід до розуміння адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. А тлумачення адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин як сукупності останніх трьох елементів (спеціально-правових, правозастосовних та адміністративно-відновлювальних заходів) дозволяє розглядати адміністративно-правову протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин у більш вузькому та конкретному значенні, що є більш загальноприйнятим для доктрини

адміністративного права. Проте, широке бачення досліджуваної правової категорії також має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки відображає адміністративно-правову протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин як комплексне поняття, а також акцентує увагу не лише на конкретно-правових та організаційних заходах протидії, а й на вагомості здійснення загальностратегічних заходів, загальнодержавного планування у наведеній сфері, наголошує на важливості формування належної та ефективної системи комунікації з населенням, утвердження в суспільстві основних цінностей у сфері земельних відносин, бережного відношення до землі, мотивації дотримання законодавства, протидії корупції.

Класифікація заходів адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин за їх сферою впливу відображає неоднорідність самих земельних відносин як об'єкту правової охорони. Адже в їх складі у силу їхньої комплексності формується відповідна множинність об'єктів можливих адміністративних правопорушень. Зокрема, слід виділити наступні заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин за їх сферою впливу: (а) щодо здійснення державного управління у сфері земельних правовідносин; (б) щодо раціонального використання та охорони земель у сфері земельних правовідносин; (в) протидії корупційним та іншим правопорушенням у сфері земельних правовідносин; (г) протидії майновим правопорушенням у сфері земельних правовідносин та інші.

Підсумовуючи усе наведене, адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це комплекс взаємопов'язаних адміністративно-правових, організаційних, ідеологічних, стимулюючих заходів, які здійснюються уповноваженими суб'єктами владних повноважень на постійних та систематичних засадах, а також в окремих випадках у разі виникнення ситуації, яка потребує застосування адміністративного примусу, що спрямовані на попередження вчинення адміністративних правопорушень в сфері земельних правовідносин, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних

наслідків таких правопорушень, а також виявлення причин та умов, що призводять до правопорушень та їх подолання на загальнодержавному стратегічному рівні [38, с. 91].

1.4. Правові засади протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні та місце серед них адміністративно-правових норм

Особливе значення та місце землі у системі цінностей Українського народу, а також важливість забезпечення стабільних та прогнозованих земельних відносин обумовлюють необхідність адекватного реагування державного механізму на правопорушення у визначеній сфері, розробки комплексної системи протидії таким правопорушенням. Одним із засадничих елементів зазначеної системи, який закладає її підвалини та окреслює сутність, є виважене нормативно-правове регулювання окресленого питання. Воно, у свою чергу, повинне ґрунтуватися на виборі оптимальної моделі поєднання різних правових методів і способів правового регулювання, використовувати найбільш ефективні галузеві правові засоби та прийоми забезпечення протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. Важливо, щоб нормативний матеріал був чітко та якісно викладений, взаємоузгоджений, відповідав не лише правилам нормопроектувальної техніки та формально-юридичним вимогам, а й кореспондував за змістом та духом реаліям суспільного розвитку, стану земельних правовідносин, враховував нагальні виклики, а також потреби і уявлення суспільства України щодо правопорядку у сфері земельних правовідносин, належного користування землею та її охорони. Відтак, можемо ствердити, що правові засади протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні є підґрунтям для подальшої ефективної побудови усього механізму зазначеної протидії. Розгляд та з'ясування особливостей зазначених правових засад нададуть змогу створити цілісне уявлення про сутність і особливості адміністративно-правових заходів протидії правопорушенням у

сфері земельних відносин в Україні та окреслити подальші шляхи наукових досліджень.

Проблематика адміністративно-правової протидії правопорушенням у різних сферах суспільних правовідносин та земельних зокрема, а також питання співвідношення адміністративно-правових та земельно-правових норм у сфері правового регулювання охорони земельних правовідносин у різний період ставали предметом наукових досліджень таких науковців, як О.В. Белікова, Н.В. Бондарчук, Г.І. Балюк, С.Л. Гоштинар, О.Ю. Дрозд, Д.М. Лук'янець, Л.В. Мілімко, О.С. Мірошніченко, О.В. Стукаленко, І.В. Федорчак, М.В. Шульга та ін. Проте, на сьогодні не здійснено комплексного спеціального дослідження правових засад протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні та не з'ясовано місця серед них адміністративно-правових норм.

Проблематика місця адміністративно-правових норм у правових засадах протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні є складовою частиною більш загальної проблематики співвідношення адміністративного та земельного права, вчення про комплексні галузеві утворення у системі національного права, а також доктринальних напрацювань та дискусій щодо визначення сфер правового регулювання земельного та адміністративного права. Звичайно, на сьогодні науковці не дійшли спільного розуміння та бачення щодо вирішення окреслених теоретичних проблем, що унеможливило надання однозначної відповіді на питання, що становить безпосередній предмет нашого дослідження. Проте, подальший науковий пошук спрямовуватимемо на найбільш об'єктивне визначення місця адміністративно-правових норм у правових засадах протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні. Досягненню визначеної мети сприятиме насамперед розкриття як загальних теоретичних питань, так і особливостей та специфіки правових засад у визначеній сфері правовідносин.

Насамперед, переходячи до безпосереднього викладу матеріалу дослідження, доцільно зауважити, що В.В. Пахомов стверджує, що земельне законодавство України являє собою систему нормативних актів, які містять у собі норми,

спрямовані на регулювання земельних правовідносин, на відміну від багатьох інших галузей права, передбачає активне використання правових норм інших галузей права (адміністративного, цивільного, господарського, аграрного тощо), які одночасно належать і до норм земельного права [39, с. 169].

Аналізуючи, зауважимо, що наведені міркування окреслюють важливу особливість земельного права – його комплексний характер. Зазначена галузь права поряд із власне земельними органічно синтезує норми інших суміжних галузей права, переймає методи та способи правового регулювання інших галузей (цивільного, господарського, адміністративного права). Причому слід зауважити, що саме особливості окремих правових інститутів, які складають систему земельного права, сутність тих цінностей, які взяті під правову охорону, та правовідносин, які підлягають регулюванню, і визначають необхідність запозичення методів, прийомів, способів правового регулювання з відповідної фундаментальної галузі права. В такому випадку вдається досягнути мети правового регулювання, забезпечити максимальну ефективність правового регулювання специфічних правових відносин. Поряд з тим, хочемо відзначити, що поділяємо позицію авторів щодо того, що значна кількість адміністративно-правових актів вміщує одночасно земельно-правові норми та регулює як адміністративні, так і земельно-правові відносини. В такому випадку зазначені акти слід визначати як джерела адміністративного, так і земельного права.

Забезпечення протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин з використанням засобів і прийомів адміністративного права, слугує проявом гнучких та динамічних взаємозв'язків між різними галузями та інститутами системи вітчизняного законодавства, забезпечує синергію правового регулювання, його якісний взаємодоповнюючий розвиток у напрямі пошуку найбільш дієвих галузевих утворень, правових механізмів та засобів регулювання правових відносин, охорони важливих суспільних та державних інтересів, запобігання вчиненню правопорушень та адекватного реагування на уже вчинені правопорушення.

Проте, таке поєднання адміністративно-правових та земельно-правових норм у цілісну систему протидії земельним правопорушенням певним чином ускладнює вичленення саме адміністративно-правових норм у наведеному контексті, їх дослідження та з'ясування сутності і ролі адміністративно-правового регулювання окресленого питання. Для вирішення зазначеної наукової задачі доцільно більш детально заглибитися у сутність адміністративно-правових норм, виокремити їх особливі характеристики. Відтак, у багатьох випадках проблемним є питання про галузеву належність певного акту: значна кількість актів є одночасно джерелами як адміністративного, так і земельного права, причому часто всі норми, вміщені до акту, одночасно є земельно- та адміністративно-правовими [40, с. 308]. О.М. Нестеренко відзначає, що у спеціальній літературі пропонуються певні критерії для розмежування сфери регулювання адміністративного та земельного права за предметом правового регулювання. Зокрема, авторкою наводиться думка О.С. Мірошниченко, за якою предметом адміністративного права є організація «виконавчої та розпорядчої діяльності органів держави, у тому числі і в галузі організації використання та охорони земель», визначення системи органів управління. З іншого боку, нормами «земельного права визначається змістовна сторона діяльності державних органів управління, основні напрямки їх діяльності з раціонального використання та охорони земель, що складають функції управління земельним фондом» [41, с. 65], [42, с. 123].

Таким чином, як уже було визначено, адміністративно-правові норми включаються до правового забезпечення протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. Однією із особливостей та характерних ознак, яку відзначають автори, є те, що насамперед такі норми регулюють діяльність органів держави у сфері охорони земельних правовідносин, здійснення державного управління у зазначеній сфері. Поряд з тим, вважаємо, що зазначена ознака не є єдиною та визначальною для характеристики особливостей адміністративно-правових норм як засобів правового регулювання протидії земельним правопорушенням. Особливість таких норм полягає також і в тому, що вони

відображають публічний інтерес держави у окресленій сфері, забезпечують імперативні вимоги щодо дотримання режиму охорони земельних ресурсів, за допомогою засобів та прийомів, які притаманні адміністративному праву, забезпечують чітко визначені правила поведінки суб'єктів земельних правовідносин, охорону приватних, суспільних та державних інтересів.

Адміністративно-правові норми є ефективним інструментом механізму протидії правопорушенням у різних сферах суспільного життя, забезпечуючи дієві важелі впливу на поведінку учасників суспільних відносин, вміло встановлюючи баланс між дозволом, заборобою та зобов'язанням, підкріплюючи нормативні вимоги можливістю застосування державно-владного примусу, адміністративних стягнень. Зокрема, розглядаючи роль адміністративно-правових норм у протидії правопорушенням в інших сферах суспільних відносин та проводячи відповідні аналогії, зазначимо позицію Г.О. Горбової. Вона зауважує, що адміністративно-правові норми у сфері протидії насильству в сім'ї мають певні особливості: 1) вони мають інформаційний характер, оскільки інформують суб'єктів адміністративно-правових відносин про законні вимоги держави, що направлені на протидію насильству в сім'ї; 2) вони спрямовані на задоволення та відновлення законних інтересів осіб, які стали жертвами насильства у сім'ї; 3) в них містяться вказівки, які ж адміністративно-правові засоби можуть застосовуватись для впорядкування суспільних відносин із метою задоволення інтересів як суб'єкта, так і об'єкта державного управління; 4) вони передбачають адміністративні санкції за вчинення насильства в сім'ї, вказані у ст. 1732 КУпАП [43, с. 135].

Для більш глибокого розуміння особливостей та рис адміністративно-правових норм у протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин доцільно розглянути відповідну систему правового забезпечення зазначеного питання. Відтак, при здійсненні характеристики правового забезпечення протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин зазначимо, що воно складається із системи нормативно-правових актів, які містять правові норми, які регламентують здійснення адміністративно-правових, організаційних,

ідеологічних, стимулюючих заходів, що спрямовані на попередження вчинення адміністративних правопорушень в сфері земельних правовідносин, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних наслідків таких правопорушень, а також виявлення причин та умов, що призводять до правопорушень та їх подолання на загальнодержавному стратегічному рівні, визначають систему суб'єктів протидії, її принципи, процедуру та особливості.

Розкриваючи систему правового забезпечення протидії правопорушенням у досліджуваній сфері, дотримуємося також позиції та методики, яка використовується багатьма науковцями при дослідженні правового забезпечення різних питань, за якої нормативно-правові акти розглядаються за системою, яка складається з урахуванням їхньої юридичної сили [39, с. 170; 42, с. 134]. Зокрема, В.В. Пахомов, розглядаючи адміністративно-правове забезпечення контроль-наглядової діяльності у сфері земельних правовідносин в Україні, зауважує, що основними складовими нормативної бази регулювання контроль-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні є: 1) Конституція України; 2) Земельний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Податковий кодекс України, інші кодекси та закони України; 3) постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 4) рішення, накази, роз'яснення та листи центральних органів виконавчої влади України, накази і розпорядження місцевих органів виконавчої влади; 5) нормативні акти, що приймаються органами місцевого самоврядування; 6) стратегічні документи розвитку сфери земельних відносин (доктрини, програми, концепції) [39, с. 170]. Г.О. Горбова, досліджуючи адміністративно-правове забезпечення протидії насильству в сім'ї, також окреслює схожу систему нормативно-правових актів [42, с. 133].

Такий підхід, що запропонований науковцями є обґрунтованим та усталеним в науковій літературі, а тому також пропонуємо розглянути систему адміністративно-правового забезпечення протидії правопорушенням у сфері

земельних правовідносин як сукупність нормативно-правових актів за їх юридичною силою: 1) Конституція України [44]; 2) законодавчі акти України (кодіфіковані – Земельний кодекс України [5], Кодекс України про адміністративні правопорушення [17], некодифіковані – закони України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [10], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-IV [45], «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI [46], «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV [47], «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII [48], «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI [49], «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [50], «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 № 973-IV [51]); 3) підзаконні акти. Це досить об'ємна група нормативно-правових актів, яка включає: а) постанови Верховної Ради України; б) укази та розпорядження Президента України; в) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; г) рішення, накази, роз'яснення та листи центральних органів виконавчої влади України, накази і розпорядження місцевих органів виконавчої влади; д) нормативні акти, що приймаються органами місцевого самоврядування.

Надалі розкриємо особливості закріплення відповідно до визначених джерел нормативно-правового забезпечення протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. У найбільш загальному та концентрованому вигляді принципи та засади здійснення протидії правопорушенням у сфері земельних відносин закладені у Конституції України як у основному законі держави. Поряд з тим, її норми також визначають основні цілі зазначеної протидії та закріплюють основні та найбільш важливі суспільні, державні та приватні цінності, які перебувають під правовою та державною охороною. Зокрема, ст. 13 та 14 визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на

землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону [44].

Законодавчі акти на основі та в межах положень Конституції України більш детально врегульовують найбільш важливі питання механізму протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. Зокрема, варто звернути увагу на кодифіковані акти, такі, як Земельний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Земельний кодекс України як спеціалізований комплексний нормативно-правовий акт покликаний найбільш детально врегулювати земельні правовідносини, структурувати на інститути. Норми Земельного кодексу України шляхом закріплення положень щодо основних засад формування земельних правовідносин, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у галузі земельних правовідносин, визначення складу земель та особливостей їх визначення, користування ними та здійснення інших правових дій, окреслення та регламентування прав на землю, а також порядку його набуття і реалізації, гарантії прав на землю, а також встановлення норм щодо охорони земель і здійснення державного управління у сфері земельних відносин спрямований на формування чіткого та прозорого режиму здійснення прав на землю різними за правовим статусом суб'єктами, охорони земель. Тобто Земельний кодекс України повинен забезпечити функціонування зрозумілих та ефективних правил поведінки учасників земельних правовідносин, визначити міру дозволеної поведінки, вимоги та зобов'язання для наведених осіб, таким чином запровадивши правове забезпечення механізму протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин на стадії їх превенції, в тому числі шляхом інформування суб'єктів земельних правовідносин про їхні права та обов'язки. Проте, у зв'язку з тим, що у Кодексі неналежно врегульовано питання відповідальності за порушення земельного законодавства, ним не у повній мірі та несистемно здійснюється правове регулювання протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. Такий стан правового регулювання обумовлює необхідність застосовувати вітчизняне законодавство у його системному аналізі,

звертаючись також до положень інших законодавчих актів у разі необхідності притягнення особи, що винна у порушенні земельного законодавства до відповідальності.

Насамперед у зазначеному контексті найбільшого застосування отримав Кодекс України про адміністративні правопорушення, який, на відміну від Земельного кодексу України, встановлює чіткі склади адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин, а також відповідальність за них. Зокрема, склади адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин, визначені у главі 7 Кодексу ст. 52–56. Серед таких складів, наприклад, порушення правил землеустрою, порушення правил використання земель («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, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) та інші [17].

З цього приводу А.М. Мірошніченко також зауважив, що адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства може наставати і за статтями, вміщеними до інших глав КУпАП: • гл. 5 («Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення»), наприклад, ст. 42 («Порушення санітарних норм»), 42-1 (Виробництво, заготівля, реалізація сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації), 46-1 («Порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення»); • гл. 8 («Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів»), наприклад, ст. 95 («Порушення правил і норм з ядерної та радіаційної безпеки»), 96 («Порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва»), 96-1

(«Порушення законодавства під час планування і забудови територій»); • гл. 10 («Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства, і зв'язку») та ін. Склади адміністративних земельних правопорушень можуть містити інші акти законодавства. Згідно із ч. 3 ст. 2 КУпАП, положення кодексу поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, не включеними до кодексу [52, с. 410].

Розглянувши положення лише двох кодифікованих законодавчих актів, які формують правове забезпечення протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, уже визначаємо неузгодженість норм зазначених актів. Жоден із наведених актів не забезпечує вичерпного механізму протидії зазначеним правопорушенням, не окреслює чіткий перелік діянь, які визнаються державою порушеннями земельного законодавства та за які настає адміністративна відповідальність, особливості адміністративних стягнень. Наведене погіршує якість правозастосовної практики, притягнення порушників до адміністративної відповідальності та реалізацію заходів із запобігання вчиненню таких правопорушень. Також такий стан нормативного масиву не сприяє цілісному розумінню механізму адміністративно-правової протидії земельним правопорушенням.

Як уже було відзначено, наявний цілий масив законодавчих актів, які також складають систему правового забезпечення протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. Їхні норми регулюють окремі спеціальні питання у сфері земельних відносин, визначають особливі правила та вимоги у рамках відповідних інститутів, таким чином, як і Земельний кодекс України, визначаючи міру дозволеної поведінки суб'єктів правовідносин, мету правового регулювання, чіткі та зрозумілі правила, дотримання яких забезпечить гарантування якісної реалізації прав на землю, її охорону, попередить вчинення правопорушень. Також зазначені закони містять спеціальні норми, таким чином забезпечуючи можливість розуміння і застосування положень Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Наприклад, Закон України

«Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI. Відтак, у КУпАП містяться такі склади правопорушень, як порушення законодавства про Державний земельний кадастр, перекручення або приховування даних державного земельного кадастру. Поряд з цим, будь-яких спеціальних тлумачень, що слід розуміти під такими діями у КУпАП не здійснено. Таким чином, для встановлення наявності складу адміністративного правопорушення за наведеними статтями необхідно звернутися до Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI, яким визначено, що слід розуміти під поняттям «Державний земельний кадастр», його статус, підстави та основні вимоги щодо внесення відомостей до Державного земельного кадастру, а також їх особливості, порядок користування відомостями Державного земельного кадастру тощо. Аналогічну роль виконує Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV.

Закони України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV, «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-IV та «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII визначають основні правила та вимоги до охорони земель, суб'єктів, що зобов'язані здійснювати відповідні заходи з охорони земель, а також суб'єкти, що уповноважені здійснювати контроль за використанням та охороною земель, а також державні стандарти та нормативи у визначеній сфері.

Закони України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI та «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР закріплюють структуру та повноваження центральних органів виконавчої влади як суб'єктів, які забезпечують формування та реалізацію державної земельної політики, в тому числі, у напрямі протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. Також регламентуються повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Зокрема, відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій

щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад;

б) делеговані повноваження: 1) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; 3) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; 4) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом [50].

В Законі України «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 № 973-IV містяться вимоги до діяльності фермерських господарств та їх членів у сфері дотримання земельного законодавства. А зокрема, ст. 15 визначено, що фермерські господарства, у власності яких є земельні ділянки, надані їм для ведення фермерського господарства відповідно до закону, зобов'язані:

а) забезпечувати використання земельних ділянок за їх цільовим призначенням; б) додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля; в) сплачувати податки та збори; г) не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; ґ) не допускати зниження родючості ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі; д) надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів; е) дотримуватися санітарних, екологічних та інших вимог щодо якості продукції; є) дотримуватися правил добросусідства та встановлених обмежень у використанні земель і земельних сервітутів; ж) зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем [51].

Підзаконні нормативно-правові акти, яких є надзвичайно велика кількість, у сфері протидії правопорушенням у галузі земельних правовідносин встановлюють найбільш детальні та спеціалізовані положення, норми, правила, процедури реалізації прав на землю, визначають спеціальні терміни, встановлюють відповідні строки тощо. Також відповідно до підзаконних нормативно-правових актів можуть бути закріплені норми щодо стратегічного розвитку земельних

правовідносин, загальні заходи щодо запобігання та припинення земельних правопорушень. Наприклад, це розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 743-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року». Відповідно до розпорядження, яке залишається чинним і на сьогодні, визначено такі стратегічні шляхи розв'язання проблем, які наявні у сфері земельних відносин: визначення організаційного, економічного та землевпорядного механізму розвитку земельних відносин; забезпечення створення системи гарантування прав власності на землю та інфраструктури ринку землі; удосконалення системи платежів за землю; формування дієвої системи підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням; забезпечення екологічної збалансованості землекористування; фінансового та інвестиційного забезпечення заходів, передбачених Програмою; наукового та освітнього забезпечення [53].

Численними Указами Президента України було врегульовано земельні правовідносини, проте, значна кількість таких актів на сьогодні втратила чинність. Прикладом нормативного акту Президента України, яким визначено правові норми у сфері протидії земельним правопорушенням можна назвати Указ від 08.08.1995 № 720/95 «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям», яким врегульовано процедуру паювання земель, прав осіб на паї, вартість та розміри земельних ділянок та інші норми [54].

Важливу роль у правовому забезпеченні протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин відіграють нормативно-правові акти, які видаються спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади, які реалізують 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 – Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр). Зазначений

центральный орган исполнительной власти принимает цілу низку нормативно-правових актів, яким встановлює особливості правового регулювання окремих інститутів земельного права. Зокрема, наказ Держгеокадастру від 04.06.2015 № 95 «Про деякі питання взаємодії між територіальними органами Держгеокадастру/Держземагентства під час розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності». Також значну роль відіграють нормативні акти Держгеокадастру, якими забезпечується уніфікованість процедури здійснення державного нагляду та контролю у сфері земельних правовідносин та дотримання земельного законодавства (наприклад, наказ від 16.08.2019 № 219 «Про внесення змін до наказу Держгеокадастру від 27.12.2016», відповідно до якого Департаменту контролю за використанням та охороною земель Держгеокадастру та Головним управлінням Держгеокадастру в областях з метою дотримання уніфікованих підходів при здійсненні заходів, пов'язаних із здійсненням функцій та повноважень державного нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності рекомендовано використовувати зразок наказу згідно з додатком 1 та розроблено зразок доповідної записки згідно з додатком 2 до наказу) [55].

Також до правового забезпечення протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин відносимо і нормативні акти територіальних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. Наприклад, можна навести розпорядження Чортківської районної державної адміністрації від 29.05.2019 № 141-од, відповідно до якого закріплено обов'язок відділу агропромислового розвитку райдержадміністрації:

- 1) вжити заходів щодо розробки землекористувачами земель сільськогосподарського призначення агрохімічного паспорта поля (земельної ділянки);
- 2) забезпечувати дотримання сільськогосподарськими підприємствами нормативів оптимального співвідношення культур у структурі посівних площ;
- 3) провести роз'яснювальну роботу з орендарями земельних паїв (часток) щодо приведення договорів оренди землі до вимог чинного законодавства.

Рекомендовано керівникам сільськогосподарських підприємств і землекористувачам усіх форм власності дотримуватись вимог законодавства з охорони земель та відтворення родючості ґрунтів, сприяти проведенню робіт щодо суцільної агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення. Виконавцю даного розпорядження інформувати про проведену роботу районну державну адміністрацію щороку до 10 грудня [56].

Таким чином, правове забезпечення протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин: 1) являє собою сукупність різноманітних нормативно-правових та нормативних актів різної юридичної сили та галузевої належності (земельне, адміністративне, господарське право); 2) є несистематизованим, неуніфікованим, роздібненим та надзвичайно об'ємним за кількістю таких актів; 3) усі норми наведеного масиву актів законодавства можна об'єднати за їх спільною метою: створення системи заходів попередження вчинення правопорушень у сфері земельних правовідносин, а також вжиття заходів щодо їх припинення та притягнення винних осіб до відповідальності, виявлення причин та умов, які сприяють вчиненню таких правопорушень та розробці заходів щодо їх подолання шляхом встановлення чітких та вичерпних правил діяльності суб'єктів земельних правовідносин, визначення правового статусу суб'єктів таких правовідносин, а також особливості вимог щодо здійснення правових дій з їх об'єктом (земель різного цільового призначення, особливостей прав на землю та їх гарантій) визначення процедури реалізації прав на землю, окреслення системи органів державного управління у сфері земельних правовідносин та охорони земель, особливостей державного нагляду та контролю у зазначеній сфері, закріплення відповідальності за вчинення порушень земельного законодавства (склади правопорушень, види відповідальності, стягнення, санкції, процедура). Також норми правового забезпечення протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин спрямовані і на затвердження загальних стратегічних заходів, програм розвитку земельних правовідносин, які справляють найбільш загальний вплив у напрямі протидії земельним правопорушенням; 4) значну його частину складають норми адміністративного права, хоча більшість джерел такого

правового забезпечення можна віднести як до адміністративного, так і до земельного права. Проведення чіткої межі на сьогодні не видається можливим у теоретичному плані.

Адміністративно-правові норми відіграють важливу роль у правовому забезпеченні протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, а саме вони: 1) закріплюють рекомендації для суб'єктів земельних правовідносин щодо способу і міри їх бажаної поведінки; 2) інформують фізичних осіб, суспільство в цілому та державу в особі уповноважених органів щодо тих прав та обов'язків, які наявні у них у сфері земельних відносин; 3) визначають загальнообов'язкові правила поведінки суб'єктів земельних правовідносин, їхній правовий статус, особливості правового регулювання реалізації прав на землю, здійснення державного управління у визначеній сфері, у зв'язку з чим забезпечують формування у правовій свідомості усіх учасників правовідносин розуміння про бажаний стан наведених правовідносин, правопорядок у земельній сфері, чіткої і зрозумілої системи взаємовідносин між державою, фізичними та юридичними особами з питань реалізації прав на землю, формування правомірних очікувань; 4) можуть містити чіткі зобов'язання щодо необхідної поведінки суб'єкта земельних правовідносин, завдяки чому досягається необхідний рівень правової регламентації охорони земель як основного національного багатства України; 5) у необхідних випадках встановлюють заборони щодо утримання від конкретної поведінки суб'єкта земельних правовідносин; 6) закріплюють санкції за порушення земельного законодавства; 7) визначають програму, цілі та стратегії розвитку і удосконалення адміністративно-правового регулювання протидії порушенням у сфері земельних правовідносин.

Місце і значення адміністративно-правових норм у протидії правопорушенням у сфері земельних відносин обумовлене тим, що:

-їм властива імперативність правових вимог, категоричність формулювань та необхідна чіткість правил поведінки, завдяки чому вдається забезпечити найбільш ефективні заходи протидії правопорушенням у земельній сфері, встановити

зрозумілі межі дозволеної поведінки та окреслити діяння, що є порушенням положень земельного права;

-дозволяють у разі недотримання положень регулятивного, зобов'язального та заборонного характеру застосовувати силу державного примусу, притягувати до адміністративної відповідальності, накладати адміністративні стягнення;

-закріплюють та забезпечують функціонування механізму державного управління у сфері земельних правовідносин, здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням земельного законодавства;

-поряд з іншими адміністративні норми дозволяють забезпечити максимальну системність та уніфікованість правового забезпечення протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин (визначають конкретні склади правопорушень, адміністративні стягнення, систему суб'єктів протидії наведеним правопорушенням, їх повноваження);

-відображають публічний інтерес у сфері забезпечення протидії земельним правопорушенням, який обумовлений особливою цінністю землі як основного багатства країни та обмежено відновлюваного природного ресурсу;

-спрямовані також на досягнення балансу між заходами державного регулювання, контролю і нагляду, а також заходами громадського контролю, приватного саморегулювання, партнерства, взаємодії.

Висновки до розділу 1

1. Відзначено, що адміністративно-правова охорона земель складає окремий специфічний цілісний механізм, який характеризується особливими відповідними заходами, прийомами, способами адміністративно-правового захисту важливого суспільного блага. Структуру такого механізму можна розглянути за наступними складовими: 1) інституційна складова; 2) позитивно-стимулююча (превентивна) складова; 3) захисна складова.

2. Адміністративно-правову охорону земельних правовідносин визначено як комплексне поняття, що позначає сукупність адміністративно-правових норм, принципів, засобів та заходів ідеологічного, регулятивного, стимулюючого та правозахисного характеру, спрямованих на створення умов та обставин належної реалізації прав та законних інтересів учасників земельних правовідносин, раціонального використання, відновлюваності та охорони земель як основного суспільного багатства, попередження земельних правопорушень, та застосування заходів адміністративного примусу у разі їх виявлення, а також відповідну діяльність публічної адміністрації, спрямовану на досягнення визначених вище цілей, що в цілому складає цілісний та взаємоузгоджений адміністративно-правовий механізм.

3. Виокремлено особливі та сутнісні правові риси земельних правовідносин як об'єкта адміністративно-правової охорони: 1) функціонування чіткої ієрархічної системи суб'єктів владних повноважень, які є учасниками таких відносин та реалізують у них свої владно-управлінські повноваження щодо охорони землі як ресурсу та прав і інтересів учасників правовідносин; 2) визначеність меж дозволеної поведінки учасників земельних правовідносин та покладення на таких учасників чітких обов'язків, в тому числі, і додаткових (не пов'язаних із безпосереднім споживанням корисних властивостей землі як природного ресурсу: щодо забезпечення дотримання прав інших учасників у сфері земельних правовідносин, щодо охорони землі, її рекультивації, формування адміністративної документації, даних земельного кадастру, землеустрою тощо); 3) здійснення заходів державного стимулювання та сприяння раціональному використанню та охороні земель; 5) включають у своєму змісті здійснення державного планування, контролю, моніторингу, стандартизації, організації відповідних процедур та процесів, правозастосовну діяльність; 6) наявність інституту «влади-підпорядкування» у сфері земельних правовідносин; 7) наявність інституту адміністративної відповідальності та можливості застосування заходів адміністративного примусу у разі порушення вимог земельного законодавства.

4. Адміністративне правопорушення у сфері земельних правовідносин визначено як передбачене адміністративним законодавством протиправне винне діяння суб'єкта адміністративного правопорушення, яке посягає на охоронювані земельним законодавством інтереси держави, суспільства та людини щодо володіння, користування, розпорядження землею, забезпечення її охорони та раціонального використання, а також реалізації державного управління у визначеній сфері, та за яке передбачена адміністративна відповідальність.

5. Відзначено окремі особливості та недоліки адміністративно-правового регулювання особливостей адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин: 1) відсутність уніфікованості та системності у визначенні переліку адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин; 2) нечіткість визначення безпосереднього предмету протиправного посягання у кожному конкретному складі наведених правопорушень: «земельна ділянка», «землі» та «грунт»; 3) оціночний характер формулювання об'єктивної сторони багатьох диспозицій таких правопорушень: «негативно впливають», «неправильна експлуатація», «придатний для використання стан» тощо; 4) відсильний характер диспозицій, які, проте, не передбачають чіткої та конкретної вказівки на нормативно-правовий акт земельного законодавства; 5) відсутність специфікації диспозицій щодо особливостей способу вчинення відповідних правопорушень, засобів, які при цьому використовуються тощо. Наведене призводить до невинуватеної відсутності диференціації адміністративної відповідальності за протиправні дії.

6. Запропоновано класифікувати адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин за наступними ознаками: 1) особливість об'єкту адміністративного правопорушення на правопорушення, які посягають на: а) правовідносини щодо забезпечення раціонального використання та охорони земельного фонду; б) правовідносини щодо здійснення державного управління у сфері земельних правовідносин; г) правовідносини щодо забезпечення охорони прав та інтересів громадян, фізичних та юридичних осіб та інших учасників правовідносин щодо володіння, користування, розпорядження землею; 2) за

конструкцією об'єктивної сторони: а) адміністративні правопорушення з формальним складом (ст. 53-5 (порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою, ін.) та формально-матеріальним складом (ст. 53-3 (зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу) та ін.); 3) за особливостями суб'єкта правопорушень: а) правопорушення, що можуть вчинятися лише загальним суб'єктом – громадянином (ст. 56 КпАП України – знищення межових знаків); б) правопорушення, які можуть вчинятися лише спеціальним суб'єктом (ст. 53-2 (перекручення або приховування даних державного земельного кадастру та ін.); в) правопорушення, які можуть вчинятися як загальним, так і спеціальним суб'єктом (ст. 52 (псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель), та ін.; 4) за особливостями суб'єктивної сторони: а) правопорушення, які скоюються умисно; б) правопорушення, які можуть скоюватися з різними формами вини (як умисно, так і з необережністю).

7. Запропоновано класифікувати адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин за складом діянь, які можуть становити адміністративне правопорушення, на прості, складні та складені. До простих віднесено правопорушення, об'єктивна сторона яких характеризується одним видом діяння, яким порушується норма закону (незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4). Формулювання диспозиції складного адміністративного правопорушення визначає його як одне діяння, яким порушуються норми закону, проте, таке діяння може виявлятися у різних способах та варіантах правової поведінки особи (відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою (ст. 55). Складене адміністративне правопорушення у сфері земельних правовідносин характеризується тим, що опис його об'єктивної сторони містить перелік кількох окремих видів діянь (різних способів такого порушення), якими порушуються норми законодавства та за які настає адміністративна відповідальність (ст. 53-6 КпАП України «порушення законодавства про Державний земельний кадастр»).

8. Визначено, що адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це комплекс взаємопов’язаних адміністративно-правових, організаційних, ідеологічних, стимулюючих заходів, які здійснюються уповноваженими суб’єктами владних повноважень на постійних та систематичних засадах, а також в окремих випадках у разі виникнення ситуації, яка потребує застосування адміністративного примусу, що спрямовані на попередження вчинення адміністративних правопорушень в сфері земельних правовідносин, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних наслідків таких правопорушень, а також виявлення причин та умов, що призводять до правопорушень та їх подолання на загальнодержавному стратегічному рівні.

9. Зауважено на необхідності класифікувати заходи адміністративно-правової протидії за їх характером та сферою впливу. Відтак, за характером заходів протидії виділено: а) загальностратегічні та ідейно-цільові; б) спеціально-правові; в) правозастосовні; г) адміністративно-відновлювальні заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин); 2) за сферою впливу заходів протидії виділено заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням щодо: (а) здійснення державного управління у сфері земельних правовідносин; (б) раціонального використання та охорони земель; (в) протидії корупційним правопорушенням у сфері земельних правовідносин; (г) протидії майновим правопорушенням у наведеній сфері).

10. Підсумовано, що адміністративно-правові норми відіграють важливу роль у правовому забезпеченні протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, а саме вони: 1) закріплюють рекомендації для суб’єктів земельних правовідносин щодо способу і міри їх бажаної поведінки; 2) інформують фізичних осіб, суспільство в цілому та державу в особі уповноважених органів щодо тих прав та обов’язків, які наявні у них у сфері земельних відносин; 3) визначають загальнообов’язкові правила поведінки суб’єктів земельних правовідносин, їхній правовий статус, особливості правового регулювання реалізації прав на землю, здійснення державного управління у визначеній сфері, у зв’язку з чим

забезпечують формування у правовій свідомості усіх учасників правовідносин розуміння про бажаний стан наведених правовідносин, правопорядок у земельній сфері, чіткої і зрозумілої системи взаємовідносин між державою, фізичними та юридичними особами з питань реалізації прав на землю, формування правомірних очікувань; 4) можуть містити чіткі зобов'язання щодо необхідної поведінки суб'єкта земельних правовідносин, завдяки чому досягається необхідний рівень правової регламентації охорони земель як основного національного багатства України; 5) у необхідних випадках встановлюють заборони щодо утримання від конкретної поведінки суб'єкта земельних правовідносин; 6) закріплюють санкції за порушення земельного законодавства; 7) визначають програму, цілі та стратегії розвитку і удосконалення адміністративно-правового регулювання протидії порушенням у сфері земельних правовідносин.

РОЗДІЛ 2

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

2.1. Система суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу

У сфері протидії правопорушенням у галузі земельних відносин в Україні саме суб'єкти є її активним та ініціативним елементом. Вони втілюють нормативні та програмні положення, цілі, завдання протидії у реальні суспільні відносини. Зазначені особи здійснюють цілеспрямований та системний вплив на правовідносини, які складаються у сфері реалізації прав на землю, забезпечення її охорони та раціонального використання, державного управління та дотримання земельного законодавства, а також на конкретних осіб – їх учасників. Поряд з тим, як уже було з'ясовано у попередніх підрозділах, протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин в Україні є досить об'ємною та комплексною правовою, суспільно-політичною, соціальною, економічною категорією, здійснюється на декількох рівнях та за різними напрямками впливу. Така її властивість дозволяє найбільш конструктивно та всебічно здійснювати не лише припинення адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері та притягнення до відповідальності винних осіб, а й запобігати їх вчиненню, заздалегідь виявляти причини та умови, які сприяють виникненню окресленого негативного суспільного явища. Саме тому, з огляду на наведені характеристики протидії правопорушенням у визначеній сфері, доцільно розглядати не окремих її суб'єктів, а їх цілісну систему, розкривати їх взаємозв'язок та місце кожного у здійсненні комплексу взаємопов'язаних адміністративно-правових, організаційних, ідеологічних, стимулюючих заходів. Таким чином, з'ясування особливостей правового статусу суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні та окреслення їх системи є важливою науковою задачею, реалізація якої надасть змогу більш повно та конкретно розкрити

сутність та зміст досліджуваної адміністративно-правової протидії правопорушенням у визначеній сфері.

Переходячи до аналізу наукової доктрини, зауважимо, що теоретиками адміністративного права на сьогодні надзвичайно мало уваги приділено розкриттю проблематики протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні, не здійснено комплексних напрацювань з наведеного питання, не висвітлено ні особливостей правового статусу зазначених суб'єктів у контексті провадження зазначеної діяльності, ані специфіки побудови системи таких суб'єктів. Саме тому проведення нашого дослідження є актуальним та нагальним.

Поряд із уже окресленими особливостями дослідження в науковій доктрині обраної проблематики, доцільно зауважити, що не отримало належної розробки та вживання у зазначеній сфері наукового знання навіть саме поняття «адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин» – значна кількість наукових праць висвітлює особливості схожої категорії – «адміністративно-правової профілактики правопорушень» у різних сферах суспільного життя (сільського господарства, освіти). Зокрема, визначена проблематика була предметом розгляду таких вчених, як В. М. Бабакін, О. М. Бандурка, О. П. Беца, Ю. П. Битяк, В. В. Галуцько, Ю. В. Гаруст, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Н. І. Красюк, А. В. Мілашевич, О. С. Мірошніченко, О. М. Нестеренко, В. Ю. Оксін, О. І. Остапенко, В. В. Пахомов, Т. Б. Саркісова, О. В. Стукаленко, Є. Ю. Соболев, Л. В. Сорока, Н. П. Христинченко, Ю. В. Чиж, К. І. Чижмарь, Р. В. Шаповал, К. В. Шкарупа, Т. М. Ямненко та іншими. То ж розкриємо особливості поглядів науковців на систему суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень у різних сферах правовідносин.

А.Р. Лещух відзначає, що у науці адміністративного права питання дослідження системи суб'єктів профілактики правопорушень розглядають з урахуванням позицій їх управлінського впливу на негативні явища, які мають місце в суспільстві. Автор розглядає позицію О.І. Остапенка, який зауважує, що йдеться про повноваження використовувати профілактичний примус –

«...передбачені нормами права обмеження, які застосовуються суб'єктами профілактики до осіб, що можуть вчинити протиправні дії або вже вчинили їх з метою запобігання і здійснення виховного впливу на порушників» [57, с. 243]. Складність вивчення системи цих суб'єктів залежить від їхньої різноманітності. Зазвичай, у таких випадках можна говорити про систематизацію суб'єктів, як сукупність органів, установ і організацій, котрі здійснюють профілактичний вплив. Їх розрізняють між собою за компетенцією і територією діяльності, наявністю сил і засобів здійснення профілактики тощо [58, с. 147].

О.М. Макаренко зазначає, що суб'єкти профілактики правопорушень, загалом, виступають як система або сукупність державних органів, громадських організацій і окремих громадян, які цілеспрямовано здійснюють на різних рівнях і в різних масштабах керівництво, планування заходів щодо попередження правопорушень, управління цими заходами, їх безпосереднє виконання чи забезпечення їх виконання, та відповідно до виконуваних завдань мають певні права і обов'язки, а також несуть відповідальність за досягнення суспільно-значимих цілей у сфері профілактичної діяльності [59, с. 59].

Н.С. Васильєва, характеризуючи особливості профілактики правопорушень у сільському господарстві, зазначає, що сьогодні у нашій державі є досить велика кількість її суб'єктів. До них входять як державно-владні суб'єкти (Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державна інспекція сільського господарства України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України тощо), так і різноманітні громадські організації та громадяни, які діють на добровільних засадах. При цьому повноваження органів державної влади на вчинення профілактичних заходів мають бути закріплені у відповідних нормативно-правових актах [60, с. 65]. На думку О.М. Литвинова, усі суб'єкти профілактики правопорушень можна звести у такі групи: суб'єкти загального управління профілактикою правопорушень (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, місцеві ради народних депутатів та їх виконавчо-розпорядчі органи); функціональні міжгалузеві суб'єкти управління

профілактикою правопорушень (координаційні комітети усіх рівнів, координаційні наради керівників правоохоронних органів при відповідних прокурорах); суб'єкти галузевого управління профілактикою правопорушень (до цієї групи належать відповідні галузеві органи виконавчої влади); суб'єкти управління громадських профілактичних організацій [61, с. 7–8].

З наведеними вище позиціями вчених доцільно погодитися та відзначити їхню актуальність у контексті нашого дослідження. Звертаємо увагу на влучність висловленого погляду А.Р. Лещук щодо того, що саме особливості управлінського впливу на негативні явища суспільного життя – адміністративні правопорушення та суспільні відносини, що пов'язані з ними – визначають роль і місце кожного суб'єкта в системі профілактики адміністративних правопорушень. Аналогічний підхід слід застосувати і виокремлюючи систему суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. Водночас відмітимо, що науковці доходять спільного висновку щодо того, що суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень функціонують у різних масштабах та виконують різні завдання, здійснюючи конкретно визначений вплив суспільні відносини. З наведеного можуть бути запропоновані два найбільш очевидні висновки: таких суб'єктів існує досить велика кількість та їхній масив може бути підданий класифікації за відповідними масштабами, завданнями, роллю у профілактиці, а також за іншими критеріями. Вважаємо, що схожі принципи можна застосувати і при дослідженні власне системи суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин.

Продовжуючи розкривати положення наукової доктрини з дотичної проблематики, відзначимо, що А.Р. Лещук пропонує здійснити поділ суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень на звичайних та спеціалізованих. Звичайні – це державні органи і громадські утворення, які зобов'язані виховувати членів своїх колективів, попереджати з їх боку антигромадські прояви, а спеціалізовані – це ті державні органи і громадські утворення, діяльність яких спрямована безпосередньо на боротьбу з правопорушеннями [58, с. 146].

О.І. Остапенко вказує, що систематизувати суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень можна з урахуванням її видів: соціальної, загальної, індивідуальної. До системи суб'єктів соціальної профілактики науковець зараховує: вищі органи державної влади, вищі органи державного управління, міністерства, відомства, департаменти; до суб'єктів загальної профілактики: міністерства, відомства, департаменти, підприємства, установи, організації, громадські організації, органи місцевого самоврядування; до суб'єктів індивідуальної профілактики: підприємства, установи, організації, громадські організації та окремих громадян [62, с. 57]. На думку Я.М. Квітки, суб'єктів профілактики можна класифікувати в такий спосіб: 1. Суб'єкти, що безпосередньо здійснюють індивідуальну профілактику (родина, трудові і навчальні колективи, громадські об'єднання населення). 2. Суб'єкти, які здійснюють профілактику поряд з виконанням контрольно-наглядових і правоохоронних функцій (суди, прокуратура, органи внутрішніх справ). 3. Суб'єкти, що здійснюють координацію і управління діяльністю щодо попередження правопорушень (Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства та інші центральні і місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування) [63, с. 80–84].

Окресливши окремі підходи, відзначимо багатоаспектність розгляду системи суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень. Як бачимо, автори пропонують різні критерії для проведення класифікації зазначених суб'єктів, кожен з яких є доцільним та актуальним. Класифікація зазначених суб'єктів, за таким підходом, може бути продовжена, з огляду на можливість акцентування уваги і на інших властивостях досліджуваної категорії (наприклад, правового статусу, юрисдикції, організаційно-правової форми суб'єкта та інших критеріїв). На наш погляд, практичне значення для проведення систематизації суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин може мати розмежування таких суб'єктів на загальних та спеціалізованих, а також суб'єкти, які проводять соціальну, загальну та індивідуальну профілактику.

Система суб'єктів протидії досить детально окреслена у працях представників доктрини кримінального права у контексті протидії злочинності. Зокрема, В.Г. Севрук, аналізуючи погляди О.М. Литвинова та О.О. Юхна, зазначає, що в широкому значенні в протидії злочинності беруть участь представницькі органи, органи виконавчої влади, судові органи; весь комплекс підприємств, установ і організацій, що функціонують в різних сферах соціальної життєдіяльності; громадські об'єднання та окремі громадяни. Проте, лише порівняно невелика частина цих суб'єктів, які реалізують спеціальні цілі та завдання протидії злочинності, наділена відповідними правами й обов'язками з впливу на ті або інші криміногенні фактори [64, с. 127]. Залежно від цілей, завдань та функціональних обов'язків, суб'єктів протидії злочинності умовно можна поділити на дві групи: а) суб'єкти протидії злочинності, які діють на загальносоціальному рівні; б) спеціальні суб'єкти протидії злочинності (органи, які спеціально створені для боротьби зі злочинністю (які діють у рамках кримінального судочинства); органи, що здійснюють інші функції (діють поза рамками кримінального судочинства) [65, с. 21; 66, с. 996].

Як бачимо, підходи до розкриття системи суб'єктів протидії злочинності представників кримінально-правової та кримінологічної доктрини великою мірою є схожими з підходами вчених-адміністративістів при виокремленні системи профілактики адміністративних правопорушень. Зокрема, усі вони єдині в розумінні того, що вона, як відповідне обумовлене особливостями власне профілактичної діяльності / діяльності щодо протидії (а зокрема, багаторівневістю та різнонаправленістю) структурне утворення складається також з декількох груп суб'єктів, які виконують різні функції та реалізують різні повноваження у наведеній діяльності. Також відзначимо наявність широкого та вузького підходу до виокремлення суб'єктів протидії / профілактики. За широким підходом до системи окреслених суб'єктів науковці відносять державні органи та органи місцевого самоврядування, а також недержавні суб'єкти: громадські організації, громадян одноосібно, сім'ю, соціальні колективи. В той же час, за вузьким підходом вченим властиво виділяти лише суб'єктів, які володіють

управлінськими повноваженнями у сфері протидії або профілактики злочинності / адміністративних правопорушень.

Для більш детального розкриття обраної проблематики доцільно надалі розкрити власне систему суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, надалі виділивши особливості правового статусу таких суб'єктів та сформувавши найбільш ефективні принципи побудови їх системи. Проте, перш, ніж перейти до розкриття зазначених питань, слід дещо уточнити понятійно-категоріальний апарат. А зокрема, з'ясувати, що слід розуміти під поняттям «правовий статус суб'єкта протидії правопорушенням у сфері земельних відносин», адже на сьогодні єдиної думки з приводу визначення зазначеного поняття не вироблено. Ю.А. Дмитрієв виділив такі складові частини правового статусу органу публічної адміністрації: 1) мету утворення та визначення сфери діяльності; 2) принципи і територіальні масштаби діяльності; 3) внутрішню структуру органу; 4) порядок і спосіб його утворення, реорганізації та ліквідації; 5) завдання і функції; 6) обсяг і характер державно-владних повноважень; 7) форми і методи діяльності; 8) порядок вирішення в органі підвідомчих питань; 9) джерела фінансування органу; 10) наявність або відсутність прав юридичної особи; 11) право користуватися державними символами; 12) відповідальність [67, с. 303].

На думку С.В. Глущенко, у структурі конституційно-правового статусу державного органу можливо виокремити кілька узагальнених моментів: 1) місце і роль у суспільстві та державі, соціально-політичне призначення; 2) правосуб'єктність; 3) права і обов'язки або компетенція і повноваження – цей елемент займає центральне місце в юридичній характеристиці державного органу і слугує своєрідною правовою метою встановлення його статусу; 4) гарантії стійкості і реального правового стану – являють собою систему правових умов, засобів і заходів, які забезпечують перехід нормативних установ до фактичного стану державного органу у визначеній державній і суспільній сфері [68, с. 29].

В.Б. Авер'янов та Д.М. Бахрах поділяють думку про необхідність виокремлення у правовому статусі органу влади трьох блоків: 1) цільовий блок, 2) структурно-організаційний та 3) компетенційний [69, с. 324; 70, с. 125].

Аналізуючи наведені підходи, зауважимо, що необґрунтованою є доцільність структурування правового статусу органу публічної адміністрації за принципом, що запропонований Ю.А. Дмитрієвим. Адже науковцем здійснено надто загромаджене виділення елементів правового статусу, окремі з яких можуть бути об'єднані за більш узагальнюючими ознаками. В такому контексті більш доцільною є позиція В.Б. Авер'янова та Д.М. Бахраха, які пропонують виокремлювати у структурі правового статусу органу влади три блоки. У свою чергу, ми також вважаємо, що для характеристики правового статусу органів влади – у нашому випадку – суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, необхідно розкрити його цільовий, структурно-організаційний та компетенційний блоки. Це основні змістові блоки, характеристика яких дозволяє пізнати місце суб'єкта протидії у системі визначених суб'єктів, у правовій системі держави та у правовідносинах, які в ній складаються в цілому та земельних зокрема. Проте, поряд з зазначеними блоками, які можна розглядати, як такі, що характеризують засадничі положення правового статусу суб'єкта протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, пропонуємо також характеризувати і такі важливі блоки, як: 1) гарантії діяльності, 2) відповідальність та 3) особливості взаємодії з іншими суб'єктами протидії.

Окреслюючи систему суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, вважаємо за доцільне зауважити, що за аналогією із наведеними вище міркуваннями, саму протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин слід розглядати у широкому розумінні – як соціальну протидію зазначеним правопорушенням – та у вузькому розумінні – як адміністративно-правову протидію наведеним правопорушенням.

Відтак, характеризуючи протидію у її широкому розумінні правопорушенням у сфері земельних правовідносин (соціальна протидія), до системи її суб'єктів відносимо як органи державної влади різної компетенції та юрисдикції, органи місцевого самоврядування, так і суб'єктів, які не наділені публічно-правовими повноваженнями – громадські організації, громадяни одноосібно, такі соціальні групи, які сім'я, колектив, різні спільноти. Однак, не применшуючи значення

соціальної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин та необхідності її розгляду саме в широкому розумінні, все ж відзначимо, що предметом нашого дослідження визначена саме протидія у її більш конкретному та вузькому значенні – адміністративно-правова протидія наведеним правопорушенням.

З'ясувавши зазначене, пропонуємо структурувати систему суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин за особливостями компетенції та спрямованості заходів протидії, які належать до повноважень відповідного її суб'єкта. То ж за наведеним критерієм слід виділяти:

1. Суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загальної компетенції, які здійснюють загально стратегічні та ідейно-цільові заходи адміністративно-правової протидії. До цієї групи можна віднести як центральні органи державної влади – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерство енергетики та захисту довкілля, так і місцеві – обласні ради;

2. Суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин спеціальної компетенції, які здійснюють спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії – це Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) та Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція), а також їхні територіальні органи.

3. Суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загальної компетенції, які здійснюють окремі спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії – управління у сфері земельних правовідносин, координація діяльності щодо охорони земель, участь у погодженні проектів землеустрою та інші заходи – районні ради, сільські, селищні, міські ради, місцеві державні адміністрації, громадські інспектори, судові органи [71, с. 59].

Розкриємо особливості правового статусу суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, які нами віднесено до першої групи. Як уже було відзначено вище, зазначене коло суб'єктів

характеризується наявністю загальної компетенції у сфері земельних правовідносин, у зв'язку з чим такі суб'єкти уповноважені вживати найбільш загальні заходи адміністративно-правової протидії земельним правопорушенням. Відтак, Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, а виключно законами визначається: організація і діяльність органів виконавчої влади та засади місцевого самоврядування, засади використання природних ресурсів, правовий режим власності [44]. До повноважень Верховної Ради України, з-поміж іншого, належить затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля [44], а тому, з огляду на наведене, вона на найбільш загальному рівні вживає заходи щодо протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, а зокрема, шляхом прийняття законів та формування системи національного законодавства визначає єдині та загальнообов'язкові правила поведінки учасників земельних правовідносин, основи правового статусу та особливості повноважень органів публічної адміністрації у сфері управління земельними правовідносинами, адміністративні процедури протидії земельним правопорушенням, форми діяльності публічної адміністрації у визначеній сфері. Також Верховна Рада України затверджує загальнодержавні програми розвитку у різних сферах суспільного життя, чим закріплює найбільш загальні ідеологічно-програмні заходи протидії земельним правопорушенням. Зазначене підтверджується і положеннями Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV (далі – Закон № 962- IV): до повноважень Верховної Ради України в галузі охорони земель належать: визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель; затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до Конституції України [10].

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів

виконавчої влади, здійснює контроль за їх діяльністю [72]. За Законом № 962- IV до повноважень Кабінету Міністрів України в галузі охорони земель належать: реалізація державної політики в галузі використання та охорони земель; розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель; розробка і затвердження в межах своїх повноважень нормативно-правових актів у галузі охорони земель; установлення порядку проведення моніторингу земель; координація діяльності органів виконавчої влади в галузі охорони земель [10]. Як бачимо, Кабінет Міністрів України, як і Верховна Рада України, у напрямі протидії порушенням у сфері земельних відносин забезпечує вжиття найбільш загальних та стратегічних заходів, що спрямовані насамперед на попередження таких порушень, чітке регулювання земельних правовідносин, унормування та координацію державного управління у визначеній сфері. Проте, діяльність Кабінету Міністрів України як органу виконавчої влади є більш конкретно спрямованою на реалізацію державної політики у сфері земельних правовідносин, її організацію на найвищому державному рівні, деталізацію закріплених законодавчих положень щодо реалізації прав на землю, охорони землі та інших питань земельних правовідносин.

Зазначені нами вище міністерства також забезпечують реалізацію загально-стратегічних заходів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, проте, ще більш вузькоспеціалізовано за відповідними напрямками. Відтак, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства за постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від 11.09.2019 № 838 є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує: формування та реалізацію державної політики 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. Мінекономіки відповідно до покладених на нього завдань: 1) узагальнює практику застосування

законодавства; 2) розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; 3) здійснює нормативно-правове регулювання питань, що належать до його компетенції; забезпечує розроблення, затвердження, перевірку, перегляд, внесення змін, скасування стандартів у сфері землеустрою та охорони земель; здійснення землеустрою, а також розроблення та виконання загальнодержавних і регіональних програм з питань землеустрою, відтворення родючості ґрунтів; розроблення рекомендацій та заходів щодо забезпечення родючості ґрунтів і застосування агрохімікатів, а також механізмів економічного стимулювання здійснення заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів; веде інформаційний банк даних про стан ґрунтів земель сільськогосподарського призначення; здійснює моніторинг ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення та інші повноваження [73].

Міністерство енергетики та охорони довкілля за постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 847 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, серед завдань якого є забезпечення формування державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель (з-поміж іншого). Серед повноважень міністерства визначено: встановлення переліку земель, на яких застосовується обмеження щодо вирощування генетично модифікованих сортів рослин; погоджує проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж земель оздоровчого, рекреаційного призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон; формує мережу дослідних земельних ділянок та ділянок з еталонними ґрунтами для ведення моніторингу земель на національному рівні та ін. [74].

До загальних повноважень обласних рад у напрямі протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин належить забезпечення реалізації державної політики щодо використання та охорони земель; участь у реалізації загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель на

відповідній території; затвердження та участь у реалізації регіональних програм щодо використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів [10].

Наступна група суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це суб'єкти спеціальної компетенції, які здійснюють спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії. До них належить Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) та її територіальні органи. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 «Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» Держгеокадастр є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства 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. Слід відзначити, що Держгеокадастр здійснює як загальні заходи протидії – участь у формуванні державної політики у сфері земельних правовідносин (внесення на розгляд Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у визначеній сфері), узагальнення практики застосування з окреслених питань, міжнародне співробітництво. Також Держгеокадастр здійснює такі спеціально-правові заходи протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, як державний нагляд (контроль) за: дотриманням земельного законодавства (веденням державного обліку і реєстрацією земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель; виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву, своєчасним проведенням рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених відповідним робочим проектом

землеустрою; дотриманням вимог земельного законодавства в процесі укладання цивільно-правових договорів, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок; дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю та ін.) [75].

Зокрема, за інформацією з офіційного сайту Держгеокадастру у період з 17 по 21 лютого 2020 року, Управліннями з контролю за використанням та охороною земель, що діють у складі Головних управлінь Держгеокадастру в областях, здійснено 529 заходів державного нагляду за використанням та охороною земель, за результатами яких виявлено 389 порушень земельного законодавства. За вказаний період нараховано шкоду, заподіяну внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття родючого шару ґрунту без спеціального дозволу загальною сумою 989 174 грн. Серед них у добровільному порядку відшкодовано 694 082 грн. До органів прокуратури, органів досудового слідства направлено 34 матеріали про порушення вимог законодавства [76].

Також Держгеокадастр вживає інші спеціально-правові заходи протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, які полягають у специфічних видах діяльності публічної адміністрації, що спрямовані на упорядкування земельних правовідносин, організацію і управління адміністративними процедурами реалізації прав на землю та інших видів земельних правовідносин: обстежує земельні ділянки, які підлягають рекультивації, та видає спеціальні дозволи на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок, бере участь у роботі комісій під час прийняття в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, надає експертні висновки, здійснює ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, інформаційну взаємодію Державного земельного кадастру з іншими інформаційними системами; організовує виконання на відповідній території робіт із землеустрою та оцінки земель, що проводяться з метою внесення відомостей до Державного земельного

кадастру; здійснює державну реєстрацію земельних ділянок, обмежень у їх використанні; веде поземельні книги та видає витяги із Державного земельного кадастру про земельні ділянки, вживає відповідно до закону заходів щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам, веде Державний реєстр сертифікованих інженерів-землевпорядників і Державний реєстр сертифікованих інженерів-геодезистів; приймає рішення про анулювання (позбавлення), зупинення та поновлення дії кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника та інженера-геодезиста; здійснює державний нагляд у сфері землеустрою; проводить відповідно до законодавства моніторинг земель та охорону земель; проводить в установленому законодавством порядку державну експертизу програм і проектів з питань землеустрою, програм з питань топографо-геодезичної і картографічної діяльності, проектів топографо-геодезичних і картографічних робіт та їх результатів та інше [75].

Також Держгеокадастр уповноважений вживати і правозастосовних заходів протидії адміністративним правопорушенням у сфері земельних правовідносин – тобто заходи індивідуально-правового характеру, які спрямовані на припинення уже безпосередньо вчиненого правопорушення у досліджуваній сфері, притягнення винних осіб до відповідальності. Зокрема, зазначений суб'єкт складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення [75]. За Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X зазначений суб'єкт уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначені ст. 52–53-4, 54–56 [17]. Поряд з тим, за ст. 158 Земельного кодексу України Держгеокадастр уповноважений розглядати земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів [5].

Державна екологічна інспекція (далі – Держекоінспекція) відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію» є центральним органом

виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра енергетики та захисту довкілля. Серед завдань Держекоінспекції – здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо охорони земель. Держекоінспекція відповідно до покладених на неї завдань:

- 1) здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства про охорону земель, надр, зокрема щодо: консервації деградованих і малопродуктивних земель; збереження водно-болотних угідь; виконання екологічних вимог під час надання у власність і користування, зокрема, в оренду земельних ділянок; здійснення заходів із запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, а також територій, що підлягають особливій охороні; додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель [77].

У напрямі вжиття правозастосовних заходів Держекоінспекція уповноважена звертатися до суду із позовом щодо обмеження чи зупинення діяльності суб'єктів господарювання і об'єктів незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; вносить у встановленому порядку центральним органам виконавчої влади, їх територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування вимоги щодо приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень з питань, що належать до компетенції Держекоінспекції; складати протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення, накладати адміністративні стягнення (ст. 52–53-1, 53-3–54 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X); пред'являти претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства з питань, що належать до її

компетенції; вживати в установленому порядку заходів досудового врегулювання спорів, виступати позивачем та відповідачем у судах [77].

За даними Публічного звіту Державної екологічної інспекції України за 2019 рік територіальними та міжрегіональними територіальними органами Державної екологічної інспекції України було проведено 46676 перевірок (планові та позапланові) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, що на 42% більше в порівнянні з 2018 роком (32881 перевірка). За порушення вимог природоохоронного законодавства складено 45175 протоколів про адміністративні правопорушення. Територіальними та міжрегіональними територіальними органами Держекоінспекції накладено штрафні санкції на 38740 порушників природоохоронного законодавства на загальну суму 11 млн 148 тис. грн. У сфері земельних ресурсів інспекціями проведено 7718 перевірок [78].

Остання виокремлена нами група суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це суб'єкти загальної компетенції, які здійснюють окремі спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії. Особливістю правового статусу окреслених суб'єктів є те, що вони попри вжиття спеціально-правових заходів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин володіють широким колом інших повноважень щодо здійснення державного управління, публічного адміністрування у різних сферах суспільних відносин, вжиття заходів застосування права у інших галузях суспільного життя. Відтак, серед таких суб'єктів нами відзначено районні ради, сільські, селищні, міські ради, місцеві державні адміністрації. Відповідно до Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі охорони земель на території сіл, селищ, міст належать: розробка, затвердження і реалізація цільових програм та документації із землеустрою щодо охорони земель відповідно до закону; 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; здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону. До повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі охорони земель належать: забезпечення реалізації державної політики щодо використання та охорони земель; участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм у галузі використання та охорони земель; здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних з вилученням (викупом) земельних ділянок; координація здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону; 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 [10].

Як бачимо, зазначені суб'єкти вживають і загальні (програмні, ідеологічні) заходи протидії земельним правопорушенням, а поряд з ними і спеціально-правові, серед яких контроль, установлення обмежень (обтяжень) у використанні земельних ділянок, затвердження документації з землеустрою тощо. Органи місцевого самоврядування також уповноважені вживати і окремі правозастосовні заходи – розглядати земельні спори у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та дотримання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах [10].

Судові органи як суб'єкти протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин характеризуються тим, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір, в тому числі і спір з питань застосування земельного

законодавства, оскарження постанов по справі про адміністративне правопорушення.

Також в чинному законодавстві закріплено інститут громадських інспекторів, який, проте, не отримав свого завершеного і системного нормативно-правового регулювання. Стаття 190 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III визначає, що громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, охорони навколишнього природного середовища [5]. Статтею 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X визначено, що за ст. 52–53-1, 53-3, 53-4 протокол складає громадський інспектор сільського господарства [17]. Проте, у чинному законодавстві бракує спеціальних норм щодо порядку його призначення, форм і процедур його діяльності, відповідальності та взаємодії з іншими суб'єктами протидії земельним правопорушенням. Формулювання статті Земельного кодексу, що процитована нами вище, не дозволяє дійти чіткого висновку про природу повноважень громадських інспекторів у напрямі протидії зазначеним порушенням. З одного боку закріплено, що наведені суб'єкти здійснюють громадський контроль. Проте, закріплено, що такі інспектори можуть призначатися органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що наводить на міркування про делегування окремих державно-владних функцій у напрямі протидії порушенням у досліджуваній сфері. З огляду на наведене, проблематика правового статусу громадських інспекторів як суб'єктів протидії земельним правопорушенням потребує уточнення та деталізації.

Так, нами з'ясовано окремі особливості організаційно-структурного, компетенційного та цільового блоків суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. Поряд з тим, доцільно відзначити, що гарантійний блок діяльності визначених суб'єктів у напрямі саме протидії зазначеним правопорушенням є не до кінця визначеним. Відтак, наприклад, Держгеокадастр для виконання покладених на нього завдань має право: залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців (за їх згодою), одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань; користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами [75]. Посадові особи Держгеокадастру та його територіальних органів, які є державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, в межах своїх повноважень 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; давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель відповідно до їх повноважень, складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення; викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для отримання від них усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства; проводити у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням земельного законодавства [75].

Схожими повноваженнями наділена також і Держекоінспекція для виконання покладених на неї завдань в тому числі, користуватися безоплатно інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами; зупиняти транспортні (в тому числі плавучі) засоби та проводити їх огляд; здійснювати відповідно до закону фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку, зокрема, з літальних апаратів та із застосуванням космічних технологій, як допоміжний засіб для запобігання та розкриття порушень законодавства, здійснення нагляду (контролю) за додержанням якого належить до повноважень Держекоінспекції; проводити лабораторний аналіз стану забруднення земель, у тому числі радіоактивний, у зонах безпосереднього впливу викидів і скидів підприємствами забруднюючих речовин, а також у разі виникнення аварій та надзвичайних ситуацій; викликати громадян та посадових осіб органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування для одержання усних та письмових пояснень; безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку підприємства, установи та організації під час здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, охорони земель, надр. Держекоінспекція під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями [77].

Підсумовуючи наведене вище, зазначимо, що правове регулювання правового статусу суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин характеризується тим, що:

1) вони складають собою систему органів державної влади та місцевого самоврядування як загальної компетенції, протидія земельним правопорушенням для яких є одним із видів їхньої діяльності, так і спеціальної компетенції – здійснення заходів протидії правопорушенням у зазначеній сфері для яких є основною метою діяльності;

2) існує невизначеність та неналежна розмежованість функцій щодо здійснення протидії правопорушенням у досліджуваній сфері;

3) бракує консолідованості повноважень щодо забезпечення комплексної протидії правопорушенням у земельній сфері у одного спеціалізованого суб'єкта – окремі спеціально-правові заходи зазначеної протидії (заходи державного управління, контролю та нагляду у сфері земельних правовідносин) та правозастосовні заходи уповноважені здійснювати як органи Держгеокадастру, так і Держекоінспекції, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації;

4) недостатньо врегульовано гарантійний блок діяльності суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, а насамперед Держгеокадастру, який володіє найбільш широкими та спеціалізованими повноваженнями у сфері охорони земельних відносин: не закріплено спеціальні можливості та права щодо використання спеціальних засобів під час проведення заходів державного контролю за дотриманням земельного законодавства, затримання осіб, огляду речей, які були предметом або засобом правопорушення, порядку виконання приписів посадових осіб Держгеокадастру, процедури реагування на матеріали їх перевірок уповноваженими органами та особами; не визначено гарантій незалежності усіх суб'єктів протидії зазначеним правопорушенням;

5) некомплексно визначено особливості взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, специфіку та процедуру залучення у визначеному напрямі діяльності органів поліції, прокуратури [79, с. 84].

2.2. Адміністративні форми та методи протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні

Протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин в Україні є категорією, яка насамперед позначає активну та цілеспрямовану діяльність уповноважених суб'єктів. Така діяльність впливає на суспільні відносини у сфері реалізації прав на землю, охорони та державного управління у сфері землі, скеровуючи їх у напрямі дотримання режиму законності, гарантування прав та свобод фізичних та юридичних осіб у визначеній сфері, створення можливості ефективного та негайного припинення негативних явищ (порушень), якісного усунення негативних наслідків, спричинених ними, забезпечення прогнозованості, стабільності та максимально можливої свідомої саморегуляції суспільства у напрямі протидії деструктивним проявам. Зазначена діяльність проявляється та організовується у відповідних формах, здійснюючись із застосуванням конкретних методів. Саме вивчення форм як зовнішнього вияву протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні надасть змогу найбільш повно досягнути її сутності та змісту. А методи протидії у зазначеній сфері відображають природу та характер адміністративного впливу на земельні правовідносини, зміст взаємозв'язку та взаємодії у системі «орган публічної адміністрації – фізичні та юридичні особи як учасники правовідносин», а також «орган публічної адміністрації як суб'єкт протидії – орган публічної адміністрації (посадова особа органу) як об'єкт протидії». Крім того, закріплення форм протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні слугує інструментом упорядкування діяльності публічної адміністрації, різних здійснюваних нею заходів у чітку злагоджену систему, побудову цілісного механізму визначеної протидії.

У науковій літературі досить мало уваги приділено проблематиці форм та методів протидії правопорушенням саме у сфері земельних відносин в Україні, з

цього питання не здійснено жодного комплексного і системного дослідження, не проведена систематизація форм, не розкриті особливості методів визначеної діяльності. Здебільшого увага науковців прикута до висвітлення суміжних питань, а зокрема, адміністративної профілактики правопорушень у різних сферах суспільних відносин. Зокрема, окремі питання профілактики правопорушень характеризувалися в роботах Г.А. Аванесова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, О.І. Безпалової, К.Л. Бугайчука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, К.Е. Ігошева, О.П. Ключніченка, Я.Ю. Кондратьєва, В.М. Кудрявцева, Г.М. Міньковського, О.І. Остапенка, Л.Л. Попова, В.І. Ремньова, В.Д. Сорокіна, А.П. Шергіна. З огляду на наведене, вивчення обраної проблематики постає актуальною та невідкладною науковою задачею.

Відтак, переходячи до безпосереднього розкриття наведених категорій, з'ясуємо насамперед зміст поняття «адміністративні форми протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин». Термін «форма» (від лат. *forma* – зовнішній вигляд, обрис; устрій, структура чого-небудь, система організації) [80, с. 154]. Ю.Ф. Кравченко, наприклад, висловлює думку щодо аналогічності змісту понять «форми і методи діяльності державних інституцій» та «форми та методи здійснення державної влади» [81, с. 3].

А.Р. Лещух, аналізуючи позиції авторів, зазначає, що незважаючи на різні тлумачення вчених, форми діяльності органу публічної виконавчої влади загалом трактують як: «зовнішню сторону функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством», «однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їх функції» [82, с. 56], «сукупність способів реалізації їх компетенції» [83, с. 135], «зовнішньо-виражену дію – волевиявлення органу виконавчої влади (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [84, с. 89]», «...зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [85, с. 97]», «...спосіб зовнішнього вираження змісту діяльності», який «...виявляється у конкретних діях і взаємозв'язках

органів і посадових осіб, завдяки яким діяльність набуває певних форм [86, с. 219]» [87, с. 51].

Схожі міркування наводять і інші науковці. Відтак, О.Н. Ярмиш і В.О. Серьогін, визначаючи поняття «форма адміністративної діяльності міліції» акцентує увагу на тому, що це зовнішній вираз її змісту [88, с. 345]. А.Р. Лещух зазначає, що форма профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування – це зовнішній та внутрішній вираз її змісту, межі конкретних дій, які ними безпосередньо вчиняються [87, с. 51]. А найбільш влучне визначення зауважене А.В. Румянцевою-Козовник, яка вивчає позицію І.П. Голосніченка та стверджує, що вчений розуміє під формою адміністративної діяльності ОВС однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [89, с. 120].

Як бачимо, науковці є однастайними у визначенні того, що форма діяльності – це зовнішній вираз: змісту функціонування, діяльності, дій органу управління. Ми також погоджуємося з таким твердженням. Поряд з тим, наведені визначення певною мірою відрізняються, адже автори відображають окремі відтінки значення досліджуваного поняття. Одні вчені роблять акцент на тому, що форма забезпечує провадження управлінської діяльності саме в режимі законності, інші – на тому, що форма діяльності являє собою такий набір відповідних дій, за допомогою яких досягається мета державного управління. Цікавим є підхід, за яким форму діяльності запропоновано розглядати як групу (сукупність) однорідних адміністративних дій. На нашу думку, при формуванні власного розуміння досліджуваного поняття «адміністративна форма протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин» необхідно синтезувати наведені твердження, враховуючи особливості сфери, що складає об'єкт розгляду. Відтак, «адміністративна форма протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин» – це зовнішнє вираження змісту протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, що являє собою комплекс взаємопов'язаних дій

та заходів, типових за своєю правовою та організаційною природою, які здійснюються суб'єктами протидії в межах вимог чинного законодавства та слугують інструментом для попередження вчинення адміністративних правопорушень в сфері земельних правовідносин, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних наслідків таких правопорушень, а також виявлення причин та умов, що призводять до правопорушень та їх подолання на загальнодержавному стратегічному рівні.

У науковій літературі найбільш часто виділяють дві форми адміністративної діяльності (профілактики): правову та організаційну. Зокрема, А.В. Румянцева-Козовник зазначає, що прийнято розподіляти форми адміністративної діяльності на безпосередньо організаційні, тобто ті, що не спричиняють правових наслідків, і суто правові, які спричиняють юридичні наслідки. Організаційна та правова форми тісно пов'язані і взаємодіють одна з одною. Організаційна форма має своєю метою сприяння створенню ефективних умов, за яких співробітники міліції реалізують свої повноваження, в тому числі з метою захисту прав та свобод неповнолітніх. Це досягається створенням умов функціонування системи органів внутрішніх справ як внутрішньо-організаційно, так і зовнішньо-організаційно. Правова форма охоплює нормотворчу, правозастосовну і правоохоронну діяльність [90, с. 122; 91, с. 118].

А.Р. Лещух, розглядаючи напрацювання В.Ф. Опришко, О.А. Костюченко, Ю.Н. Крупки та інших науковців, зауважив, що найбільш типовим є поділ форм діяльності на такі групи: правову і неправову [92, с. 56]. Форма профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування може мати юридичний зміст, тобто може встановлюватися нормативним правовим актом, а тому – тягне відповідні правові наслідки. Така форма, зрозуміло, правова або юридична, – зауважує автор. Якщо форма дій у сфері профілактики не встановлена в нормативному порядку, тобто не має юридичного змісту і не тягне за собою правових наслідків, то вона має неправовий характер – фактичний або організаційний. У той же час

організаційна діяльність повинна базуватися на дотриманні принципу законності [87, с. 51].

О.М. Ключев, розкриваючи форми профілактичної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні, відзначив, що форми профілактичної діяльності мають комплексний характер. По-перше, це окремі заходи економічного, ідеологічного, організаційного чи іншого характеру. По-друге, це спеціальні відомчі плани з профілактики правопорушень (наприклад, правоохоронних органів). По-третє, це спеціальні міжвідомчі плани з боротьби із злочинністю. По-четверте, це плани соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних дільниць. Так, наприклад, до форм індивідуальної профілактики правопорушень ми відносимо: профілактичні бесіди; надання інформації про антигромадську поведінку особи; попередження про взяття особи на профілактичний облік; адміністративний нагляд [93, с. 100].

Розглядаючи такі положення, зауважимо на доцільності погодитися з міркуваннями А.Р. Лещуха та А.В. Румянцевої-Козовник з приводу виділення форм профілактики правопорушень та адміністративної діяльності. Особливо актуальним є зауваження А.Р. Лещуха про те, що незалежно від того, чи тягне за собою відповідна форма діяльності юридично значущі наслідки (є правовою чи організаційною), вона все одно повинна реалізуватися в рамках режиму законності, базуватися на визначеному принципі. Поряд з тим, не варто повною мірою підтримати міркування О.М. Ключєва у напрямі виділення форм профілактичної діяльності та ототожнення їх з планами (відомчими, міжвідомчими, соціально-економічного розвитку територій), що більшою мірою характеризують власне управління у структурі органів внутрішніх справ, а не форми профілактики (протидії). Хоча цілком новою та вартою уваги нам видається позиція автора щодо виділення індивідуальних форм профілактики правопорушень.

На думку А.Р. Лещуха, можна визначити такі правові форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: нормотворчу, установчу, правозастосовну, контрольну та

профілактично-охоронну. Класифікація правових форм діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, на думку автора, передбачає застосування таких критеріїв: 1) ступінь юридичного вираження (видання правових актів, укладення адміністративних договорів); 2) досягнення профілактичного результату шляхом позитивного регулювання або реакції на негативні явища під час здійснення профілактики адміністративних правопорушень; 3) напрям профілактичного впливу на суспільні відносини; 4) обсяг профілактичних заходів (загальнообов'язкових або персональних); 5) суб'єктне відношення до профілактичної діяльності (односторонньо та багатосторонньо виражені); 6) ініціатива застосування профілактичних заходів, які застосовуються суб'єктами місцевого управління: за власною ініціативою або за ініціативою вищих суб'єктів профілактики, або інших учасників профілактики; 7) умови застосування заходів профілактики (за звичайних або надзвичайних обставин); 8) особливості об'єкта управлінського профілактичного впливу (територіальна громада, представницький орган, виконавчі органи ради, окремі групи та члени територіальних громад); 9) за юридичним змістом профілактичні заходи поділяються на дозвільні, заборонні та рекомендаційного характеру. Неправові форми зазвичай є підставою для подальшого здійснення виконавчою владою дій юридичного характеру. До неправових форм профілактичної діяльності переважно належать організаційні й матеріально-технічні дії. Основними організаційними формами діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень є: сесії місцевих рад; засідання виконавчого комітету; окремі та спільні засідання адміністративної, спостережної, постійних, тимчасових та інших комісій, підкомісій і робочих груп; засідання президій обласних, районних рад та ін. Організаційні форми діяльності органів місцевого самоврядування можна умовно поділити на: а) організаційно-регламентаційну, сутність якої полягає у повсякденній оперативній роботі, спрямованій на вирішення конкретних завдань; б) організаційно-господарську – за її допомогою здійснюється поточна робота, пов'язана з матеріальним

забезпеченням виконання відповідних функцій; в) організаційно-ідеологічну, що містить у собі повсякденну роз'яснювальну виховну роботу [87, с. 58–59].

На нашу думку, притримуючись наведеного підходу, який є певною мірою усталеним у науковій літературі, слід також виокремлювати правові і неправові форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин.

Серед правових форм адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин можна виокремити наступні: нормотворчо-програмну; публічного адміністрування; контрольно-наглядову; правозастосовну.

Розглянемо детальніше кожен з них. Відтак, у рамках нормотворчо-програмної форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин в Україні забезпечується прийняття нормативно-правових актів різної юридичної сили, відповідно до яких здійснюється регламентація суспільних відносин з приводу реалізації права на землю, охорони земель як особливого природного ресурсу, здійснення державного управління у сфері земельних правовідносин, визначення особливостей та підстав юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства, відповідні процедури. За допомогою зазначеної форми протидії не здійснюється жодних індивідуально визначених заходів припинення конкретних правопорушень, а ця форма протидії забезпечує на найбільш загальному рівні первинні заходи – створення бази, загальних засад земельного правопорядку, правових і нормативних вимог до суб'єктів земельних правовідносин щодо міри дозволеної, рекомендованої або забороненої поведінки, можливості формувати правомірні очікування розвитку земельних правовідносин, дій суб'єктів земельних правовідносин. Зокрема, Верховна Рада України реалізує адміністративну протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин у наведеній формі шляхом прийняття Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законів України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [10], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-IV [45], «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI [46] та інших

законодавчих актів. Кабінет Міністрів України приймає постанови та розпорядження, якими визначає спеціальні норми, якими деталізуються положення законів, встановлюються процедури їхньої реалізації або загальні, програмно-стратегічні норми розвитку земельних правовідносин, цілі та завдання державної політики у зазначеній сфері, які включають і заходи подолання негативних явищ у зазначеній сфері (правопорушень) (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 «Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру»). Прикладом здійснення заходів зазначеної форми протидії земельним правопорушенням є також видання нормативних наказів Держгеокадастром (наказ Держгеокадастру від 04.06.2015 № 95 «Про деякі питання взаємодії між територіальними органами Держгеокадастру / Держземагентства під час розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності»). Держгеокадастр розробляє також нормативно-технічні документи, державні стандарти, норми і правила у сфері земельних відносин в установленому законодавством порядку; стандарти і технічні регламенти у сфері Державного земельного кадастру відповідно до закону, а також порядки створення та актуалізації картографічних матеріалів, кадастрових класифікаторів, довідників та баз даних; нормативно-технічні документи з питань геодезії, картографії, геоінформаційних систем [75].

Наступна виділена нами форма адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин – здійснення публічного адміністрування. Сутність запропонованої нами форми полягає в тому, що вона охоплює собою сукупність спеціально-правових заходів адміністративної протидії порушенням у визначеній сфері. Тобто це систематична організована діяльність органів публічної адміністрації (суб'єктів протидії) з реалізації управлінських повноважень (крім тих, які стосуються правозастосування) у сфері земельних правовідносин, що спрямована на упорядкування земельних правовідносин, створення організаційно-правових механізмів реалізації прав на землю та її охорони. Зокрема, у контексті наведеної форми протидії Держгеокадастр координує топографо-геодезичну і картографічну діяльність та здійснює методичне керівництво топографо-

геодезичними та картографічними роботами, забезпечує формування і ведення банку геодезичних даних та баз топографічних даних; здійснює ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, організовує виконання на відповідній території робіт із землеустрою та оцінки земель; забезпечує користування відомостями Державного земельного кадастру, забезпечує створення, формування і ведення Державного фонду документації із землеустрою; веде Державний реєстр сертифікованих інженерів-землевпорядників і Державний реєстр сертифікованих інженерів-геодезистів тощо [75]. Зазначена діяльність юридично регламентована, здійснюється у відповідності до вимог чинного законодавства та тягне за собою правові наслідки – наприклад, формування та ведення Державного земельного кадастру, його функціонування обумовлює існування в рамках земельних правовідносин чіткої правової інформації про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами, яка використовується при управлінні земельними відносинами, регулюванні земельних відносин; організації раціонального використання та охорони земель; здійсненні землеустрою; проведенні оцінки землі; формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів; справлянні плати за землю [46]. Зазначена інформація визначає зміст таких відносин, необхідність проведення певних адміністративних процедур, інші особливості формування, регулювання та спрямування земельних правовідносин.

Наступна форма адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – контрольно-наглядова. Вона полягає у здійсненні визначених чинним законодавством заходів, спрямованих на безперервний нагляд (спостереження) за об'єктом або ж здійснення періодичних перевірок, метою яких є отримання повної, об'єктивної та достовірної інформації про стан земельних правовідносин, рівень дотримання прав учасників земельних правовідносин, якість охорони земельних ресурсів та здійснення державного управління у визначеній сфері, визначення необхідності подальшого вжиття відповідних та

співмірних заходів правозастосовного характеру у випадку виявлених порушень. Відтак, відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-IV 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 [45].

Державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель мають право: безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку земельні ділянки, перевіряти документи щодо використання та охорони земель; давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель відповідно до їх повноважень, складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення та інше [45].

Останньою виокремленою нами формою адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин є правозастосовна. Зазначена форма найбільш чітко відображає конкретні заходи протидії правопорушенням, які, у великій мірі є індивідуально визначеними та спрямованими на припинення конкретних правопорушень, притягнення до відповідальності винних осіб,

вирішення конкретно існуючих земельних спорів та інших питань, які призвели або можуть призвести до порушення земельного законодавства. Поряд з цим, варто зауважити, що заходи, які здійснюються суб'єктами протидії у рамках визначеної форми, не обмежуються виключно притягненням до юридичної відповідальності – це досить чисельний масив заходів, які, у свою чергу, можна розподілити на такі групи: 1) виконавчо-регулятивні; 2) правоохоронні. Виконавчо-регулятивні заходи правової форми протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин являють собою прийняття її суб'єктами індивідуально визначених актів, які спрямовані на реалізацію правових приписів регулятивного, правовстановлюючого, правопідтверджуючого, правозмінюючого, правоприпиняючого характеру у сфері земельних правовідносин. За їхньою допомогою отримують своє належне втілення у життя правові норми земельного законодавства та утверджується правопорядок у визначеній сфері правовідносин. Зокрема, прикладом таких актів може бути прийняття Держгеокадастром рішення про анулювання (позбавлення), зупинення та поновлення дії кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника та інженера-геодезиста, прийняття рішень з питань погодження документації проектів землеустрою, державної реєстрації земельних ділянок, обмежень у їх використанні, прийняття рішень щодо розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення у межах Земельного кодексу України, інші акти.

Правоохоронні заходи правозастосовної форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це заходи, які вчиняються у рамках правовідносин, які виникають у разі безпосереднього вчинення порушення земельного законодавства. До них насамперед відносимо складення протоколів про вчинення адміністративного правопорушення, розгляд справи про адміністративне правопорушення, складення приписів про порушення земельного законодавства та надання вказівок про їх усунення, подання до уповноважених органів матеріалів виявлених правопорушень у порядку, встановленому чинним законодавством, розгляд справ про порушення земельного законодавства судовими органами, розгляд та вирішення земельних спорів [94, с. 100].

Розгляд земельних спорів нами також віднесено до правоохоронної групи заходів, оскільки зазначений висновок впливає з системного аналізу ст. 159 та 161 Земельного кодексу України, положення яких закріплюють, що такі спори розглядаються за заявою особи, а виконання рішення за результатами розгляду наведених спорів не звільняє порушника від відшкодування збитків. Таким чином, оскільки законодавець вживає у правовому регламентуванні зазначеного правового інституту поняття «порушник», то йдеться саме про розгляд спорів, в яких порушені норми земельного законодавства та права учасників земельних правовідносин. За Земельним кодексом України земельні спори розглядаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та органами місцевого самоврядування на підставі заяви однієї із сторін у тижневий строк з дня подання заяви. Рішення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, органів місцевого самоврядування вступає в силу з моменту його прийняття. Його виконання здійснюється органом, який прийняв це рішення. Виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей [5].

Так, розкривши особливості правових форм адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, зауважимо, що неправові форми наведеної протидії – це зовнішній вираз змісту діяльності суб'єктів протидії земельним правопорушенням, який проявляється у сукупності заходів, які не тягнуть за собою безпосередніх юридичних наслідків та носять організаційний, допоміжний характер, хоча і здійснюються в межах та у спосіб, що визначені чинним законодавством. Погодимося у наведеному контексті із висловленими вище думками науковців щодо того, що неправові форми протидії передують здійсненню правових її форм, закладають організаційну, економічну, кадрову та іншу основи для реалізації правових заходів, які спричиняють юридичні наслідки. Зокрема, це організація власної діяльності суб'єктами

протидії, проведення нарад, добір кадрів, ресурсне та матеріально-технічне забезпечення вжиття заходів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин.

Продовжуючи класифікацію форм адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, вважаємо за доцільне запропонувати розподіл їх за видами та особливостями об'єкту протидії на:

- 1) індивідуально спрямовані;
- 2) з конкретно визначеним об'єктом;
- 3) загального спрямування.

Індивідуально визначені форми протидії – це сукупність заходів, що здійснюються суб'єктами протидії відповідно до чинного законодавства та спричиняють юридичні або інші наслідки (організаційного, інформаційного, виховного, економічного характеру) для конкретно визначеної особи. Зокрема, у рамках такої форми можна навести складення протоколів про адміністративне правопорушення та розгляд справ про адміністративне правопорушення, внесення приписів про усунення порушень земельного законодавства, відповіді на звернення громадян, надання індивідуальних роз'яснень земельного законодавства, проведення консультацій громадянам.

Форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин з конкретно визначеним об'єктом охоплюють сукупність заходів протидії, які спрямовані на чітко визначене коло осіб, поєднаних спільною ознакою: правові або інші наслідки (організаційного, інформаційного, виховного, економічного характеру) поширюються на територіальну громаду, жителів конкретної території. Наприклад, програми розвитку земельних відносин на території визначених територіальних громад.

Форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загального спрямування складають заходи, які поширюються на невизначене коло осіб, є загального та безособового спрямування. Це насамперед здійснення публічного адміністрування, нормотворчість та затвердження загальнодержавних програм розвитку земельних правовідносин [95, с. 205].

Переходячи до розкриття методів адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, звертаємо увагу на позицію А.Р. Лещуха, який зазначив, що до методів профілактики певною мірою можна віднести певні способи практичного здійснення органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами профілактики владно-організаційного впливу на об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостям та характеристикам об'єктів профілактики. Методи є головним елементом здійснення публічної влади органами та посадовими особами місцевого самоврядування в галузі профілактики адміністративних правопорушень [87, с. 62]. Сутність та зміст методів адміністративної діяльності досліджували різні науковці, які визначали їх як засоби, прийоми та способи управлінського впливу, які використовуються для досягнення поставленої мети. Серед таких методів вчені виокремлювали переконання та примус, які визнаються універсальними. Зокрема, такі твердження знаходимо у напрацюваннях А.В. Румянцевої-Козовник, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, Ю.П. Битяка та В.В.Зуя [89, с. 30; 91, с. 118], [96, с. 54–61], [97, с. 107].

Проте, все ж найширше та комплексне розкриття методів адміністративної діяльності (а саме профілактики правопорушень, що є суміжною правовою категорією з категорією «протидія»), здійснене А.Р. Лещухом, який зазначив, що методи профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування можна класифікувати за такими критеріями: 1) за формою виразу – на правові, що містяться в правових актах та мають правовий зміст, та організаційні, що характеризуються здійсненням органом самоврядування визначених організаційно-управлінських дій; 2) за наявними адміністративно-правовими ознаками виокремлюються нормативні, що застосовуються з метою прийняття нормативно-правових актів, та індивідуальні, що застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта; 3) за ступенем управлінського впливу на об'єкт профілактики: імперативні (заборони, прямі адміністративні команди, владні приписи та ін.), уповноважувальні (дозвіл на вчинення дій чи

прийняття акта) та заохочувально-рекомендаційні (заохочення та рекомендації відповідної поведінки, визначених дій) [87, с. 63].

Науковець зауважив, що у теорії держави і права методи управління поділяють на такі види: а) переконання; б) заохочення; в) примусу [98, с. 45]. Автор робить висновок, що реалізація форм профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб здійснюється за допомогою таких методів: а) переконання, застосування якого є доцільним передусім у відповідній ідеологічній діяльності, пов'язаній із правовим вихованням населення, проведенням різних профілактичних заходів, спрямованих на формування в населення переконання в об'єктивній необхідності реалізації профілактичних функцій; б) заохочення, сутність якого полягає у стимулюванні та наданні різних пільг суб'єктам, які безпосередньо беруть участь або сприяють ефективному здійсненню профілактичних функцій держави; в) примусу, який полягає в застосуванні до суб'єктів, що вчинили правопорушення, передбачених нормами права заходів покарання, перевиховання та спонукання до діяльності, спрямованої на невчинення правопорушень, усунення шкоди, заподіяної такою поведінкою [87, с. 64].

Підсумовуючи наведене, зауважимо, що методи адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин – це визначені чинним законодавством способи і прийоми впливу на земельні правовідносини та їх учасників, які реалізуються суб'єктами протидії у їх практичній діяльності, обумовлюються особливостями правового статусу визначених суб'єктів та об'єктів протидії.

Вважаємо, що дійсно, методи адміністративної протидії земельним правопорушенням можна класифікувати, враховуючи різні критерії. Зокрема: 1) за особливостями об'єкта впливу: загальні та індивідуальні; 2) за специфікою способу правового впливу на земельні відносини: уповноважувальні (методи, за якого органи публічної адміністрації уповноважуються законодавством на здійснення певного кола дій, прийняття актів), заборонні, дозвільні,

рекомендаційні; 3) за засобами, які використовуються для впливу на об'єкт протидії: правові, організаційні, економічні, ідеологічні, інформаційні, виховні.

Проте, все ж вважаємо, що доцільно при аналізі методів адміністративної протидії земельним правопорушенням врахувати і загальноприйнятий підхід до виділення методів, який висловлювали зазначені вище науковці. За таким підходом запропоновано виділяти наступні основні методи адміністративної протидії земельним правопорушенням: переконання, примус, заохочення.

2.3. Адміністративні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні

Здійснення протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин є одним із найбільш важливих напрямів діяльності органів публічної адміністрації у рамках реалізації державної економічної, аграрної, природоохоронної політики, удосконалення державного управління та місцевого самоврядування. Відтак, існує нагальна необхідність забезпечення організованості та структурованості наведених заходів, дій, актів, приведення їх до логічної упорядкованої системи. Наявність різноманітних форм протидії, які включають заходи різного характеру обумовлює нагальність забезпечення регламентації процедурних особливостей їх здійснення. Це необхідне для того, щоб реалізація прав учасників земельних правовідносин та охорона землі як особливого природного ресурсу здійснювалась виключно у межах режиму законності, відповідно до встановленого порядку та стадій. На сьогодні проблематику адміністративних процедур протидії правопорушенням у сфері земельних відносин не надто розкрито у науковій доктрині, бракує спеціальних досліджень наведеного питання, систематизованості наукових знань про визначення ключових термінів та категорій, особливості адміністративних процедур саме у сфері протидії земельним правопорушенням, види наведених адміністративних процедур.

Окремі загальні питання визначення адміністративних процедур в цілому були предметом наукових досліджень таких вчених, як В.Б. Авер'янов,

С.Г. Братель, В.К. Колпаков, О.В. Левченко, Ю.Ю. Басова, І.В. Бойко, Н.В. Галіцина, В.Р. Біла, Ю.Д. Кунєв, Л.Р. Баязітов, І.Н. Барциц, Ю.М. Фролов, Ебергард Шмідт-Ассман, В.В. Галуцько, Т.О. Коломоєць, О.І. Миколенко, В.В. Ратніков, А.В. Філатова, Л.Л. Попов, С.Д. Хазанов, А.В. Щерба, О.С. Лагода, М.О. Єфремов, Р.С. Мельник та інші.

То ж усе наведене вище, зокрема, важливість розкриття окресленого питання для комплексного дослідження адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин та стан наукових розробок з обраної проблематики, обумовлюють нагальність проведення нашого наукового пошуку.

Переходячи до безпосереднього викладу матеріалу, відзначимо, що розкриття такої категорії, як «адміністративна процедура» у доктрині адміністративного права також на сьогодні не можна назвати завершеним, адже довкола з'ясування сутності окресленого поняття серед вчених-адміністративістів точиться активна дискусія. Не знайдено єдності також і щодо особливостей співвідношення поняття «адміністративна процедура» з іншими суміжними поняттями і категоріями: «адміністративний процес», «адміністративне провадження». Тому для розкриття специфіки адміністративних процедур протидії правопорушенням у сфері земельних відносин насамперед доцільно з'ясувати сутність і зміст категорії «адміністративна процедура протидії правопорушенням у сфері земельних відносин» та виділити її істотні правові ознаки.

Слово «процедура» походить від латинського «procedo», що означає «проходжу, просуваюся» [99, с. 289]. В українській та російській мовах термін «процедура» з'явився шляхом запозичення його французько-мовної трансформації – «procedure», яке має аналогічне значення [100, с. 156]. В англійській мові термін «procedure (procedere)» має значення «вперед, для просування, прогресу» [101, с. 2567]. Лексичне значення «процедура» взагалі визначається як: 1) офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [102, с. 63]; 2) всяка тривала, послідовна справа, порядок, обряд [103, с. 526]; 3) порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату [104, с. 185];

4) офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення будь-яких справ [105, с. 470; 106, с.152].

На думку Ю.М. Фролова, розуміння поняття «адміністративна процедура» безпосередньо пов'язується із відповідним тлумаченням поняття «адміністративний процес», а, отже, аналіз сутності та ознак адміністративної процедури напряду залежить від визначення співвідношення даного поняття з такими суміжними правовими категоріями, як «адміністративний процес» та «адміністративне провадження» [107, с. 692].

І.В. Юрійчук у своїх працях також притримується схожого підходу при розробці визначення поняття «адміністративна процедура» шляхом розмежування його з іншими суміжними поняттями. Науковець аналізує наукову доктрину вчених-адміністративістів, а зокрема праці Т.В.Мотрук, Н.В.Галіциної та М.В.Лошицького, відзначає існування на сьогодні трьох основних концепцій розуміння адміністративного процесу: судової, вузької та широкої [108, с. 187]. За першою з них, яку аналізує Н.В.Галіцина, адміністративний процес розглядається як судовий розгляд публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів [109, с. 165]. У вузькому розумінні адміністративний процес – це урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування до правопорушника адміністративних стягнень, а також як розгляд справ щодо застосування заходів адміністративного примусу, як це відзначає М.В.Лошицький [110, с. 238]. Так звана широка концепція розуміння адміністративного процесу натепер домінує серед вітчизняних вчених-адміністративістів. У широкому або управлінському розумінні адміністративний процес пропонується розглядати як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законом випадках і іншими уповноваженими на те органами [106, с. 152; 109, с. 164].

Ю.М. Фролов також звертає увагу на кілька підходів до визначення співвідношення адміністративної процедури та адміністративного процесу.

Вчений зауважує про існування вузького та широкого підходу до тлумачення окресленого питання. Він зазначає, що Н. Саліщева, М. Пискотін, А. Ключниченко та ін. з позицій «юрисдикційного» підходу, розглядають адміністративний процес у його «вузькому» значенні – як діяльність уповноважених органів влади щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу («адміністративно-юрисдикційний процес») [111, с. 12–16]. Прихильники теорії судового права (М. Полянський, М. Строгович, О. Мельников та ін.) розглядають юридичний процес як судовий процес, судочинство [112, с. 404]. Більшість науковців-адміністративістів (зокрема – А. Коренєв, О. Якуба, Г. Петров, Д. Бахрах, В. Колпаков та ін.) виходять з широкого розуміння адміністративного процесу, трактуючи його з позицій так званого управлінського підходу. Зміст адміністративного процесу в широкому значенні, окрім адміністративно-юрисдикційного процесу, складає також різноманітна управлінська діяльність щодо розгляду і розв’язання конкретних справ, які виникають у сфері державного управління («позитивний адміністративний процес»). Управлінський підхід передбачає поширення поняття процесу не тільки на юрисдикційну, а й на регулятивну, тобто на всю нормотворчу та правозахисну діяльність адміністративних органів [109, с. 165]. Більш того, сучасні дослідники відзначають, що з розвитком адміністративної юстиції до широкого визначення адміністративного процесу також почали відносити й судовий порядок вирішення адміністративних спорів [69, с. 196; 107, с. 693; 113, с. 16]. В.К. Колпаков як представник широкої концепції тлумачення поняття «адміністративний процес» зазначає, що «саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи [114] принципам трансформації державного управління у дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів із боку органів управління і їхніх службовців» [106, с. 152; 115, с. 363].

Як бачимо, відсутність єдності між науковцями щодо критеріїв розмежування понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» не сприяють якісному формуванню дефініції адміністративної процедури, виділенню її сутнісних ознак та подальшому розвитку правового регулювання зазначеної правової категорії та окремого адміністративного інституту. Розбіжність у поглядах науковців, на нашу думку, призводить до занадто розширеного трактування поняття «адміністративний процес», неможливості виокремлення адміністративної процедури як окремого інституту, певною мірою спричиняє підміну понять та невірне ототожнення зазначених категорій.

Зауважимо, що занадто розширене тлумачення поняття «адміністративний процес», за якого до нього відноситься і позитивна діяльність органів публічної адміністрації з реалізації владних повноважень, здійснення всіх видів правозастосування не відповідає вимогам розвитку адміністративного права як галузі. Воно призводить до нівелювання сутнісних рис адміністративної процедури як окремого правового феномену, її ролі у процесі позитивної реалізації правових норм, забезпеченні дотримання прав, свобод та інтересів громадян, попередження порушень та розвантаження адміністративно-процесуальної діяльності шляхом ефективного попередження адміністративних правопорушень та виникнення судових спорів. Також, вчені не дійшли спільного висновку про те, до якого саме правового інституту належать адміністративні процедури – матеріального чи процесуального. На нашу думку, не до кінця обґрунтованими є обидва варіанти, у зв'язку з чим найбільш зваженим вочевидь, видається підхід І.В. Юрійчука, який схильний вважати, що розвиток адміністративного права повинен іти в напрямі виділення адміністративних процедур в окремий, відмінний від адміністративно-процесуального та матеріального, правовий інститут. Така позиція, на наш погляд, враховує усі особливості адміністративних процедур як окремого самодостатнього виду діяльності органів публічної адміністрації з реалізації владних повноважень та правозастосування, який суттєво відрізняється від адміністративного процесу, в якому відбувається вирішення адміністративних справ, що врегульоване нормами

процесуального права. Також неможливо цілісно віднести адміністративні процедури до інституту матеріального права, оскільки хоча основні засади та принципи здійснення таких процедур і закріплюються нормами матеріального права, проте, все ж за своєю сутністю наведені процедури являють собою практичну діяльність з визначеними строками, стадіями, які здійснюються у відповідній формі, а тому лише засоби матеріального права не є достатніми для комплексного правового регулювання досліджуваної правової категорії.

І.В. Юрійчук стверджує, що адміністративна процедура та судове провадження перебувають у функціональному взаємозв'язку. Якщо головне завдання адміністративного процесу – захист і охорона права, то завдання адміністративних процедур – сприяння реалізації прав і законних інтересів. Процедурні норми повинні становити основу позитивної діяльності органів виконавчої влади [106, с. 153; 109, с. 174].

Ю.М. Фролов здійснив досить поглиблене вивчення поняття адміністративної процедури. Він аналізує позицію Г. Філатової, яка пропонує адміністративну процедуру розуміти як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і відбиваються в певній, встановленій законом, правовій формі [116, с. 92], [107, с. 695]. І.В. Юрійчук також висвітлював зміст і сутність категорії «адміністративна процедура», розглядаючи твердження Ю.Ю. Басової, який зазначає, що під адміністративними процедурами варто розуміти встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [117, с. 123], [106, с. 153]. Схоже визначення даної категорії надає і В. Галуцько [118, с. 276].

Аналізуючи такі визначення, бачимо їхню спільність у тому, що адміністративні процедури насамперед являють собою відповідний порядок, послідовність, які обов'язково визначені вимогами чинного законодавства, здійснюються в рамках законності, на підставах, у спосіб та в межах, що

передбачені нормативно-правовими актами. Також обома науковцями акцентовано увагу на тому, що в порядку адміністративних процедур вирішуються саме індивідуальні адміністративні справи. Поряд з тим, вважаємо за важливе запропоноване Ю.Ю. Басовою врахування у дефініції досліджуваного поняття особливостей завершення та результату адміністративних процедур – оформлення адміністративного акту або договору. Поряд з тим, визначення Г. Філатової є не надто чітким, у зв'язку з чим не відображає сутності досліджуваного поняття, перераховуючи загальні ознаки, які притаманні багатьом категоріям адміністративного права.

Актуальність проблематики адміністративних процедур підтверджується численністю теоретичних досліджень змісту та особливостей наведеного поняття наприклад, С.Г. Братель пропонує визначати адміністративну процедуру як процедурно-процесуальну форму, яка регулюється адміністративно-процедурними нормами [119, с. 102]. Ю. Тихоміров та Е. Талапіна визначають адміністративну процедуру як нормативно врегульовану послідовно здійснювану діяльність органів виконавчої влади із реалізації прав та обов'язків, що забезпечує порядок прийняття владних управлінських рішень посадовими особами (розгляду й вирішення адміністративних справ) [120, с. 4]. Долучається до наукової дискусії і О.М. Буханевич, яка розуміє адміністративну процедуру як встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ [121, с. 128].

Розглядаючи наведені дефініції, варто не у повній мірі погодитися з С.Г. Брателем, який, формуючи визначення, зосередив свою увагу на віднесенні адміністративних процедур саме до інститутів процесуального права, адже наведене питання на сьогодні залишається спірним у науковій доктрині. Невиправдано звужено Ю. Тихоміров та Е. Талапіна віднесли до суб'єктів, які здійснюють адміністративні процедури лише органи виконавчої влади, в контексті чого вважаємо, що доцільніше було би визначати їх як органи публічної адміністрації. О.М. Буханевич висловив найбільш чітке та сутнісне розуміння поняття «адміністративна процедура», яке, певною мірою схоже з підходами

інших адміністративістів – В.В. Галунька, Ю.Ю. Басова, яке слід взяти до уваги при формуванні власного авторського розуміння поняття «адміністративні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних відносин».

І.В. Юрійчук під адміністративною процедурою пропонує розуміти нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі [106, с. 154].

Були здійснені також спроби надати визначення поняттю адміністративної процедури та закріпити його на законодавчому рівні. Зокрема, на сьогодні були розроблені декілька проектів спеціальних законодавчих актів, які мали б регулювати адміністративно-процедурні правовідносини. Серед них найбільшу увагу заслуговує проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012. За змістом проекту, поняття «адміністративна процедура» ототожнюється з поняттям «адміністративне провадження». Зокрема, зазначено, що адміністративна процедура – визначений законодавством порядок адміністративного провадження; адміністративне провадження – сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [122].

Позитивною рисою запропонованого проекту є те, що суб'єктом адміністративно-процедурної діяльності визначено «адміністративні органи», серед яких як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування, інші особи, які здійснюють владно-управлінські функції (наприклад, делеговані повноваження). Проте, вважаємо, що більш влучним терміном у зазначеному контексті буде «органи публічної адміністрації», який відповідає загальновизнаним, в тому числі європейським, підходам. Попри важливість та актуальність розробки спеціального законодавства, яке би регулювало адміністративно-процедурну діяльність як окремий самостійний інститут

адміністративного права, наявний проект Адміністративно-процедурного кодексу не вирішує назрілі проблеми правового регулювання досліджуваного питання. Відповідно до його положень здійснена спроба уподібнити адміністративні процедури до адміністративно-процесуальної діяльності. В результаті чого розроблено нормативний акт, який не відображає сутності адміністративно-процедурної діяльності, не враховує усі можливі її види, не визначає специфічні, притаманні лише такій діяльності стадії. Більше того, зміст проекту Адміністративно-процедурного кодексу є недосконалим, тяжіє до занадто невизначених норм, широкого звернення до оціночних понять, неконкретних визначень, що є недопустимим при юридичному конструюванні положень, якими регламентуються дії публічної адміністрації у таких важливих сферах, як реалізація прав та законних інтересів особи, забезпечення протидії правопорушенням тощо.

То ж підсумовуючи усе наведене вище, пропонуємо під поняттям «адміністративні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні» розуміти встановлену чинним адміністративним та земельним законодавством завершену і результативну послідовність юридично значущих дій органів публічної адміністрації, які здійснюються в рамках позитивної правореалізації при розгляді індивідуальних справ, які спрямовані на ефективну реалізацію прав і законних інтересів учасників земельних правовідносин та адміністративно-правову охорону земельних правовідносин, землі як особливого ресурсу, попередження вчинення адміністративних правопорушень у наведеній сфері, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних наслідків таких правопорушень та завершуються прийняттям адміністративного акту або адміністративного договору.

На сьогодні науковою доктриною розроблено чимало класифікацій адміністративних процедур. У свою чергу, ми пропонуємо виділяти наступні види адміністративних процедур протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні за такими критеріями:

1) за змістом та колом поточних завдань, на вирішення яких спрямовані адміністративні процедури: а) контрольно-наглядові; б) погоджувальні; в) реєстраційні; г) надання адміністративних послуг; д) притягнення до адміністративної відповідальності; е) дозвільні; є) конкурсні; ж) взаємодії;

2) за особливостями ініціювання здійснення адміністративної процедури: а) активно-заявні адміністративні процедури; б) адміністративні процедури, здійснення яких ініціюється органом публічної адміністрації (суб'єктом протидії) у рамках реалізації своїх управлінських повноважень;

3) за сферою їх реалізації: а) нормотворчі; б) правозастосовні: адміністративно-виконавчі та адміністративно-юрисдикційні.

Найбільш поширеною є класифікація адміністративних процедур саме за їх змістом, адже вона дозволяє найбільш всебічно розкрити увесь їхній спектр, забезпечує найбільш інформативний огляд адміністративно-процедурної діяльності. Відтак, контрольно-наглядові адміністративні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин полягають у порядку здійснення юридично значущих дій її суб'єктами, які спрямовані на спостереження за об'єктом протидії, отримання достовірної інформації про стан об'єкта, проведення перевірок стану земельних правовідносин та дотримання земельного законодавства та, у разі необхідності, вжиття заходів адміністративного примусу до порушників. Зокрема, відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-IV державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель і моніторинг ґрунтів здійснюються шляхом: проведення перевірок; розгляду звернень юридичних і фізичних осіб; участі у прийнятті в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель; розгляду документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель; проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського

призначення [45]. Контрольно-наглядові процедури у досліджуваній сфері, як бачимо, є надзвичайно різноманітними: суб'єкти протидії забезпечують здійснення наведених процедур насамперед у формі планування та здійснення перевірок, проведення позапланових перевірок, розглядають подані заяви, скарги та пропозиції юридичних та фізичних осіб. Також специфічною формою адміністративної контрольної процедури є нагляд за дотриманням земельного законодавства при здійсненні різних юридичних дій, пов'язаних з реалізацією прав на землю учасниками земельних правовідносин або з охороною земель. Таким чином, можна відокремити власне контрольно-наглядові процедури (проведення перевірок) та процедури опосередкованого контролю (участь у прийнятті в експлуатацію меліоративних систем, погодження документації з землеустрою, розгляд звернень).

Погоджувальні процедури як певний підвид контрольних процедур відіграють важливу роль у протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. За їх допомогою забезпечується державний контроль за дотриманням земельного законодавства при реалізації громадянами та юридичними особами прав на землю. Особливістю таких процедур є закріплення у законодавстві обов'язку отримати згоду на затвердження відповідних видів земельної документації в уповноважених суб'єктів, залучити до участі у окреслених видах земельних правовідносин орган публічної адміністрації, отримати його висновок, дозвіл тощо. Тобто відповідно до встановлених законодавством випадків погоджувальні процедури є обов'язковими у рамках розвитку земельних правовідносин. Наприклад, відповідно до Земельного кодексу України проекти землеустрою щодо приватизації земель державних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій погоджуються рішенням загальних зборів працівників цих підприємств, установ та організацій (іншими суб'єктами, визначеними законодавством), територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, і затверджуються районними державними адміністраціями. Органи, зазначені в частинах першій – третій цієї статті, зобов'язані протягом десяти робочих днів з

дня одержання проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або копії такого проекту безоплатно надати або надіслати рекомендованим листом з повідомленням розробнику свої висновки про його погодження або про відмову в такому погодженні з обов'язковим посиланням на закони та прийняті відповідно до них нормативно-правові акти, що регулюють відносини у відповідній сфері [5].

Підставою для відмови у погодженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може бути лише невідповідність його положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, документації із землеустрою або містобудівній документації. У разі якщо проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки підлягає обов'язковій державній експертизі землевпорядної документації, погоджений проект подається замовником або розробником до центрального органу виконавчої влади, що здійснює реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, або його територіального органу для здійснення такої експертизи. Кожен орган здійснює розгляд та погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки самостійно та незалежно від погодження проекту іншими органами у визначений законом строк. У висновку про відмову погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки органами, зазначеними в частинах першій – третій цієї статті, має бути надано вичерпний перелік недоліків проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та розумний строк для усунення таких недоліків (який за письмовим проханням розробника проекту може бути продовжений) [5].

Реєстраційні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин відіграють роль забезпечення інформативно-систематизаційної бази для формування та розвитку земельних відносин, шляхом позитивної реалізації правових норм дозволяють забезпечити упорядкованість правової поведінки учасників земельних відносин, ведення обліку відомостей про об'єкти земельних відносин, їх моніторинг, запобігання виникнення правових спорів. Зокрема, відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI державна реєстрація земельної ділянки здійснюється при її формуванні шляхом відкриття Поземельної книги на таку ділянку. Державна

реєстрація земельних ділянок здійснюється за місцем їх розташування відповідним Державним кадастровим реєстратором центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Державна реєстрація земельних ділянок здійснюється за заявою особи, якій за рішенням органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування надано дозвіл на розроблення документації із землеустрою, що є підставою для формування земельної ділянки при передачі її у власність чи користування із земель державної чи комунальної власності, або уповноваженої нею особи [46].

Для державної реєстрації земельної ділянки Державному кадастровому реєстратору, який здійснює таку реєстрацію, подаються: заява за формою, встановленою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин; оригінал документації із землеустрою, яка є підставою для формування земельної ділянки; документація із землеустрою, яка є підставою для формування земельної ділянки у формі електронного документа. Державний кадастровий реєстратор, який здійснює державну реєстрацію земельних ділянок, протягом чотирнадцяти днів з дня реєстрації заяви: перевіряє відповідність документів вимогам законодавства; за результатами перевірки здійснює державну реєстрацію земельної ділянки або надає заявнику мотивовану відмову у державній реєстрації. На підтвердження державної реєстрації земельної ділянки заявнику безоплатно видається витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку [46].

Надання адміністративних послуг є однією із найбільш поширених адміністративних процедур, які проводяться суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. Зазначені процедури шляхом систематичної постійної взаємодії з фізичними та юридичними особами дозволяють реалізувати усталену практику належної реалізації принципів земельного законодавства, забезпечити земельний правопорядок та постійний діалог з учасниками земельних правовідносин. До таких адміністративних послуг можна віднести безоплатну приватизацію земельних ділянок громадянами. Вона отримала наступне правове регулювання. За нормами Земельного кодексу

України громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів у межах норм безоплатної приватизації, подають клопотання до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених ст. 122 цього Кодексу [5].

Відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні [5]. У разі, якщо у місячний строк з дня реєстрації клопотання відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування не надав дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивовану відмову у його наданні, особа, зацікавлена в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності у місячний строк з дня закінчення зазначеного строку має право замовити розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки без надання такого дозволу, про що письмово повідомляє відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування [5].

Прикладом надання адміністративних послуг також є надання інформації з Державного земельного кадастру тощо.

Адміністративні процедури притягнення до адміністративної відповідальності як засіб протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин отримали своє правове регулювання відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV, також вони визначені у постановах Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 «Положення про Державну службу

України з питань геодезії, картографії та кадастру», від 19.04.2017 № 275 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію», іншими нормативно-правовими актами.

Прикладом дозвільних процедур є, наприклад, передбачене постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 «Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» обстеження земельних ділянок, які підлягають рекультивації, та видача спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок відповідно до проектів, затверджених у встановленому порядку [75].

До конкурсних процедур відносимо земельні торги, виключно на яких здійснюється продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису). Такі процедури є найкращою формою забезпечення дотримання рівності прав учасників земельних відносин на реалізацію свого права на землю, змагальності та прозорості продажу земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них.

Адміністративні процедури взаємодії у напрямі протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин на сьогодні, на жаль, не отримали свого чіткого та детального нормативно-правового регулювання. Попри те, окремі положення законодавства передбачають проведення взаємодії між суб'єктами протидії окресленим правопорушенням. Вона може проявлятися у різних формах. На наш погляд, найбільш показовою формою взаємодії, яку можна розглядати як окремий вид адміністративних процедур, є укладення адміністративних договорів про здійснення заходів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин між органами публічної адміністрації.

Розглядаючи іншу запропоновану класифікацію, зауважимо, що за особливостями ініціювання здійснення адміністративної процедури можна виділяти активно-заявні адміністративні процедури – це адміністративні процедури протидії адміністративним правопорушенням, провадження у яких порушується за ініціативою (заявою, скаргою) учасників земельних правовідносин. До таких процедур можуть бути віднесені як правореалізаційні,

так і правозахисні процедури, наприклад: надання адміністративної послуги, проведення позапланової перевірки дотримання земельного законодавства за заявою фізичної або юридичної особи. Також у рамках наведеної класифікації виділяються адміністративні процедури, здійснення яких ініціюється органом публічної адміністрації (суб'єктом протидії) у рамках реалізації своїх управлінських повноважень – наприклад, проведення планових перевірок дотримання земельного законодавства.

Остання запропонована нами класифікація дозволяє виділити нормотворчі процедури – адміністративні процедури, які являють собою регламентовану чинним законодавством послідовність розробки і прийняття нормативно-правових актів, якими регулюються правові засади протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. Також виділяємо правозастосовні процедури, серед яких: а) адміністративно-виконавчі – це процедури забезпечення позитивної реалізації владно-управлінських повноважень за різними напрямками (проведення державної реєстрації земельних ділянок, проведення земельних торгів, надання дозволів, надання адміністративних послуг) та б) адміністративно-юрисдикційні – це адміністративні процедури, які реалізуються у разі порушення норм чинного земельного законодавства. Серед таких процедур доцільно зазначити розгляд земельних спорів суб'єктами протидії – судами, органами місцевого самоврядування та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Підсумовуючи наведене вище, адміністративні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних відносин характеризуються наступними істотними правовими ознаками та особливостями:

- 1) визначені чинним адміністративним та земельним законодавством;
- 2) це логічна, взаємообумовлена, циклічна та завершена послідовність, чіткий алгоритм вчинення органами публічної адміністрації юридично значущих дій. Тобто кожна юридична дія вчиняється з відповідною ціллю, передбачає перехід від однієї стадії до іншої, а всі вони у сукупності спрямовані на досягнення спільного результату, а не здійснюються хаотично чи безсистемно;

3) спрямовані на досягнення поточних цілей за різними аспектами протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, насамперед на забезпечення ефективної та якісної реалізації прав та інтересів учасників земельних правовідносин, за допомогою чого досягається запобігання вчиненню правопорушень у сфері земельних правовідносин, а також позитивна правореалізаційна діяльність, а у випадку вчинення порушень – притягнення до адміністративної відповідальності та вжиття заходів адміністративного примусу;

4) завершуються прийняттям адміністративного акту або адміністративного договору [123, с. 53].

Зауважимо також, що проблеми правового регулювання адміністративних процедур протидії правопорушенням у сфері земельних відносин полягають в тому, що воно є: а) несистемним (адміністративно-правовим регулюванням охоплені не всі елементи адміністративних процедур, не здійснено систематизації наявних адміністративних процедур у досліджуваній сфері), б) неуніфікованим (у правовому регулюванні здійснення адміністративних процедур не забезпечено формування єдиних підходів до визначення статусу сторін, строків, порядку вчинення юридично значущих дій, переліку необхідних документів); в) недостатньо врегульовані процедури взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин; г) не передбачено проведення процедур медіації з вирішення земельних спорів.

Висновки до розділу 2

1. Запропоновано структурувати систему суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин за особливостями компетенції та спрямованості заходів протидії, які належать до повноважень відповідного її суб'єкта: 1) суб'єкти протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загальної компетенції, які здійснюють загальностратегічні та ідейно-цільові заходи адміністративно-правової протидії; 2) суб'єкти протидії

правопорушенням у сфері земельних правовідносин спеціальної компетенції, які здійснюють спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії; 3) суб'єкти протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загальної компетенції, які здійснюють окремі спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії.

2. Відзначено, що правове регулювання правового статусу суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин характеризується тим, що: 1) зазначені суб'єкти представлені системою органів державної влади як загальної, так і спеціальної компетенції та місцевого самоврядування; 2) існує невизначеність та неналежна розмежованість функцій щодо здійснення протидії правопорушенням у досліджуваній сфері; 3) бракує консолідованості повноважень щодо забезпечення комплексної протидії правопорушенням у земельній сфері у одного спеціалізованого суб'єкта; 4) недостатньо врегульовано гарантійний блок діяльності суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин; 5) некомплексно визначено особливості взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, специфіку та процедуру залучення у визначеному напрямі діяльності органів поліції, прокуратури.

3. Зроблено висновок, що адміністративна форма протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин» – це зовнішнє вираження змісту протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, що являє собою комплекс взаємопов'язаних дій та заходів, типових за своєю правовою та організаційною природою, які здійснюються суб'єктами протидії в межах вимог чинного законодавства та слугують інструментом для попередження вчинення адміністративних правопорушень в сфері земельних правовідносин, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних наслідків таких правопорушень, а також виявлення причин та умов, що призводять до правопорушень та їх подолання на загальнодержавному стратегічному рівні.

4. Серед правових форм адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин виокремлено наступні: 1) нормотворчо-програмна; 2) публічного адміністрування; 3) контрольно-наглядова; 4) правозастосовна.

5. Удосконалено класифікацію форм адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, запропонувавши розподіляти їх за видами за особливостями об'єкту протидії на: 1) індивідуально спрямовані; 2) форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин з конкретно визначеним об'єктом; 3) форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загального спрямування.

6. Зауважено, що методи адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин – це визначені чинним законодавством способи і прийоми впливу на земельні правовідносини та їх учасників, які реалізуються суб'єктами протидії у їх практичній діяльності, обумовлюються особливостями правового статусу визначених суб'єктів та об'єктів протидії.

7. Методи адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин класифіковано, враховуючи наступні критерії: 1) за особливостями об'єкта впливу: загальні та індивідуальні; 2) за специфікою способу правового впливу на земельні відносини: уповноважувальні (методи, за якого органи публічної адміністрації уповноважуються законодавством на здійснення певного кола дій, прийняття актів), заборонні, дозвільні, рекомендаційні; 3) за засобами, які використовуються для впливу на об'єкт протидії: правові, організаційні, економічні, ідеологічні, інформаційні, виховні. Також зауважено, що основними методами адміністративної протидії земельним правопорушенням є переконання, примус та заохочення.

8. Адміністративні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні запропоновано розуміти як встановлену чинним адміністративним та земельним законодавством завершену і результативну послідовність юридично значущих дій органів публічної адміністрації, які

здійснюються в рамках позитивної правореалізації при розгляді індивідуальних справ, які спрямовані на ефективну реалізацію прав і законних інтересів учасників земельних правовідносин та адміністративно-правову охорону земельних правовідносин, землі як особливого ресурсу, попередження вчинення адміністративних правопорушень у наведеній сфері, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних наслідків таких правопорушень та завершуються прийняттям адміністративного акту або адміністративного договору.

9. Виділено та охарактеризовано наступні види адміністративних процедур протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні за такими критеріями: 1) за змістом та колом поточних завдань, на вирішення яких спрямовані адміністративні процедури: а) контрольно-наглядові; б) погоджувальні; в) реєстраційні; г) надання адміністративних послуг; д) притягнення до адміністративної відповідальності; е) дозвільні; є) конкурсні; ж) взаємодії; 2) за особливостями ініціювання здійснення адміністративної процедури: а) активно-заявні адміністративні процедури; б) адміністративні процедури, здійснення яких ініціюється органом публічної адміністрації (суб'єктом протидії) у рамках реалізації своїх управлінських повноважень; 3) за сферою їх реалізації: а) нормотворчі; б) правозастосовні: адміністративно-виконавчі та адміністративно-юрисдикційні.

10. Виділено наступні істотні правові ознаки та особливості правового регулювання адміністративних процедур протидії правопорушенням у сфері земельних відносин: 1) визначені чинним адміністративним та земельним законодавством; 2) це логічна, взаємообумовлена, циклічна та завершена послідовність, чіткий алгоритм вчинення органами публічної адміністрації юридично значущих дій; 3) спрямовані на досягнення поточних цілей за різними аспектами протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, насамперед на забезпечення ефективної та якісної реалізації прав та інтересів учасників земельних правовідносин, за допомогою чого досягається запобігання вчиненню правопорушень у сфері земельних правовідносин, а також позитивна

правореалізаційна діяльність, а у випадку вчинення порушень – притягнення до адміністративної відповідальності та вжиття заходів адміністративного примусу; 4) завершуються прийняттям адміністративного акту або адміністративного договору; 5) правове регулювання адміністративно-процедурної діяльності щодо протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин є: а) несистемним (адміністративно-правовим регулюванням охоплені не всі елементи адміністративних процедур, не здійснено систематизації наявних адміністративних процедур у досліджуваній сфері), б) неуніфікованим (у правовому регулюванні здійснення адміністративних процедур не забезпечено формування єдиних підходів до визначення статусу сторін, строків, порядку вчинення юридично значущих дій, переліку необхідних документів); в) недостатньо врегульовані процедури взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин; г) не передбачено проведення процедур медіації з вирішення земельних спорів.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

3.1. Удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні

Функціонування системи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні покликане вирішити проблему недотримання земельного законодавства, завдання шкоди охоронюваним державою інтересам суб'єктів земельних правовідносин комплексно. Держава як найбільш узагальнений, скеровуючий та координуючий суб'єкт протидії в особі уповноважених органів у наведеному напрямі забезпечує вжиття правових та організаційних заходів різної спрямованості, першочерговою метою зазначаючи саме попередження порушень, створення якісного правового регулювання, формування правової свідомості учасників правовідносин з метою дотримання ними норм чинного правового регулювання.

Проте, не зважаючи на усі превентивні міри, стратегії та програми розвитку земельних відносин, правопорушення у сфері земельних відносин як складний не лише правовий, а й соціальний, економічний, культурний, політичний феномен продовжують вчинятися, ілюструючи відповідні прогалини правового регулювання, державного управління, культурно-освітніх заходів, інформаційної кампанії, інші проблеми та недоопрацювання. В наведеному контексті слід відзначити, що невід'ємною складовою механізму протидії таким правопорушенням є вжиття уповноваженими органами заходів примусового характеру, які полягають у притягненні осіб, винних у вчиненні правопорушень, до адміністративної відповідальності. Саме законодавче закріплення складів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, кола осіб, уповноважених притягувати до адміністративної відповідальності, відповідних

адміністративних процедур створює найбільш дієві превентивні механізми для забезпечення законності у земельній сфері. Усвідомлення невідворотності відповідальності за вчинені протиправні дії дисциплінує учасників правовідносин, створює додаткові гарантії охорони законних інтересів, прав і свобод.

Таким чином, дослідження проблематики удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин є важливою науковою задачею, яка здійснить вагомий внесок у напрямі покращення адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні загалом. На сьогодні дослідженню зазначеного питання присвячені роботи окремих вчених адміністративістів, серед яких Г.І. Балюк, А. Берlach, С.Л. Гоштинар, С.А. Диптан, О.В. Ізмайлов, П.Ф. Кулинич, Г.К. Лоїк, О.С. Мірошніченко, О.М. Музичук, І.І. Нестеренко, В.В. Пахомов, Ю.С. Петлюк, А.М. Шульга та інші. Проте, комплексно та всебічно окреслену проблематику на сьогодні не розглянуто, з її висвітлення не здійснено системних досліджень. Усе наведене обумовлює нагальність проведення нашого наукового пошуку.

Переходячи безпосередньо до розкриття напрямів удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні, відзначимо особливості напрацювань наукової доктрини адміністративного права. З зазначеного питання науковцями виділяються поодинокі недоліки чинного правового регулювання адміністративної відповідальності у визначеній сфері та надаються відповідні пропозиції щодо їх удосконалення. Виділені напрями удосконалення не забезпечують цілісного охоплення усієї проблематики досліджуваного правового інституту, а відображають певні її аспекти. Відтак, слід з'ясувати уже здійснені напрацювання.

В.Д. Швець зазначає, що аналіз інституту юридичної відповідальності суб'єктів землекористування за порушення у сфері земельних відносин виявив низку недоліків, пов'язаних передусім із недосконалістю юридичної техніки та неузгодженістю правових норм в актах земельного та інших галузей законодавства. Відтак, виникла нагальна потреба в узгодженні системи правових

норм, що регламентують правовідносини у сфері адміністративної відповідальності суб'єктів землекористування. Різні визначення видів протиправної поведінки у сфері земельних відносин та юридичну відповідальність за неї, передбачену в нормах Земельного кодексу України, наявність відповідних складів правопорушень у статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення потрібно об'єднати в єдину, цілісну, внутрішню й зовнішню несуперечливу систему з метою усунення суперечностей та заповнення прогалин правового регулювання, а отже, підвищення ефективності інституту адміністративної відповідальності суб'єктів землекористування, що зумовлює актуальність статті [124, с. 249].

Схожі висновки формують і інші вчені – В.В. Пахомов, О.М. Музичук, які зазначають, що чинне земельне законодавство України не визначає, за які саме правопорушення настає адміністративна відповідальність. Адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також Законами України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про охорону земель» та ін. Переважна більшість складів земельних правопорушень містяться у главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення [17; 125, с. 200].

Усі наведені пропозиції та зауваження є слушними, адже сфера правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення земельного законодавства характеризується надзвичайною неупорядкованістю нормативно-правових актів, роздрібненістю норм, які закріплюють засади такої відповідальності, склади адміністративних правопорушень, органів та осіб, що уповноважені притягувати до адміністративної відповідальності.

Окремі вчені відзначають необхідність закріплення додаткових складів адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин, оскільки не за всі види протиправних діянь на сьогодні передбачена адміністративна відповідальність. Певною мірою можна стверджувати, що законодавство у

визначеній сфері не відповідає вимогам суспільного розвитку. Зокрема, Н.В. Бондарчук зазначає, що до земельних правопорушень, за які не визначено санкцій, належать приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок, ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них, а також порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок [126]. В.Д. Швець стверджує, що норми чинного Земельного кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення потребують узгодження в рамках закріплення обов'язків у сфері землекористування в нормах, які встановлюють відповідальність за їх невиконання. Актуальні також питання встановлення адміністративної відповідальності за ухилення від державної реєстрації прав на земельну ділянку та подання недостовірної інформації щодо неї, вчасну сплату земельного податку, підвищення родючості ґрунтів і зберігання інших корисних властивостей землі [124, с. 250].

В.В. Пахомов та О.М. Музичук акцентують увагу на необхідності посилення адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних правовідносин. Автори зазначають, що наразі до ключових завдань із вдосконалення заходів щодо усунення порушень земельного законодавства слід віднести посилення відповідальності за використання земельних ділянок без оформлення права власності та запровадження ефективних механізмів запобігання зловживанням під час приватизації земельних ділянок. Через відсутність ефективного механізму запобігання випадкам самовільному зайняттю земельних ділянок збільшується їх кількість. Тому існує необхідність закріплення чітких та зрозумілих процедур приватизації земель із визначенням конкретних строків здійснення юридично значимих дій та юридичних гарантій захисту земельних прав осіб у випадку їх порушенням [125, с. 200].

Окремо слід відзначити пропозиції науковців щодо введення до переліку суб'єктів адміністративного правопорушення у сфері земельних відносин юридичних осіб. З цього приводу Н.В. Бондарчук зазначає, що досить актуальним є питання адміністративної відповідальності юридичних осіб за земельні

правопорушення, а також в Україні інститут відповідальності юридичних осіб стає активно затребуваним і виправданим ще і внаслідок того, що у нас виникає безліч господарюючих суб'єктів, які часто не мають, на відміну від державних підприємств, ясної і формально встановленої структури управління або приховують її [126]. На думку Г.К. Лоїка та Є.А. Диптана, відсутність адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення у сфері використання та охорони земель послаблює механізм боротьби з адміністративними правопорушеннями у сфері землекористування та пропонують виділити окремий розділ Кодексу України про адміністративні правопорушення під назвою «Адміністративна відповідальність юридичних осіб», в котрому необхідно визначити серед іншого, відповідальність за порушення земельного законодавства юридичними особами [127, с. 179–181].

Наведеній позиції кореспондує також думка В.В. Пахомова та О.М. Музичука, які стверджують, що серед різноманітних видів юридичної відповідальності важливе місце займає адміністративна відповідальність юридичних осіб, яку більшість сучасних дослідників розглядають як окремий, самостійний вид адміністративної відповідальності [128, с. 194].

Отже, аналізуючи наведені твердження, пропозиції та зауваження, в цілому погоджуємося із їхньою актуальністю. Відтак, доцільним та важливим є доопрацювання особливостей нормопроєктувальної техніки при визначенні складів адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин, в тому числі, і узгодження положень усіх нормативно-правових актів, якими вони визначаються, зведення їх до єдиного переліку, усунення неточностей та роз'яснення оціночних понять, формування приміток з визначеннями понять, зміст яких слід з'ясовувати у інших актах адміністративного та земельного законодавства («землі запасу», «ґрунтовий покрив», «землі резервного фонду», «стан земель, придатний для використання за призначенням», «негативний вплив на стан земель»). На часі також посилення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин з метою установлення співмірності заподіяної охоронюваним правам та інтересам шкоди та міри відповідальності за

неї, забезпечення виховної та превентивної ролі адміністративного стягнення. Також слушною є позиція, яку запропонував В.Д. Швець, щодо розширення переліку складів адміністративних правопорушень з метою забезпечення покарання осіб за усі дії, якими порушуються обов'язки землевласників та землекористувачів. З такою думкою погоджуємося, оскільки дійсно наразі поза увагою законодавця залишено досить багато різних діянь, якими порушуються вимоги земельного законодавства, в результаті чого вони формально вважаються такими, що здійснюються в рамках нормативно-правового регулювання, продовжуючи спричиняти шкоду власникам земельних ділянок та землекористувачам, особам, які хочуть реалізувати свої права на землю, державі та суспільству в цілому у контексті втрати такими землями своїх характеристик, неможливості справляння земельного податку, здійснення інших правомірних дій з використання корисних властивостей землі як основного багатства держави.

Вважаємо, що на часі особливо актуальним є розгляд питання про введення інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення у сфері земельного законодавства. Особливо важливим є вирішення зазначеної проблеми у зв'язку з прийняттям 31.03.2020 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» (законопроект № 2178-10 від 10.10.2019), відповідно до якого закріплено основні засади купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення та інших способів їх відчуження.

Крім того, аналізуючи наведений Закон, відзначаємо його несистемний характер. В цілому можна зауважити, що наведеним нормативно-правовим актом вищої юридичної сили обумовлено наступне виникнення цілої системи земельних відносин з приводу обігу земель сільськогосподарського призначення, яка потребує ефективного, скрупульозного та злагодженого регулювання, затвердження цілісного механізму державних гарантій дотримання прав та інтересів учасників земельних відносин, охорони землі від зловживань, закріплення низки процедурних питань, кола суб'єктів, уповноважених здійснювати протидію правопорушенням у новій сфері відносин, а також засад,

принципів, заходів відповідальності тощо. Проте, Закон, що аналізується, наразі не передбачає комплексного та детального правового регулювання таких питань. Враховуючи наведене, з метою подальшої ефективної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, які складатимуться з питань обігу земель сільськогосподарського призначення, необхідним є розвиток та деталізація положень законодавства з окресленої проблематики.

Оцінюючи в цілому запропоновані зміни, вважаємо, що їх слід врахувати при формуванні власних пропозицій щодо удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні. У свою чергу, вважаємо, що у наведеному напрямі слід забезпечити комплексне реформування зазначеного правового інституту, яке включатиме декілька важливих напрямів:

1) удосконалення наявного нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності шляхом внесення змін та доповнень, усунення недосконалостей юридичної техніки: а) усунення розбіжностей у правовому закріпленні переліків складів адміністративних правопорушень між різними нормативно-правовими актами, що регулюють сферу земельних правовідносин; б) удосконалення юридичного конструювання об'єкта, суб'єкта, об'єктивної та суб'єктивної сторін адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин (в тому числі, запровадження інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення у сфері земельних відносин); в) удосконалення мір адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних правовідносин (адміністративних стягнень), забезпечення їх специфікації та адаптації до земельного законодавства;

2) підвищення ефективності правового регулювання діяльності суб'єктів, які уповноважені накладати адміністративні стягнення за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні: а) оптимізація повноважень з питань притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин; б) забезпечення додаткових

гарантій для окреслених суб'єктів; в) врегулювання проблем адміністративних процедур притягнення до адміністративної відповідальності;

3) перегляд окремих видів адміністративних процедур у сфері протидії правопорушенням земельного законодавства з метою чіткішої регламентації строків, в цілому алгоритмів дій посадових осіб, введення в окремі процедури публічно-правового елементу, що може підлягати розгляду та оцінці у контексті належного виконання наданих владних повноважень відповідно адміністративного законодавства.

Надалі слід більш детально розкрити заходи кожного із виокремлених нами напрямів. Одним із найбільш нагальних заходів у контексті удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин є усунення суперечностей у чинному нормативно-правовому регулюванні зазначеного питання, а також подолання нагромадженості нормативно-правових актів, роздрібненості норм і положень щодо закріплення засад адміністративної відповідальності в наведеній сфері у різних актах. Відтак, у зв'язку з уже зазначеною вище занадто великою кількістю нормативно-правових актів, якими регулюється досліджуване питання, пропозиції прийняти новий законодавчий акт, відповідно до якого визначати перелік адміністративних правопорушень у визначеній сфері, їхні особливості, є недоцільними.

Тому пропонуємо узгодити перелік наведених адміністративних правопорушень та викласти його в ідентичній редакції в двох нормативно-правових актах – Земельному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення. Причому вважаємо за можливе у Земельному кодексі України зберегти такий спосіб викладу, за якого зазначаються лише гіпотези та диспозиції складів адміністративних правопорушень в сфері земельних відносин, а у Кодексі України про адміністративні правопорушення закріпити усі складові норми – гіпотезу (у разі необхідності), диспозицію та санкцію. Поряд з тим, доцільно ч. 1 ст. 211 Земельного кодексу України доповнити абз. 2, у якому встановити, що вид адміністративного стягнення, а також порядок його накладення, особи, що уповноважені розглядати справи про

адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин, визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Розглядаючи та порівнюючи зміст ст. 211 Земельного кодексу України та ст. 52, 53, 53-1–53-6, 54-56 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також аналізуючи в цілому зміст земельного законодавства, в тому числі, Законів України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [10], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-IV [445], «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI [46], «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV [47], приходимо до висновку про те, що перелік адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин сформований несистемно, та ним не охоплено окремі правові інститути, які характеризуються значними ризиками щодо можливого вчинення адміністративних правопорушень. Зокрема, на наш погляд, варто відзначити, що у зазначеному вище переліку бракує таких складів адміністративних правопорушень, які би закріплювали відповідальність за несплату земельного податку, а також за неналежне виконання своїх обов'язків розробниками документації із землеустрою.

Відтак, акцентуючи певну кількість уваги на неврегульованості адміністративної відповідальності розробників документації із землеустрою, зауважимо, що землеустрій є надзвичайно важливою категорією у галузі земельного права. Саме за допомогою землеустрою забезпечується реалізація державної політики щодо використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [47].

Тобто саме на підставі проектів землеустрою здійснюється використання земель, визначаються способи збереження їх властивостей, належним чином реалізуються права та інтереси учасників земельних відносин, а також державна політика щодо охорони земель. Відповідно до Закону України «Про землеустрій»

від 22.05.2003 № 858-IV [47] розробниками документації із землеустрою є: юридичні особи, що володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та у складі яких працює за основним місцем роботи не менше двох сертифікованих інженерів-землевпорядників, які є відповідальними за якість робіт із землеустрою; фізичні особи-підприємці, які володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та є сертифікованими інженерами-землевпорядниками, відповідальними за якість робіт із землеустрою.

Взаємовідносини замовників і розробників документації із землеустрою регулюються законодавством України і договором. Розробники документації із землеустрою зобов'язані: а) дотримуватися законодавства України, що регулює земельні відносини, а також державних стандартів, норм і правил при здійсненні землеустрою; б) інформувати зацікавлених осіб про здійснення землеустрою; в) виконувати всі умови договору; г) виконувати роботи із складання документації із землеустрою у строк, передбачений договором. У разі невиконання або неналежного виконання умов договору при здійсненні землеустрою, розробники документації із землеустрою несуть відповідальність, передбачену договором і законом [47].

Проте, аналізуючи чинне законодавство, бачимо, що за порушення вимог законодавства про землеустрій, для розробників документації з землеустрою чітко закріплено лише особливості їхньої дисциплінарної (позбавлення сертифіката) та матеріальної (відшкодування шкоди, завданої їх діями) відповідальності. Кодекс України про адміністративні правопорушення закріплює відповідальність у сфері землеустрою лише за відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою, та не передбачає спеціальної відповідальності зазначених осіб. Але шкода, яка завдається учасникам земельних правовідносин та державному управлінню у сфері охорони земель недобросовісним виконанням своїх обов'язків розробниками документації з землеустрою є надзвичайно суттєвою. Таким чином, несумірною мірою є закріплення відповідальності наведених осіб лише відповідно до укладеного договору, оскільки доведення

обставин порушення та забезпечення настання відповідальності покладено на сторону замовників, які не завжди реалізують наведені положення договорів. Також недостатнім буде за грубе порушення сертифікованим інженером-землевпорядником вимог положень нормативно-правових актів, нормативно-технічних документів, стандартів, норм і правил у сфері землеустрою лише позбавляти його сертифікату. Таким чином, пропонуємо перелік адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин доповнити наступним складом: «грубе порушення сертифікованим інженером-землевпорядником вимог положень нормативно-правових актів, нормативно-технічних документів, стандартів, норм і правил у сфері землеустрою, а також строків розробки та затвердження документації з землеустрою, якщо останнє сталося з його вини».

Також досить важливим є питання своєчасності та належності сплати учасниками земельних відносин земельного податку. Земельний податок відповідно до положень Податкового та Бюджетного кодексів України є вагомою складовою формування бюджетів місцевого самоврядування, за допомогою якого, в тому числі, забезпечується розробка, затвердження і реалізація цільових програм та документації із землеустрою щодо охорони земель відповідно до закону та економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону. Відповідно до Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755- VI земельний податок – обов’язковий платіж, що справляється з власників земельних ділянок та земельних часток (паїв), а також постійних землекористувачів [129]. Вважаємо, що законодавство про адміністративну відповідальність повинно розвиватися у напрямку поглиблення спеціалізації його норм з урахуванням сфери правовідносин, у яких закріплюються заходи і засоби правової охорони (в зазначеному випадку – у сфері земельних правовідносин). Саме тому вважаємо, що слід передбачити адміністративну відповідальність за порушення зазначених податкових зобов’язань, доповнивши перелік адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин наступним складом: «порушення порядку утримання та перерахування земельного податку, а також

подання відповідних відомостей про об'єкт оподаткування згідно чинного законодавства».

Враховуючи наведене, вважаємо, що перелік адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин, який доцільно закріпити у ст. 211 Земельного кодексу України та главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, слід викласти у наступній редакції: «1) самовільне зайняття земельних ділянок; 2) псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель; 3) порушення правил використання земель; 4) порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; 5) знищення межових знаків; 6) порушення законодавства про Державний земельний кадастр, в тому числі, перекручення або приховування даних державного земельного кадастру, ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них; 7) невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; 8) порушення законодавства у сфері землеустрою; 8-1) грубе порушення сертифікованим інженером-землевпорядником вимог положень нормативно-правових актів, нормативно-технічних документів, стандартів, норм і правил у сфері землеустрою; 9) порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою; 10) порушення порядку утримання та перерахування земельного податку».

Логічним продовження реформування чинного законодавства у сфері адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства є удосконалення юридичного конструювання об'єкта, суб'єкта, об'єктивної та суб'єктивної сторін адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин. Як уже неодноразово зазначалося при аналізі правового регулювання зазначеного питання, формулювання усіх елементів складу адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин є недосконалим, потребує суттєвого доопрацювання у напрямі їхньої конкретизації та деталізації. Доцільно розпочати розгляд напрямів удосконалення з об'єктивної сторони

зазначених адміністративних правопорушень. Відтак, нами запропоновано, залишити адміністративну відповідальність за «порушення правил землеустрою», видозмінивши формулювання диспозиції на «порушення законодавства у сфері землеустрою». Відповідно до чинного законодавства диспозиція статті передбачає адміністративну відповідальність за «відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою». Проте, на наш погляд, таке формулювання об'єктивної сторони не у повній мірі відображає усі можливі діяння, які можуть вчинятися на порушення законодавства про землеустрій. Тому пропонуємо при формулюванні диспозиції зазначеної статті визначати, що адміністративні стягнення передбачені за: «порушення положень Закону України «Про землеустрій» та Земельного кодексу України щодо державних стандартів, норм і правил у сфері землеустрою, організації і планування землеустрою, погодження і затвердження документації з землеустрою, внесення до неї змін, порядку користування нею, а також відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою». Аналогічного удосконалення потребують положення статей щодо порушення законодавства про Державний земельний кадастр, а саме деталізації переліку діянь та зазначення нормативно-правових актів, порушення положень яких має наслідком адміністративну відповідальність за наведеною статтею.

Окремі статті Кодексу України про адміністративні правопорушення слід доповнювати примітками. Зокрема, статтю, яка передбачає адміністративну відповідальність за порушення правил використання земель, пропонуємо доповнити приміткою, у якій визначити конкретні особливості кваліфікації діянь, а саме, що під поняттям «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, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень» слід розуміти використання земель, а також вчинення інших діянь, що передбачені диспозицією наведеної статті, у спосіб та у порядку, якими порушуються вимоги Земельного

кодексу України, Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV [47], «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [10], а також вимог документації із землеустрою.

Аналогічно необхідно доповнити приміткою і статтю, яка передбачає адміністративну відповідальність за порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням. У примітці слід зазначити, що наведені діяння передбачають порушення Земельного кодексу України, Законів України «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV [47], «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [10], а також вимог документації із землеустрою.

Удосконалюючи об'єктивну сторону, вважаємо за доцільне розглянути можливість диференціації адміністративної відповідальності у разі наявності кваліфікуючих ознак діяння. А зокрема, передбачати суворіші адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин, вчинення яких призвело до значної шкоди, або вчиняється систематично або за попередньою групою осіб.

Продовжуючи удосконалення елементів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, зазначимо, що удосконалення об'єкта таких правопорушень, зокрема, його деталізація та розширення, є неминучим наслідком реформування об'єктивної сторони правопорушень. Відтак, враховуючи запропоновані нами зміни, можна зауважити, що у адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, в результаті, об'єкт стане більш комплексним, а саме передбачатиме як правовідносини щодо раціонального використання землі як природного ресурсу, щодо здійснення державного управління у сфері земельних правовідносин та щодо забезпечення охорони прав та інтересів громадян, фізичних та юридичних осіб та інших учасників правовідносин щодо володіння, користування, розпорядження землею, так і правовідносини щодо справляння земельного податку, діяльності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців з приводу розробки та затвердження документації із землеустрою, включатиме державне управління у інших суміжних сферах.

Удосконалення суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин є необхідним у контексті диференціації адміністративного стягнення за одне і те ж саме діяння, яке було вчинене з різним психічним ставленням особи до нього. Відтак, пропонуємо у складах, крім тих правопорушень, які передбачають лише умисел, передбачати наступні частини, якими визначати кваліфікуючі ознаки правопорушень, а саме «вчинене умисно або заздалегідь сплановано».

Удосконалення суб'єкта адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин насамперед передбачає запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб у визначеній сфері відносин, що є актуальним і нагальним. Пропонуємо застосувати аналогію з Кримінальним кодексом України та окремим розділом закріпити у Кодексі України про адміністративні правопорушення можливість застосування адміністративних стягнень до юридичних осіб у випадках вчинення їх уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи діянь, що передбачені ст. 52, 53, 53-1, 53-3, 53-4, 53-6, 54, 55, 56 та відзначити, що під уповноваженими особами юридичної особи слід розуміти службових осіб юридичної особи, а також інших осіб, які відповідно до закону, установчих документів юридичної особи чи договору мають право діяти від імені юридичної особи. Діяння, що передбачені ст. 52, 53, 53-1, 53-3, 53-4, 53-6, 54, 55, 56 визнаються вчиненими в інтересах юридичної особи, якщо вони призвели до отримання нею неправомірної вигоди або створили умови для отримання такої вигоди, або були спрямовані на ухилення від передбаченої законом відповідальності.

Надалі нами також запропоновано здійснити удосконалення мір адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних правовідносин (адміністративних стягнень), забезпечення їх специфікації та адаптації до земельного законодавства. У наведеному напрямі звертаємо увагу на те, що адміністративні стягнення, що наразі передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення, є надто послабленими, вони не виконують свою превентивну та виховну функції, оскільки не можуть спричинити

суттєвих негативних наслідків для особи порушника, які були би співмірні тій шкоді, яку вони заподіюють земельним правовідносинам, а також землі як основному багатству держави. Суми більшості штрафів є надзвичайно мізерними, а особливо для громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, зокрема, ведуть фермерське господарство, у зв'язку з чим закріплення такої відповідальності фактично відіграє суто формальну роль у механізмі адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин.

Виходячи із наведеного, пропонуємо: 1) збільшити суми адміністративного стягнення у вигляді штрафу, які передбачаються санкціями ст. 52, 53, 53-1, 53-2, 53-3, 53-4, 53-6, 54, 55, 56 Кодексу України про адміністративні правопорушення шляхом множення таких сум на коефіцієнт «10»; 2) закріпити у санкціях ст. 52 (псування і забруднення сільськогосподарських земель), 53 (порушення правил використання земель), 54 (порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням) та 55 (відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою) можливість у разі існування кваліфікуючих ознак (вчинення діяння умисно, особою, яка займається підприємницькою діяльністю у сферах ведення сільського господарства, фермерства, якщо таке діяння заподіяло значну шкоду) накладення також і додаткового стягнення у вигляді позбавлення права займатися підприємницькою діяльністю у галузі сільського господарства чи іншій галузі, яка пов'язана із використанням земельних ресурсів, строком на 1 рік; 3) закріпити спеціальний вид адміністративного стягнення, яке може бути накладеними за вчинення правопорушень у сфері земельних відносин – зобов'язання вчинити адміністративно-відновлювальні заходи, які можуть полягати у відновленні земель до стану придатності до використання за призначенням, вжиття заходів щодо відновлення, рекультивації земель, відновлення знятого без спеціального дозволу ґрунтового покриву, вжиття заходів боротьби з бур'янами, демонтажу об'єктів, які негативно впливають на стан земель.

У напрямі підвищення ефективності правового регулювання діяльності суб'єктів, які уповноважені накладати адміністративні стягнення за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні, нами запропоновано оптимізувати повноваження з питань притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин. Вважаємо, що такі повноваження доцільно сконцентрувати у віданні одного суб'єкта – органу, 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. Для наведеного суб'єкта (наразі це Держгеокадастр) необхідно закріпити додаткові гарантії незалежності у здійсненні своїх повноважень та правовий захист посадових осіб та членів їх сімей, додаткові можливості використовувати засоби захисту при виконанні своїх повноважень, що пов'язані з припиненням адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, притягненню винних до адміністративної відповідальності.

Останнім запропонованим нами напрямом удосконалення адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин є внесення у певні види таких відносин більше публічно-правових характеристик. Зокрема, йдеться про проблему, яка була з'ясована нами у ході аналізу судової практики у визначеній сфері. Зокрема, відповідно до постанов Великої Палати Верховного Суду у справах № 815/2893/17 та № 727/1002/17 були встановлені типові обставини та здійснені аналогічні висновки, оформлені у правову позицію. Вони є наступними. Наприклад, за постановою у справі № 727/1002/17 судом встановлено, що «13 червня 2006 року між фізичною особою-підприємцем та Міськрадою був укладений нотаріально посвідчений договір оренди земельної ділянки. Проте, 8 грудня 2016 року Міськрада прийняла рішення № 508, пунктами 23 та 23.1 якого було вирішено відмовити ФОПу у поновленні з 25 травня 2016 року зазначеного договору оренди земельної ділянки. Велика Палата Верховного

Суду зазначає, що неправильним є поширення юрисдикції адміністративних судів на той чи інший спір тільки тому, що відповідачем у справі є суб'єкт владних повноважень, а предметом перегляду – його акт індивідуальної дії. Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. Натомість спір буде мати приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням приватного права (як правило майнового) певного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть і в тому випадку, якщо до порушення приватного права призвели владні управлінські дії суб'єкта владних повноважень.

Як убачається з матеріалів справи, ФОП оскаржує окремі пункти ненормативного акта органу місцевого самоврядування про відмову в поновленні договору оренди земельної ділянки, яка є комунальною власністю, а Міськрада під час здійснення повноважень власника землі є рівноправним суб'єктом земельних відносин. Отже, виник спір про цивільне право, і подальше оспорювання права оренди на спірні земельні ділянки не має вирішуватися за правилами адміністративного судочинства, адже адміністративний суд позбавлений правових (законодавчих) можливостей установлювати (визнавати) належність права оренди на земельні ділянки» [130, 131].

Схожих висновків Велика Палата Верховного Суду дійшла, зокрема, у Постанові від 20 червня 2018 року у справі № 727/10968/17 (провадження № 11-524апп18).

На нашу думку, дійсно відповідно до особливостей нормативно-правового регулювання земельних відносин, а саме щодо порядку розпорядження землями державної та комунальної власності зміст таких відносин надає можливості зазначати про те, що характер спору, який виникає між учасниками таких земельних відносин є цивільно-правовим. За такого стану, неможливо оцінити дії суб'єкта владних повноважень у контексті їх відповідності законодавству, чи відбувалося волевиявлення зазначеного органу у межах та у відповідності до норм

чинного нормативно-правового характеру, адже у цивільних правовідносинах він виступає як рівноправний учасник, волевиявлення якого щодо передачі земельної ділянки в оренду, здійснення з нею інших правових дій формується без зазначення чітких критеріїв, як в адміністративному праві.

Проте, законодавством не враховано, що права на землі державної та комунальної власності являють собою умовну сукупність прав на такі землі усіх громадян України або жителів окремої громади. В результаті власником є не орган публічної адміністрації, а наведені громадяни, яким, у свою чергу, повинне бути забезпечене рівне право на можливість орендувати певну земельну ділянку із земель державної чи комунальної власності, вчинити з нею інші дії, що передбачені чинним земельним законодавством. Земля є особливою правовою цінністю, яка не може бути абсолютно прирівняною до цінності інших речей матеріального світу, з приводу використання, володіння, розпорядження якими складають цивільно-правові відносини. Правові відносини щодо розпорядження землею державної чи комунальної власності за своєю правовою природою включають публічно-правовий елемент, оскільки зачіпають права та інтереси значної кількості осіб, а також держави щодо належного використання земельних ресурсів.

Тому у наведених правовідносинах, що складають предмет нашого розгляду, доцільно законодавчо передбачити більш чіткі критерії розпорядження землями державної та комунальної власності, закріпити переважне право на отримання земель в оренду, загальні процедури, дотримання яких є обов'язковим при розпорядженні такими землями, доступ кожного до можливості реалізувати своє право на землю зазначеної форми власності. Зазначене надасть змогу надалі судам більш ефективно захищати права та інтереси учасників земельних відносин шляхом проведення оцінки діяльності органу публічної адміністрації на підставі та у межах закону, а не відносячи питання розпорядження землею на їх розсуд.

3.2. Зарубіжний досвід протидії правопорушенням у сфері земельних відносин та можливості його використання в Україні

Досліджуючи систему протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні, безперечно відзначаємо її недосконалість. Попри те, що земельне право не можна віднести до тих галузей вітчизняного права, які виникли останніми роками, все ж порівняно тривалий період його формування та розвитку не забезпечив створення якісних та ефективних правових інститутів охорони земель як основного національного багатства, не створив для учасників земельних відносин засоби адміністративно-правового та економічного стимулювання належного та раціонального використання земельних ресурсів, проведення відновлювальних заходів, спрямованих на збереження корисних властивостей землі. Попри надзвичайну цінність землі як засобу виробництва, територіальної одиниці, рекреаційного та історико-культурного ресурсу, в Українському суспільстві бракує поважного ставлення до таких властивостей землі. Великою мірою це обумовлено неефективними принципами, що закладені у основу формування адміністративно-правової системи охорони землі та забезпечення її належного використання, які ґрунтуються здебільшого на традиціях регулювання земельних відносин, які практикувалися ще на теренах соціалістичної економіки.

У такому контексті корисним для створення всебічного розуміння можливих напрямів удосконалення протидії правопорушенням у сфері земельних відносин стане розкриття та аналіз зарубіжного досвіду у цій сфері, розгляд правових традицій та особливостей правових інститутів у зазначеній галузі, які склалися за інших історико-політичних умов, забезпечуючи ефективний результат. Важливим також є визначення способів і напрямів використання такого досвіду в Україні. Проблематиці зарубіжного досвіду правового регулювання земельних відносин у контексті створення механізмів протидії правопорушенням у зазначеній сфері присвячені напрацювання таких вчених, як Т.М. Дроздюк, В.П. Жушман, В.М. Єрмоленко, І.І. Каракаш, А.Г. Мартин, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, О.В. Проніна, В.Ю. Стащенко, А.М. Третяк, Г.П. Шуст, В.З. Янчук, І.А. Ясінецька

та ін. Проте, на сьогодні комплексного дослідження питання перейняття Україною зарубіжного досвіду протидії правопорушенням у сфері земельних відносин не здійснено, що обумовлює нагальність проведення нашого дослідження та формування відповідних науково-теоретичних висновків.

Переходячи до безпосереднього дослідження визначеного матеріалу, зауважимо, що питання правового регулювання земельних відносин та охорони землі також не є досить однозначним і за кордоном. Важливою є спільність національних систем права різних держав у тому, що земля не може розглядатися виключно як об'єкт майнових відносин, а обов'язково слід враховувати і екологічні умови її використання, збереження ґрунтів. Поряд з тим, у контексті дослідження саме особливостей адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин за кордоном, слід зауважити на існуванні декількох основних напрямів здійснення зазначеної протидії, які доцільно проаналізувати окремо для формування більш системного розуміння обраної проблематики. Відтак, на наш погляд, надалі слід розкрити та з'ясувати особливості таких напрямів адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, як нормативно-програмний, спеціально-адміністративний та правозастосовний.

Нормативно-програмний напрям досліджуваної протидії полягає у створенні особливого правового режиму регулювання земельних відносин, закріплення форм власності на землю, регламентації особливостей різних видів реалізації прав на землю. Тобто відповідно до зазначеного напрямку забезпечується прийняття нормативно-правових актів або формування структури інших джерел права залежно від правової системи, відповідно до яких вибудовується структура земельних правовідносин в державі та земельний правопорядок.

Аналізуючи особливості правового регулювання форм власності на землю та особливості їх поділу на окремі категорії в зарубіжних країнах, зазначимо, що в різних країнах превалюють різні форми власності на землю та особливості її використання. Як от у Нідерландах практикуються чіткі вимоги до використання землі згідно з її цільовим призначенням. А в Ізраїлі здійснюється контроль за

будь-яким використанням землі, адже вона знаходиться у державній власності [132, с. 86–87; 133 с. 70]. У США переважна більшість власників земель і землекористувачів традиційно самі господарюють на власній землі. Отримавши її у спадок від батьків, вони вважають за необхідне зберігати природні ресурси для своїх дітей. Держава переважно за допомогою економічних важелів стимулює учасників впровадження охоронних заходів [134, с. 54]. М.С. Богіра та Л.В. Запотічна підкреслюють, що приватні фермери є основними суб'єктами охорони, екологічними господарями на власних землях, вони приймають рішення щодо збереження та екологічного оздоровлення земель, здебільшого самостійно здійснюють заходи щодо їх практичної реалізації. Водночас державні агенції створюють рамкові умови для стимулювання збереження потенціалу приватних земель [135].

Г.П. Шуст відзначає, що законодавство більшості країн передбачає існування різних форм власності на землю, які мають свої особливості залежно від держави. Ці особливості стосуються: а) суб'єкта власності, його національної приналежності, освіти або сфери діяльності. Наприклад, в Болгарії існує пряма заборона на володіння землями громадськими організаціями та політичними партіями, а також на володіння іноземними особами землями с/г призначення [136, с. 577]. Особи зі спеціальною освітою чи молоді фермери у Литві та Угорщині мають першочергове право на отримання землі у власність [137, с. 18]; б) категорій земель та місцезнаходження земельних ділянок. Так, в Іспанії існують обмеження на придбання земельних ділянок в районах міжнародних кордонів [136, с. 578]; в) розміру земельної ділянки. Максимальні розміри земельних ділянок, які можуть перебувати у власності встановлені у законодавстві Данії, Іспанії, Кіпру, Молдови, Литви, Німеччини, Польщі, Франції, Угорщини та інших країн [136, с. 582; 137, с. 5–6]. Проте, навіть в тих країнах, де гарантується право приватної власності на землю і де існує вільний ринок земель, зауважує вчена, можна спостерігати домінування державної чи муніципальної власності на землю. Землі у користування передаються за договором оренди, що дозволяє муніципалітетам контролювати їх використання, а орендна плата (при

розрахунку якої враховується ринкова вартість землі) є одним із основних джерел фінансування місцевого бюджету. До таких країн відносяться Великобританія, Індія, Канада, Фінляндія, Швейцарія тощо [138, с. 4; 139, с. 165].

Аналізуючи викладене, робимо висновок про те, що перелік форм власності на землю, які запроваджуються відповідно до правового регулювання держави, а також співвідношення між наведеними формами власності щодо перебування у них переважної більшості земель не є визначальним у формуванні механізму протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. Більшої уваги потребує саме здійснення обґрунтованої та збалансованої регламентації правовідносин щодо набуття права власності на землі та його реалізації з урахуванням вимог екологічного законодавства (гарантування раціонального використання земель, проведення заходів з їх охорони), використання земель за їх призначенням та у найбільш оптимальний спосіб (надання земель особам, які отримали освіту у галузі ведення сільського господарства та обробітку землі), врахування інтересів осіб, які бажають отримати землю у власність (закріплення переважного права на отримання земель у власність, надання додаткових стимулів та пільг при належному веденні господарювання на таких землях). Також важливим є враховувати і окремі політико-правові інтереси держави у процесі надання земель у власність – наприклад, забороняти надання у власність земель у прикордонних територіях, обмежити або заборонити отримання у власність земель іноземцям або іноземним юридичним особам.

Продовжуючи дослідження, відзначаємо, що найбільш поширеним видом реалізації прав на землю у зарубіжних країнах є оренда землі. У країнах Західної Європи більшість використовують оренду сільськогосподарських земель як організаційну форму. Серед таких країн – Бельгія, Німеччина, Франція, Нідерланди [14; 140, с. 147; 141, с. 48]. Це відбувається тому, що оренда землі є вигідною, та прибутки від неї значно перевищують орендну плату [142, с. 148]. Також у наукових джерелах зустрічаємо дані і про те, що існують країни, де оренда земель є не надто популярною. Серед таких країн – Канада, Японія, Нова Зеландія, Австралія та Аргентина [143]. Розвиваючи орендні відносини, держави

зацікавлені в довгостроковій оренді, особливо земель с/г призначення, щоб уникнути їх варварське, споживацьке використання, коли землекористувач намагається отримати максимум в короткі строки за рахунок виснаження земель та використання хімікатів [137, с. 13]. Більшість держав на законодавчому рівні встановлюють мінімальні та максимальні строки оренди землі. Мінімальний строк встановлений, наприклад, у Бельгії та Франції (9 років), Іспанії (6 років), Італії (15 років), а максимальний – у Грузії, Латвії та Росії (49 років), Великобританії (99 років) [137, с. 10–17; 138 с. 3–4; 139, с. 165]. У країнах Західної Європи 90 % договорів оренди укладають на термін понад дев'ять років, що включає повну ротацію сівозмін, окупність основних фондів. У Нідерландах термін оренди становить 6–12 років, у Люксембурзі – 6–9 років, у Франції – 9 років, у Португалії для орендарів, що використовують найману працю, мінімальний термін оренди становить 10 років. Середній термін оренди у США становить 5–10 років, у Китаї – 30–50 років [133, с. 71; 141; с. 48].

Розглядаючи, до прикладу, чинне законодавство Франції, за дослідженням О.В. Проніної, автор відзначає, що там переважають саме орендні відносини. Так, останні між орендарем і орендодавцем тривалий час регулювалися Цивільним кодексом, а згодом ухваленим у вересні 1943 року Законом «Про оренду». Законодавство багатьох країн установлює межі орендної плати, за які сторони, що домовляються, не мають права виходити. Законодавство Франції, Голландії, Бельгії, Італії передбачає переважне право орендаря на придбання ділянки, яка орендується, у разі її продажу або будь-якого іншого перетворення [144].

І.А. Ясінецька також виокремила особливості орендних відносин у Франції та зазначила, що усі операції щодо купівлі, продажу, здачі в оренду земельних ділянок у Франції суворо контролюються органами влади. Якщо власник землі вирішив, наприклад, здати землю в тимчасове користування іншому підприємцю, то суму орендної плати встановлюють адміністративні органи місцевої влади. Законом від 17.10.1945 було затверджено типовий Статут сільськогосподарської оренди, до якого законодавці за потреби вносять зміни та доповнення. За цим Статутом допускається оренда окремої земельної ділянки чи половини

фермерського господарства. При цьому розміри орендної плати можуть регламентуватися в адміністративному порядку. Договір оренди на підставі Статуту дає чіткий перелік обов'язкових умов сільськогосподарської оренди, що стосуються об'єктів оренди, особи орендаря, обов'язків сторін, орендної плати, строків оренди. Договір оренди може бути письмовим або усним. В останньому випадку він повинен відповідати нормам типового Статуту сільськогосподарської оренди. Французьке законодавство детально регламентує порядок і процедуру оренди, її продовження та припинення. Переважне право на оренду земель сільськогосподарського призначення мають особи, які мають сільськогосподарську спеціальну освіту, мають стаж роботи у сільському господарстві [145, с. 189]. О.В. Проніна з приводу особливостей оренди земель, зазначає також положення чинного законодавства Угорщини щодо питань оренди земель. Так, передача в оренду земельної ділянки здійснюється через аукціон, встановлено також максимальну площу орендованої земельної ділянки – 2500 га на фізичну чи юридичну особу [144].

Крім того, у Німеччині, як вважає І.А. Ясінецька, законодавчо встановлені умови договору оренди сільськогосподарських земель. Всі операції з відчуження сільськогосподарських і лісових земель також здійснюють за спеціальним дозволом, причому в ньому може бути і відмовлено (якщо це призводить до недоцільного зменшення або ділення земельної ділянки або якщо обумовлена ціна не відповідає вартості земельної ділянки). У цілому сільськогосподарські землі охороняються активніше там, де площа їх більш обмежена. Суть охоронних заходів полягає в забороні будівництва на території сільськогосподарських угідь і розробці процедур вирішення суперечок по земельних питаннях [146, с. 134]. Автор зауважує, що в Німеччині умови оренди та орендна плата визначаються на договірних засадах [145, с. 189].

Підсумовуючи наведене, до позитивних рис адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин у контексті детального регулювання особливостей оренди землі відносимо зацікавленість у переданні земель у довгострокову оренду, що забезпечується встановленням мінімальних

строків укладення орендних договорів. Також до важливих особливостей правового регулювання зазначеного питання слід відзначити: 1) законодавче визначення максимально можливих площ землі, яка може бути передана одному суб'єкту (Угорщина); 2) контроль за раціональним використанням орендованої землі (Німеччина, Італія); 3) законодавче регулювання типових вимог орендного договору, меж орендної плати (Франція, Бельгія); 4) надання переважного права на отримання землі у власність добросовісному орендарю (Франція, Бельгія).

Продовжуючи наше дослідження, перейдемо до розгляду іншого напрямку адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин – спеціально-правового. У рамках зазначеного напрямку особливої уваги потребує розкриття принципів ведення інформаційних баз даних про землі, права на них та обтяження, межі земельних ділянок, відомостей про категорії земель тощо.

Г.П. Шуст наголошує на важливості ведення землеустрою та створення і адміністрування спеціальних інформаційних баз даних (аналог в Україні – Державний земельний кадастр). Так, вчена зауважує, що для ефективного використання земель та втілення державної земельної політики кожна з держав розробляє стратегію планування та розвитку землекористування [147, с. 74]. Особливе значення при цьому має землеустрій, який виступає як механізм регулювання процесу володіння та користування земельними ресурсами. У загальному уявленні кадастр являє собою своєрідну геоінформаційну базу, тобто систему відомостей про земельний фонд країни, розташування та межі окремих земельних ділянок, їх цільове використання, відомості про власників чи користувачів, якісні характеристики, дозволи на будівництво чи обмеження щодо окремої земельної ділянки тощо. У більшості країн, як і в Україні, з метою формування цієї єдиної системи відомостей, їх збору, обробки та зберігання створені спеціальні органи управління, які представлені у формі управлінь, служб або агентств. Завдання, які покладаються на ці органи, стосуються та спрямовані лише на формування бази геодезичної, кадастрової та картографічної інформації [139, с. 166].

Сучасність шведської системи здійснення землеустрою, ведення державного кадастру та здійснення управління земельними відносинами підтверджується таким: 1) кадастрові зйомки формують повноцінні об'єкти нерухомості, які мають усі необхідні атрибути, такі як шляхи, комунікації тощо, оптимізують поділ ділянок і запобігають фрагментації земель; гарантують, що земля використовується в найбільш ефективний спосіб; 2) кадастровий процес: землевпорядник є відповідальним за весь процес у цілому і часто сам виконує всі види діяльності; він є зрозумілим для зацікавленої сторони та виключає потребу в залученні додаткових експертів та консультантів; 3) база даних: інформація в базі є актуальною, повною, доступною для суспільства; 4) законодавство: нове чітке законодавство щодо кадастру було запроваджено в останні 30 років; воно передбачило нові функції та більшу відповідальність кадастрового землевпорядника, який виконує унікальну функцію: ухвалює правові, технічні та економічні рішення. Тобто одна організація є відповідальною за весь процес у цілому. Всі кадастрові землевпорядники є службовцями муніципалітету або держави [148; 149, с. 193].

Надалі також, у контексті аналізу спеціально-правових заходів адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин за кордоном, розглянемо сукупність адміністративно-правових та економічних стимулів для раціонального використання земель, запобігання правопорушень у визначеній сфері, створення урядових програм співпраці з учасниками земельних відносин (а саме землевласниками та землекористувачами). Г.П. Шуст зазначає, що у багатьох розвинених країнах для забезпечення раціонального використання земельних ресурсів використовуються економічні інструменти, які складають систему заходів, що спрямовані на реалізацію державної земельної політики, забезпечення прав як власників землі, так і землекористувачів, стимулювання раціонального використання земельних ресурсів, покращення їх якісного стану та збереження ландшафту. У деяких країнах с/г виробники (фермери) звільняються повністю чи частково від земельного податку або податку на нерухомість, за умови ведення ним екологічно чистого сільського господарства (без хімікатів або з їх мінімальною кількістю),

проведення ними ряду заходів, спрямованих на покращення земель (проведення меліоративних робіт, запровадження сівозміни, встановлення зрошувальних систем тощо). Так, наприклад фермери звільняються від земельного податку повністю в Австралії та Ірландії, а в Данії та США частково. У інших країнах діє повне (Велика Британія, Швеція) або часткове (Іспанія, Канада, Фінляндія) звільнення від сплати податку на нерухомість чи власність. В Ірландії, Нідерландах та Португалії застосовується знижена ставка податку при передачі у власність земель сільськогосподарського призначення, а в Греції та Франції особа звільняється від сплати податку при отриманні с/г земель у спадок. В Італії не оподатковується приріст розміру капіталу [138, с. 2–3; 139, с. 166].

Варто більш детально звернути увагу на здійснення заходів стимулювання у США як країни, досвід протидії земельним правопорушенням у якій є надзвичайно ефективним та дозволяє забезпечити якісне ведення сільського господарства, отримання максимальної користі фермеру та збереження корисних властивостей землі. Однією з причин успіху наведеної системи є суто добровільний характер охорони земель у США. Загалом нараховується понад 20 федеральних екологічних програм, які регулює Департамент сільського господарства США. Агроекологічні програми класифікуються як: добровільні програми; адміністративні (регуляторні) програми (закон чистої води, закон чистого повітря, інші законодавчі регуляторні програми й заходи); агроохоронна угода (вперше її прийняли в 1985 році в Сільськогосподарському законі безпеки продовольства – визначає загальний рівень екологічної угоди фермерів розробляти та впроваджувати агроекологічні підходи до господарювання на високоерозійних сільгоспземлях в обмін на отримання федеральних субсидій для виробництва сільськогосподарської продукції та інших дотацій, включаючи підтримку доходів). Добровільні стимуляційні програми – це такі добровільні програми, в яких землевласники й землекористувачі можуть брати участь на добровільних засадах в обмін на одержання відповідних дотацій, виплат та інших стимуляційних платежів [135]. Характерним є те, що американське фермерство (як і в Європі, зокрема, в Німеччині) побудовано на поєднанні принципів

державної допомоги молодим землекористувачам і чіткого контролю за раціональним використанням ними сільськогосподарських земель, чого на сьогодні ще немає в Україні [144].

В Нідерландах, у разі виведення певної частини земель с/г призначення для покращення їхнього стану із с/г виробництва, фермерам виплачується компенсація втрат, які вони при цьому зазнали [150]. Досить цікавим є досвід Польщі, яка свого часу прийняла та запровадила для цього Програму розвитку сільських територій (зараз діє Програма прийнята на 2014–2020 роки). Програма містить опис 8 пакетів, які охоплюють 40 варіантів дій, що пропонуються до виконання фермерам, та стосуються, наприклад екологічного землеробства чи охорони ґрунтів та води. Фермери можуть обрати будь-який з пакетів (або декілька), що їм підходять найліпше, взявши на себе зобов'язання дотримуватися необхідних вимог. Кожен пакет передбачає певну суму компенсації, яку фермер отримує протягом дії пакета [151, с. 41–45]. Дещо схожа програма діє і в Німеччині, яка передбачає, що при дотриманні певних правил (стосуються ерозії ґрунтів та сівозмін) фермером, який господарює на землі, він має право на отримання субсидії. І хоча законодавство не закріплює обов'язок фермера дотримуватися сівозмін, але на практиці майже 90% фермерів їх дотримується [139, с. 166; 152].

В Італії державний контроль над використанням земельних ресурсів реалізується через примусову оренду (продаж) ділянки більш ефективним користувачам, якщо фермер не забезпечує ефективне господарювання [145, с. 190].

Інші заходи економічного характеру спрямовані на стимулювання с/г виробників утриматися від дій, які можуть завдати шкоди землі, ґрунтам чи природним ресурсам загалом. Наприклад, у Німеччині, якщо під час перевірки якості ґрунтів (яка проводиться щорічно) виявиться в них хімікатів понад встановлену норму, на фермера (чи підприємство) накладається великий штраф і забороняється продаж його продукції. У США, якщо суб'єкт господарювання порушив норми використання та охорони земельних ресурсів, він може бути позбавлений права виконувати державні контракти, отримувати різні субсидії чи

позики. У разі, якщо землі використовуються не за цільовим призначенням або не використовуються взагалі, то держава може їх відібрати [139, с. 166; 153, с. 79–80].

Підсумовуючи досвід управління земельними ресурсами інших країн, слід відмітити, що для забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів держави використовують заходи як адміністративного (управлінського, організаційного), так і економічного характеру. Г.П. Шуст зазначає, що до заходів адміністративного характеру, які здійснюються органами управління зарубіжних країн з метою і в рамках реалізації їхньої державної земельної політики та що спрямовані на збереження фактичних площ земель певної категорії, дотримання процедури придбання, відчуження чи отримання земель у користування та використання їх за цільовим призначенням можна віднести (крім уже зазначених вище), заборону спекулятивних дій із землею. У США банки, що отримали земельну ділянку як погашення боргу зобов'язані продати її за оптимальною (середньо ринковою) ціною, при цьому колишній власник земельної ділянки має переважне право на її купівлю [276, с. 239]. У Франції при швидкому перепродажі земель застосовуються завищені ставки податку на прибуток. В окремих країнах (Швейцарія, Польща, Німеччина, Франції та ін.) встановлено строк, протягом якого особа, яка отримала землі від держави (у власність чи в оренду) не має права їх перепродавати чи змінювати режим використання. Так, в Німеччині цей строк становить 20 років і стосується земель с/г призначення, що були отримані особою для ведення сільського господарства. До заходів економічного стримування та заохочення раціонального використання та охорони земельних ресурсів, що використовуються в більшості країн можна віднести: надання податкових пільг, кредитів на пільгових умовах, субсидії та дотації, накладання штрафів, заборону реалізовувати свою продукцію, вилучення земель тощо [139, с. 168].

Підсумовуючи наведене вище, варто відзначити, що розвиток адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин у зарубіжних країнах у напрямі здійснення саме спеціально-правових її заходів знаходиться на рівень вище від розвитку адміністративно-правової протидії у

зазначеній сфері в Україні. Насамперед актуальним та важливим є запровадження адміністративно-правових заходів стимулювання раціонального використання земельних ресурсів, активізації екологічного сільськогосподарського виробництва, дотримання сівозмін, здійснення меліорації та рекультивації земель, добросовісного дотримання інших вимог земельного законодавства. Нами проаналізовано та з'ясовано, що у більшості країн Західної Європи, а також і в США уже запроваджені та ефективно діють зазначені заходи, на відміну від України. На сьогодні чинним законодавством не передбачено ані окремих податкових пільг учасникам земельних відносин за здійснення наведених вище заходів, ані не закріплено можливість отримання певних дотацій чи допомоги. Також бракує системного підходу у розробленні пакету програм підтримки землевласників та землекористувачів (насамперед для ведення сільського господарства) у напрямі утвердження добросовісної та екологічної реалізації своїх прав на землю і отримання доходу від землі як засобу виробництва, які б ґрунтувалися на імперативних вимогах або добровільно-договірних засадах.

Сучасне землекористування Англії має три категорії: 1) регулювання розмірів землі, її використання та зонування; 2) регулювання, метою якого є досягнення більш широких цілей планування, зокрема, вимога створення нових вулиць таким чином, щоб вони разом з існуючими створювали умови для безперешкодного руху транспорту; 3) вплив нового використання землі на навколишнє середовище та його утримання з метою негативного впливу в дозволених законом межах. Земля, як правило, надається в оренду фермерам, у договорах з якими чітко визначаються умови оренди та обробітку землі, потреба її збереження [144].

Надалі слід розкрити особливості зарубіжного досвіду реалізації правозастосовного напрямку адміністративної протидії правопорушенням у земельній сфері. Відтак, у наведеному контексті особливу увагу слід звернути саме на особливості притягнення до відповідальності за такі порушення, специфіку правового регулювання відповідальності, складів правопорушень, характеру санкцій.

Грунтовне та детальне дослідження з даного питання проведено Г.П. Шуст, яка відзначала, що у багатьох країнах передбачено обов'язок особи, що завдала шкоди ґрунту чи забруднила ділянку, не лише відшкодувати завдані збитки, а і вжити всіх необхідних заходів для повернення їх якісного стану. Науковець виділила такі ключові моменти, що відображають особливості відповідальності (в тому числі адміністративної) за вчинення деліктів у сфері раціонального використання та охорони природних ресурсів:

1. Норми, що визначають відповідальність за такі делікти, у розвинених країнах Європи та Америки, як правило містяться в різноманітних нормативно-правових актах, які регулюють порядок отримання земель у власність чи користування, визначають правила користування ними, ведення сільського господарства.

2. Не у всіх державах існує поділ правопорушень на кримінальні та адміністративні, а відтак можуть бути відсутні єдині (кодифіковані) акти, що надають перелік адміністративних деліктів. Основними видами відповідальності за правопорушення, об'єктом яких виступають земельні ресурси, є цивільно-правова та кримінально-правова. Наявність єдиного зазвичай кодифікованого акта законодавства про адміністративні правопорушення характерна для країн, що входили до складу колишнього Радянського Союзу. При цьому в деяких з них сьогодні діють кодекси, які були прийняті ще до отримання ними незалежності. Так, як вказує Європейський інформаційно-дослідницький центр, країни Західної Європи не мають окремого законодавчого акта про адміністративні правопорушення та адміністративну відповідальність. Протиправні діяння в таких країнах відносяться до кримінально караних діянь, які залежно від ступеня тяжкості та виду покарання поділяються на злочини та проступки, різновидом яких є порушення (в Німеччині – порушення громадського порядку) [154].

3. В країнах різні підходи до визначення суб'єкта делікту. В одних країнах до відповідальності може бути притягнуто лише фізичну особу (Вірменія, Киргизстан, Молдова та інші), а в інших – передбачена також і відповідальність юридичних осіб (Білорусь, Грузія, Казахстан тощо) [155, с. 6].

4. Розгляд справ про адміністративні делікти віднесено зазвичай до повноважень спеціально уповноважених органів управління (адміністративних органів), тобто здійснюється в позасудовому порядку; судові органи, за необхідності, надають лише дозвіл на застосування окремих заходів процесуального примусу або здійснюють перегляд рішень прийнятих спеціально уповноваженим органом управління [156]. Реалізація конкретних завдань в рамках державної земельної політики покладається на окремі профільні, переважно державні установи, які в межах своїх повноважень здійснюють контроль та нагляд за дотриманням норм чинного законодавства у сфері використання та охорони земельних ресурсів, і в разі виявлення правопорушень мають право притягувати винних осіб до відповідальності. Наприклад, правом притягувати до відповідальності за порушення норм законодавства у сфері раціонального використання та охорони природних ресурсів наділена Федеральна служба захисту природи в Німеччині.

5. Основним видом санкцій є штраф. Проте, не у всіх країнах він є ефективним інструментом у боротьбі з правопорушеннями. У розвинених країнах (Німеччина, Франція, США тощо) поряд зі штрафними санкціями застосовуються і інші заходи, які негативно впливають на економічний стан правопорушника та можуть розцінюватися як міра відповідальності за вчинення ним делікту, наприклад, заборона продажу своєї продукції, позбавлення права укладати державні контракти чи отримувати позики, вилучення земель з володіння тощо. Можливість застосування таких заходів має дієвий вплив на стимулювання дотримання норм чинного законодавства та здійснення своєї діяльності у встановлених межах [139, с. 168].

Аналізуючи наведене, бачимо, що окремі особливості зарубіжного досвіду у сфері накладення адміністративних стягнень за порушення у сфері земельних відносин є близькими для України, а зокрема, те, що штраф, є основним адміністративним стягненням у разі вчинення відповідного правопорушення. Вважаємо, що очевидною є необхідність посилення адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень. Поряд з тим, слід врахувати

національні правові традиції та особливості правосвідомості українців, за яких для досягнення більш ефективного результату правового регулювання доцільно норми, які визначають підстави та види адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин, зосереджувати в єдиному нормативно-правовому акті, уніфікувавши його положення та підходи.

Враховуючи усе зазначене вище, слід зауважити, що звичайно проаналізований нами зарубіжний досвід формування системи адміністративно-правової протидії є досить індивідуальним та забезпечує ефективний результат, в тому числі, і з урахуванням інших особливостей правової, соціальної, економічної, політичної системи кожної конкретної держави, етапу її історичного розвитку та минулого досвіду. Проте, все ж розглянувши усі наведені вище заходи, вважаємо, що нами розглянуто прогресивні ідеї та положення, які необхідно перейняти, адаптувавши до законодавства та фактичного стану земельних відносин в Україні, забезпечивши їх сталий розвиток. Адже такі зміни є необхідними, а земельні правовідносини досягли такого етапу свого розвитку, що перейняття зарубіжного досвіду є на часі. То ж надалі викладемо напрями використання зарубіжного досвіду адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин:

Пропонуємо наведені заходи розподілити на заходи, які вчинятимуться у два етапи.

1. Заходи першого етапу слід охарактеризувати як такі заходи, проведення яких уже відповідає реаліям фактичного розвитку земельних відносин та особливостям чинного правового регулювання, та які можуть бути запроваджені без додаткових попередніх підготовчих заходів.

Серед таких заходів:

1) загальні (нормативно-програмні), які полягають у внесенні змін до чинного нормативно-правового регулювання щодо: а) визначення рамкових умов надання в оренду різних категорій земель, в тому числі, найбільше уваги зосередити на оренді земель сільськогосподарського призначення. Серед таких умов обов'язково передбачити:

- мінімальний строк оренди земельної ділянки (пропонуємо не менше 10 років);

- обов'язкові вимоги до належного рівня освіти та кваліфікації особи, яка бажає отримати в оренду земельну ділянку (наприклад, для оренди земель сільськогосподарського призначення закріпити обов'язкову освіту у галузі ведення сільського господарства та агрономії) (Франція, Польща, Литва);

- забезпечити обов'язкове надання органам Держгеокадастру декларації намірів використання земельної ділянки, яка включатиме план (програму) здійснення заходів з відновлення землі (рекультивації, меліорації, сівозміни);

- ввести заборону на оренду земельних ділянок, які розташовані у прикордонних смугах (Іспанія);

- закріплення переважного права на отримання земельної ділянки у власність її добросовісним орендарям (Франція, Голландія, Бельгія);

- заборона спекулятивних дій з землею – заборона продажу земельних ділянок, перепродажу раніше, аніж через 5 років з моменту їх купівлі чи отримання в оренду відповідною особою (США, Франція, Німеччина);

2) заходи спеціально-правового характеру:

- оптимізація повноважень щодо проведення землевпорядних робіт та ведення Державного земельного кадастру та максимальне зосередження їх у повноваженнях єдиного органу – Держгеокадастру (Швеція);

- забезпечення залучення до участі у розробці землевпорядної документації підприємств як приватної, так і державної форми власності на засадах конкурсу, тендеру (Швеція);

3) реформування заходів правозастосовного характеру:

- посилення заходів адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельного законодавства (збільшення розмірів штрафів, введення додаткових адміністративних стягнень у вигляді позбавлення права на продаж вирощеної сільськогосподарської продукції, інших об'єктів матеріального світу, що були створені (отримані) у зв'язку з порушення норм земельного законодавства) (Німеччина, Франція, США).

2. Заходи другого етапу полягатимуть у розробці, затвердженні спеціальних програм адміністративного стимулювання дотримання земельного законодавства, вжиття заходів з охорони земель (за аналогією із США). Пропонуємо, як і у США, розробляти добровільні програми та програми у вигляді агроохоронних угод. Відповідно до добровільних програм слід закріпити перелік додаткових (у порівнянні з уже передбаченими у законодавстві нормативами) заходів з охорони земель, відтворення їх властивостей, які пропонується здійснити особі, яка реалізує своє право на землю за спеціальними варіантами їх поєднання, за здійснення яких держава надасть податкові пільги, спеціальні компенсаційні виплати, знижку при купівлі відповідної земельної ділянки або першочергове право на отримання земель у власність. Програми у вигляді агроохоронних угод можуть полягати у закріпленні загальних вимог до раціонального використання землі, диференційованими за конкретними категоріями земель, за адресою їх розташування, яких повинні дотримуватися особи, які відповідно, реалізують наведене право, взамін на виконання яких такі особи отримають типову вигоду – податкову знижку, зниження орендної плати.

3.3. Напрями удосконалення профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин

Розвиток людської цивілізації та, відповідно, вихід на новий рівень особливостей організації державної влади, бачення її ролі в управлінні найбільш важливими сферами життєдіяльності суспільства та захисті основоположних матеріальних та нематеріальних цінностей суспільства обумовлює зміщення окремих акцентів у методах публічного адміністрування, визначенні його ключових завдань. Відтак, на сьогодні дедалі більше уваги у сфері боротьби з адміністративними правопорушеннями зосереджено не на вжитті заходів адміністративного примусу та безпосереднього припинення правопорушень, які уже вчинені, а на забезпечення глибинної профілактики таких правопорушень, вжиття комплексних заходів, що справляють свій вплив на суспільство, конкретну

особу як учасника суспільних відносин та відповідні суспільні відносини ще задовго до виникнення бажання порушити норми закону, формуючи сталу систему правових, соціальних, економічних, культурних цінностей, забезпечуючи саморегуляцію суспільства у напрямі дотримання правопорядку. Побудова ефективної системи профілактики правопорушень у сфері земельних відносин є надзвичайно важливим завданням у контексті реалізації належного правового регулювання та публічного управління земельними відносинами, забезпечення охорони землі та гарантування реалізації прав на землю. У зв'язку з наведеним, дослідження шляхів удосконалення профілактики правопорушень у сфері земельних відносин є актуальною та нагальною науковою задачею.

Проблематику здійснення профілактики адміністративних правопорушень у різних сферах суспільних відносин досліджували такі науковці, як Г.А. Аванесов, В.Б. Авер'янов, В.М. Бабакін, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, О.П. Беца, Ю.П. Битяк, К.Л. Бугайчук, І.П. Голосніченко, Е.В. Додін, М.В. Ковалів, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, А.В. Мілашевич, О.І. Остапенко, С.Д. Подлінев та інші. Проте, комплексного системного дослідження проблематики напрямів удосконалення профілактики правопорушень саме у сфері земельних відносин на сьогодні не здійснено. То ж проведення нашого наукового пошуку є нагальним та актуальним.

Перед формуванням пропозицій щодо шляхів покращення профілактичної діяльності у визначеній вище сфері слід відзначити неоднозначність у розумінні ключового терміну досліджуваної проблематики. Адже на сьогодні у доктрині адміністративного права відсутня єдність у трактуванні поняття «профілактика адміністративних правопорушень». А зокрема, на думку С.В. Міловідової, у найбільш загальному розумінні профілактикою правопорушень, адміністративних включно, можна вважати діяльність компетентних державних органів та установ, а також інститутів громадянського суспільства, спрямовану на обмеження соціальної настроєності та психологічної готовості суб'єктів до вчинення адміністративних проступків, ствердження психологічного алгоритму неприпустимості такого вчинення, а також зменшення ареалу економічних,

соціальних, організаційних та інших передумов негативних тенденцій у цій сфері суспільних відносин [157, с. 94].

У свою чергу І.І. Комарницька зазначає, що доволі поширеним у науці адміністративного права є розуміння профілактики адміністративних правопорушень як сукупності державних, суспільних та інших заходів. До представників вітчизняної юридичної науки, які є прихильниками даного підходу, слід віднести В.М. Бабакіна [158], М.В. Коваліва [159], А.В. Мілашевича [160] та інших. У працях інших авторів можна знайти визначення даного поняття як певного виду діяльності. Окремі науковці намагалися поєднати ці два підходи та висловлювали міркування щодо подвійної сутності даного поняття. Зокрема, С.Д. Подлінев пропонує розглядати профілактику адміністративних правопорушень у широкому (загальному) і вузькому розумінні. Широке (загальне) розуміння даного поняття охоплює використання комплексних загальносоціальних заходів, спрямованих на скорочення деліктності, нейтралізацію, локалізацію й усунення негативних факторів, що сприяють учиненню правопорушень. У вузькому розумінні – це діяльність державних органів виконавчої влади, громадських організацій та окремих громадян, спрямована на запобігання окремим правопорушенням, застереження конкретних осіб або груп людей від вчинення ними протиправних дій [161; 162, с. 146].

С.В. Міловідова зауважує, що профілактика пов'язана насамперед зі створенням соціальних, організаційних і психологічних передумов, які б виключали прагнення порушувати адміністративно-правові заборони; як метод вона охоплює заходи цільового інформування, переконання, пропаганди відповідних соціальних цінностей, прищеплення психологічного несприйняття фактів правопорушень взагалі і адміністративних зокрема. Іншими словами, профілактика – це насамперед виховна робота; крім того, вона охоплює комплекс заходів загальносоціального порядку, який обмежує матеріальні передумови вчинення адміністративних проступків [157, с. 95].

І.І. Комарницька визначає, що профілактика адміністративних правопорушень – це методологічно складне суспільне явище, яке охоплює

багаторівневу систему заходів, що проводяться державними, недержавними органами та установами, громадськими формуваннями та окремими громадянами з метою виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, для мінімізації або нейтралізації впливу діянь, що породжують правопорушення, пошуку шляхів, засобів ефективного впливу на потенційного правопорушника [162, с. 146].

Як бачимо, науковці визначають поняття «профілактика адміністративних правопорушень», розглядаючи її і як сукупність заходів, як діяльність, як роботу, а також і як суспільне явище. Також пропонується розглядати зазначену категорію у вузькому та широкому розуміннях. Спільним мотивом усіх суджень можна визначити те, що профілактика тлумачиться науковцями як багаторівневе поняття, яке включає компоненти діяльності як органів публічного адміністрування, так і суб'єктів, які не здійснюють владно-розпорядчі повноваження – громадян, громадських об'єднань, соціальних груп, суспільства в цілому тощо. З таким аспектом розгляду категорії «профілактика адміністративних правопорушень» слід погодитися, оскільки вона дійсно позначає досить складне утворення, яке функціонує завдяки поєднанню спільних зусиль як органів державної влади та місцевого самоврядування, так і зусиль громадянського суспільства. Також профілактика адміністративних правопорушень може розглядатися як забезпечення відповідних заходів впливу на суспільні відносини у загальному їх масштабі, і як реалізація конкретних заходів, які є індивідуалізованими та направленими на припинення конкретного правопорушення, виправлення конкретної особи (групи осіб або соціальної групи) та запобігання вчиненню нею (ними) правопорушень в подальшому. Вважаємо, що як одна, так і інша позиції є справедливими та з ними варто погодитися. Поряд з тим, формуючи власне розуміння окресленого поняття, зауважимо, що на нашу думку, найбільш влучним є визначення поняття профілактики адміністративних правопорушень саме як діяльності відповідних суб'єктів та вжиття ними цілеспрямованих заходів, оскільки розуміння профілактики як «суспільного

явища» не враховує її цілеспрямований характер та направленість на досягнення конкретного результату.

Таким чином, профілактика правопорушень у сфері земельних відносин – це цілеспрямована комплексна система заходів соціального, нормативно-правового, організаційного, психологічного, інформаційно-виховного, економічного характеру, а також діяльність органів публічного адміністрування та інститутів громадянського суспільства щодо їх реалізації, які спрямовані на утвердження стійкого правопорядку у сфері земельних відносин шляхом виявлення причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень та їх подолання, формування ефективного нормативно-правового регулювання земельних відносин, а також формування в їх учасників бажання дотримуватися його положень, вплив на свідомість майбутнього порушника з метою усунення негативної мотивації та запобігання вчинення ним правопорушень у визначеній сфері.

І.І. Комарницька зазначає, що профілактичні заходи сприяють не тільки виявленню правопорушень, а й встановленню та усуненню причин і умов, що їм сприяють, допомагають утримати особу від їх вчинення [162, с. 25]. На сьогоднішній день назріла потреба удосконалення нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності та профілактики правопорушень; підвищення вимог до осіб, відповідальних за роботу із зверненнями громадян, забезпечення принципового реагування на факти порушення прав і свобод людини; визначення критеріїв оцінки роботи правоохоронних органів з профілактики правопорушень; активізації участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі; забезпечення результативної протидії правопорушенням та профілактики протиправної діяльності; удосконалення інформаційного забезпечення профілактики правопорушень тощо [163, с. 146; 164].

Переосмислення ролі держави у протидії адміністративним правопорушенням та підходів щодо доцільного впливу на правопорушника пов'язане зі зміщенням пріоритетів від реалізації заходів покарання на користь соціального захисту та ранньої профілактики адміністративних деліктів щодо

майнових прав. Потребує з'ясування та проведення глибокого аналізу система чинників, які впливають на вчинення таких правопорушень, та є їхніми причинами. Активізація зусиль щодо їхнього своєчасного виявлення та нейтралізації, усунення пов'язаних з цим проблем є першочерговим завданням усіх суб'єктів адміністративно-правового захисту права власності [165, с. 54].

Н.В.Бондарчук, аналізуючи напрацювання Г.А.Аванесової, зазначає, що комплексність та системність запобіжного впливу на адміністративну деліктність є складним, внутрішньо взаємопов'язаним і цілісним процесом, що охоплює всі форми позитивного впливу на правопорушення, які існують. Цей процес в силу свого впливу пов'язаний із соціально-економічними та ідеологічними змінами, чутливо реагує на негативні явища у нашому житті. Система попереджувального впливу на адміністративні правопорушення постає із реальної дійсності на тій підставі, що існує якісно визначений об'єкт, на який необхідно здійснювати запобіжний вплив. Під об'єктом системного і комплексного попереджувального впливу слід розуміти сукупність різнорідних, багатосторонніх явищ, процесів, їх окремих сторін, факторів об'єктивного і суб'єктивного порядку, що обумовлюють існування адміністративної деліктності та вчинення деліктів [166, с. 238; 169, с. 16].

Повністю погоджуємося з викладеними міркуваннями науковців. Дійсно, побудова ефективної системи профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин має базуватися насамперед на науково обґрунтованих критеріях та напрямках профілактичного впливу, які, у свою чергу, вибудовуються та формуються на основі виявлення детермінантів вчинення адміністративних правопорушень у визначеній сфері, які у ході такої профілактичної діяльності піддаються трансформації, перегляду, подоланню, а також обумовлюють особливості вибору виду та форми профілактичного заходу.

Щодо недоліків та шляхів удосконалення профілактики адміністративних правопорушень слід відзначити позицію К.Л. Бугайчука, який пропонує прийняти базовий закон «Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків», відповідно до якого надалі могли б прийматися відповідні закони за

окремими напрямками профілактичної діяльності, а також на різних рівнях: державному, регіональному, місцевому [167, с. 232].

В.В. Пахомов звертає увагу на те, що підвищенню ефективності адміністративної відповідальності також має сприяти низка заходів, пов'язана із профілактикою адміністративних правопорушень у земельних відносинах, а також застосуванням відновлювальних заходів впливу у даній сфері. До заходів профілактики адміністративних порушень у сфері земельних відносин можна віднести: спостереження за станом земель; надання власникам і землекористувачам обов'язкових до виконання вказівок з питань використання та охорони земель, усунення виявлених недоліків; одержання від органів виконавчої влади, землевласників і землекористувачів даних про наявність, стан і використання земельних угідь та ін. [13, с. 47].

Н.В.Лесько, досліджуючи проблеми правового регулювання профілактики правопорушень в Україні, звертає увагу на напрацювання В.А. Комарова, який, у свою чергу запропонував прийняти єдиний спеціальний акт, відповідно до якого було б врегульовано досліджувану проблематику, а саме – закон України «Про профілактику правопорушень в Україні». Науковець також наголошує на необхідності розробки механізму реалізації зазначеного закону та прийняття відповідних підзаконних актів, бажано, постанов Кабінету Міністрів України. Щодо змісту закону, автор зауважує на доцільності внесення в нього положень щодо принципів, напрямків, форм, методів профілактики; кола учасників цієї діяльності тощо [168, с. 232; 170, с. 210–211].

Звісно, наведені заходи удосконалення профілактичної діяльності є важливими, потребують їх подальшого доопрацювання та втілення у реалії суспільних відносин. Поряд з тим, наше бачення шляхів удосконалення профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин полягає у тому, що слід застосувати комплексний підхід до реформування зазначеної сфери протидії правопорушенням у визначеній сфері. То ж удосконалення профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин має здійснюватися за наступними напрямками.

1. Удосконалення чинного нормативно-правового регулювання профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин.
2. Закріплення комплексу стимуляційних заходів, які забезпечуватимуть мотивування суб'єктів профілактики акцентувати свою діяльність саме на вжитті заходів ранньої профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, забезпеченні якісної та ефективної профілактики зазначених порушень. В тому числі, необхідним є забезпечення належного фінансування профілактичної діяльності та підвищення виконавської дисципліни її суб'єктів.
3. Розробка, запровадження та заохочення проведення форм соціально-виховної профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин з боку громадянського суспільства, соціальних груп (сім'я, колективи).
4. Запобігання корупційним проявам у сфері у сфері державного управління та притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин.

Розкриваючи особливості проведення заходів удосконалення чинного нормативно-правового регулювання профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, зазначимо, що досить багато заходів профілактики адміністративних правопорушень у визначеній сфері уже передбачені нормативно-правовим регулюванням, яке діє. Це, зокрема, заходи, які передбачені Земельним кодексом України від 25.10.2001 № 2768-III [5], Законами України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [10], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-IV [45], «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI [46], «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV [47], «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII [48] та іншими законодавчими актами. Зокрема, це і проведення перевірок, і розгляд звернень фізичних та юридичних осіб, розробка та затвердження документації із землеустрою, ведення Державного земельного кадастру, спостереження і перевірка стану дотримання вимог земельного законодавства, надання приписів

про усунення порушення вимог земельного законодавства, вжиття спеціальних заходів щодо охорони земель.

Поряд з тим, на сьогодні бракує єдиного підходу до визначення переліку таких заходів, що не сприяє цілісному розумінню профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин та злагодженій діяльності її суб'єктів. У зв'язку з наведеним пропонуємо прийняти спеціальний Закон України «Про профілактику адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин», відповідно до якого закріпити дефініції адміністративного правопорушення у визначеній сфері (визначення поняття було запропоновано у підрозділі 1.2) та профілактики правопорушень у досліджуваній сфері, зазначити, що здійснення профілактики правопорушень у сфері земельних відносин є обов'язком органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які реалізують свої повноваження у сфері земельних відносин у межах їхньої компетенції, визначити коло суб'єктів профілактики, її заходи, строки, принципи та засади здійснення.

До заходів профілактики правопорушень земельного законодавства віднести:

- 1) здійснення заходів щодо державного контролю за реалізацією прав на землю (здійснення спостережень, проведення перевірок, отримання інформації, надання приписів про усунення порушень земельного законодавства);
- 2) вжиття заходів з охорони земель (меліорації, рекультивації, відновлення стану земель);
- 3) роз'яснення чинного законодавства у порядку, що передбачений Законом України «Про звернення громадян», надання інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», в тому числі, її офіційне оприлюднення на офіційних сайтах (або у інший ефективний та доступний для широкого загалу спосіб) суб'єктів протидії правопорушенням у визначеній сфері;
- 4) здійснення заходів публічного адміністрування у сфері земельних відносин;
- 5) соціальна профілактика, що включає участь у формуванні бажання дотримуватися вимог чинного земельного законодавства сім'ї, трудового колективу, колективу, який складається у навчальних закладах, а також громадських об'єднань. Законодавство може передбачати і інші заходи профілактики правопорушень земельного законодавства, якщо такі не суперечать

основним вимогам та принципам правового регулювання земельних відносин, що закладені у зазначеному Кодексі та Конституції України.

Також, на наш погляд, дієвим заходом буде запровадження у земельному законодавстві інституту «протегування». Його сутність полягає в тому, що за кожною особою, яка є власником або користувачем (або реалізує своє право на землю на інших законних підставах) земельної ділянки розміром, що перевищує 1 га, та використовує таку ділянку для ведення підприємницької діяльності (а не задоволення особистих потреб та потреб своєї сім'ї) закріплюється посадова особа органу, 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 – протектор. До завдань протектора слід віднести: 1) надання вичерпних консультацій та роз'яснень чинного земельного законодавства щодо особливостей, умов та порядку землекористування відповідними категоріями земель; 2) складання з особою плану заходів з охорони землі, забезпечення відновлення та збереження її властивостей та спостереження за його дотриманням (у разі порушення – здійснюється вжиття заходів державного контролю іншими уповноваженими особами державного органу – державними інспекторами, передання до правоохоронних органів тощо); 3) здійснення періодичних систематичних зустрічей з особами, які реалізують право на землю та які перебувають під протегуванням; 4) забезпечення зворотного зв'язку між органом, 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, та кожною конкретною особою, яка реалізує право на землю, шляхом з'ясування проблем у реалізації заходів по охороні земель, інших причин та умов, які можуть погіршувати стан земель,

земельні відносини, якість реалізації права на землю, формувати бажання вчинити правопорушення. За результатами з'ясованої інформації стосовно кожного землеволодільця кожним протектором складатиметься інформаційна довідка, а на підставі сукупності таких довідок за період у півроку надаватимуться пропозиції керівнику органу щодо внесення змін до чинного законодавства у напрямі подолання зазначених проблем.

Відповідно, для запровадження наведеного інституту слід збільшити штатний розпис працівників Держгеокадастру та забезпечити їх належним фінансуванням. Також закріпити у законодавстві кореспондуючих обов'язків осіб, які реалізують право на землю (надавати протектору відповідну інформацію, допускати його до спостереження за станом земель у визначений сторонами час, виконувати погоджений сторонами план заходів тощо).

За наступним запропонованим нами напрямом слід визначити у чинному законодавстві України комплекс стимуляційних заходів. Серед таких заходів, на наш погляд, можна зазначити забезпечення належного фінансування суб'єктів профілактики, а насамперед спеціалізованих органів, які здійснюють публічне адміністрування у сфері земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, закріплення додаткових премій за якісне виконання посадових обов'язків з профілактики правопорушень у сфері земельних відносин, посилення виконавської дисципліни шляхом, наприклад, зобов'язання надання систематичної звітності про профілактичні заходи, які були проведені для запобігання вчиненню правопорушень у досліджуваній сфері.

Розробка, запровадження та заохочення проведення форм соціально-виховної профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин з боку громадянського суспільства, соціальних груп (сім'я, колективи), на наш погляд, полягає у здійсненні органами державної влади (насамперед органами Держгеокадастру) та органами місцевого самоврядування систематичних зустрічей, круглих столів, конференцій та семінарів за участю представників громадянського суспільства, землевласників, землекористувачів, молоді, яка бажає реалізувати своє право на землю, інших категорій населення з метою

підписання Меморандумів про співпрацю у напрямі профілактики правопорушень земельного законодавства, роз'яснення вимог чинного земельного законодавства, з'ясування можливих причин та умов вчинення правопорушень у визначеній сфері, а також подальшого їх подолання.

Особливе місце у профілактичній діяльності посідає забезпечення ефективних заходів щодо боротьби з корупцією у сфері державного управління та притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин. Важливість практичного значення таких заходів підтверджується численними правовими позиціями судів при розгляді справ про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин та земельних спорів. Зокрема, відповідно до постанови Новокаховського міського суду Херсонської області у справі № 3-5464/08 було встановлено, що «відповідно до розпорядження Новопавлівської сільської ради № 25 від 01.04.2003 фізична особа призначена на посаду спеціаліста із земельних питань Новопавлівської сільської ради. Згідно її функціональних обов'язків, вона веде державний облік і реєстрацію земель, здійснює контроль за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням землевласниками та землекористувачами земельного та екологічного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до їх призначення та умов надання, а також відповідає за достовірність інформації про наявність та використання земель, збирання, зведення та аналіз відомостей щодо використання та охорони земель сільської ради. Разом з тим, перебуваючи на посаді спеціаліста із земельних питань Новопавлівської сільської ради, наведена особа достовірно знаючи, що в порушення ст. 125, ст. 126 Земельного кодексу України, земельна ділянка під магазином приватного підприємця використовується без правовстановлюючих документів не вживала заходів щодо інформування контролюючих та правоохоронних органів про факт правопорушення. 10.01.2008р Бериславським МРВ УСБ України в Херсонській області було направлено лист, згідно якого Новопавлівську сільську раду зобов'язано надати інформацію щодо використання фізичними та юридичними особами без правовстановлюючих документів

земельних ділянок, розташованих на території сільради. При цьому на офіційний запит правоохоронного органу, посадовою особою 21.01.2008 було підготовлено та надано лист про використання земель несільськогосподарського призначення, у якому приховано факт неправомірного використання земельної ділянки приватним підприємцем» [171].

За постановою Ямпільського районного суду Вінницької області у справі 153/539/14 встановлено, що «фізична особа, перебуваючи на посаді сільського голови Михайлівської сільської ради Ямпільського району Вінницької області, будучи посадовою особою місцевого самоврядування в порушення законодавства не вжив заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів та не повідомив місцеву раду про наявний в його діях конфлікт інтересів при розгляді на пленарному засіданні Михайлівської сільської ради Ямпільського району Вінницької області 03.09.2013 питань, що стосуються близької йому особи, а саме на засіданні сесії Михайлівської сільської ради Ямпільського району Вінницької області було прийнято рішення «Про надання дозволу на виготовлення технічної документації із землеустрою, що посвідчує право власності на земельну ділянку», яким надано дозвіл на виготовлення технічної документації із землеустрою іншій фізичній особі. На цій же сесії сільської ради прийнято також рішення, яким стосовно згаданої близької особи затверджено акт визначення розміру збитків, заподіяних тимчасовим використанням земельної ділянки із земель запасу Михайлівської сільської ради Ямпільського району Вінницької області. Тобто сільський голова на зазначеному засіданні сільської ради поставив винесені питання, що стосувалися близької особи – його доньки, на голосування, особисто прийняв участь у голосуванні та підтримав позитивні рішення. У судовому засіданні сільський голова свою винуватість у вчиненні адміністративного правопорушення не визнав та пояснив, що всі депутати знайомі з ним та його донькою. Перед початком відкриття сесії він оголосив депутатам, що його донька хоче взяти в користування земельну ділянку, а земельна ділянка розміром 21,06 га залишилась без господаря. Ніхто не хотів братись за дану земельну ділянку. Його зять дав згоду на використання цієї земельної ділянки, а в цей час прокуратура

Ямпільського району звернулась з листом про те, що самовільно використовується земельна ділянка» [172].

Як бачимо, два наведених вище судових рішення демонструють варіанти зловживання службовим становищем, які за своїм змістом є типовими та можуть вчинятися неодноразово під час реалізації учасниками земельних відносин своїх прав на землю, здійсненням державного управління земельними ресурсами. Такі діяння спричиняють суттєву шкоду охоронюваним державою інтересам у визначеній сфері, призводячи до порушення принципу рівності громадян у доступі до реалізації своїх прав на володіння, користування та розпорядження землею, отримання відповідних земельних ділянок, порушується порядок справляння земельного податку, спотворюються дані Державного земельного кадастру. Тому пропонуємо у зазначеному напрямі підвищити ефективність діяльності спеціально уповноважених органів державної влади у сфері боротьби з корупцією.

3.4. Розвиток форм взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні

Питання взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні набуває особливо актуального значення на сучасному етапі розвитку демократичних засад публічного адміністрування в нашій державі. До того ж вбачається за необхідне розглядати зазначену проблематику за декількома аспектами: загальнотеоретичний, спеціально-адміністративний та правореалізаційний. Пояснюється це тим, що сучасна наукова доктрина адміністративного права надзвичайну увагу присвячує розкриттю загальних підходів до розуміння категорії «взаємодія» між різними суб'єктами владних повноважень, розгляду специфіки форм взаємодії та обрання найбільш оптимальних із них, приведення їх до єдиного переліку, а також висвітленню особливостей фактичної реалізації таких форм взаємодії. Проте, на сьогодні з окреслених питань вченими-адміністративістами не досягнуто спільного бачення.

Не є винятком і проблематика взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, у рамках якої недослідженим залишається понятійно-категоріальний апарат, не визначені форми такої взаємодії, не розглянуто та не систематизовано інформацію щодо фактичної реалізації такої взаємодії, не окреслено шляхів удосконалення зазначеної діяльності, недосконалим та несистемним залишається адміністративно-правове регулювання окресленого питання. Поряд з тим, доцільно зазначити, що саме здійснення взаємодії у рамках протидії правопорушенням у сфері земельних відносин є незамінним елементом зазначеної протидії, дозволяє максимально ефективно поєднати зусилля усіх її суб'єктів у напрямі досягнення її цілей, забезпечити комплексність зазначеної діяльності, всебічність та різнорівневість її заходів, максимальне охоплення об'єкта наведеної протидії. Саме тому, дослідження розвитку форм взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні є актуальним та нагальним.

Окремі питання взаємодії суб'єктів владних повноважень при реалізації своєї компетенції досліджували Н.П. Печников, Д.Н. Бахрах, О.Л. Казанцева, Я.М. Квітка, І.О. Личенко, І.В. Мельник, В.М. Пашковська та інші вчені. Проте, на сьогодні бракує комплексних та спеціалізованих досліджень питання розвитку форм взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні.

Розпочинаючи безпосереднє розкриття обраної проблематики, вважаємо за доцільне з'ясувати зміст її основних категорій – визначити поняття «взаємодія суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні» та «форми взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні». Відтак, у наведеному контексті слід навести міркування І.І. Комарницької, яка зазначила, що поняття взаємодії відображає різні аспекти зв'язків, які виникають між окремими суб'єктами, динаміку взаємин та способи і засоби досягнення намічених цілей. Наявні наукові визначення окреслюють взаємодію у сфері профілактики правопорушень як певну юридичну діяльність або окремий управлінський процес. Автор аналізує думку І.В. Мельник та

зазначає, що автори наукових напрацювань взаємодію розуміють як врегульовану нормами права сумісну діяльність державних і недержавних органів-суб'єктів профілактики [173, с. 321]. Вчена зазначає, що видається занадто спрощеним намагання пояснити зміст феномену «взаємодія» через будь-яку діяльність. Сам термін «взаємодія» визначають як зв'язок між предметами у дії, а також погодженою дією між ким-, чим-небудь. Стійкий взаємозв'язок забезпечує цілеспрямований взаємний вплив суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень на правовідносини, явища, процеси. Отже, виникає свого роду управлінський процес [174, с. 245]. О.М. Ярмач зауважив, що у юридичній літературі поняття «взаємодії» чітко не визначено. Деякі аспекти взаємодії розглядаються у роботі М.Н. Марченка [175, с. 5], який зауважує, що головна риса взаємодії – взаємні зміни явищ, які не пасивно співвідносяться між собою, а впливають одне на одне. М.Н. Марченко виділяє наступні зв'язки взаємодії: а) породження; б) перетворювання; в) розвитку [175, с. 5; 176, с. 47]. І.І. Комарницька визначає взаємодію суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності як складний управлінський процес, що спрямований на забезпечення узгодження функціонування суб'єктів профілактичної діяльності та реалізується різними методами і засобами цілеспрямованого впливу на суспільні відносини щодо протидії адміністративним правопорушенням у сфері володіння, користування та розпорядження майном для їхньої організації, впорядкування та правового регулювання. Організаційний аспект взаємодії суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності відображає процес впорядкування, правового забезпечення, визначення системи соціальних, економічних, інформаційних та правових заходів, матеріальних ресурсів для мінімізації або нейтралізації впливу діянь, що породжують правопорушення, застосування у зв'язку з цим засобів ефективного впливу на потенційного правопорушника. Функціональний аспект взаємодії суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності проявляється у послідовності безпосередньої реалізації основних функцій

протидії проступкам щодо володіння, користування та розпорядження майном [174, с. 245].

Аналізуючи наведені положення, звертаємо увагу на те, що дійсно, категорію «взаємодія» не слід розглядати лише у площині її ототожнення з категорією «діяльність». Враховуючи як загальнотеоретичні висновки, так і пропозиції адміністративістів, зазначимо, що процес взаємодії у напрямі протидії правопорушенням у сфері земельних відносин є набагато складнішим, характеризуючи насамперед взаємовплив та взаємоперетворення її суб'єктів, також перманентного, системного та комплексного перетворення об'єкта протидії зазначеним правопорушенням, спільного досягнення цілей такої протидії. Відтак, взаємодія суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні – це обумовлена спільністю часових, просторових меж, завдань та цілей специфічна форма здійснення публічного адміністрування, яка полягає у узгодженості реалізації управлінських повноважень між різними суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин з метою систематичного та комплексного здійснення заходів, що спрямовані на попередження вчинення адміністративних правопорушень в сфері земельних правовідносин, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних наслідків таких правопорушень, а також виявлення причин та умов, що призводять до правопорушень та їх подолання на загальнодержавному стратегічному рівні. Наведена взаємодія здійснюється за допомогою оптимального поєднання повноважень різних суб'єктів зазначеної протидії, розробки багаторівневих заходів, які охоплюють напрями впливу на об'єкт зазначеної протидії найбільш всебічно.

З'ясувавши теоретичне визначення досліджуваної категорії, відмітимо, що зміст взаємодії у визначеному напрямі, її особливості можна розкрити, дослідивши основні форми такої взаємодії. Доцільно зазначити, що бракує системності між науковцями також і щодо формування переліку форм взаємодії органів публічного адміністрування. Серед напрацювань з наведеного питання можна відзначити наступні. Т.А. Цибульник серед форм взаємодії органів

місцевої влади виділила: 1) утворення спеціальних органів на паритетних началах; 2) проведення координаційних нарад (семінарів); 3) проведення спільних дій з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; 4) проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради; 5) складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження; 6) існування спільних ЗМІ (рубрик: «Влада інформує» та ін.); 7) спільне проведення масово-культурних заходів [177; 178, с. 165]. В.П. Козуб зауважує, що як організаційно-правові форми координаційної взаємодії розглядаються такі: утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території; проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; проведення спільних дій з комплексних питань; планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії; прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації і головою обласної (районної) ради; складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності органів місцевого управління (самоврядування) з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження та ін. При цьому вказується, що практика координаційної взаємодії повинна збагачуватися шляхом розроблення нових форм [179, с. 235].

М.М. Бурбика, досліджуючи особливості взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами, запропонував виділяти наступні форми взаємодії: по-перше, спільне інформування про стан і динаміку правопорушень; по-друге, проведення міжвідомчих нарад з питань боротьби із злочинністю; по-третє, узгоджена діяльність з приводу боротьби зі злочинністю (спільні виїзди, перевірки); по-четверте, обмін досвідом в боротьбі зі злочинністю; по-п'яте,

спільне дослідження законодавства та нових методів виявлення правопорушень [180, с. 89].

Аналізуючи наведені вище пропозиції, відмітимо, що вони поєднані спільними ознаками – відображають особливості узгодженої діяльності суб'єктів взаємодії, яку автори пропонують розглядати у контексті проведення спільних заходів, обговорень, засідань, нарад, обміну інформацією тощо. Проте, не зважаючи на в цілому комплексний підхід до розкриття досліджуваної категорії, вважаємо за доцільне не у повній мірі з ним погодитися. На нашу думку, запропоновані вище переліки особливостей діяльності щодо взаємодії відображають не форми такої взаємодії, а її конкретні заходи, які реалізуються у межах відповідних форм. Адже поняття «форма взаємодії» має більш узагальнююче значення, відображаючи певну сукупність заходів, однорідної діяльності, які поєднані спільними ознаками, які в цілому відображають зовнішній прояв такої взаємодії. Відтак, пропонуємо дещо переглянути підхід до виділення форм взаємодії та виділяти наступні форми взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні:

- 1) інформаційно-аналітична (в тому числі, електронна);
- 2) оперативно-поточна;
- 3) загальностратегічна, яка включає нормотворчі та ідейно-виховні заходи.

Надалі слід проаналізувати особливості кожної форми взаємодії, в рамках якої запропонувати напрями її удосконалення. Відтак, переходячи до безпосереднього розкриття наведених форм, зауважимо, що в чинному законодавстві України, яким регулюються земельні відносини, особливості протидії правопорушенням у сфері земельних відносин та правовий статус її суб'єктів, бракує системного та спеціалізованого нормативно-правового акту, відповідно до якого було би врегульовано досліджувану нами проблематику. Окремі загальні положення щодо необхідності здійснення взаємодії під час реалізації повноважень щодо протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин між її суб'єктами поодинокі закріплені в окремих нормативно-правових актах різної юридичної сили. Зокрема, відповідно до Закону України

«Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України взаємодіє з Національним банком України, іншими державними органами з питань, що належать до його компетенції, спрямовує діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема, економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць [72].

За постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від 11.09.2019 № 838 Мінекономіки у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також з підприємствами, установами та організаціями, а також затверджує Положення про організацію взаємного обміну інформацією про стан земельних відносин між суб'єктами інформаційної взаємодії (моніторинг земельних відносин), здійснює організацію та забезпечує проведення моніторингу земельних відносин [73].

Два спеціалізованих суб'єкти протидії правопорушенням у сфері земельних відносин – Держгеокадастр та Держекоінспекція також відповідно до нормативно-правових актів, якими визначаються їх повноваження, уповноважені здійснювати взаємодію у процесі реалізації їхньої компетенції. Зокрема, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 «Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» Держгеокадастр під час виконання покладених на нього завдань

взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами та організаціями, здійснює ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, інформаційну взаємодію Державного земельного кадастру з іншими інформаційними системами в установленому порядку [75]. Аналогічні норми закріплені також щодо взаємодії Держекоінспекції з іншими суб'єктами згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію» [77].

То ж, аналізуючи наведене, констатуємо, що на часі розробка єдиного уніфікованого нормативно-правового акту, відповідно до якого було би закладено спеціальні положення щодо засад, форм, періодичності взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, перелік результатів такої взаємодії. Адже саме лише декларування того, що окремі суб'єкти протидії правопорушенням у визначеній сфері здійснюють взаємодію, не можна розглядати як ефективне правове нормування зазначеного особливого процесу публічного адміністрування. Відсутність означеного акту великою мірою обумовлює неналежний рівень фактичної взаємодії між наведеними суб'єктами, неврегульованість процедурних відносин між ними, брак належних меж необхідної діяльності, яка повинна провадитися у окресленому напрямі.

Поряд з тим, слід перейти до розкриття особливостей здійснення інформаційно-аналітичної форми взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні. Питання удосконалення форм саме інформаційно-аналітичної взаємодії між зазначеними суб'єктами на сьогодні, на нашу думку, виходить на одне із перших місць за своєю актуальністю та важливістю для утвердження належного правопорядку у сфері земельних

відносин. Відтак, чимало наукових досліджень, а також нормотворчої роботи присвячено насамперед питанню розвитку інформаційних ресурсів суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, їхнього максимального правового і технічного захисту, а також забезпечення обміну інформацією між різними суб'єктами, консолідованості відомостей, які необхідні для вибудовування належних земельних відносин та правомірної поведінки їх учасників.

У контексті розвитку інформаційно-аналітичної взаємодії досить влучно було зазначено С.П. Кандзюбою, О.М. Хошабою та Ю.Б. Пігарєвим, що ключовим для побудови системи взаємодії органів публічної влади є уточнення змісту самого терміну «взаємодія». Зазначений термін використовується в понад 5 тис. нормативно-правових актах України, зокрема, у 373 законах України, 884 актах Президента України, 2512 актах Кабінету Міністрів України. Більш визначеним є поняття «електронна інформаційна (комунікаційна) взаємодія» – взаємодія органів державної влади з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами, юридичними особами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій із застосуванням високих стандартів доступу до інформаційних ресурсів [181]. У практичному сенсі запровадження електронної взаємодії органів публічної влади передбачає можливість: передачі та одержання органами влади організаційно-розпорядчих документів в електронній формі; автоматизованого обміну електронними даними (повідомленнями) між інформаційними системами органів влади; автоматизованого доступу органу влади до електронних даних з інформаційних систем інших органів влади відповідно до повноважень [182].

Таким чином, науковці відзначають, що електронна взаємодія означає переведення в електронну форму сукупності процесів, пов'язаних зі створенням, обробленням, відправленням, передаванням, одержанням, зберіганням, використанням та знищенням електронних документів або повідомлень, з наданням таким процесам юридичної значимості та правової сили. Забезпечення роботи електронного уряду неможливе без застосування механізмів електронної

взаємодії органів публічної влади за єдиними правилами. При цьому інформаційні системи органів публічної влади мають взаємодіяти між собою, обмінюючись необхідною інформацією в автоматичному (автоматизованому) режимі [183, с. 7].

З наведеною позицією неможливо не погодитися. Ключовим завданням подальшого розвитку будь-яких форм взаємодії органів публічної адміністрації, а також в цілому порядку здійснення публічного адміністрування в усіх сферах суспільного життя, в тому числі, і земельних відносин, є приведення до єдиної уніфікованої структури усіх діючих державних реєстрів, налагодження електронної взаємодії між усіма суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, систематичного обміну інформацією, яка містить дані, що необхідні для реалізації цілей такої протидії.

Слід також зауважити, що ще у 2017 році було проведено дослідження у результаті співпраці між Державним агентством з питань електронного врядування (станом на 2017 рік, на сьогодні – це Міністерство цифрової трансформації) та Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), UKAID, Eurasia Foundation і Фондом Східна Європа, за результатами якого складено звіт, відповідно до якого відзначено наступне. На сьогодні в Україні налічується понад 135 державних реєстрів, які знаходяться у власності більш ніж 40 державних органів влади. Встановити достовірну кількість державних реєстрів наразі неможливо через відсутність єдиного ресурсу, який би містив інформацію про всі державні реєстри, а також нормативною невизначеністю самого поняття «Державного» або «Національного» реєстру. Для запровадження системного підходу для реформування системи державних електронних інформаційних ресурсів (реєстрів) дослідниками сформовано рейтинг з 12 найбільш значущих перешкод для уніфікації даних державних реєстрів та запровадження інтеоперабельності, серед яких: 1. Наявність великої кількості різномірних успадкованих державних ресурсів, які були створені без дотримання єдиних вимог, єдиної координації та не призначені для електронної взаємодії. 2. Відсутність законодавства, що регулює загальний порядок, принципи створення і ведення державних реєстрів. 3. Дублювання та фрагментація даних в державних

реєстрах. 4. Недостатній рівень координації розвитку державних електронних інформаційних ресурсів. 5. Технічна та семантична розрізненість державних реєстрів. 6. Низький рівень застосування державних класифікаторів та довідників при створенні та використанні державних реєстрів. 7. Перешкоди у доступності деяких державних реєстрів через їхнє розміщення в інформаційних системах, ізольованих від мережі Інтернет. 8. Неефективність державної IT-інфраструктури, що забезпечує функціонування державних реєстрів. 9. Низький рівень готовності державних органів до запровадження принципів інтероперабельності державних інформаційних ресурсів та інформаційних систем. З метою законодавчого врегулювання порядку створення та ведення реєстрів необхідно розробити пакет нормативно-правових документів, що дозволить стандартизувати процеси запровадження нових державних інформаційних ресурсів (державних реєстрів та класифікаторів) та затвердить принципи функціонування та використання системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів. Першим позитивним кроком в цьому напрямку стала ініціатива Державного агентства з питань електронного урядування щодо підготовки у 2017 році проекту Закону України «Про державні електронні інформаційні ресурси» [184].

У контексті подолання визначених проблем, а також створення і супроводження ефективної електронної взаємодії між органами публічної адміністрації досить багато заходів здійснено Міністерством цифрової трансформації України. На даний час, відповідно до Плану роботи Міністерства на 2020 рік передбачено здійснення розвитку єдиного державного веб-порталу електронних послуг «ДІЯ », оптимізації державних реєстрів та розвиток системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта», у контексті останнього з яких планується запровадити принаймні 50 електронних взаємодій [185].

Слід зазначити, що провадиться також значна спеціалізована (у сфері правового регулювання діяльності суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин) робота у напрямі покращення інформаційно-аналітичної (насамперед електронної) взаємодії між наведеними суб'єктами. Зокрема, варто

проаналізувати постанову Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 639 «Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». Зазначена постанова визначає механізм взаємного обміну інформацією між суб'єктами інформаційної взаємодії з метою систематизації та узагальнення інформації про володіння, користування і розпорядження земельними ділянками шляхом проведення моніторингу земельних відносин, а також перелік відомостей, обмін якими може здійснюватися у процесі такої взаємодії. Взаємний обмін інформацією спрямований на: підвищення рівня відкритості та прозорості у сфері земельних відносин; забезпечення актуальною інформацією всіх суб'єктів інформаційної взаємодії; наповнення державного та місцевого бюджетів. Суб'єкт інформаційної взаємодії – орган державної влади, орган місцевого самоврядування. Організація проведення моніторингу здійснюється Мінагрополітики. Відповідальними за проведення моніторингу є Держгеокадастр та його територіальні органи за участю суб'єктів інформаційної взаємодії. Проведення моніторингу здійснюється відповідно до Положення про організацію взаємного обміну інформацією про стан земельних відносин між суб'єктами інформаційної взаємодії (моніторинг земельних відносин), затвердженого Мінагрополітики. Забезпечення координації дій суб'єктів інформаційної взаємодії щодо проведення моніторингу земельних відносин здійснюється робочою групою з проведення моніторингу, склад якої та положення про яку затверджуються Мінагрополітики. Рекомендований перелік даних та показників, які подаються в процесі інформаційної взаємодії для проведення моніторингу, наведено у додатку [186].

За інформацією з офіційного сайту Держгеокадастру, моніторинг земельних відносин являє собою платформу, на якій систематизовано та узагальнено інформацію про володіння, користування і розпорядження земельними ділянками. Це єдина та структурована база різних масивів даних: кількості зареєстрованих у Державному земельному кадастрі земель та кількості зареєстрованих прав на них у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, ринкових транзакцій із

земельними ділянками, сплачених податків, судових спорів тощо – загалом 65 показників. Дослідження акумулювало дані шести відомств: Держгеокадастру, Мін'юсту, Державної фіскальної служби, Держстату, Держводагентства, Державної судової адміністрації. Україна стала першою у світі країною, яка затвердила такий інноваційний інструмент як моніторинг земельних відносин на законодавчому рівні. Повноцінний моніторинг дає можливість ідентифікувати слабкі сторони у діяльності органів влади в регіонах і вжити відповідних заходів. Наступним етапом співпраці залишається створення автоматизованої системи збору даних про земельні відносини, яка стане інтегруючою інформаційною мережею для суб'єктів моніторингу [187].

Варто відзначити надзвичайну перспективність та прогресивність положень та заходів, які закріплені у постанові Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 639 «Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». Наведений акт окреслює новий рівень розвитку електронної взаємодії суб'єктів протидії адміністративним правопорушенням у сфері земельних відносин, забезпечення її прозорості, ефективності, забезпечення актуальною інформацією усіх суб'єктів земельних відносин. Попри усе наведене вище, проблемною виявилася реалізація закріплених ідей та завдань щодо здійснення наведеної форми електронної взаємодії. Відтак, за змістом рішення Вищої ради правосуддя від 01.03.2018 № №706/0/15-18 «Про надання консультативного висновку до законопроекту № 7503», було зазначено, що суб'єкти законодавчої ініціативи у пояснювальній записці зазначають, що через законодавчу неврегульованість моніторингу земельних відносин реалізація пілотного проекту була ускладненою. Зокрема, мало місце несвоєчасне надання деякими міністерствами і відомствами інформації про стан земельних відносин або її надання за неуніфікованою формою» [188].

Звичайно, варто звернути увагу на те, що реалізація постанови Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 639 вочевидь не є ефективною та завершеною на сьогодні. Насамперед невизначеним є порядок взаємного обміну інформацією

про стан земельних відносин між суб'єктами інформаційної взаємодії, не є затвердженою періодичність проведення такого обміну, відповідальні за інформаційний обмін особи суб'єктів інформаційної взаємодії, форми надання відповідної інформації, у зв'язку з чим значний акцент зміщується на виконавську дисципліну суб'єктів інформаційної взаємодії. Проте, ми переконані, що саме у напрямі забезпечення ефективного інформаційного обміну та створення єдиного спільного державного реєстру (Національного реєстру), який би функціонував та наповнювався за єдиними принципами, вміщував уся, в тому числі, необхідну для забезпечення належної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин інформацію, повинна розвиватися інформаційно-аналітична взаємодія суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. Серед першочергових заходів її удосконалення вважаємо за потрібне запропонувати наступне.

1. Продовження координованої Міністерством цифрової трансформації України оптимізації державних реєстрів та розвиток системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [189, с. 239].

2. Створення механізмів ефективної реалізації інформаційного обміну між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин шляхом: а) затвердження Кабінетом Міністрів України Положення про організацію взаємного обміну інформацією про стан земельних відносин між суб'єктами інформаційної взаємодії (моніторинг земельних відносин), у якому слід чітко визначити насамперед: необхідність створення відповідальних за надання визначеної постановою від 23.08.2017 № 639 інформації посадових осіб суб'єктів взаємодії; періодичність та строки здійснення інформаційного обміну; уніфіковані форми надання відповідної інформації; б) створення автоматизованої системи забезпечення моніторингу земельних відносин, що передбачений постановою від 23.08.2017 № 639 (розробка відповідних програм, забезпечення технічної можливості); в) забезпечення безперешкодного доступу до актуальних відомостей, які є необхідними для здійснення протидії земельним правопорушенням та

отримуються в результаті моніторингу земельних відносин усім суб'єктам зазначеної протидії.

Наступною формою взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин нами виділено оперативно-поточну. Це така форма взаємодії, в рамках якої реалізуються заходи щодо забезпечення поєднання повноважень та компетенції окремих (або усіх) суб'єктів протидії у ході здійснення повсякденного публічного адміністрування у сфері земельних відносин, накладення адміністративних стягнень, здійснення контрольно-наглядових заходів, інших правозастосовних заходів для реалізації спільних завдань у визначеній сфері. Як уже відзначалося вище, на сьогодні проблематика порядку та періодичності, форм і заходів взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин у ході щоденної реалізації ними своїх повноважень неврегульована в чинному законодавстві, бракує даних щодо проведення такої спеціалізованої взаємодії і у публічних звітах про діяльність суб'єктів протидії правопорушенням у визначеній сфері. Прикладом проведення такої оперативно-поточної взаємодії може бути укладення меморандумів про співпрацю або угод про співробітництво. Зокрема, між Головним управлінням Держземагентства у Кіровоградській області та Гайворонською районною державною адміністрацією 01.08.2014 укладено Угоду про Співробітництво та затверджено протокол до неї, відповідно до якого Гайворонська районна державна адміністрація забезпечує: підготовку офісної інфраструктури та інформаційно-технічного забезпечення центрів надання адміністративних послуг у місті Гайворон з урахуванням Специфікації щодо облаштування робочих місць; прийом адміністраторами в Центрах надання адміністративних послуг міста Гайворон документів, необхідних для надання адміністративних послуг, та передачу документів Головному управлінню в день їх отримання; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг об'єктами надання адміністративних послуг; підключення Головного управління до інформаційної системи «Районний WEB-портал адміністративних послуг в місті Гайворон»; здійснення контролю за додержання суб'єктами надання адміністративних послуг

термінів розгляду справ та прийняття рішень. Головне управління Держземагентства у Кіровоградській області забезпечує: надання на підставі запитів адміністраторів інформації, необхідної для виконання покладених на них завдань; надання адміністративних послуг суб'єктам звернень у строки, встановлені законом, на підставі відповідних документів, одержаних від адміністраторів; передачу до Центрів надання адміністративних послуг у місті Гайворон оформлених результатів надання адміністративних послуг у розумні строки після прийняття відповідного рішення; надання Центрам надання адміністративних послуг у місті Гайворон затверджених Головним управлінням інформаційних та технологічних карток по кожному виду адміністративної послуги [190].

Проте, прикладів проведення оперативно-поточної взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин на сьогодні досить мало. Однак саме здійснення такої форми взаємодії є надзвичайно важливим для забезпечення належного правопорядку у сфері земельних відносин, у зв'язку з чим пропонуємо здійснити наступні заходи:

1. Кабінету Міністрів України прийняти постанову, якою затвердити Порядок здійснення взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, згідно з яким визначити обов'язок наведених суб'єктів щодо:

а) укладення та підписання Меморандумів про співпрацю на загальнодержавному та територіальному рівнях, а також за ознакою юрисдикції та особливостями компетенції відповідних суб'єктів;

б) утворення спільного органу, який координуватиме здійснення такої взаємодії – Координаційної Ради з питань захисту земельних відносин, до складу якої увійдуть усі суб'єкти протидії правопорушенням у сфері земельних відносин та яка також контролюватиме систематичність здійснення заходів відповідної взаємодії, добросовісність виконання взаємних повноважень та завдань, виявлятиме, визначатиме та досліджуватиме проблеми окресленої взаємодії та моделюватиме шляхи їх вирішення, організовуватиме проведення зустрічей,

нарад, конференцій, навчань з приводу прогресивного досвіду взаємодії між органами публічного адміністрування у сфері земельних відносин;

в) також визначить шляхи оперативно-поточної взаємодії спеціалізованих суб'єктів протидії правопорушенням у визначеній сфері (органів Держгеокадастру і Держекінспекції) з правоохоронними органами як на національному рівні (загальні положення), так і на територіях (конкретні положення), закріпивши форми і заходи взаємодії, взаємну підтримку у боротьбі із виявленими адміністративними порушеннями, надання взаємодопомоги у припиненні таких порушень та у разі необхідності вжиття силових заходів, застосування спеціальних заходів, надання необхідної інформації для ефективного доведення складу правопорушення та вини осіб, які винні у їх вчиненні, періодичність та форми заходів взаємодії, обов'язок зворотного зв'язку у разі подання матеріалів про відповідні правопорушення до правоохоронних органів (інформування про вчинені заходи, про необхідність додання додаткової інформації) тощо.

Останньою формою взаємодії між суб'єктами протидії адміністративним правопорушенням у сфері земельних відносин, яка нами виділена є загальностратегічна, яка включає нормотворчі та ідейно-виховні заходи. Слід відзначити, що на сьогодні бракує даних про проведення спільних заходів між суб'єктами протидії адміністративним правопорушенням у сфері земельних відносин у зазначеному напрямі. Таким чином, пропонуємо:

1. активізувати та врегулювати шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів взаємодію між суб'єктами протидії адміністративним правопорушенням у сфері земельних відносин щодо розробки та прийняття нормативно-правових актів, якими регулюють земельні відносини, а насамперед визначаються заходи щодо охорони земель, попередження вчинення земельних правопорушень, визначити порядок надання пропозицій щодо прийняття відповідних нормативно-правових актів суб'єктами протидії за різною юрисдикцією та компетенцією у рамках власного відання, порядок розробки

проектів та погодження їх тексту, громадського обговорення таких проектів та їх прийняття;

2. постановою Кабінету Міністрів України визначити строки, порядок і періодичність проведення круглих столів, семінарів, конференцій, навчань, а також за їх результатами, підписання угод та меморандумів про співпрацю за участю суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин з приводу узгодження спільних заходів у сфері роз'яснювальної роботи, здійснення ідейно-виховних заходів суб'єктами протидії серед громадськості, роз'яснення положень чинного земельного законодавства;

3. у договорах про співпрацю закріпити обов'язковість проведення періодичних спільних інформаційно-роз'яснювальних заходів серед населення, фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб, інших учасників земельних відносин з проблематики необхідності дотримання вимог чинного земельного законодавства, формування світоглядної цінності землі як основного національного багатства, з'ясування проблем, які виникають у землевласників та землекористувачів у ході реалізації прав на землю.

Висновки до розділу 3

1. У напрямі удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин запропоновано забезпечити комплексне реформування зазначеного правового інституту, яке включатиме декілька важливих напрямів: 1) удосконалення наявного нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності шляхом внесення змін та доповнень, усунення недосконалостей юридичної техніки: а) усунення розбіжностей у правовому закріпленні переліків складів адміністративних правопорушень між різними нормативно-правовими актами, що регулюють сферу земельних правовідносин; б) удосконалення юридичного конструювання об'єкта, суб'єкта, об'єктивної та суб'єктивної сторін адміністративних правопорушень у

сфері земельних правовідносин (в тому числі, запровадження інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення у сфері земельних відносин); в) удосконалення мір адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних правовідносин (адміністративних стягнень), забезпечення їх специфікації та адаптації до земельного законодавства; 2) підвищення ефективності правового регулювання діяльності суб'єктів, які уповноважені накладати адміністративні стягнення за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні: а) оптимізація повноважень з питань притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин; б) забезпечення додаткових гарантій для окреслених суб'єктів; в) врегулювання проблем адміністративних процедур притягнення до адміністративної відповідальності; 3) перегляд окремих видів адміністративних процедур у сфері протидії правопорушенням земельного законодавства з метою чіткішої регламентації строків, в цілому алгоритмів дій посадових осіб, введення в окремі процедури публічно-правового елементу, що може підлягати розгляду та оцінці у контексті належного виконання наданих владних повноважень відповідно до адміністративного законодавства.

2. У напрямі удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин запропоновано також: 1) розглянути можливість диференціації адміністративної відповідальності у разі наявності кваліфікуючих ознак діяння; 2) збільшити суми адміністративного стягнення у вигляді штрафу, які передбачаються санкціями статей Кодексу України про адміністративні правопорушення шляхом множення таких сум на коефіцієнт «10»; 3) закріпити у санкціях ст. 52 (псування і забруднення сільськогосподарських земель), 53 (порушення правил використання земель), 54 (порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням) та 55 (відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою) можливість у разі існування кваліфікуючих ознак (вчинення діяння умисно, особою, яка займається підприємницькою діяльністю у

сферах ведення сільського господарства, фермерства, якщо таке діяння заподіяло значну шкоду) накладення також і додаткового стягнення у вигляді позбавлення права займатися підприємницькою діяльністю у галузі сільського господарства чи іншій галузі, яка пов'язана із використанням земельних ресурсів, строком на 1 рік; 4) закріпити спеціальний вид адміністративного стягнення, яке може бути накладеними за вчинення правопорушень у сфері земельних відносин – зобов'язання вчинити адміністративно-відновлювальні заходи; 5) оптимізувати повноваження з питань притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, сконцентрувавши їх у віданні одного суб'єкта – органу, 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.

3. В рамках використання зарубіжного досвіду адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин запропоновано реалізувати відповідні заходи, які вчинятимуться у два етапи. 1. Заходи першого етапу: 1) загальні (нормативно-програмні), які полягають у внесенні змін до чинного нормативно-правового регулювання щодо: а) визначення рамкових умов надання в оренду різних категорій земель, в тому числі, найбільше уваги зосередити на оренді земель сільськогосподарського призначення. Серед таких умов обов'язково передбачити: мінімальний строк оренди земельної ділянки (пропонуємо не менше 10 років); обов'язкові вимоги до належного рівня освіти та кваліфікації особи, яка бажає отримати в оренду земельну ділянку (Франція, Польща, Литва); забезпечити обов'язкове надання територіальному органу, 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, декларації намірів використання земельної ділянки, яка включатиме план (програму) здійснення заходів з відновлення землі (рекультивації, меліорації, сівоzmіни); ввести заборону на оренду земельних ділянок, які розташовані у прикордонних смугах (Іспанія); закріплення переважного права на отримання земельної ділянки у власність її добросовісним орендарям (Франція, Голландія, Бельгія); 2) заходи спеціально-правового характеру: оптимізація повноважень щодо проведення землевпорядних робіт та ведення Державного земельного кадастру та максимальне зосередження їх у повноваженнях єдиного органу – Держгеокадастру (Швеція); 3) реформування заходів правозастосовного характеру: посилення заходів адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельного законодавства (Німеччина, Франція, США).

Заходи другого етапу полягатимуть у розробці, затвердженні спеціальних програм адміністративного стимулювання дотримання земельного законодавства, вжиття заходів з охорони земель (за аналогією із США).

4. Удосконалення профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин запропоновано здійснювати за наступними напрямками: 1) удосконалення чинного нормативно-правового регулювання профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин; 2) закріплення комплексу стимуляційних заходів, які забезпечуватимуть мотивування суб'єктів профілактики акцентувати свою діяльність саме на вжитті заходів ранньої профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, забезпеченні якісної та ефективної профілактики зазначених порушень. В тому числі необхідним є забезпечення належного фінансування профілактичної діяльності та підвищення виконавської дисципліни її суб'єктів; 3) розробка, запровадження та заохочення проведення форм соціально-виховної профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин з боку громадянського суспільства, соціальних груп (сім'я, колективи); 4) запобігання корупційним проявам у сфері державного управління та притягнення до

адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин.

5. У напрямі внесення змін до чинного законодавства запропоновано прийняти спеціальний Закон України «Про профілактику адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин», відповідно до якого закріпити дефініції адміністративного правопорушення у визначеній сфері та профілактики правопорушень у досліджуваній сфері, зазначити, що здійснення профілактики правопорушень у сфері земельних відносин є обов'язком органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які реалізують свої повноваження у сфері земельних відносин у межах їхньої компетенції, визначити коло суб'єктів профілактики, її заходи, строки, принципи та засади здійснення.

6. До заходів профілактики правопорушень земельного законодавства віднести: 1) здійснення заходів щодо державного контролю за реалізацією прав на землю (здійснення спостережень, проведення перевірок, отримання інформації, надання приписів про усунення порушень земельного законодавства); 2) вжиття заходів з охорони земель (меліорації, рекультивації, відновлення стану земель); 3) роз'яснення чинного законодавства; 4) здійснення заходів публічного адміністрування у сфері земельних відносин; 5) соціальна профілактика, що включає участь у формуванні бажання дотримуватися вимог чинного земельного законодавства сім'ї, трудового колективу, колективу, який складається у навчальних закладах, а також громадських об'єднань.

7. Також запропоновано запровадити у земельному законодавстві інституту «протегування». До завдань протектора запропоновано віднести: 1) надання вичерпних консультацій та роз'яснень чинного земельного законодавства; 2) складання з особою плану заходів з охорони землі, забезпечення відновлення та збереження її властивостей та спостереження за його дотриманням; 3) здійснення періодичних систематичних зустрічей з особами, які реалізують право на землю та які перебувають під протегуванням; 4) забезпечення зворотного зв'язку в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів шляхом з'ясування проблем у

реалізації заходів з охорони земель, інших причин та умов, які можуть погіршувати стан земель, земельні відносини, якість реалізації права на землю, формувати бажання вчинити правопорушення.

8. Виділено наступні форми взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні: 1) інформаційно-аналітична (в тому числі, електронна); 2) оперативно-поточна та 3) загальностратегічна, яка включає нормотворчі та ідейно-виховні заходи.

9. Запропоновано наступні заходи розвитку форм взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні: 1) продовження координованої Міністерством цифрової трансформації України оптимізації державних реєстрів та розвиток системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; 2) створення механізмів ефективної реалізації інформаційного обміну між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин шляхом: а) затвердження Кабінетом Міністрів України Положення про організацію взаємного обміну інформацією про стан земельних відносин між суб'єктами інформаційної взаємодії (моніторинг земельних відносин), у якому слід чітко визначити насамперед: необхідність створення відповідальних за надання визначеної постановою від 23.08.2017 № 639 інформації посадових осіб суб'єктів взаємодії; періодичність та строки здійснення інформаційного обміну; уніфіковані форми надання відповідної інформації; б) створення автоматизованої системи забезпечення моніторингу земельних відносин, що передбачений постановою від 23.08.2017 № 639; в) забезпечення безперешкодного доступу до актуальних відомостей, які є необхідними для здійснення протидії земельним правопорушенням та отримуються в результаті моніторингу земельних відносин усім суб'єктам зазначеної протидії; 3) Кабінету Міністрів України прийняти постанову, якою затвердити Порядок здійснення взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, згідно з яким визначити обов'язок наведених суб'єктів щодо: а) укладення та підписання Меморандумів про співпрацю на загальнодержавному та територіальному рівнях, а також за ознакою юрисдикції та особливостями

компетенції відповідних суб'єктів; б) утворення спільного органу, який координуватиме здійснення такої взаємодії – Координаційної Ради з питань захисту земельних відносин; в) визначення шляхів оперативно-поточної взаємодії спеціалізованих суб'єктів протидії правопорушенням у визначеній сфері (органів Держгеокадастру і Держекінспекції) з правоохоронними органами як на національному рівні (загальні положення), так і на територіях (конкретні положення); 4) активізувати та врегулювати шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів взаємодію щодо спільної розробки та прийняття нормативно-правових актів, якими регулюють земельні відносини, а насамперед визначаються заходи щодо охорони земель; 5) постановою Кабінету Міністрів України визначити строки, порядок і періодичність проведення круглих столів, семінарів, конференцій, навчань, а також за їх результатами, підписання угод та меморандумів про співпрацю за участю суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності та розкритті особливостей адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні, а також опрацюванні напрямів її удосконалення з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Аргументовано, що сутність земельних відносин як об'єкта адміністративно-правової охорони виявляється у наступних ознаках: 1) функціонування чіткої ієрархічної системи суб'єктів владних повноважень, які є учасниками таких відносин та реалізують у них свої владно-управлінські повноваження; 2) визначеність меж дозволеної поведінки учасників земельних правовідносин та покладення на таких учасників чітких обов'язків, у тому числі і додаткових (не пов'язаних із безпосереднім споживанням корисних властивостей землі як природного ресурсу: щодо охорони землі, її рекультивації, формування адміністративної документації, даних земельного кадастру, землеустрою тощо); 3) здійснення заходів державного стимулювання та сприяння раціональному використанню та охороні земель; 4) здійснення державного планування, контролю, моніторингу, стандартизації, організації відповідних адміністративних процедур; 5) наявність інституту «влади-підпорядкування» у сфері земельних правовідносин; 6) наявність інституту адміністративної відповідальності та можливості застосування заходів адміністративного примусу у разі порушення вимог земельного законодавства.

2. Окреслено специфічні ознаки адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, серед яких: 1) відсутність уніфікованості та системності, а також узгодженості між актами земельного та адміністративного законодавства як щодо переліку таких правопорушень, так і щодо їхніх юридичних складів;

2) нечіткість визначення безпосереднього предмета протиправного посягання у кожному конкретному складі наведених правопорушень: «земельна ділянка», «землі», «ґрунт»; 3) оціночний характер формулювання об'єктивної сторони багатьох диспозицій таких правопорушень: «негативно впливають», «неправильна експлуатація», «придатний для використання стан»; 4) відсильний характер диспозицій, які, проте, не передбачають чіткої та конкретної вказівки на нормативно-правовий акт земельного законодавства, що ускладнює притягнення до адміністративної відповідальності; 5) відсутність специфікації диспозицій щодо особливостей способу вчинення відповідних правопорушень, засобів, які при цьому використовуються, що призводить до відсутності диференціації адміністративної відповідальності за протиправні дії.

Запропоновано класифікувати адміністративні правопорушення за наступними ознаками: 1) особливістю об'єкта адміністративного правопорушення, які посягають на правовідносини щодо: а) забезпечення раціонального використання та охорони земельного фонду; б) здійснення державного управління у сфері земельних правовідносин; г) забезпечення охорони прав та інтересів громадян, фізичних та юридичних осіб та інших учасників правовідносин щодо володіння, користування, розпорядження землею; 2) конструкцією об'єктивної сторони: а) адміністративні правопорушення з формальним складом (ст. 53-5 (порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою) та інші); б) формально-матеріальним складом (ст. 53-3 (зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу); 3) особливостями суб'єкта правопорушень: а) правопорушення, що можуть вчинятися загальним суб'єктом (ст. 56 КпАП України – знищення межових знаків); б) правопорушення, які можуть вчинятися лише спеціальним суб'єктом (ст. 53-2 (перекручення або приховування даних державного земельного кадастру) та ін.; в) правопорушення, які можуть вчинятися як загальним, так і спеціальним суб'єктом (ст. 52 (псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель), та ін.; 4) складом діянь, які можуть становити адміністративне правопорушення: а) прості (об'єктивна

сторона характеризується одним видом діяння, яким порушується норма закону (незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4); б) складні (формулювання диспозиції визначає його як одне діяння, яким порушуються норми закону, проте таке діяння може виявлятися у різних способах та варіантах правової поведінки особи (відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою (ст. 55)); в) складені (опис його об'єктивної сторони містить перелік кількох окремих видів діянь (різних способів такого порушення), якими порушуються норми законодавства та за які настає адміністративна відповідальність (ст. 53-6 КпАП України «порушення законодавства про Державний земельний кадастр»).

3. Доведено, що адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це комплекс взаємопов'язаних адміністративно-правових, організаційних, ідеологічних, стимулюючих заходів, які здійснюються уповноваженими суб'єктами владних повноважень на постійних та систематичних засадах, а також в окремих випадках у разі виникнення ситуації, яка потребує застосування адміністративного примусу, що спрямовані на попередження вчинення адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних наслідків таких правопорушень, а також виявлення причин та умов, що призводять до правопорушень та їх подолання на загальнодержавному стратегічному рівні.

4. Встановлено, що адміністративно-правові норми відіграють важливу роль у правовому забезпеченні протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, а саме вони: 1) закріплюють рекомендації для суб'єктів земельних правовідносин щодо способу і міри їх бажаної поведінки; 2) інформують учасників земельних відносин щодо їх прав та обов'язків; 3) забезпечують формування у правовій свідомості усіх учасників правовідносин розуміння про бажаний стан наведених правовідносин, правопорядок у земельній сфері, чіткої і зрозумілої системи взаємовідносин між державою, фізичними та юридичними особами з питань реалізації прав на землю; 4) можуть містити чіткі зобов'язання

щодо необхідної поведінки суб'єкта земельних правовідносин, завдяки чому досягається необхідний рівень правової регламентації охорони земель як основного національного багатства України; 5) у необхідних випадках встановлюють заборони щодо утримання від конкретної поведінки суб'єкта земельних правовідносин; 6) закріплюють санкції за порушення земельного законодавства; 7) визначають програму, цілі та стратегії розвитку протидії порушенням у сфері земельних правовідносин.

5. Визначено, що до системи суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин належать: 1) суб'єкти протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загальної компетенції, які здійснюють загальностратегічні та ідейно-цільові заходи адміністративно-правової протидії (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерство енергетики та захисту довкілля, обласні ради); 2) суб'єкти протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин спеціальної компетенції, які здійснюють спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та Державна екологічна інспекція, а також їхні територіальні органи); 3) суб'єкти протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загальної компетенції, які здійснюють окремі спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії (районні ради, сільські, селищні, міські ради, місцеві державні адміністрації, громадські інспектори, прокуратура, судові органи).

Констатовано, що правове регулювання статусу суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин характеризується тим, що: 1) зазначені суб'єкти представлені системою органів державної влади як загальної, так і спеціальної компетенції та місцевого самоврядування; 2) існує невизначеність та неналежна розмежованість функцій щодо здійснення протидії правопорушенням у досліджуваній сфері; 3) бракує консолідованості повноважень щодо забезпечення комплексної протидії правопорушенням у

земельній сфері у одного спеціалізованого суб'єкта; 4) недостатньо врегульовано гарантійний блок діяльності суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин; 5) некомплексно визначено особливості взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, специфіку та процедуру залучення у визначеному напрямі діяльності органів поліції, прокуратури.

6. Обґрунтовано, що адміністративна форма протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це зовнішнє вираження змісту протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, що являє собою комплекс взаємопов'язаних дій та заходів, типових за своєю правовою та організаційною природою, які здійснюються суб'єктами протидії в межах вимог чинного законодавства та слугують інструментом для попередження вчинення адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних наслідків таких правопорушень, а також виявлення причин та умов, що призводять до правопорушень та їх подолання. Запропоновано виділяти правові та неправові форми протидії. Серед правових форм адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин виокремлено наступні: 1) нормотворчо-програмну; 2) публічного адміністрування; 3) контрольно-наглядову; 4) правозастосовну. Зауважено, що неправові форми наведеної протидії – це зовнішній вираз змісту діяльності суб'єктів протидії земельним правопорушенням, який проявляється у сукупності заходів, які не тягнуть за собою безпосередніх юридичних наслідків та носять організаційний, допоміжний характер, хоча і здійснюються в межах та у спосіб, що визначені чинним законодавством (проведення нарад, добір кадрів, ресурсне та матеріально-технічне забезпечення).

Виявлено, що методи адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин – це визначені чинним законодавством способи і прийоми впливу на земельні правовідносини та їх учасників, які реалізуються суб'єктами

протидії у їх практичній діяльності, обумовлюються особливостями правового статусу визначених суб'єктів та об'єктів протидії.

7. Виділено наступні істотні правові ознаки та особливості правового регулювання адміністративних процедур протидії правопорушенням у сфері земельних відносин: 1) визначені чинним адміністративним та земельним законодавством; 2) це логічна, взаємообумовлена, циклічна та завершена послідовність, чіткий алгоритм вчинення органами публічної адміністрації юридично значущих дій; 3) спрямовані на досягнення поточних цілей за різними аспектами протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, насамперед на забезпечення ефективної та якісної реалізації прав та інтересів учасників земельних правовідносин, запобігання вчиненню правопорушень у сфері земельних правовідносин, а також позитивна правореалізаційна діяльність, а у випадку вчинення порушень – притягнення до адміністративної відповідальності; 4) адміністративні процедури завершуються прийняттям адміністративного акта або укладенням адміністративного договору.

8. Серед напрямів удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин виокремлено наступні: 1) удосконалення наявного нормативно-правового регулювання шляхом: а) усунення розбіжностей у правовому закріпленні переліків складів адміністративних правопорушень між різними нормативно-правовими актами, що регулюють сферу земельних правовідносин; б) удосконалення юридичного конструювання об'єкта, суб'єкта, об'єктивної та суб'єктивної сторін адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин (в тому числі запровадження інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення у сфері земельних відносин); в) удосконалення заходів адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних правовідносин (адміністративних стягнень), забезпечення їх специфікації та адаптації до земельного законодавства; 2) підвищення ефективності правового регулювання діяльності суб'єктів, які уповноважені накладати адміністративні стягнення за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні:

а) оптимізація повноважень з питань притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин; б) забезпечення додаткових гарантій для окреслених суб'єктів; в) врегулювання проблем адміністративних процедур притягнення до адміністративної відповідальності; 3) перегляд окремих видів адміністративних процедур у сфері протидії правопорушенням земельного законодавства з метою чіткої регламентації строків, у цілому алгоритмів дій посадових осіб, введення в окремі процедури публічно-правового елементу.

9. Заходи щодо використання зарубіжного досвіду адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин запропоновано запроваджувати у два етапи. На першому етапі слід здійснити такі заходи: 1) загальні (нормативно-програмні), які полягають у внесенні змін до чинного нормативно-правового регулювання щодо: а) визначення рамкових умов надання в оренду різних категорій земель, у тому числі найбільше уваги зосередити на оренді земель сільськогосподарського призначення: мінімальний строк оренди земельної ділянки (пропонуємо не менше 10 років); б) визначення обов'язкових вимог до належного рівня освіти та кваліфікації особи, яка бажає отримати в оренду земельну ділянку (на прикладі досвіду Франції, Польщі, Литви); в) введення заборони на оренду земельних ділянок, які розташовані у прикордонних смугах (на прикладі досвіду Іспанії); г) закріплення переважного права на отримання земельної ділянки у власність її добросовісним орендарям (на прикладі досвіду Франції, Голландії, Бельгії); 2) заходи спеціально-правового характеру: оптимізація повноважень щодо проведення землевпорядних робіт та ведення Державного земельного кадастру та максимальне зосередження їх у повноваженнях єдиного органу – Держгеокадастру (на прикладі досвіду Швеції); 3) реформування заходів правозастосовного характеру: посилення заходів адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельного законодавства (на прикладі досвіду Німеччини, Франції, США). Заходи другого етапу полягатимуть у розробленні, затвердженні спеціальних програм

адміністративного стимулювання дотримання земельного законодавства, вжиття заходів з охорони земель (за аналогією із США).

10. Удосконалення профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин запропоновано здійснювати за наступними напрямками: 1) удосконалення нормативно-правового регулювання профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин; 2) закріплення комплексу стимуляційних заходів, які забезпечуватимуть мотивування суб'єктів профілактики. В тому числі необхідним є забезпечення належного фінансування профілактичної діяльності та підвищення виконавської дисципліни її суб'єктів; 3) розроблення, запровадження та заохочення проведення форм соціально-виховної профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин з боку громадянського суспільства, соціальних груп (сім'я, колективи); 4) запобігання корупційним проявам у сфері державного управління та притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин.

11. Виділено наступні форми взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні: 1) інформаційно-аналітична (в тому числі електронна); 2) оперативно-поточна; 3) загальностратегічна, яка включає нормотворчі та ідейно-виховні заходи.

Запропоновані наступні заходи розвитку форм взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні: 1) продовження координованого Міністерством цифрової трансформації України розвитку системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; 2) створення механізмів ефективної реалізації інформаційного обміну між суб'єктами протидії шляхом: а) затвердження Кабінетом Міністрів України Положення про організацію взаємного обміну інформацією про стан земельних відносин між суб'єктами інформаційної взаємодії (моніторинг земельних відносин); б) створення автоматизованої системи забезпечення моніторингу земельних відносин, що передбачений постановою від 23.08.2017 № 639; в) забезпечення безперешкодного доступу до актуальних відомостей, які є

необхідними для здійснення протидії земельним правопорушенням та отримуються в результаті моніторингу земельних відносин усіма суб'єктами зазначеної протидії; 3) прийняття Кабінетом Міністрів України постанови «Про затвердження порядку здійснення взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин», згідно з якою визначити обов'язок наведених суб'єктів щодо: а) укладення та підписання меморандумів про співпрацю на загальнодержавному та територіальному рівні, а також за ознакою юрисдикції та особливостями компетенції відповідних суб'єктів; б) утворення спільного органу, який координуватиме здійснення такої взаємодії – Координаційної ради з питань захисту земельних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Правоторова О. М. Поняття і зміст адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 154–158. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2019/44.pdf.
2. Теорія держави і права: навчальний посібник / М. П. Пихтін, В. В. Галуцько, М. М. Новіков, М. М. Новікова, О. О. Онищук; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2011. 262 с.
3. Коцовська О. Л. Зміст та сутнісні ознаки адміністративно-правової охорони прав споживачів. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 270–277.
4. Красюк Н. І. Земельні відносини в Україні як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 180–189.
5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. *Голос України*. 2001. № 217.
6. Стеценко О. М. Сутність земельних відносин на сучасному етапі аграрної реформи. *Економіка та держава*. 2010. № 4. С. 64–65.
7. Корнєєв Ю. В. Земельне право: навчальний посібник. 2-ге вид. перероб. та доп. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 248 с.
8. Пахомов В. В. Адміністративно-правове регулювання земельних відносин в Україні: поняття, завдання та функції. *Форум права*. 2015. № 3. С. 167–172.
9. Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління. *Економічні інновації*. 2011. Вип. 44. С. 276–283.
10. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. *Голос України*. 2003. № 139.
11. Чумак Ю. А. Особливості земельних правовідносин як об'єкту адміністративно-правової охорони. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 101–105.

12. Правдюк А. Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 214–219.
13. Пахомов В. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин. *Наше право*. 2015. № 6. С. 46–53.
14. Літошенко О. С. Особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1 (263). С. 63–67.
15. Свистович Р. С. Земельно-правова відповідальність як спеціальний вид юридичної відповідальності. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. Вип. 3. Т. 2. 2017. С. 47–50.
16. Курило В. І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма: монографія / за заг. ред. В. К. Шкарупи. Київ: Магістр ХХІ сторіччя, 2007. 312 с.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
18. Белікова О. В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2013. № 3. С. 22–28.
19. Семчик В. І. Земельне право України: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2008. 600 с.
20. Федорчак И. Понятие и признаки административного правонарушения в сфере земельных правоотношений. *Leges si Viata*. 2014. № 4/2. С. 160–164. URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2014/4-2/41.pdf>.
21. Чумак Ю. А. Адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин // 25 років становлення Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ: славетна історія та горизонти майбутнього: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 21–22 лютого

2020 р.) / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. Суми: Видавничий дім «Ельдорадо», 2020. С. 422–425.

22. Чумак Ю. А. Загальна характеристика адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3 (9). С. 186–195.

23. Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009. 24 с.

24. Слюсаренко С. В. Особливості настання адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства юридичними особами. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право»*. 2010. Вип. 156. С. 167–173.

25. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

26. Поляк С. П. Поняття та сутність протидії втягненню неповнолітніх у злочинну діяльність як цивілізаційного супротиву одному з проявів злочинності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. Вип. 3. С. 244–258.

27. Криминология: учебник / под общ. ред. А. И. Долговой. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2013. 1008 с.

28. Тильчик В. В. Детермінація поняття «адміністративно-правова протидія». *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5/1. С. 161–166.

29. Куц В. Загальна характеристика механізму протидії злочинності та його понятійного апарату // Актуальні проблеми кримінального права та криминології: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції / Донецький юридичний інститут ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. Донецьк: Норд Комп'ютер, 2009. С. 12–15.

30. Куц В. Зміст та рівні протидії злочинності // Тенденції та пріоритети реформування законодавства України: матеріали Всеукраїнської науково-

практичної конференції (м. Херсон, 11–12 грудня 2015 р.). Херсон: Гельветика, 2015. С. 152–156.

31. Юхно О. О. Визначення, понятійний апарат і сутність протидії злочинності в Україні. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2016. № 2 (13). С. 163–172.

32. Кримінологія: підручник / В. В. Голіна, Б. М. Головкін, М. Ю. Валуйська та ін.; за ред. В. В. Голіни, Б. М. Головкіна. Харків: Право, 2014. 440 с.

33. Куц В. Про деякі дивні зміни до Конституції України щодо правосуддя в частині визначення функцій прокуратури // Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 16–17 вересня 2016 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». 2016. С. 13–17.

34. Куц В. Протидія злочинності: сутність і зміст. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 104–112.

35. Рябченко О. П. Генезис антикорупційної стратегії держави у новелах адміністративного законодавства і практики його застосування. *Правова просвіта*. 2016. № 1. С. 4–22.

36. Клок О. В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. 214 с.

37. Сич М. О. Адміністративно-правова протидія корупційним правопорушенням: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 221 с.

38. Чумак Ю. А. Щодо визначення змісту адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 87–93.

39. Пахомов В. В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 29-2. Т. 3. С. 168–172.

40. Нестеренко О. М. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення законності у сфері земельних відносин. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету. Економічні науки*. 2013. № 2 (6). С. 300–309.
41. Мірошніченко О. С. Адміністративно-правові норми в регулювання земельних відносин. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків: УАДУ «Магістр», 2005. № 1. С. 201–207.
42. Горбова Г. О. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання протидії насильству в сім'ї. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 8. С. 132–136. URL: http://www.pap.in.ua/8_2014/39.pdf.
43. Мірошніченко А. М. Колізії у правовому регулюванні земельних відносин в Україні. Дис. д.ю.н. 12.00.06. Київ . 2009. 401 с.
44. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
45. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 №963-IV. *Голос України*. 2003. № 151.
46. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. *Голос України*. 2011. № 145.
47. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. *Голос України*. 2003. № 124.
48. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
49. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 962-IV. *Голос України*. 2011. № 65.
50. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
51. Про фермерське господарство: Закон України від 19.06.2003 №973-IV. *Голос України*. 2003. № 139.
52. Мірошніченко А. М. Земельне право України: підручник. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 678 с.

53. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 743-р. *Урядовий кур'єр*. 2009. № 129.

54. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям: Указ Президента України від 08.08.1995 № 720/95 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/95>.

55. Про внесення змін до наказу Держгеокадастру від 27.12.2016 №354: Наказ Держгеокадастру від 27.12.2016 від 16.08.2019 № 208. URL: <https://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-16-08-2019-208-pro-vnesennia-zmin-do-nakazu-derzhheokadastru-vid-27-12-2016-354/>.

56. Про раціональне використання земельних ресурсів: Розпорядження голови Чортківської районної державної адміністрації від 29.05.2019 № 141-од. URL: <http://www.oda.te.gov.ua/tchortkivska/ua/catalog/item/75219.htm>.

57. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. Львів, 1995. 312 с.

58. Лещух А. Р. Правова характеристика органів місцевого самоврядування України як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2009. № 4. С. 145–152.

59. Макаренко О. М. Суб'єкти профілактики правопорушень. *Право і безпека*. 2004. № 3'3. С. 68–70.

60. Васильєва Н. С. Профілактика адміністративних правопорушень у сільському господарстві: поняття, особливості та види. *Форум права*. 2014. № 2. С. 63–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_2_12.

61. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 20 с.

62. Остапенко О. І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект). Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 2001. 103 с.
63. Квітка Я. М. Попередження адміністративних правопорушень серед неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 226 с.
64. Кримінологія: питання та відповіді / за заг. ред. О. М. Литвинова. Харків: Золота миля, 2015. 324 с.
65. Юхно О. О. Правове регулювання діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2009. № 1. С. 21–25.
66. Севрук В. Г. Правоохоронні органи, які здійснюють протидію злочинам, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі: український та міжнародний досвід. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 995–1005.
67. Дмитриев Ю. А. Административное право Российской Федерации: учебник для юрид. вузов. Москва: Система ГАРАНТ, 2008. 425 с.
68. Глущенко С. В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу. *Адвокат*. 2012. № 6. С. 28–33.
69. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол.: В. Б.Авер'янов та ін. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
70. Бахрах Д. Н. Административное право. Москва: БЕК, 1996. 368 с.
71. Чумак Ю. А. Особливості системи суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. *Наше право*. 2020. № 1. С. 55–60.
72. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Голос України*. 2014. № 39.
73. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 № 838. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 177.

74. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 847. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 186.

75. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 14.

76. Результати здійснення державного нагляду (контролю) у сфері використання та охорони земель. Інфографіка. 28.02.2020. URL: <https://land.gov.ua/rezultaty-zdiisnennia-derzhavnoho-nahliadu-kontroliu-u-sferi-vykorystannia-ta-okhorony-zemel/>.

77. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 №275. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 89.

78. Публічний звіт за 2019 рік / Державна екологічна інспекція України. 26.02.2020. URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/781>.

79. Чумак Ю. А. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні // Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє: Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 83–85.

80. Зелинский А. Ф. Криминология: курс лекций. Харків: Прапор, 1996. 259 с.

81. Кравченко Ю. Ф. Забезпечення прав і свобод людини – головний напрям правоохоронної діяльності. *Вісник Університету внутрішніх справ*. 1999. Вип. 9. С. 3–9.

82. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 672 с.

83. Муніципальне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

84. Гладун З. С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.
85. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
86. Адміністративне право України: академічний курс: підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй та ін.; голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
87. Лещух А. Р. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: організаційно-правове забезпечення: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 292 с.
88. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник. Харків: Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2002. 653 с.
89. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ: КМУЦА, 1999. 178 с.
90. Васильєв А. С. Административное право Украины (общая часть): учебное пособие. Харьков: Право, 2001. 316 с.
91. Румянцева-Козовник А. В. Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 116–122.
92. Советское право: учебник / В. Ф. Опришко, О. А. Костюченко, Ю. Н. Крупка и др.; под. ред. В. Ф. Опришко. Київ: Вища школа, 1990. 463 с.
93. Клюєв О. М. Форми та методи профілактичної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні. *Форум права*. 2007. № 1. С. 99–103. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2007_1_19.
94. Чумак Ю. А. Особливості реалізації правової форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин // Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи: Міжнародна науково-

практична конференція (м. Київ, 9–10 березня 2018 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 99–102.

95. Чумак Ю. А. Характеристика адміністративних форм протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні. *Верховенство права*. 2020. № 1. С. 204–209.

96. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

97. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины (Общая часть): учебное пособие. Харьков: ООО «Одиссей», 1999. 224 с.

98. Теорія держави і права: навчальний посібник / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. Київ, 2002. 368 с.

99. Словник іншомовних слів / укл. О. Давидова. Тернопіль: Підручники і посібники, 2007. 432 с.

100. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ: Атіка, 2005. 352 с.

101. A Short Etymological Dictionary of modern English / Eric Partridge / Taylor & Francis e-Library London and New York. 2006. 4218 p.

102. Новий тлумачний словник української мови: у 3-х т. (42000 слів). Т. 3. 2-ге вид., випр. Київ: Аконіт, 2005. 862 с.

103. Даль В. И. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4 т. Т. 3. Москва: Рус. Яз., 1980. 588 с.

104. Юридична енциклопедія: в 6. т. Т. 5: П–С / ред. Ю. С. Шемшученко та ін.; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: «Українська енциклопедія», 2003. 736 с.

105. Юридичні терміни: тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін.; за ред. В. Г. Гончаренка. Київ: Либідь, 2003. 320 с.

106. Юрійчук І. В. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 151–156.

107. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_114.
108. Мотрук Т. В. Поняття адміністративної процедури у співвідношенні до поняття адміністративного процесу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 42. С. 186–189.
109. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_28.
110. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння / М. В. Лошицький, С. О. Короед. *Держава і право*. 2012. Вип. 55. С. 236–242.
111. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. Москва: Юридическая литература, 1964. 158 с.
112. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Москва: Юристъ, 1999. 627 с.
113. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
114. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
115. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
116. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): монографія / под ред. Н. М. Кони́на. Саратов: Научная книга, 2009. 208 с.
117. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 11. Т. 1. С. 121–123.

118. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 2 т. Т. 1: Загальне адміністративне право / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. 320 с.
119. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2/2014. С. 99–103.
120. Талапина Э. В., Тихомиров Ю. А. Административные процедуры и право. *Журнал российского права*. 2002. № 4. С. 3–13.
121. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.
122. Адміністративно-процедурний кодекс України: Проект від 03.12.2012 № 11472 // База даних «Законопроекти» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.
123. Чумак Ю. А. Адміністративні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні // Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 7–8 квітня 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 51–54.
124. Швець В. Д. Удосконалення чинного законодавства України про адміністративну відповідальність у сфері землекористування. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2015. Вип. 1. С. 247–257.
125. Пахомов В. В., Музичук О. М. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні: сучасний стан та шляхи вдосконалення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 5. С. 198–201.
126. Бондарчук Н. В. Проблеми правового регулювання юридичної відповідальності за земельні правопорушення // Літописець. Вип. 11: Права людини: історичний вимір і сучасні тенденції: збірник тез за матеріалами III Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Житомир, 26–27 листопада 2015 р.). ЖДУ ім. І. Франка, 2016. С. 6–8.

127. Лоїк Г. К., Диптан С. А. Проблеми адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення вимог земельного законодавства України // Сучасні проблеми аграрного і природо ресурсного права: збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 30–31 жовтня 2009 р.) / за заг. ред. В. М. Єрмоленка та ін. Київ: ІРІДІУМ, 2009. С. 179–181.
128. Стукаленко О. В. Адміністративна відповідальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний і процесуальний аспекти). *Правова держава*. 2002. № 5. С. 193–198.
129. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Голос України*. 2010. № 229.
130. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 03.04.2019 у справі № 727/1002/17. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81171420>.
131. Адмінсуд чи господарський: питання поновлення договору оренди землі. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ЧЕРВЕНЬ, 2019/№ 6. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2019/june/issue-6/article-44918.html>
132. Юрченко А. Стан земельної політики в Україні // Державна земельна політика в Україні: матеріали круглого столу «Стан і стратегія сучасної земельної політики в Україні» (м. Київ, 21 травня 2009 р.). Київ: Либідь, 2009. С. 75–85.
133. Височанська М. Я. Зарубіжний досвід використання земельних ресурсів. *Агросвіт*. 2015. № 15. С. 67–72.
134. Кучер О. Агроекологічна політика й програми в США: досвід для України. *Пропозиція*. 2007. № 7. URL : <http://www.propozitsiya.com>.
135. Богіра М., Запотічна Л. Можливості використання в Україні досвіду США в галузі охорони і використання земель. *Вісник Львівського національного аграрного університету. Серія: Землевпорядкування і земельний кадастр*. 2009. URL: www.irbisnbuv.gov.ua.
136. Мірошніченко А. М. Земельне право України: підручник. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
137. Романовська О. Міжнародний досвід земельної реформи: чому немає панацеї. URL: http://cost.ua/files/land-reform/case-ukraine_land_reform.pdf.

138. Долматова Л. Г. Основы государственного регулирования в области использования и охраны земельных ресурсов в современных условиях. URL: <http://www.ivdon.ru/ru/magazine/archive/n2y2011/440>.
139. Шуст Г. П. Адміністративно-правова охорона земельних ресурсів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2019. 301 с.
140. Ткачук Л. В. Консолідація земель: ефективно використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин: монографія. Львів: Видавництво Львівського НАУ, 2009. 249 с.
141. Данкевич А. Є. Розвиток орендних земельних відносин у сільському господарстві. Економіка АПК. 2007. № 7. С. 47–50.
142. Антіпова Л. І. Залучення зарубіжного досвіду організації земельно-орендних відносин. *Економіка АПК*. 2007. № 1. С. 147–153.
143. Ференци Т. Рынки земли в странах с переходной экономикой. Будапешт: Уннт Корвинуса, 2005. URL: <http://www.basis.wisc.edu>.
144. Проніна О. В. Регулювання земельних відносин на прикладі зарубіжного досвіду. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_20.
145. Ясінецька І. А. Можливості застосування міжнародного досвіду управління земельними ресурсами в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. № 12. С. 188–192. URL: <http://global-national.in.ua/archive/12-2016/41.pdf>.
146. Бистров Г. Е. Правові проблеми земельної та аграрної реформ у зарубіжних країнах: теорія, практика, підсумки, перспективи. Мінськ: БГЕУ, 2001. 362 с.
147. Управление земельными ресурсами в Европе: тенденции развития и основные принципы. URL: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wp1a/ECE-HBP-140-r.pdf.
148. Еріксон А. Що робить кадастрову систему Швеції такою особливою та успішною? URL: www.myland.org.ua/index.php?id=610=uk.

149. Шкуропат О. Досвід країн Європейського Союзу в державному управлінні земельними відносинами. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 3. С. 186–197.
150. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Нідерландів / KSE. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1707>.
151. Кучер А. В., Казакова І. В. Польський досвід формування механізму охорони й раціонального використання ґрунтів. URL: www.researchgate.net/publication/309187445_Polskij_dosvid_formuvanna_mehanizmu_ohoroni_j_racionalnogo_vikoristanna_gruntiv.
152. Охорона ґрунтів. Досвід Німеччини / *Аграрний Тиждень. Україна*. URL: <https://a7d.com.ua/plants/9527-ohorona-runtv-dosvd-nmechchini.html>.
153. Свиридова Л. А. Світовий досвід державного адміністрування використання та охорони земель і з врахуванням вимог екологічної безпеки. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zemleustriy_2016_4_14.
154. Огляд європейського законодавства щодо поділу правопорушень на злочини, кримінальні проступки та адміністративні правопорушення: інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29291.pdf>.
155. Определение и применение административных штрафов за экологические правонарушения: методические рекомендации для контрольно-надзорных природоохранных органов стран БЕКЦА. URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/42357326.pdf>.
156. Банчук А. Право об административных нарушениях: опыт стран Западной и Восточной Европы, требования Европейского Суда по правам человека и стандарты Совета Европы. URL: http://pravo.org.ua/files/administr/covv/banchuk_pravo_adm_porush_rus.pdf.
157. Міловідова С. В. Попередження та протидія адміністративним правопорушенням в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 231 с.

158. Бабакін В. М. Діяльність транспортної міліції в Україні щодо профілактики адміністративних правопорушень у сфері пасажирських та вантажних перевезень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2009. 17 с.

159. Ковалів М. В. Профілактика адміністративних правопорушень на залізничному транспорті. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 173–180.

160. Мілашевич А. В. Проблеми профілактики адміністративних правопорушень на транспорті: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2001. 20 с.

161. Подлінев С. Д. Адміністративна деліктологія. Одеса: Юридична література, 1999. 43 с.

162. Комарницька І. І. Поняття та особливості профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 145–147.

163. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2007. 205 с.

164. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1209-р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 93. С. 67.

165. Личенко І. О., Комарницька І. І. Шляхи підвищення ефективності профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 850. С. 53–62.

166. Аванесова Г. А. Криминология и социальная профилактика. Москва: Академия МВД СССР, 1980. 528 с.

167. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 20 с.
168. Лесько Н. В. Проблеми правового регулювання профілактики правопорушень в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2014. № 807. С. 231–235.
169. Бондарчук Н. В. Актуальні питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2011. Т. 24 (63). С. 407–411.
170. Комаров В. А. Діяльність центрів зв'язків з громадськістю ОВС України щодо зміцнення правопорядку та профілактики правопорушень: організаційно правові питання: монографія. Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2007. 287 с.
171. Постанова Новокаховського міського суду Херсонської області від 25.04.2008 у справі № 3-5464/08. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1904338>.
172. Постанова Ямпільського районного суду Вінницької області від 05.05.2014 у справі № 153/539/14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38513001>.
173. Мельник І. В. Застосування заходів адміністративного примусу в умовах розбудови правової держави: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 182 с.
174. Комарницька І. І. Взаємодія суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. № 865. С. 242–248.
175. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. Москва: Юрист, 2001. 642 с.
176. Ярмач О. М. Поняття, сутність взаємодії та її роль у розвитку соціальної системи. *Право і Безпека*. 2006. № 5. Т. 5. С. 46–49.

177. Гончарук Н., Прокопенко Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/1/04.pdf>.

178. Цибульник Т. Деякі проблемні питання взаємодії органів публічної влади щодо протидії рейдерству. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 164–167.

179. Козуб В. П. Напрями підвищення результативності взаємодії органів державної влади та органів самоврядування в реалізації владних повноважень. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1. С. 231–240.

180. Бурбика М. М. Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами під час координаційної діяльності. *Форум права*. 2011. № 3. С. 88–92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_3_16.

181. Біла книга «Електронна взаємодія». URL: www.cst.org.ua/docs/WhiteBook/white_book.doc.

182. Зелена книга державної політики у сфері електронного урядування. URL: <http://e-zakon.org/doc/greenbook/ch40>.

183. Електронне урядування та електронна демократія: навчальний посібник: у 15 ч. Ч. 14: Електронна взаємодія органів публічної влади / С. П. Кандзюба, О. М. Хошаба, Ю. Б. Пігарєв; за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Київ, 2017. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с.

184. Звіт за результатами аналітичного дослідження «Стан та перспективи розвитку державних електронних інформаційних ресурсів». URL: http://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Report_SEIR_UKR.pdf.

185. План роботи Міністерства цифрової трансформації на 2020 рік: Наказ Міністерства цифрової інформації від 03.12.2019 № 15. URL : https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/ministry/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD_%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B8_%D0%9C%D1%96%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%B8_%D0%BD%D0%B0_2020_%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf.

186. Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 639. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 159.

187. Держгеокадастр презентував Моніторинг земельних відносин в Україні за 2016–2017 роки. 08.10.2018. URL: <https://land.gov.ua/derzhheokadastr-prezentuvav-monitorynh-zemelnykh-vidnosyn-v-ukraini-za-2016-2017-roky/>.

188. Про надання консультативного висновку до законопроекту № 7503: Рішення Вищої ради правосуддя від 01.03.2018 № 706/0/15-18. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/326>.

189. Чумак Ю. А. Особенности информационно-аналитической формы взаимодействия субъектов противодействия правонарушениям в сфере земельных отношений. *Верховенство права*. 2019. № 2. С. 235–240.

190. Угода про співробітництво між Головним управлінням Держземагентства у Кіровоградській області та Гайворонською районною державною адміністрацією від 01.08.2014. URL: http://gayvoron.kr-admin.gov.ua/Katalog/memorandum/derjzem_kirovograd.pdf.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Чумак Ю. Я. Особливості земельних правовідносин як об'єкту адміністративно-правової охорони. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 101–105.
2. Чумак Ю. Я. Особливості системи суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. *Європейські перспективи*. 2018. № 2. С. 232–238.
3. Чумак Ю. Я. Щодо визначення змісту адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 87–93.
4. Чумак Ю. Я. Особенности информационно-аналитической формы взаимодействия субъектов противодействия правонарушениям в сфере земельных отношений. *Верховенство права*. 2019. № 2. С. 235–240 (Republica Moldova).
5. Чумак Ю. Я. Загальна характеристика адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3 (9). С. 186–195.
6. Чумак Ю. Я. Характеристика адміністративних форм протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні. *Верховенство права*. 2020. № 1. С. 204–209 (Republica Moldova).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Чумак Ю. Я. Адміністративні процедури протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 51–54.

8. Чумак Ю. Я. Особливості реалізації правової форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 берез. 2018 р.). Київ : Центр прав. наук. дослідж., 2018. С. 99–102.

9. Чумак Ю. Я. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні. *Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє* : міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 1–2 листоп. 2019 р.). Харків : Східноукр. наук. юрид. орг., 2019. С. 83–85.

10. Чумак Ю. Я. Адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин. *25 років становлення Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ: славетна історія та горизонти майбутнього* : міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 21–22 лют. 2020 р.). Суми : Вид. дім «Ельдорадо», 2020. С. 422–425.

11. Чумак Ю. Я. Сутність адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. *Запорізькі правові читання*: міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 19–20 трав. 2020 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 351–353.

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Відповідальний секретар

Кримінологічної асоціації України

доктор юридичних наук, професор

**Олексій ЛИТВИНОВ**

« 10 » 02 2020 р.

А К Т

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право Чумака Юрія Яковича «Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин» у наукову діяльність Кримінологічної асоціації України

Комісія у складі:

1. **Яценка А. М.** – доктора юридичних наук, професора, члена Кримінологічної асоціації України.
2. **Кондратова Д. Ю.** – кандидата юридичних наук, доцента, члена Кримінологічної асоціації України.
3. **Черевка К. О.** – кандидата юридичних наук, доцента, члена Кримінологічної асоціації України.

цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Чумака Юрія Яковича «Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються у наукових дослідженнях Кримінологічної асоціації України.

Зокрема при: 1) встановленні місця та особливостей правоохоронних та судових органів у системі інших суб'єктів протидії правопорушенням у сфері

земельних відносин; 2) узагальненні форм та методів діяльності правоохоронних та судових органів щодо протидії правопорушенням у сфері земельних відносин; 3) удосконаленні інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних та судових органів; 4) наданні консультативно-дорадчої допомоги щодо супроводження правотворчого процесу правоохоронних та судових органів; 5) розробці пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення національного законодавства, яке регулює протидію правопорушенням у сфері земельних відносин.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Чумака Юрія Яковича «Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин» в наукову діяльність Кримінологічної асоціації України забезпечило розширення науково-методичного інструментарію експертно-кримінологічного дослідження нормативно-правових актів і їх проектів з питань правоохоронної та судової діяльності.

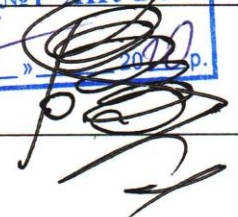
Члени комісії:



Андрій ЯЩЕНКО


ПІДПИС ЗАСВІДЧЕНО
Факультет №1 ХНУВС
«__» __ 20__ р.

Дмитро КОНДРАТОВ



Кирило ЧЕРЕВКО

« 10 » 02 2020 р.

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**
вул. Г. Кірпи, 2а, м. Київ, 03035
Тел. 228-10-31
E-mail: sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**
2a Kyrpu Str., Kyiv, 03035
Tel. 228-10-31
E-mail: sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

Н. 02. 2020р № 5416-351

На № _____ від _____.

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

результатів дисертації здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук із спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право Чумака Юрія Яковича «Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин» у правотворчу діяльність Науково-дослідного інституту публічного права, зокрема під час внесення змін і доповнень до законодавства, що регламентує правоохоронну діяльність

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Чумака Юрія Яковича «Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин» спрямовані на: визначення сутності земельних відносин як об'єкту адміністративно-правової охорони; розкриття видів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин в Україні; встановлення особливостей адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні використовуються Науково-дослідним інститутом публічного права під час розробки пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення національного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів з питань правоохоронної діяльності в межах реалізації теми наукового дослідження «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

**Завідувач відділу аспірантури
Науково-дослідного інституту
публічного права,
к.ю.н., доцент**

**Завідувач відділу
науково-правових експертиз
та законопроектних робіт
Науково-дослідного інституту
публічного права,
к.ю.н., старший дослідник**



Л. В. Сорока

К. М. Куркова

ЗАТВЕРДЖУЮ

Декан факультету № 1
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України



Олександр МУЗИЧУК

«16» січня 2020 р.

**АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ
ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

Комісія у складі:

заступника декана з навчально-методичної роботи факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента **Невядовського В.О.** (голова);

завідувача кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України **Безпалової О.І.**;

завідувача кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора, заслуженого працівника освіти України **Салманової О.Ю.**

склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук із спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право Чумака Юрія Яковича «Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин», використовуються в освітньому процесі Харківського національного університету внутрішніх справ при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес»; «Судові і правоохоронні органи України», «Земельне право».

Внесені автором до зазначених лекційних матеріалів доповнення підготовлені на достатньому теоретичному та методичному рівні та ґрунтуються на результатах проведеного автором глибокого дослідження чинного законодавства, практики протидія правопорушенням у сфері земельних відносин, у зв'язку з чим можуть бути впроваджені в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ, а також використані у науково-дослідній роботі слухачів, студентів та курсантів.

Результати дисертаційного дослідження Чумака Юрія Яковича «Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин» мають необхідний теоретичний рівень та практичну спрямованість, сприятимуть підвищенню якості правового регулювання правоохоронної діяльності.

Члени комісії:

16.01.2020 р.



Владислав Невядовський

Ольга Безпалова

Олена Салманова

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник директора
Державного науково-дослідного
інституту МВС України,
доктор юридичних наук, професор

Т.О. Проценко

19.09.2019 .2019 р.

АКТ

**впровадження у науково-дослідну діяльність ДНДІ МВС України
результатів дисертації Чумака Юрія Яковича «Адміністративно-правова
протидія порушенням у сфері земельних відносин» на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне
право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Комісія у складі: начальника науково-організаційного відділу ДНДІ МВС України, доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника Федотової Г.В., завідувача науково-дослідної лабораторії кримінологічних досліджень та проблем запобігання злочинності ДНДІ МВС України, доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника Кулика О.Г., ученого секретаря секретаріату Вченої ради ДНДІ МВС України, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Плугатар Т.А., склала цей акт про те, що результати дисертації Чумака Юрія Яковича «Адміністративно-правова протидія порушенням у сфері земельних відносин» мають необхідний теоретичний і методологічний рівень та практичну цінність і можуть бути використані й враховані в подальших науково-дослідних розробках Державного науково-дослідного інституту МВС України.

**Начальник науково-організаційного відділу
ДНДІ МВС України,
доктор юридичних наук, с.н.с.**

 **Г.В. Федотова**

**Завідувач науково-дослідної лабораторії
кримінологічних досліджень та
проблем запобігання злочинності
ДНДІ МВС України,
доктор юридичних наук, с.н.с.**

 **О.Г. Кулик**

**Учений секретар секретаріату Вченої ради
ДНДІ МВС України,
кандидат юридичних наук, с.н.с.**

 **Т.А. Плугатар**

ЗАТВЕРДЖУЮ
Ректор ПрАТ «ВНЗ «МАУП»
д.ю.н., професор
М.Н. Курко
« 15 » серпня 2020 р.



А К Т

впровадження у навчальний процес Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП результатів дисертаційної роботи **Чумака Юрія Яковича** на тему «**Адміністративно-правова протидія порушенням у сфері земельних відносин**»
(спеціальність 12.00.07- адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право)

Комісія в складі:

- Головуючого – завідувача кафедри адміністративного, фінансового та банківського права, доктора юридичних наук, доцента Муравйова Кирила Володимировича

та членів комісії: завідувача кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності, д. ю. н., професора Заросила В.О., заступника завідувача кафедри адміністративного, фінансового та банківського права к.ю.н., доцента Бортника В.А.

склала цей акт з приводу впровадження результатів дисертаційної роботи здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Адміністративно-правова протидія порушенням у сфері земельних відносин» у навчальний процес кафедри адміністративного, фінансового та банківського права та кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого ПрАТ «ВНЗ «МАУП».

Результати наукових надбань використовувалися при підготовці і проведенні занять. Здобувачем підготовлені навчальні плани, розроблені лекції та плани семінарських занять, які були заслухані на засіданні кафедри адміністративного, фінансового та банківського права та кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого ПрАТ «ВНЗ «МАУП».

Голова комісії:

 **К. В. Муравйов**

Члени комісії:

 **В.О. Заросило**

 **В. А. Бортник**

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Голова Херсонського
апеляційного суду



О.І. Коровайко

«12» грудня 2019 року

А К Т

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право Чумака Юрія Яковича «Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин»

Комісія в складі:

1. Керівника апарату – Костеннікова Дмитра Вікторовича.
2. Секретаря палати з розгляду цивільних справ – Приходько Лариси Антонівни.
3. Судді палати з розгляду цивільних справ – Кутурланової Оксани Володимирівни.
4. Начальника відділу управління персоналом – Гришко Естели Олександрівни.

цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Чумака Юрія Яковича «Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються під час організації діяльності Херсонського апеляційного суду.

Зокрема: 1) при наданні консультативно-дорадчої допомоги щодо супроводження судочинства; 2) при розробці пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення чинного національного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів з питань судочинства; 3) при підготовці

методичних рекомендацій та роз'яснень з питань притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні та профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин.

Комісія констатує, що впровадження результатів дисертаційного дослідження Чумака Юрія Яковича «Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних відносин» забезпечило розширення науково-методичного інструментарію експертного дослідження нормативно-правових актів, які регулюють питання правоохоронної діяльності.

Члени комісії



[Signature] Д.В. Костенніков

[Signature] Л.А. Приходько

[Signature] О.В. Кутурланова

[Signature] Е.О. Гришко