

**УНІВЕРСИТЕТ СУЧАСНИХ ЗНАНЬ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ШУСТ ГАННА ПЕТРІВНА

УДК 342.9:349.41 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА
ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ**

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

Г. П. Шуст

Науковий керівник:

Ігонін Руслан Владиславович,

доктор юридичних наук, доцент

Тернопіль – 2019



*Згодившись за змістом
з ішими пропозиціями,
що були подані до ради.
Директор*

АНОТАЦІЯ

Шуст Г. П. Адміністративно-правова охорона земельних ресурсів України. – *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. – Тернопільський національний економічний університет, МОН України, м. Тернопіль, 2019.

Дисертацію присвячено системному дослідженню науково-практичних проблем адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України. На підставі комплексного аналізу доктринальних досліджень у галузі адміністративного права, національного законодавства, практики його застосування та зарубіжного досвіду, сформульовано нові науково обґрунтовані висновки, пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення діяльності уповноважених суб'єктів у досліджуваній сфері.

Встановлено, що при визначені об'єктів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України недоцільно обмежуватися переліком об'єктів земельних відносин, що закріплений у ст. 2 Земельного кодексу України. До об'єктів адміністративно-правової охорони запропоновано включити: землі, земельну ділянку; право на земельну ділянку (право власності, право користування), в тому числі і на земельну частку (пай); ґрунти; інформацію про землі та права на неї; якісний стан та безпеку земель; правовий режим земель; права власників та користувачів земель. Всі перераховані об'єкти об'єднано поняттям «земельні ресурси».

Адміністративно-правову охорону земельних ресурсів України розглянуто як врегульовану нормами права діяльність уповноважених суб'єктів, що полягає у здійсненні спеціальних заходів, метою яких є забезпечення охорони та раціонального використання земель, збереження та відновлення їх якісних властивостей, покращення родючості ґрунтів у процесі реалізації фізичними та

юридичними особами своїх прав, інтересів та повноважень у сфері земельних відносин, створення всіх необхідних та сприятливих умов для цього. Розкрито зміст, мету, завдання, методи та форми правового регулювання, напрями, функції, стадії, заходи, та підстави застосування адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України.

Наголошено, що забезпечення раціонального використання земель є невід'ємною складовою їх адміністративно-правової охорони. Зазначено, що раціональне використання земель це сукупність заходів, що здійснюються суб'єктами земельних відносин на підставі науково-технічних правил з врахуванням об'єктивних закономірностей розвитку природи і суспільства, що покликані забезпечити ефективне використання земельних ресурсів із збереженням або покращенням їх природних властивостей, а також властивостей інших природних ресурсів. Зроблено акцент на тому, що визначення земельних відносин, що міститься в ст. 2 ЗК України є обмеженим та не враховує всього спектру суспільних відносин, що виникають при використанні та охороні земельних ресурсів.

Визначено коло суб'єктів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів. Залежно від етапу (напрямую) реалізації ними своїх основних функцій всіх суб'єктів об'єднано у такі групи: 1) представницькі органи всіх рівнів, як суб'єкти, які реалізують свої основні функції на правовстановлюючому етапі; 2) органи управління та особи наділені певними владними повноваженнями (громадські інспектори), як суб'єкти, які реалізують свої основні функції на правореалізуючому етапі; органи управління відповідно до обсягу і характеру компетенції у сфері охорони земельних ресурсів поділяються на групи: а) органи загальної компетенції; б) органи міжгалузевої компетенції; в) органи галузевої компетенції; г) спеціально уповноважений орган з питань земельних ресурсів; 3) правоохоронні органи та органи, що вирішують земельні спори, як суб'єкти, які реалізують свої основні функції на правовідновлюючому етапі. Зазначено, що в діяльності окремих суб'єктів присутні елементи всіх трьох етапів, що інколи негативно впливає на якість виконання ними своїх функцій.

Надано авторське поняття заходів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України та зауважено, що воно є ширшим у порівнянні з поняттям адміністративно-правові заходи. Розкрито зміст та особливості реалізації таких заходів, які, відповідно до її завдань та форм адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України, об'єднано в три великі групи: заходи організаційного характеру; заходи профілактично-відновлюючого характеру; заходи адміністративного примусу. Самі заходи адміністративно-правової охорони земельних ресурсів визначено як сукупність дій, прийомів та методів, що реалізуються уповноваженими державою суб'єктами, в межах їх повноважень, з метою врегулювання суспільних відносин, що виникають в процесі використання земель та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, збереження та відновлення їх якісних властивостей, попередження та припинення завдання їм шкоди, відшкодування завданих збитків та притягнення винних осіб до відповідальності. Наголошено, що важливу роль відіграє профілактика неправомірної поведінки (правопорушень) у сфері використання та охорони земельних ресурсів.

Розкриваються особливості притягнення до адміністративної відповідальності та застосування заходів примусу як складової адміністративно-правової охорони земельних ресурсів. Зокрема, визначається коло суб'єктів наділених правом складати протоколи про адміністративні правопорушення в разі виявлення факту вчинення делікту в сфері використання земельних ресурсів. Наводяться правила, яких слід дотримуватися при складанні такого протоколу. Вказується коло осіб, які наділені правом розглядати справи про адміністративні правопорушення, з розкриттям їх повноважень. Робиться акцент на недоліках законодавства, що регулює дані моменти. Характеризується порядок здійснення провадження у справі та стягнення, які можуть бути застосовані за результатами її розгляду.

Охарактеризовано підстави (фактична, нормативна, процесуальна) застосування адміністративної відповідальності за вчинення протиправних діянь у сфері земельних відносин. Для позначення всіх правопорушень, об'єктом

(основним чи факультативним) яких виступають земельні ресурси, запропоновано використовувати поняття «делікти у сфері використання земельних ресурсів», яке розкрито як винне, протиправне суспільно небезпечне діяння особи, що посягає на суспільний порядок у сфері використання та охорони земельних ресурсів, вчинення якого тягне настання правових наслідків, визначених державою та закріплених в правових нормах. Надано характеристику юридичного складу таких деліктів. Обґрунтовано, що: а) делікти у сфері використання та охорони земельних ресурсів мають два об'єкта: загальний (родовий) – суспільні відносини в даній сфері та конкретний (безпосередній) – земельна ділянка, ґрунт, право власності на землю тощо; б) адміністративні делікти у цій сфері мають певний ступінь суспільної небезпеки; в) питання суб'єкта відповідальності за вчинення правопорушень у сфері використання земельних ресурсів є проблемним та дискусійним, оскільки не відповідає реаліям сьогодення, зокрема є необхідність віднести до такого суб'єкта юридичну особу; г) делікти в цій сфері вчиняються в основному умисно, а мета їх вчинення, як правило, виступає факультативною ознакою.

Акцентовано увагу на тому, що дія принципу індивідуалізації адміністративної відповідальності, при притягненні до відповідальності посадової особи за вчинений делікт у сфері використання земельних ресурсів, має негативний прояв та не повинна враховуватися у разі смерті посадової особи, щодо якої було розпочато провадження у справі, а сам факт смерті не може бути підставою закриття справи, якщо така особа діяла від імені та на користь юридичної особи.

Проаналізовано зарубіжний досвід охорони земельних ресурсів. Розкрито зміст таких основних заходів, які застосовуються іншими державами для забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони: 1) адміністративного характеру – встановлення вимог до освіти і діяльності власників та орендарів сільськогосподарських земель; встановлення мінімальної та/або максимальної площі земель, яка може перебувати у власності чи користуванні однієї особи; встановлення кількісних обмежень на придбання

земель; заборона спекулятивних дії з землею; обмеження свободи прав власників землі використання її на власний розсуд, а в окремих випадках і позбавлення їх права власності; 2) економічного характеру – надання податкових пільг, кредитів на пільгових умовах; субсидії та дотації; накладання штрафів; заборона реалізовувати свою продукцію; вилучення земель тощо.

Наведено основні фактори протиправної поведінки у сфері використання земельних ресурсів, які об'єднано в окремі групи за різними критеріями: характером, залежністю від волі суб'єкта тощо.

Зазначено, що для покращення ситуації в сфері використання земельних ресурсів, необхідним є розроблення комплексної програми розвитку в сфері екології. Визначено її основні напрямки та надано рекомендації щодо їх змісту. Запропоновано вдосконалити систему суб'єктів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів, створивши спеціалізований правоохоронний орган в сфері екології, який би мав контрольню-наглядові повноваження та здійснював охоронну функцію у сфері екології. Обґрунтовано доцільність запровадження принципу «додаткової (субсидіарної) відповідальності», відповідно до якого до відповідальності буде притягуватися не лише правопорушник, а і особа (посадова чи прирівняна до неї), яка могла, але не попередила вчинення протиправного діяння через невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків.

Сформовано рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правової охорони земельних ресурсів та ліквідації недоліків законодавства, що регулює відносини у сфері використання та охорони земельних ресурсів та формує базу для їх адміністративно-правової охорони.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, земельні ресурси, охорона земель, об'єкти адміністративно-правової охорони, суб'єкти адміністративно-правової охорони, заходи адміністративно-правової охорони, делікти в сфері використання земель, юридична відповідальність, державні інспектори, громадські інспектори, недоліки законодавства.

SUMMARY

Shust H. P. Administrative and Legal Protection of Land Resources of 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. – Ternopil National Economic University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Ternopil, 2019.

The dissertation is focused on the systematic study of scientific and practical problems of administrative and legal protection of land resources of Ukraine. On the basis of a comprehensive analysis of doctrinal studies in the field of administrative law, national legislation, practice of its application and international experience, the author has formulated new scientifically substantiated conclusions, propositions and recommendations on improving the activities of authorized subjects in the research field.

It has been established that while determining the objects of administrative and legal protection of land resources of Ukraine, it is impractical to limit it by the list of objects of land relations, which is enshrined in the Art. 2 of the Land Code of Ukraine. The objects of administrative and legal protection include: lands, land plots; the right to land plots (ownership, right of use), including land share; soils; information about land and rights to it; quality state and security of lands; legal regime of lands; rights of land owners and users. All of these objects are combined by the concept of “land resources”.

Administrative and legal protection of land resources of Ukraine has been considered as activities of authorized subjects regulated by the law norms, which lies in the implementation of special measures aimed at ensuring the protection and rational use of lands, preservation and restoration of their quality properties, improving soil fertility in the process of realizing the rights, interests and powers by individuals and legal entities in the field of land relations, creation of all necessary and favorable conditions for this. The content, purpose, tasks, methods and forms of legal regulation,

directions, functions, stages, measures, and grounds for the application of administrative and legal protection of land resources of Ukraine have been revealed.

It has been emphasized that ensuring the rational use of lands is an integral part of their administrative and legal protection. It has been stated that the rational use of lands is a set of measures undertaken by the subjects of land relations on the basis of scientific and technical rules, taking into account the objective patterns of the development of nature and society, which are intended to ensure the effective use of land resources with the preservation or improvement of their natural properties, and also the properties of other natural resources. The author has emphasized on the fact that the definition of land relations contained in the Art. 2 of the Land Code of Ukraine is limited and does not take into account the whole range of social relations that arise in the use and protection of land resources.

The author has established the subjects of administrative and legal protection of land resources. Depending on the stage (direction) of the implementation of their basic functions, all subjects are united in the following groups: 1) representative agencies of all levels, as subjects that perform their basic functions at the constitutive stage; 2) governing agencies and individuals endowed with certain powers (public inspectors) as subjects that perform their basic functions at the enforcement stage; Governing agencies are divided into groups according to the scope and nature of competence in the field of land resources protection: a) general competence agencies; b) inter-sectoral competence agencies; c) sectoral competence agencies; d) specially authorized agency on land resources issues; 3) law enforcement agencies and bodies that resolve land disputes as subjects that perform their essential functions at the restorative justice stage. It has been noted that there are elements of three stages in the activity of some subjects that sometimes negatively affects the quality of their functions.

The author has provided own concept of the measures of administrative and legal protection of land resources of Ukraine and has noted that it is wider than the concept of administrative and legal measures. The author has revealed the content and peculiarities of the implementation of such measures, which, in accordance with its tasks and forms of administrative and legal protection of land resources of Ukraine, are

united into three large groups: measures of organizational nature; measures of preventive and restorative nature; measures of administrative coercion. Measures of administrative and legal protection of land resources have been defined as a set of actions, techniques and methods implemented by the authorized state subjects, within their powers, in order to regulate public relations that arise in the process of land use and provision of rational use of land resources, conservation and restoration of their quality properties, prevention and termination of their damage, compensation of damages and prosecution of perpetrators. It has been emphasized that prevention of misconduct (offenses) in the sphere of land use and protection of land resources plays an important role.

The peculiarities of bringing to administrative liability and application of coercive measures as a component of administrative and legal protection of land resources have been revealed. In particular, the author has determined the range of subjects empowered to draw up reports on administrative offenses in case of detection of a tort in the sphere of land use. The rules to be followed while executing such a protocol have been outlined. The range of persons empowered to hear cases of administrative offenses has been indicated with revealing their powers. The author has emphasized on the shortcomings of the legislation regulating these issues. The author has characterized the procedure for implementing the proceedings of the case and the penalties that may be applied as a result of its hearing.

The grounds (actual, regulatory, procedural) for applying administrative liability for committing illegal acts in the sphere of land relations have been characterized. The author in order to refer to all offenses, the object of which (main or optional) are land resources, has offered to use the term of “torts in the field of land resources use”, which has been revealed as a guilty, unlawful socially dangerous act of a person who infringes on public order in the field of use and protection of land resources, the commission of which entails the occurrence of legal consequences, defined by the state and enshrined in legal norms. The characteristic of legal composition of such torts has been provided. It has been substantiated that: a) torts in the sphere of use and protection of land resources have two objects: general (generic) – public relations in

this area and specific (direct) – a land plot, soil, land ownership, etc.; b) administrative torts in this area have a certain degree of public danger; c) the issue of the subject of liability for committing an offense in the sphere of land resources use is problematic and debatable, since it does not correspond to the realities of the present time, in particular there is the need to refer a legal entity to such subject; d) torts in this area are committed mostly intentionally, and the purpose of committing them is usually an optional feature.

Special attention has been paid to the fact that the effect of the principle of individualization of administrative liability, while prosecuting an official for a committed tort in the field of land resources use, has a negative manifestation and should not be taken into account in the case of the official's death, who was the subject of proceedings, and the fact of death itself can not be the reason for closing the case, if such person acted on behalf and for the benefit of a legal entity.

International experience of protecting land resources has been analyzed. The author has revealed the content of the following basic measures that are applied by other states to ensure the rational use of land resources and their protection: 1) of administrative nature – establishing requirements for education and activity of owners and tenants of agricultural land; establishment of a minimum and / or maximum area of lands that may be owned or used by one person; establishment of quantitative restrictions on land acquisition; prohibition of speculative actions with the land; limitation of the freedom of land owners' rights to use it at their own discretion, and in some cases deprivation of their property rights; 2) of economic nature – granting tax privileges, credits on preferential terms; subsidies and subvention; imposition of fines; prohibition to sell own products; land seizure, etc.

The author has provided the main factors of unlawful behavior in the field of land resources use, which are classified into separate groups by different criteria: nature, dependence on the will of the subject, etc. It has been emphasized that the state, irrespectively of the nature of torts and the sphere (social, organizational) of the origin, is objectively guilty for their existence.

It has been noted that to improve the situation in the field of land resources use, it is necessary to develop a comprehensive program of the development in the environmental field. Its main directions have been defined and recommendations for their content have been provided. It has been offered to improve the system of subjects of administrative and legal protection of land resources by creating a specialized law enforcement agency in the environmental field, which would have control and supervisory powers and would perform a protective function in the environmental field. The author has grounded the expediency of introducing the principle of “joint responsibility”. According to this principle we will prosecute both offenders and persons (officials or equivalent) who could, but did not prevent the commission of unlawful act due to non-performance or improper performance of his / her duties.

The author has formulated recommendations on the improvement of administrative and legal protection of land resources and elimination of shortcomings of the legislation that regulates relations in the field of use and protection of land resources and forms the basis for their administrative and legal protection.

Keywords: administrative and legal protection, land resources, land protection, objects of administrative and legal protection, subjects of administrative and legal protection, measures of administrative and legal protection, torts in the field of land use, administrative responsibility, state inspectors, public inspectors, legislative shortcomings.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Шуст Г. П. Місце міліції серед органів, що здійснюють управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. *Міліція України*. 2010. № 11–12. Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених. 2010. № 97. С. 22–23.

2. Шуст Г. П. Роль громадського порядку, правопорядку та законності в охороні земельних відносин. *Наука і право охорон*. 2011. № 4. С. 144–148.

3. Шуст А. Механізм правового регулювання земельних отношений в Україні. *Legea si viata: Revista stiintifico-practica*. 2017. № 5/2. С. 148–151.

4. Шуст А. П. Административное регулирование земельных отношений в Украине. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2017. № 2. С. 152–157.

5. Муляр Г. В., Шуст Г. П. Беззахисне національне багатство України як результат реформування державних органів. *Innovations in Science and Education: Challenges of our time. Collection of scientific papers. 2 Issue*. 2017. London: IASHE. P. 122–125.

6. Muliar G., Shust G. Legal responsibility for a unlawful acts with land resources objectives: under the Ukraine's legislation. *Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools*. Canada, 2018. Vol. 26, № 2. С. 187–191.

7. Шуст Г. П. Правова охорона земель та її функції. *Science Review: Open Access Peer-reviewed Journal*. Warsaw, Poland, 2018. № 3, Vol. 8, March. P. 69–74.

8. Муляр Г. В., Ховпун О. С., Шуст Г. П. Правопорушення у сфері використання земельних ресурсів як підстава притягнення до адміністративної відповідальності: порівняння законодавства України та сусідніх держав. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 268–273.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Шуст Г. П. Недосконалість законодавства у сфері земельних відносин та шляхи його удосконалення. Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Суми, 16-17 травня 2009 р.). Суми: Сумська філія ХНУВС, 2009. С. 281–283.

10. Шуст Г. П. Заходи адміністративного примусу, що застосовуються при запобіганні, відверненні та припиненні правопорушень у галузі охорони природи та використання природних ресурсів. Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Івано-Франківськ, 5-6 червня 2009 р.). Ів.-Франківськ: Прикарпатський юридичний інститут ЛДУВС, 2009. С. 27–31.

11. Шуст Г. П. Деякі аспекти реалізації екологічної функції держави органами виконавчої влади. Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи: матеріали XII всеукр. наук.-практ. конфер. (м. Тернопіль, 9 квітня 2010 р.). Тернопіль: ТНЕУ, 2010. С. 166–169.

12. Шуст Г. П. Деякі аспекти діяльності органів державного управління та правоохоронних органів в галузі охорони земельних відносин. Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративної діяльності: матеріали всеукр. наук.-практ. конфер. (м. Донецьк, 10 грудня 2010 р.). Донецьк: ДЮОІ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. С. 354–360.

13. Шуст Г. П. Правові проблеми земельної реформи в Україні. Актуальні проблеми формування законотворчості на етапі економічної стабілізації української державності: матеріали IV міжнар. наук.-практ. конфер. професорсько-викладацьких та практичних працівників (м. Вінниця, 25 березня 2011 р.). Вінниця: ВКІ, 2011. С. 289–294.

14. Шуст Г. П. Про проблемні моменти екологічної політики України. Формування правової держави в Україні: проблеми та реалії: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Запоріжжя, 23-24 листопада 2012 р.); Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2012. С. 92–95.

15. Шуст Г. П. Правова охорона земельних ресурсів як невід’ємна складова довкілля. Правові, соціальні та екологічні аспекти захисту довкілля: матеріали III всеукр. наук.-практ. конфер. (м. Чернігів, 22 квітня 2019 р.). Чернігів: АДПС, 2019. С. 96–101.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	17
ВСТУП	19
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ	29
1.1. Земельні ресурси України як об'єкт адміністративно-правової охорони	29
1.2. Нормативно-правова основа охорони земельних ресурсів України адміністративно-правовими засобами	46
1.3. Поняття та зміст адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України	60
Висновки до розділу 1	79
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ	82
2.1. Суб'єкти адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України	82
2.2. Система заходів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України	95
2.3. Поняття і види адміністративних правопорушень у сфері використання земельних ресурсів України	117
2.4. Адміністративна відповідальність як засіб правової охорони земельних ресурсів України	131
Висновки до розділу 2	156
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ	161
3.1. Зарубіжний досвід охорони земельних ресурсів та можливості його	

	16
використання в Україні	161
3.2. Актуальні проблеми адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України та перспективи їх вирішення	173
Висновки до розділу 3	217
ВИСНОВКИ	220
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	229
ДОДАТКИ	256

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- АРК** – Автономна Республіка Крим
- ВР АРК** – Верховна Рада Автономної Республіки Крим
- ВР України** – Верховна Рада України
- ВтаОх ЗР** – використання та охорона земельних ресурсів
- Держгеокадастр** – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру
- Держекоінспекція** – Державна екологічна інспекція України
- Держземагентство** – Державне агентство земельних ресурсів України
- Держкомзем** – Державний комітет України по земельних ресурсах
- Держсільгоспінспекція** – Державна інспекція сільського господарства України
- Закон № 280/97-ВР** – ЗУ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
- Закон № 962-IV** – Закон України «Про охорону земель»
- Закон № 963-IV** – Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»
- Закон № 1264-XII** – Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»
- ЗК України** – Земельний кодекс України
- ЗР** – земельні ресурси
- ЗУ** – Закон України
- КК України** – Кримінальний кодекс України
- КМУ** – Кабінет Міністрів України
- КУпАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення
- Мінагрополітики** – Міністерство аграрної політики та продовольства України
- Мінприроди** – Міністерство екології та природних ресурсів України
- НПА** – нормативно-правовий акт
- НПС** – навколишнє природне середовище
- ОВС** – органи внутрішніх справ

ОМС – органи місцевого самоврядування

Положення № 81 – «Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища», затверджене наказом Міністерством охорони навколишнього природного середовища України від 04.08.1994 року № 81

Положення № 88 – «Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля», затверджене наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 р. № 88

РМ АРК – Рада міністрів Автономної Республіки Крим

с/г – сількогосподарське/кий/ка/кого тощо

СфРВтаОх ЗР – сфера раціонального використання та охорони земельних ресурсів

СфЗВ – сфера земельних відносин

ЦК України – Цивільний кодекс України

ЦОВВ – центральний орган виконавчої влади

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Конституцією України землю проголошено національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави (ст. 14). Всі землі на території України складають матеріально-просторову основу існування держави, оскільки є базисом розселення населення держави, основою функціонування всіх галузей народного господарства й основним засобом виробництва деяких з них. Земельні ресурси, якими володіє Україна, потребують особливої уваги, адже вони є об'єктом різноманітних суспільних відносин (земельних, екологічних, економічних, виробничих, правових тощо), що обумовлено їх значенням для держави та суспільства. Це вимагає від держави комплексного підходу до регулювання відносин щодо використання та охорони земельних ресурсів.

Для забезпечення раціонального використання земельних ресурсів державою передбачено низку заходів, які можуть бути реалізовані спеціально уповноваженими суб'єктами. Діяльність щодо впровадження таких заходів (за умови, якщо вона регулюється нормами адміністративного та земельного права) є проявом адміністративно-правової охорони земельних ресурсів.

Офіційні дані Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) свідчать про постійне погіршення ситуації у сфері використання земельних ресурсів: недотримання вимог користування землями відповідної категорії (використання їх не за цільовим призначенням, з порушенням стандартів і лімітів, наприклад, щодо використання хімікатів та пестицидів); необґрунтована зміна цільового призначення земельних ділянок; неналежне здійснення заходів з охорони земель тощо. Все це призводить до погіршення якісних властивостей земель, зменшення кількості земель особливо цінної категорії – сільськогосподарського призначення, порушення прав та інтересів окремих осіб, а також завдає значних збитків і шкоди інтересам держави.

Викладене обумовлює потребу в удосконаленні адміністративно-правової охорони земельних ресурсів з урахуванням здобутків національного законодавства та передового досвіду зарубіжних країн, а також у науковому узагальненні та систематизації емпіричного матеріалу, проведенні оцінювання ефективності функціонування суб'єктів владних повноважень у цій сфері, тенденцій розвитку суспільних відносин на рівні комплексного монографічного дослідження.

Теоретико-правовим підґрунтям дослідження став науковий доробок таких фахівців у галузях адміністративного і земельного права, як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Курінний, Ю. С. Шемшученко та ін. Окремі аспекти правового регулювання охорони земельних ресурсів України взагалі й адміністративної відповідальності зокрема були предметом досліджень таких учених, як В. І. Андрейцев, О. М. Бандурка, А. П. Гетьман, Р. В. Ігонін, Р. А. Калюжний, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. І. Курило, О. С. Мірошніченко, О. П. Світличний, В. І. Теремецький.

У роботі використано наукові праці: С. В. Андрусенка, О. М. Бандурки й колективу авторів («Протидія злочинам у сфері земельних відносин», 2013 р.), які досліджували питання виявлення та попередження правопорушень, пов'язаних із недотриманням земельного законодавства; О. А. Вівчаренка («Правова охорона земель в Україні», 2010 р.), який розглянув загальнотеоретичні питання правової охорони земель; Т. О. Коваленко («Юридичні дефекти правового регулювання земельних відносин в Україні», 2013 р.), яка розкрила загальні та особливі риси юридичних дефектів у механізмі правового регулювання земельних відносин; С. А. Харківського («Адміністративно-правовий захист земельних ресурсів України від нерационального використання», 2018 р.), який дослідив адміністративно-правовий аспект захисту земель від нерационального використання у господарській діяльності, протидію цьому негативному явищу з боку органів публічної адміністрації та особливості здійснення адміністративно-деліктного провадження в цій галузі. Віддаючи належне здобуткам наукової спільноти в дослідженні цієї проблематики, слід зазначити, що питання визначення об'єктів адміністративно-правової охорони, адміністративно-правових заходів охорони земельних ресурсів,

повноважень суб'єктів владних повноважень, що мають право притягувати до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері земельних відносин, опинилися поза увагою вчених. Крім того, недосконалість чинної системи управління та охорони земельних ресурсів, неефективність правосуб'єктності державних органів і випадки корупції наразі є великими проблемами у сфері використання земельних ресурсів, що стоять на заваді нормального розвитку земельних відносин та потребують нагального вирішення. Наведене не лише вказує на актуальність обраної теми дисертації, а й на коло проблемних питань, які розглядаються в роботі.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію положень Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 р., затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 № 942, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., схвалених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р., Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., затвердженої Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016, Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 743-р, Пріоритетних напрямів наукових досліджень Університету сучасних знань на 2017–2022 рр. (протокол Вченої ради Університету сучасних знань № 3 від 08.12.2016 р.).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення сутності і особливостей адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України та розробка науково-обґрунтованих рекомендацій для її вдосконалення.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

– визначити й охарактеризувати об'єкти адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України;

– з'ясувати сутність адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України;

- визначити коло суб'єктів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів та класифікувати їх;
- розкрити систему заходів, які реалізуються суб'єктами владних повноважень у межах адміністративно-правової охорони земельних ресурсів;
- з'ясувати особливості адміністративних правопорушень у сфері використання земельних ресурсів та окреслити фактори, що сприяють їх учиненню;
- розкрити особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері використання земельних ресурсів;
- узагальнити зарубіжний досвід охорони земельних ресурсів і визначити, чи можливе його використання в Україні;
- сформулювати пропозиції з удосконалення адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що формуються у сфері охорони земельних ресурсів України.

Предметом дослідження є адміністративно-правова охорона земельних ресурсів України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів наукового пізнання, застосування яких зумовлене особливостями адміністративно-правової охорони земельних ресурсів. Діалектичний метод становить методологічну основу дисертації та застосовувався для загальної характеристики адміністративно-правової охорони земельних ресурсів (розділ 1). Метод аналізу дозволив вивчити наукові напрацювання вчених за темою дослідження, а також визначити прогалини і суперечності в положеннях національного законодавства, що регулює відносини у сфері охорони земельних ресурсів України (підрозділи 1.2, 1.3, 3.2). За допомогою методу синтезу виділено основні структурні елементи адміністративно-правової охорони земельних ресурсів (підрозділ 1.3). Історико-правовий метод дав змогу проаналізувати правові засади, процеси становлення та розвитку охорони земельних ресурсів (підрозділи 1.1, 1.3). Завдяки формально-логічному методу сформульовано понятійно-категоріальний апарат дослідження, зокрема визначено поняття

«адміністративно-правова охорона земельних ресурсів», «земельні ресурси», «заходи адміністративно-правової охорони» тощо (підрозділи 1.1, 1.3, 2.2, 2.3). Системно-структурний метод застосовано під час аналізу завдань, принципів і порядку реалізації уповноваженими суб'єктами заходів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів (розділ 2). Порівняльно-правовий метод дав можливість здійснити порівняльний аналіз положень національного та зарубіжного законодавства, а також можливостей використання в Україні зарубіжного досвіду щодо організації та здійснення охорони земельних ресурсів (підрозділи 1.2, 3.1). Формально-юридичний метод використано під час аналізу повноважень суб'єктів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів (підрозділи 1.4, 2.3). Міжгалузевий метод дозволив виявити особливості земельних ресурсів як об'єкта адміністративно-правової охорони, адміністративних деліктів у сфері використання земельних ресурсів і відповідальності за них (підрозділи 1.1, 2.3, 2.4). Метод теоретико-правового прогнозування застосовано для визначення напрямів удосконалення законодавства та діяльності уповноважених суб'єктів у сфері адміністративно-правової охорони земельних ресурсів (підрозділ 3.2).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в Україні системних досліджень, в якому з використанням сучасних методів наукового пізнання та урахуванням новітніх досягнень правничої науки розкрито сутність і особливості адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України. За результатами проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення, пропозиції та висновки:

уперше:

– обґрунтовано доцільність запровадження інституту додаткової (субсидіарної) відповідальності, за яким до відповідальності за вчинення адміністративного делікту у сфері використання земельних ресурсів крім правопорушника будуть притягуватися також інші особи, зобов'язані забезпечити правопорядок у цій сфері (посадові особи державних органів та органів місцевого самоврядування, державні та громадські інспектори);

– сформульовано авторське визначення поняття адміністративно-правової охорони земельних ресурсів як діяльності, що полягає у здійсненні спеціальних заходів, метою яких є забезпечення охорони земельних ресурсів;

– обґрунтовано, що до земельних ресурсів як об'єкта адміністративно-правової охорони слід відносити землі, земельну ділянку, право на земельну ділянку (право власності, право користування), в тому числі на земельну частку (пай), ґрунти, інформацію про землі та права на них, якісний стан і безпеку земель, правовий режим земель, права власників та користувачів земель, надано авторське визначення окремих об'єктів;

– здійснено систематизацію суб'єктів владних повноважень залежно від їхньої участі в етапах адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України;

– наголошено на недоцільності застосування такої підстави, як смерть особи, для закриття провадження у справах про окремі адміністративні правопорушення у сфері охорони земельних ресурсів України;

– запропоновано комплекс заходів (у сфері просвітництва, економічного стимулювання, управління тощо), спрямованих на поліпшення стану адміністративно-правової охорони земельних ресурсів і покращення використання земельних ресурсів України;

удосконалено:

– визначення понять «правова охорона земель», «земельні відносини», «раціональне використання земель», «земельні спори», «профілактика неправомірної поведінки (правопорушень) у сфері використання та охорони земельних ресурсів», «адміністративний примус», «адміністративна відповідальність» з урахуванням того, що вони розглядаються крізь призму заходів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів;

– систему функцій адміністративно-правової охорони земельних ресурсів за рахунок виокремлення відновлюючої функції;

– положення про здійснення адміністративно-правової охорони земельних ресурсів у дві стадії: відносно пасивну (стадію охорони) та активну (стадію захисту);

– класифікацію заходів адміністративно-правової охорони, зокрема обґрунтовано доцільність виділення заходів відновлення в окрему групу та здійснено їх поділ на види: 1) відновлювальні заходи, які не пов'язані з учиненням правопорушення; 2) відновлювальні заходи, які пов'язані з учиненням правопорушення;

– класифікацію та характеристики причин і умов (детермінант) протиправних діянь у сфері використання земельних ресурсів, зокрема розкрито фактори соціального, організаційного, технологічного й економіко-політичного характеру;

– обґрунтування наукової позиції щодо необхідності реформування системи державних органів, які здійснюють адміністративно-правову охорону земельних ресурсів України;

дістали подальшого розвитку:

– характеристика складових адміністративно-правової охорони земельних ресурсів, її функцій і стадій, підстав та умов застосування заходів адміністративно-правової охорони;

– характеристика заходів, що реалізуються уповноваженими суб'єктами у сфері адміністративно-правової охорони земельних ресурсів, зокрема: 1) заходи організаційного характеру (розробка й прийняття нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сфері використання та охорони земельних ресурсів та здійснення контролю); 2) заходи профілактично-відновлюючого характеру (заходи профілактики неправомірної поведінки, переконання та відновлення); 3) адміністративний примус (попередження, припинення правопорушення та притягнення до відповідальності винних осіб);

– доцільність використання поняття «делікти у сфері використання земельних ресурсів» для позначення всіх правопорушень, які скоюються в процесі використання та охорони земельних ресурсів і реалізації особою своїх прав та інтересів у зазначеній сфері;

– характеристика фактичної, нормативної та процесуальної підстав застосування адміністративної відповідальності за делікти у сфері використання земельних ресурсів України;

– особливості оформлення протоколу про адміністративне правопорушення (правила його складання, вимоги до змісту) та розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері використання земельних ресурсів, а також особливості накладення адміністративних стягнень, які можуть застосовуватися до правопорушника у сфері використання земельних ресурсів України;

– необхідність запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб і визнання їх суб'єктом правопорушення у сфері використання земельних ресурсів України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що їх може бути використано:

– в науково-дослідній сфері – для подальших досліджень щодо вирішення теоретичних питань, пов'язаних з удосконаленням правового регулювання охорони земельних ресурсів України;

– у правотворчій сфері – для розробки і вдосконалення нормативних актів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання питань охорони земельних ресурсів України;

– у правозастосовній сфері – для вдосконалення методів, форм і заходів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів;

– у практичній діяльності – для вдосконалення діяльності суб'єктів, наділених владними повноваженнями у сфері використання та охорони земельних ресурсів (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичній діяльності Відділу у Монастирищенському районі Головного правління Держгеокадастру у Черкаській області);

– в освітньому процесі – під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Земельне право», «Сучасні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу», а також на курсах підвищення кваліфікації державних службовців та працівників правоохоронних органів. Матеріали наукового дослідження використовуються під час підготовки навчально-методичної документації, а також під час проведення лекційних і практичних занять в Академії праці, соціальних відносин та туризму (акт

впровадження результатів дисертаційного дослідження в навчальний процес АПСВТ від 25.09.2019) та Київському професійно-педагогічному коледжі імені Антона Макаренка (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в навчальний процес КППК ім. А. Макаренка від 18.09.2019).

Особистий внесок здобувача. Усі наукові положення, висновки та пропозиції, що виносяться на захист, ґрунтуються на власних дослідженнях. Наукові положення, що належать співавторам публікацій за темою дисертації, використано з посиланнями. У статті «Беззахисне національне багатство України як результат реформування державних органів», підготовленій спільно з Г. В Муляр, на підставі аналізу чинного законодавства та результатів діяльності державних органів особисто здобувачем доведено недосконалість існуючої системи органів управління у сфері земельних відносин. У науковій статті «Legal responsibility for a unlawful acts with land resources objectives: under the Ukraine's legislation», підготовленій спільно з Г. В Муляр, здобувачем розкрито особливості юридичної відповідальності за протиправні діяння, об'єктом яких є земельні ресурси, запропоновано для позначення таких діянь застосовувати поняття «делікти у сфері використання та охорони земельних ресурсів». У науковій статті «Правопорушення у сфері використання земельних ресурсів як підстава притягнення до адміністративної відповідальності: порівняння законодавства України та сусідніх держав», підготовленій спільно з Г. В Муляр та О. С. Ховпуном, на підставі аналізу національного та зарубіжного законодавства здобувачем здійснено порівняння особливостей складу правопорушення у сфері використання земельних ресурсів та порядку притягнення за них в інших країнах.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження оприлюднено на: Міжнародній науково-практичній конференції «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 16–17 травня 2009 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення» (м. Івано-Франківськ, 5–6 червня 2009 р.); XII Всеукраїнській науково-практичній конференції «Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи» (м. Тернопіль, 9 квітня

2010 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративної діяльності» (м. Донецьк, 10 грудня 2010 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції професорсько-викладацьких та практичних працівників «Актуальні проблеми формування законотворчості на етапі економічної стабілізації української державності» (м. Вінниця, 25 березня 2011 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Формування правової держави в Україні: проблеми та реалії» (м. Запоріжжя, 23–24 листопада 2012 р.); II Науково-практичному форумі «Інновації в науці: виклики сучасності» (Болгарія, вересень 2017 р.); III Всеукраїнській науково-практичній конференції «Правові, соціальні та екологічні аспекти захисту довкілля» (м. Чернігів, 25 квітня 2019 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації викладено у 15 наукових публікаціях, з яких 4 у фахових наукових юридичних виданнях України, 4 у зарубіжних наукових періодичних виданнях, та 7 тезах доповідей, виданих за результатами проведення науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації складає 301 сторінку, з яких 210 основного тексту. Список використаних джерел складається із 300 найменувань на 27 сторінках; 21 додаток викладено на 46 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

1.1. Земельні ресурси України як об'єкт адміністративно-правової охорони

В процесі життєдіяльності та реалізації своїх потреб людство нерозривно взаємодіє з навколишнім природним середовищем (далі – НПС). Така взаємодія може мати дві форми: споживання природних ресурсів з використанням їх корисних властивостей (задовольняються життєво необхідні потреби); охорона природних ресурсів (забезпечується їх раціональне використання та збереження корисних властивостей для майбутнього).

Величезне значення в житті людства відіграє земля, яка є не лише базисом його існування (людина поза ним не може існувати), а і джерелом багатства. З моменту виникнення людини та первісних племен і до сьогодні, земля є тим об'єктом, який перебуває в центрі уваги та становить інтерес, а її кількісні та якісні характеристики визначають могутність та заможність того кому вона належить. Саме тому, відносини об'єктом, яких виступає земля, завжди займали особливе місце серед інших суспільних відносин.

Коли певному об'єкту (явищу, виду суспільних відносин) для забезпечення його правомірного існування, збереження якісного чи кількісного стану необхідний захист або існує можливість завдання йому шкоди в результаті впливу на нього з боку суб'єкта, виникає потреба в охороні такого об'єкта.

Земельні ресурси (далі – ЗР) людина використовує протягом всієї історії свого існування – спочатку як територію проживання, а згодом, в період неоліту, коли виникло землеробство, і як засіб виробництва. В момент, коли люди задумалися над збереженням родючості земельних ділянок, врожайність яких почала падати, через постійне їх використання, і зародився інститут охорони земель. Тобто потреба в

охороні земель формувалася протягом тривалого часу та була зумовлена значним навантаженням на неї, поступовою втратою її якісних властивостей [124]. Паралельно розвивалася охорона земель, як об'єкта власності, оскільки землі, а особливо родючі, завжди викликали у осіб, які не були їх власниками бажання заволодіти ними.

Ідея охорони земель була закладена ще в «трипільській культурі» та в землекористуванні скіфів, які вилучали з обробітку земельну ділянку після кількарічного її використання, а сармати розробляли проекти меліорації земель [252, с. 172–173]. За часів Київської Русі, за звичаєм, використовувалася двопільна система обробітку землі, а певні принципи охорони земель були нормативно закріплені в тогочасних правових актах. Так, наприклад, власник млина був зобов'язаний робити все аби попередити збитки, що їх може завдати вода, що протікає до млина (глава 83 Землеробського закону). А у Руській правді та Статуті Володимира Мономаха містилися норми, що захищали права власників землі та землекористувачів [129, с. 60–62].

З розвитком держави та суспільного виробництва земля набула ще більшої цінності, а питання охорони її якісних властивостей стало одним із основних завдань. Відносини, що виникають в процесі використання земель, почали формуватися в окремий вид суспільних відносин, для врегулювання яких держава почала приймати спеціальні правові акти.

Відношення України до ЗР сформоване в ст. 14 Основного Закону, яка проголосила землі «основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [102]. Отже, в Конституції України окреслений загальний об'єкт охорони (землі) та визначений суб'єкт, на якого покладається обов'язок охорони (держава).

Об'єктами правової охорони прийнято вважати певні цінності, які визнаються важливими для суспільства та держави, і оскільки вони можуть стати об'єктом неправомірного посягання, то беруться під охорону шляхом прийняття правових норм [14, с. 10]. Тобто об'єктами адміністративно-правової охорони виступає все те,

чому може бути завдана шкода і що охороняється адміністративно-правовими нормами.

Адміністративно-правова охорона земельних ресурсів спрямована на дотримання норм чинного законодавства в процесі реалізації фізичними та юридичними особами прав, інтересів та повноважень у сфері земельних відносин (далі – СфЗВ), саме тому перелік її об'єктів часто обмежується лише об'єктами земельних відносин, які визначені у ч. 3 ст. 2 Земельного кодексу України (далі – ЗК України). Проте такий підхід на думку дисертантки є помилковим, оскільки закріплене в ЗК України визначення земельних відносин є обмеженим, а поданий перелік їх об'єктів не враховує реального стану розвитку земельних відносин та потребує доповнення. Тому об'єктів, що потребують адміністративно-правової охорони насправді більше.

Дослідники природи правовідносин не мають єдиної думки щодо об'єкта правовідносин і загалом щодо цього сформульовані дві основні концепції. Перша – моністична концепція, відповідно до якої об'єктом правовідносин виступають лише дії суб'єктів, оскільки саме вони, а також вчинки людей можуть регулюватися юридичними нормами і тільки поведінка людей може реагувати на правовий вплив. Тому у всіх правовідносинах, які виникають, існує єдиний, який є загальним для всіх, об'єкт. Другою концепцією є плюралістична, відповідно до якої існує багато об'єктів правовідносин і вони є настільки ж різноманітними, настільки різними є самі правовідносини.

Прихильниками моністичної концепції є О. С. Йоффе та В. М. Хропанюк. Як стверджує О. С. Йоффе, об'єктом правовідносин є лише людська поведінка, що може виражатися як в певних діях, так і в утриманні від певних дій, а речі та особисті немайнові блага об'єктами правовідносин не являються [65, с. 121]. Водночас В. М. Хропанюк вказує, що об'єктом правовідносин є те, на що впливають правовідносини. При цьому, на його думку, визначення на що саме впливають правовідносини повинно проходити крізь призму визначення об'єкта норм права. Оскільки правові норми регулюють суспільні відносини, то саме вольова поведінка

людини і є об'єктом їхнього впливу. Тому фактична поведінка учасників правовідносин і є об'єктом правовідносин [270, с. 313].

До прихильників другої концепції – плюралістичної або концепції множинності об'єктів – можна віднести В. М. Кириченка, І. І. Котюка, О. М. Куракіна, В. В. Молдована, О. Ф. Скакун. Вони визначають, що об'єктами правовідносин є:

– матеріальні та нематеріальні блага, з приводу яких різні суб'єкти вступають у ці правовідносини, здійснюючи свої суб'єктивні юридичні права та суб'єктивні юридичні обов'язки (О. Ф. Скакун) [243];

– матеріальні або нематеріальні блага, для одержання, використання чи передачі яких в учасників правовідносин виникають права і обов'язки (В. В. Молдаван) [166];

– соціальні цінності (блага), з приводу яких суб'єкти вступають між собою у відносини (І. І. Котюк) [167, с. 108];

– є все те, з приводу чого, насамперед, виникають, а потім і існують самі правовідносини (О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко) [255].

При дослідженні об'єкта земельних відносин науковці дотримуються плюралістичної концепції, утім єдиної думки щодо визначення об'єкта земельних відносин не існує. Ю. Г. Жариков вказує, що об'єктом земельних відносин є індивідуально-визначена земельна ділянка, щодо якої і виникають ці відносини. При цьому у сфері державного правління об'єктом земельних відносин може виступати як весь земельний фонд загалом, так і його окремі складові в межах адміністративно-територіальних громад чи суб'єктів держави, а також окремі ділянки [60, с. 34]. Схожої думки дотримується й інший російський вчений – С. А. Боголюбов. Проте він, окрім індивідуально-визначеної земельної ділянки, до об'єктів земельних відносин відносить все нерухоме майно, яке пов'язане із землею [61, с. 17]. Зі свого боку Б. В. Єрофєєв вважав, що у самих правовідносинах існує дві групи об'єктів: об'єкти правової мети та об'єкти правового регулювання. Землю він відносив до об'єкта земельно-правового регулювання. Об'єктом мети називав раціональне та ефективне використання землі та її охорону, відтворення родючих властивостей

ґрунтів, створення умов для функціонування земельного ринку та забезпечення розвитку різних форм господарювання на землі, охорону прав на землю фізичних, юридичних осіб та держави, збереження та покращення НПС. Проте об'єктом правовідносин, що виникають у сфері використання землі, на його думку, є земельна ділянка, яка обов'язково повинна бути індивідуально визначеною, тобто з чітко встановленими розміром та місцем розташування. Лише за таких умов земля може бути об'єктом будь-якого виду земельних відносин [50, с. 139].

ЗК України до об'єктів земельних відносин відносить землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї) [58]. Окремі науковці зазначають, що цей перелік є не повним та потребує доповнення. На користь такої точки зору вказує те, що діяльність окремих державних органів спрямована на забезпечення раціонального використання земель, збереження та відновлення їх якісних властивостей та покращення родючості ґрунтів. Тому окремі науковці до об'єктів земельних відносин відносять також ґрунти, інформацію про землю і права на неї [28, с. 54-60; 55, с. 6; 39, с. 38; 128, с. 27].

ЗК України не розкриває поняття жодного з об'єктів земельних відносин, винятком є лише визначення земельної ділянки, яке міститься у ч. 1 ст. 79 ЗК України [58]. Це, у свою чергу, породжує численні дискусії в науковій сфері та створює певні труднощі при реалізації приписів законодавства, оскільки земля, залежно від того які її властивості взяті за основу, може розглядатися в різних значеннях і багатьох аспектах, наприклад, як: «земна куля», «поверхневий шар земної кулі», «місце проживання всього людства», «частина земної кори, що розташована над надрами», «частина навколишнього природного середовища», «об'єкт природи», «об'єкт господарювання», «важливий засіб виробництва, як у сільському так і у лісовому господарстві», «об'єкт земельної реформи», «об'єкт земельних правовідносин», «об'єкт охоронних відносин», «основа ландшафту», «просторовий базис» тощо.

Земля виконує три функції, які відіграють важливу роль в життєдіяльності суспільства: екологічну, соціальну та економічну. Екологічна функція землі полягає в тому, що земля є важливою і невід'ємною частиною всього НПС, частиною

екологічної системи, місцем існування як живих організмів, так і об'єктів неживої природи, наприклад, надр. Соціальна функція землі проявляється в тому, що вона є: по-перше, операційною базою для створення поселень людей, тим самим створюючи систему розселення населення в країні; по-друге, завдяки своїм унікальним природним властивостям, здатна задовольняти рекреаційні, пізнавальні, лікувально-оздоровчі, естетичні, туристичні та інші потреби людини. Суть економічної функції землі полягає в тому, що земля є основним засобом виробництва у сільському та лісовому господарстві, а також просторовим базисом для розміщення інших галузей господарювання.

Окремими науковцями виділяються й інші функції землі, які варто ураховувати. Йдеться про: політичну функцію, відповідно до якої земля є просторовою базою існування держави та її суверенітету (О. Г. Бондар та Л. В. Лейба) [23, с. 52; 115, с. 49]; юридичну функцію, яка полягає в тому, що земля є об'єктом правовідносин (О. Ю. Дрозд) [49, с. 26-27]; соціально-екологічну функцію (поєднання соціальної та екологічної функцій), яка полягає в тому, що земля є базисом для розміщення інших природних об'єктів, що взаємодіючи формують біосферу (сферу в якій існують живі організми, в тому числі і людина) (В. І. Андрейцев) [13, с. 134].

Земля як об'єкт суспільних відносин має ряд особливостей (додаток Е). Тому вітчизняні та російські науковці, беручи за основу ту чи іншу властивість, виводять свої поняття землі як об'єкта правовідносин (додаток Ж). Але більшість з них розглядають землю крізь призму функцій, які вона виконує і найчастіше це екологічна та економічна функції.

Поняття землі міститься в ЗУ «Про охорону земель» (далі – Закон № 962-IV), відповідно до якого «земля – це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею» [211]. Свого часу на законодавчому рівні було закріплене інше визначення землі, яке містилося в ДСТУ 26640-85; земля розглядалася «як найважливіша частина навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, ґрунтовим покривом, надрами, водами є основним засобом виробництва у

сільському господарстві, а також просторовою базою для розміщення галузей народного господарства» [38]. Проте ці визначення є неповними, оскільки характеризують її лише крізь призму фізичних властивостей і не розкривають як об'єкта охорони.

На думку автора цього дослідження *земля* як об'єкт адміністративно-правової охорони – це *одна із складових навколишнього природного середовища, що потребує раціонального використання та особливої правової охорони, є об'єктом власності та являє собою поверхню суші з ґрунтовим покривом, надрами, водами та іншими природними елементами з якими органічно поєднана та перебуває у постійному взаємозв'язку, взаємодіє та функціонує разом з ними, характеризується простором та рельєфом, не може бути знищена та перенесена.*

Як об'єкт земельних відносин, відповідно до ч. 3 ст. 2 ЗК України, визнаються землі в межах території України, а ст. 18 ЗК України вказує, що до земель нашої держави відносяться всі землі, які знаходяться в межах її території, які за цільовим призначенням поділяються на окремі категорії, які в свою чергу мають особливий правовий режим. Невід'ємною складовою земель України є також землі зайняті водними об'єктами та острови [58]. При цьому ЗК України не містить визначення поняття «категорія земель», а лише вказує, що поділ земель на категорії здійснюється залежно від їх цільового використання. Відповідно ст. 19 ЗК України виділяє такі 9 категорій земель, як землі: с/г призначення; лісогосподарського призначення; водного фонду; природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; рекреаційного призначення; оздоровчого призначення; історико-культурного призначення; житлової та громадської забудови; промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення [58]. В основу такого поділу земель на категорії покладено необхідність врахування відмінностей якостей землі, природних характеристик і показників соціального та економічного значення [28, с. 48].

Проте ряд науковців не погоджуються з розподілом земель на такі категорії, зазначаючи, що цей перелік є неповним та не враховує реалії сьогодення [13, с. 139–

146; 129, с. 28–30]. Залишаються відкритим питання щодо встановлення особливостей правового режиму земель загального користування, земель державного кордону, деградованих, техногенно-забруднених земель, земель культового призначення тощо. Особливо гостро наразі постає питання «церковних земель», з якими пов'язані чисельні спори і правопорушення, та які часто використовуються не за цільовим призначенням.

Оскільки ЗК України не містить чіткого пояснення, що таке цільове призначення земель, серед науковців існують різні думки з цього приводу. Наприклад, М. Г. Ковтун, цільове призначення земель розглядає, як встановлення законодавством правового режиму, умов та меж використання земель для конкретних цілей [72, с. 76]. А. Г. Мартін, вказує, що цільове призначення земельної ділянки – це правовий режим її використання (експлуатації), що визначений законодавством, та який забезпечує реалізацію прав користування цією ділянкою таким чином та у такий спосіб, що не шкодитиме НПС та відповідатиме інтересам суспільства [122, с. 28–34].

Поняття «цільове призначене» розкривається у ЗУ «Про землеустрій» та трактується, як використання земельної ділянки за призначенням, яке визначене на підставі документації із землеустрою у порядку, встановленому законодавством [187]. Однак на думку В. М. Правдюка таке визначення є невдалим, оскільки «поняття «призначення» розкривається через використання земельної ділянки за призначенням, що має певні особливості», тобто «фактично сенс поняття розкривається через саме поняття» [165, с. 59].

Зі свого боку, Б. Ф. Єрофеев вказував, що поділ земель на категорії не відповідає реаліям сьогодення у сфері земельних ринкових відносин, що це застаріле поняття централізованого планово-командного способу ведення народного господарства [50, с. 267]. Слід не погодитися з такою думкою, адже поділ земель України на категорії є виправданим, оскільки він є важливим для визначення правового статусу окремих земельних ділянок та для визначення умов і порядку їх використання. Поділ земель на категорії забезпечує використання її за призначенням, що є умовою раціонального використання земель і отримання максимальної віддачі з

мінімальним розміром завданої шкоди НПС. Звичайно землі, які мають родючі властивості, можна використовувати для будівництва житлових чи промислових будівель, а на непридатних до використання у сільському господарстві, сіяти та садити с/г культури, але користі від цього, як для виробника, так і для суспільства буде мало, виробник с/г продукції затратить більше зусиль, що впливатиме на вартість його продукції, проте ця продукція не буде влаштовувати споживача ні за ціною, ні за якістю. Така ситуація може погіршити ситуацію в країні і стати загрозою для існування виробника с/г продукції. Також, під егідою розвитку промислового виробництва (народного господарства), можна знищити землі заповідного та рекреаційного фонду, побудувавши на них промислові підприємства. Без можливості культурно відпочити та відновити свої сили, нація, та і людство, поступово буде зникати і саморуйнуватися, а знищивши об'єкти рослинного та тваринного світу, знищимо і екологічну основу свого існування. Але варто пам'ятати, що при визначенні до якої категорії земель відноситься та чи інша земельна ділянка, слід враховувати природні та якісні властивості землі.

Як зазначає Н. А. Романова, коли землі відносяться до певної категорії, то одночасно встановлюють їх правовий режим, який визначає особливості порядку, умов та використання цих земель за їх цільовим призначенням [231, с. 100].

О. А. Вівчаренко вказує, що «поділ земель за цільовим призначенням допомагає забезпечити та організувати їх раціональне використання, ефективну охорону земель» [28, с. 48–49]. Віднесення земельної ділянки до певної категорії земель, зауважують О. О. Погрібний та О. М. Пащенко, відразу визначає обсяг та зміст прав і обов'язків суб'єкта, що використовуватиме її на законних підставах [56, с. 37]. В. К. Гуревський, в свою чергу, зазначає, що правовому режиму кожної з категорій земель належать: особливий вид землекористування, система органів управління та обсяг їх компетенції в галузі управління використання земель даної категорії земель. Здійснюючи поділ земель на категорії, держава отримує можливість контролювати «процес визначення цільового призначення земель», процес зміни цільового призначення земель, здійснення контролю за додержанням цільового призначення земель при їх використанні [42, с. 147].

Наступним об'єктом є земельна ділянка. ЗК України надає визначення земельної ділянки лише як об'єкта власності, але, як слушно зазначає В. І. Андрейцев, така позиція законодавця є некоректною, оскільки земельна ділянка може бути об'єктом не лише у відносинах власності, а і в управлінських, охоронних, господарсько-ринкових та інших, а це потребує уточнення її характерних ознак [13, с. 148–149].

ЗК України земельну ділянку характеризує як частину земної поверхні, яка має встановлені межі, певне місце розташування та визначені щодо неї права (ч. 1 ст. 79) [58]. Вважаємо закріплене в ЗК України визначення неповним, оскільки в ньому йдеться лише про права і не згадується про обов'язки щодо земельної ділянки. Отже, визначення земельної ділянки не відображає її властивості як об'єкта адміністративно-правової охорони.

Аналіз чинного законодавства демонструє, що поняття «земельна ділянка» використовується у ньому, як певна частина різних категорій земель, що виступає об'єктом конкретних правовідносин та є предметом інтересу фізичних та юридичних осіб. У зазначених осіб стосовно земельної ділянки встановлюється земельна правосуб'єктність та оформлюється юридичний титул – право землекористування чи право власності. Також здійснюється поділ земельних ділянок за формами власності, на праві якої вони можуть належати суб'єкту (державна, комунальна, приватна форми; право спільної часткової власності, спільної сумісної власності); за правом користування (постійне користування, оренда, концесія, сервітут, емфітевзис, суперфіцій); за суб'єктним складом (фізичні або юридичні особи, територіальна громада, держава); за цільовим використанням (залежно до якої категорії земель відноситься земельна ділянка) [58].

Вбачається, що *земельну ділянку* як об'єкт адміністративно-правової охорони слід розглядати як *поверхню землі, яка має чітко визначені місце розташування, просторові межі, площу та цільове призначення, що в сукупності визначають правовий режим її використання, зафіксовані в документах встановлених державою та визначають обсяг правомочностей суб'єкта, якому вона передається на праві власності або у користування.*

ЗК України зазначає, що право на землю може бути реалізоване особою шляхом отримання земельної ділянки у власність або у користування. При цьому право власності розкривається як права особи щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками (ст. 78); воно поширюється в її межах, як на поверхневий (грунтовий) шар та водні об'єкти, так і на ліси та багаторічні насадження, які на ній знаходяться, а також на простір, що знаходиться під та над поверхнею ділянки на глибину та на висоту, необхідні для зведення виробничих, житлових та інших споруд і будівель (ч. 2 та 3 ст. 79). Тобто право власності на земельну ділянку надає можливість відповідній особі володіти, користуватися та розпоряджатися всім, що знаходиться в межах земельної ділянки, враховуючи і той простір, що знаходиться над нею і під нею, на свій розсуд, але за умови, якщо це не порушує прав інших осіб або законом не встановлено щось інше [58]. Вважаємо за доцільне зазначити, що право власності особа повинна реалізовувати з обов'язковим та чітким дотриманням цільового призначення земельної ділянки.

Земля може перебувати у приватній, комунальній та державній власності [58]. Конституція України містить норму, відповідно до якої право власності, яке набувається та реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону, гарантується державою (ст. 14), а всі суб'єкти права власності є рівними перед законом (ст. 13) [102].

Право користування земельною ділянкою поділяється на такі види: 1) право постійного користування (ст. 92 ЗК України) – це право володіти та користуватися земельною ділянкою, яка перебуває в державній чи комунальній власності, без встановлення строку такого користування; 2) право оренди (ст. 93 ЗК України) – це право володіння і користування земельною ділянкою, яка необхідна орендареві для здійснення підприємницької чи іншої діяльності; воно здійснюється за плату, в строки та на умовах, зазначених в договорі оренди; різновидом оренди можна розглядати концесію, яка регулюється ст. 94 ЗК України; 3) право земельного сервітуту (ст. 98 ЗК України) – це право власника або землекористувача користуватися чужою земельною ділянкою (ділянками); таке право може бути платним або без платним, але завжди є обмеженим правомочностями власника цієї

чужої ділянки; 4) емфітевзис (ст. 102-1 ЗК України) – це право користування чужою земельною ділянкою для с/г потреб, яке виникає на підставі укладеного договору між власником та особою, яка виявила бажання користуватися земельною ділянкою для таких потреб; 5) суперфіцій (ст. 102-1 ЗК України) – це право користуватися чужою земельною ділянкою для забудови. Таке право виникає на підставі укладання відповідного договору між зазначеними вище особами [58].

В особи права на земельну ділянку, якою вона не володіє на даний момент, можуть виникнути в майбутньому, адже Конституція України гарантує право власності на землю та проголошує, що кожен громадянин володіє правом користування природними об'єктами (до яких відноситься і земля), що належать народу України на праві власності [102], а ЗК України вказує, що громадяни та юридичні особи, можуть набувати у право власності та право користування земельні ділянки із земель, які на праві власності належать державі (землі державної власності) чи суб'єктам місцевого самоврядування (землі комунальної власності) (ст. 116); право безоплатного отримання земельних ділянок громадянами України, передбачене в ст. 121 ЗК України [58].

Також права власника земельної ділянки можуть порушуватися іншою особою (наприклад, коли особа не може використовувати земельну ділянку за призначенням, посадити городину, оскільки її сусід скинув на неї будівельне сміття). У цьому разі об'єктом є право користування такою земельною ділянкою. Право користування чужою земельною ділянкою може відчужуватися (продаватися, передаватися у заставу або у спадщину тощо), тобто є самостійним об'єктом цивільного обігу [58].

Відповідно до ст. 25 ЗК України земельна частка (пай) визначається при приватизації земель державних та комунальних с/г підприємств, установ, організацій, в процесі якої земельні ділянки, зазначених юридичних осіб, передаються їх працівникам, працівникам соціальної сфери, у тому числі і пенсіонерам, з визначенням кожному з них земельної частки (паю) [58]. При цьому ЗК України не містить визначення земельної частки (паю), а в юридичній літературі земельна частка (пай) розглядається як: об'єкт колективної власності (О. А. Вівчаренко) [29, с. 170]; як об'єкт спільної часткової власності (О. В. Дзера)

[46, с. 166]; як земельна частка, яка не визначена на місцевості (в натурі), але на яку працівник відповідного підприємства та прирівняні до нього особи має право [168, с. 144].

Земельна частка (пай) має свої особливості, які полягають в тому, що земельний пай – це не якась реальна земельна ділянка, яка належить особі, а лише право на отримання земельної ділянки в натурі, яке особа може ніколи і не реалізує [28, с. 63], тобто право на умовну частку, без виділення її у загальному складі земель колективної власності [13, с. 154]. Право на земельну частку (пай) – це правова можливість особи вимагати виділення земельної ділянки в натурі для подальшої реалізації своїх правомочностей власника, в тому числі і відчужувати її, в порядку і у випадках передбачених законом. Вказані особливості земельної частки (паю) слід враховувати при визначенні її правового режиму.

Таким чином, в законодавстві закріплена можливість кожної особі отримати земельну ділянку, тим самим реалізувавши своє конституційне право, а в разі порушення цього права вимагати його захисту. Тому право на земельну ділянку, в тому числі і на земельну частку (пай) є окремим об'єктом адміністративно-правової охорони.

Важливою є і інформація про землю та права на неї. Об'єктом певних суспільних відносин, як вказує С. В. Гринько, можуть виступати юридично визначені відомості про права на землю, які офіційно задокументовані та мають легатизаційний характер [39, с. 38]. Проте обмеженість такої інформації лише правом на землю є недоцільним, адже, аналіз законодавства вказує, що цінність також становить інформація про стан земель, їх розміри, кількість земельних ділянок, наявність земельних ділянок запасу чи резервного фонду тощо, та яка є об'єктом відносин між відповідними державними органами чи органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) та землевласниками чи землекористувачами. Така інформація має велике значення та є необхідною для моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Отримання її відбувається в процесі здійснення землеустрою, який надає інформацію необхідну для здійснення механізмів

регулювання правового, екологічного, економічного та містобудівного характеру на відповідному рівні (національному, регіональному, місцевому та господарському), шляхом встановлення особливих умов та режиму використання та охорони земель [187].

Інформація про землю та права на неї може становити інтерес для покупця земельної ділянки, державних органів, в тому числі суду чи органів прокуратури, нотаріуса та інших суб'єктів. Тобто вона може мати цивільно-правовий (оскільки вказується в різноманітних цивільних угодах при реалізації особою права власності чи права користування землею) та адміністративно-правовий (оскільки, формується переважно спеціально уповноваженими державою органами) характер. Як вказує, Л. В. Мілімко, зміст відносин, які виникають стосовно інформації про землю та права на неї складає сукупність прав та обов'язків, зацікавлених в цій інформації суб'єктів [128, с. 27].

Чинне законодавства містить норми, що регулюють відносини, об'єктом, яких виступають ґрунти. Це норми і ЗК України [58], і КУпАП [81], і КК України [105], і Закону № 962-IV [211]. Крім того, ЗК України зазначає, що ґрунти є об'єктом особливої охорони [58]. Причиною цього є їх здатність задовольняти потреби рослин всіма елементами, які необхідні для їх нормального розвитку, та яка йменується родючістю. Саме від родючості залежить якість, а отже цінність земель.

Законодавством також встановлені вимоги щодо здійснення небезпечної діяльності та використання небезпечних для ЗР речовин та визначена юридична відповідальність в разі порушення таких вимог. Прикладом цього можуть бути ст. 52 та 53 КУпАП, які передбачають відповідальність за псування земель, забруднення їх радіоактивними чи хімічними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими чи іншими відходами, а також проектування, розміщення, будівництво та введення в дію об'єктів, що можуть негативно вплинути на стан земель тощо [81].

Досить часто важко або ж неможливо виправити ту шкоду, яку завдають небезпечні для ЗР речовини чи небезпечна діяльність, тому важливого значення набувають правові заходи, які спрямовані саме на недопущення настання негативних

наслідків при здійсненні такої діяльності чи використання таких речовин. Законодавство визначає види діяльності, які можуть завдавати шкоди ЗР [213], а оскільки така діяльність, в основному, здійснюється суб'єктами господарювання та носить економічний характер, то більшість її видів підлягають ліцензуванню [191; 124].

При здійсненні небезпечних видів діяльності небезпеку для ЗР несуть засоби здійснення такої діяльності (джерела небезпеки), якими є носії енергії (хімічні, фізичні, теплові) та властивості речей, які людина повністю контролювати не здатна, тобто різні отруйні, хімічні речовини. При використанні деяких отруйних та хімічних речовин небезпека для ЗР виникає не від якості таких речовин, а від їх кількості (наприклад, агрохімікати та пестициди), тому держава і приймає нормативи використання таких речовин [214]. Також небезпеку землям становлять відходи, оскільки саме земля використовується як база для їх складування, порядок поводження з яким також закріплений на законодавчому рівні [172; 180; 182].

З урахуванням викладеного можна зробити висновок, що перелік об'єктів, які можуть потребувати адміністративно-правової охорони не обмежується об'єктами земельних відносин, закріплених у ч. 3 ст. 2 ЗК України, і є значно ширшим.

До об'єктів адміністративно-правової охорони слід віднести: землі; земельну ділянку; право на земельну ділянку (право власності, право користування), в тому числі і на земельну частку (пай); ґрунти; інформацію про землі та права на неї; якісний стан та безпеку земель; правовий режим земель; права власників та користувачів земель. При цьому безпека ЗР та їх правовий режим є складовою забезпечення раціонального використання ЗР за цільовим призначенням, з обов'язковим дотриманням норм поводження з об'єктами, які є джерелами небезпеки для них.

Варто зазначити, що в законодавстві застосовуються поняття «землі», «земля», «земельні ресурси», «земельна ділянка», проте, як було з'ясовано вище, відсутнє їх чітке визначення або визначення їх основних ознак і це створює певні труднощі в їх трактуванні та застосуванні. Наприклад, земельна ділянка і земля у ЦК України

застосовуються як синоніми, а в реєстраційному законодавстві розглядаються як об'єкти нерухомості і не є тотожними [137, с. 611-637; 138, с. 160].

Оскільки земля розглядається як вся поверхня суші в межах України, а земельна ділянка визначається як частина земної поверхні з чітко встановленими межами, то можна сказати, що ці поняття співвідносяться як ціле та його частина або, іншими словами, як загальне та індивідуально визначене. Земельна ділянка має свої індивідуальні ознаки – межі, розміри, простір, цільове призначення, відповідно до яких визначаються правомочності землевласника чи землекористувача. Крім того, кожній земельній ділянці при її державній реєстрації присвоюється індивідуальний кадастровий номер (певний набір цифр та знаків). Всі земельні ділянки за цільовим призначенням об'єднуються в певні категорії земель, які, в свою чергу, складають землі України. Отже, земельна ділянка відноситься до більш узагальненого об'єкта – землі.

Поняття «ресурс» в загальному значенні розуміється, як запаси, джерела чогось, які можна використати. Відповідно до ст.1 Закону № 962-IV ЗР визначаються як комплексний природний ресурс поверхні суші, що виступає як просторовий базис розселення населення та здійснення господарської діяльності і є основним засобом виробництва в сільському та лісовому господарстві [211]. ЗР, на думку В. Єрмоленка, є освоєні людиною поверхні земельних ділянок, які вже задовольняють чи здатні задовольнити в майбутньому певні потреби людей, а також допомагають у досягненні певного соціального ефекту [51, с. 43–44].

Порівнюючи поняття «земельна ділянка» та «земельні ресурси», слід враховувати те, що ЗР завжди розглядаються з прив'язкою до конкретної географічної точки. Тобто розглядаючи можливість використання великої кількості земельних ділянок в одному регіоні, мається на увазі якими ЗР володіє цей регіон і при цьому до уваги береться лише наявна чи потенційна здатність задовольняти потреби людей [51, с. 44].

Співвідносячи поняття «земельні ресурси» та «земля» стає зрозумілим, що ЗР виступають кількісно-якісною характеристикою земель України, адже вказують в якій кількості Україна володіє землями, який їх стан, та в якому обсязі вони можуть

задовольнити різноманітні потреби населення. Тобто поняття «земельні ресурси» конкретизує певні властивості земель.

Отже, поняття «земля», «земельна ділянка», «земельні ресурси» співвідносяться між собою як загальне (земля), особливе та одиничне (земельна ділянка) [51, с. 43–44]. Слід зазначити, що у відносинах, які виникають при реалізації суб'єктом права власності чи права користування, об'єктом будуть земельні ділянки, а об'єктом охоронних відносин будуть ЗР. Проте частіше в літературі для позначення цих категорій використовується поняття «земля», яке є загальним для них.

Враховуючи зазначене в рамках цього дослідження для позначення всіх об'єктів правової охорони (оскільки так чи інакше вони є складовою ресурсу, яким володіє наша держава, чи характеризують його) пропонуємо використовувати узагальнене поняття *«земельні ресурси»*, під яким слід розуміти *запас частини поверхні землі, яка має кількісні та якісні характеристики та може використовуватися людиною як простір для розселення чи у сфері господарювання для задоволення певних потреб.*

На підставі проведеного дослідження слід зробити такі висновки.

1. ЗК України або не містить визначень окремих об'єктів земельних відносин взагалі, або ж поняття, які в ньому закріплені не відповідають вимогам сьогодення.

2. Серед науковців також не існує єдності думок щодо визначення понять «земля», «земельна ділянка» тощо. Багатоманітність думок пов'язана насамперед з тим, що окремі науковці за основу беруть лише одну (рідко дві) функції, які виконує земля або якусь окрему її ознаку.

3. Важливою умовою при визначенні раціонального використання та охорони земельних ресурсів є дотримання їх цільового використання.

4. Перелік об'єктів, які потребують адміністративно-правової охорони не обмежується переліком об'єктів земельних відносин, що визначений у ч. 3 ст. 2 ЗК України. Для їх узагальненого позначення в межах цього дослідження використовуватиметься поняття «земельні ресурси».

1.2. Нормативно-правова основа охорони земельних ресурсів України адміністративно-правовими засобами

Поняття «охорона земельних ресурсів» досить часто використовується як синонім поняття «правова охорона земельних ресурсів». Утім, як зазначає А. М. Мірошніченко, вказувати на наявність правої охорони земельних ресурсів правомірно лише тоді, «коли заходи з охорони земель отримують правове закріплення» [129, с. 412].

М. О. Фролов, також розмежовує ці два поняття, зазначаючи, що охорону земель можна розглядати в широкому і вузькому розумінні. В широкому розумінні охорону земель він трактує, як весь комплекс правовідносин регулятивного характеру, в яких поєднуються організаційні, економічні та науково-технічні заходи, метою здійснення яких є забезпечення збереження земель, а також їх раціональне, дбайливе, ощадливе та ефективне використання. Зазначенні заходи реалізуються через, спрямований на поведінку учасників земельних відносин, державно-владний вплив, що дає змогу говорити про наявність цілої системи правових заходів, які виступають формою юридичної реалізації заходів організаційного, науково-технічного та економічного характеру, а також про існування відносно самостійної групи заходів охорони земель, яка і представляє конкретно-юридичне значення охорони земель – правову охорону [59, с. 511–512].

Л. П. Коваленко під правовою охороною земель розуміє «систему приписів, що містяться у правових нормах та спрямовані на збереження землі, поновлення і збільшення їх ґрунтової родючості шляхом закріплення і встановлення відповідних правил її використання та примусового застосування санкцій до осіб, які не виконують вимог цих норм» [70, с. 23].

На думку О. Ф. Скакун, в правовій охороні реалізується охоронна функція права, яка полягає у тому, що держава встановлює та гарантує застосування заходів юридичного захисту та юридичної відповідальності, визначає порядок їх застосування, з метою знищення негативних та розвитку і охорони позитивних для суспільства відносин [242, с. 226]. Правова охорона являє собою застосування

правових заходів охорони, тобто таких заходів, що закріплені в законодавстві, а також умови та порядок їх застосування.

Тому, враховуючи думки науковців та законодавчі положення, пропонуємо розглядати *правову охорону земельних ресурсів як систему закріплених в нормативно-правових актах правил, які спрямовані на збереження та поновлення якісних властивостей земельних ресурсів, забезпечення їх раціонального використання та збільшення родючості ґрунтів, тобто встановлюють порядок використання земель, а також визначають порядок реалізації особами своїх прав, інтересів та повноважень у сфері земельних відносин, і дотримання яких може забезпечуватися примусовими засобами з боку держави.*

Під час реалізації своїх прав (інтересів) та використання земель між особами виникають земельні відносини, які у ст. 2 ЗК України розкриваються як суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження землею [58]. Однак, як слушно зауважує В. І. Андрейцев, таке визначення земельних відносин є неповним, неточним і не коректним [13, с. 14], оскільки фактично не враховує інші різновиди земельних відносин, які мають також істотне значення, наприклад, відносини з охорони та відтворення земель, здійснення управління у СфЗВ, застосування юридичної відповідальності за правопорушення у СфЗВ тощо.

У загально-теоретичному значенні суспільні земельні відносини фактично виступають формою реалізації суб'єктами своїх земельних інтересів. Земельний інтерес є особливим ставленням соціального суб'єкта до своїх земельних потреб та інших умов життя в широкому розумінні цього слова. Земельні інтереси тісно пов'язані із земельними потребами, які фактично складають зміст земельних інтересів. Сукупність земельних потреб і земельних інтересів складає зміст суспільних земельних відносин. Земельні відносини, зі свого боку, виступають як форма реалізації земельних інтересів. Основними правовими формами реалізації земельних інтересів є право власності на землю, право користування землею, договірні правовідносини у сфері використання землі, форми захисту порушеного права, юридична відповідальність, форми контролю, засоби охорони тощо.

Зміст окремих глав ЗК України демонструє, що поряд із відносинами власності на землю він регулює відносини у сфері управління земельним фондом та відносини у сфері раціонального використання та охорони земельних ресурсів (далі – СфРВтаОх ЗР). Тому слід підтримати думку О. С. Мірошніченко, яка до системи земельних відносин відносить: а) відносини власності на землю та відносини землекористування; б) управлінські земельні відносини, тобто відносини у сфері управління земельним фондом; в) охоронні земельні відносини, тобто відносини у СфРВтаОх ЗР [131, с. 17]. Таку ж класифікацію земельних відносин пропонують О. О. Погрібний, І. І. Каракаш [2, с. 86], О. Г. Бондар [23, с. 52], А. П. Шеремет [280, с. 67], Н. І. Титова [258, с. 74].

Відносини власності та землекористування виникають у процесі володіння, користування та розпорядження ЗР.

Управлінські відносини виникають при реалізації політичних, соціально-економічних, адміністративних та правових заходів, що направлені на організацію використання та охорону ЗР [271, с. 4]. Оскільки всі землі, що знаходяться в межах території нашої держави, складають єдиний земельний фонд України [58] прийнято розрізняти:

а) державне управління земельним фондом, яке являє собою діяльність державних органів щодо організації та реалізації раціонального використання і охорони ЗР як об'єкта господарювання;

б) внутрішньогосподарське управління ЗР, яке є формою організації раціонального використання і охорони земель самими землекористувачами чи власниками землі, у порядку та за умов, визначених законодавством [250, с. 71].

До охоронних відносин належать відносини, які виникають у результаті неправомірної поведінки та порушення правопорядку у СфЗВ (відносини юридичної відповідальності). Особливістю таких відносин є те, що вони регулюються як нормами земельного законодавства, так і інших галузей права (адміністративного, кримінального, цивільного).

Перераховані різновиди земельних відносин тісно взаємопов'язані та переплітаються настільки, що іноді важко їх відокремити. Відносини власності на

землю передбачають реалізацію особою правомочностей щодо володіння, користування та розпорядження землею (земельною ділянкою), але в межах, в порядку і відповідно до умов, визначених чинним законодавством, а це породжує виникнення управлінських відносин. Адже саме під час управління земельним фондом уповноваженні на те державні органи вирішують питання щодо передачі земель у власність чи користування, призупинення права власності на землю, оплатне та безоплатне вилучення земель тощо. Також під час реалізації особою своїх повноважень стосовно землі, вона зобов'язана дотримуватися принципів раціонального використання ЗР та здійснювати заходи щодо їх охорони. У разі недотримання нею цих принципів вона може бути притягнена до відповідальності. Права та інтереси особи також можуть бути порушені чи незаконно обмежені, що знову ж породжує настання охоронних відносин, а саме відносин юридичної відповідальності. Про взаємозв'язок управлінських земельних відносин з охоронними відносинами свідчить те, що при здійсненні управління земельним фондом відповідними державними органами здійснюються дії, що мають за мету забезпечення найбільш ефективного та раціонального використання ЗР та їх охорону. Також у процесі здійснення управління ЗР законні вимоги уповноважених на те органів можуть ігноруватися іншими суб'єктами земельних відносин, що породжує необхідність застосування до них заходів юридичної відповідальності.

Отже, визначення земельних відносин, закріплене у ст. 2 ЗК України дійсно не розкриває їх повного змісту. Тому, враховуючи викладене вище ***земельні відносини слід розглядати, як врегульовані нормами законодавства суспільні вольові відносини, що виникають при взаємодії суспільства з навколишнім природним середовищем з приводу реалізації особами свого права на землю, а також використання, охорони земель та управління ними як особливим ресурсом природи.***

При цьому, як зазначає В. І. Курило, у земельних відносинах поєднуються публічно-правова та приватно-правова складові. Остання складова характеризується подвійним галузево-правовим змістом [111, с. 24]. Це означає, що земельні відносини регулюються не лише нормами земельного законодавства (хоча і закладає

їх основу), а і нормами інших галузей (адміністративного, кримінального, цивільного). Аналогічну думку висловлює О. П. Світличний, вказуючи, що відносини, які виникають з приводу управлінської діяльності у СфРВтаОх ЗР неможливо розглядати за межами предмета адміністративного права [239, с. 30].

Приймаючи нормативно-правові акти (далі – НПА), спрямовані на охорону ЗР, держава забезпечує дотримання правопорядку в суспільстві, шляхом встановлення правил використання ЗР, в процесі реалізації особою своїх прав та інтересів у сфері земельних відносин, та визначення міри відповідальності у разі їх порушення.

Слід зазначити, що процес прийняття законодавчих актів у цій сфері тривалий час був стихійним і нелогічним. Акти, що приймалися державними органами не враховували екологічну ситуацію, що склалася в Україні, природних особливостей ЗР, особливостей розвитку земельних відносин та потреб їх суб'єктів; досить часто суперечили один одному, а їхні норми мали відсильний характер, що значно ускладнювало їх застосування.

Хоча термін «законодавство» є одним із фундаментальних, категорій теорії права, проте єдиного його тлумачення не існує. Сьогодні можна виділити три підходи до розуміння терміну «законодавство»: вузьке, традиційне та широке.

У широкому розумінні законодавство розглядається як сукупність всіх НПА, прийнятих у межах повноважень державними органами, ОМС та їх повноважними посадовими особами і, таким чином, становить єдину ієрархічну систему правових актів різної юридичної сили [296, с. 326; 24, с. 186]. При цьому в цій системі передбачаються три самостійні структурні рівні: вертикальний – в основу поділу всіх НПА лягає їх юридична сила та окремі формальні ознаки; горизонтальний – поділ здійснюється залежно від предмету правового регулювання та сфери суспільних відносин; державно-організаційний – в основу лягають особливості форми державного устрою, адміністративно-територіального поділу держави та державного управління [253].

В традиційному розумінні законодавство розглядається як система законів та НПА, які приймаються вищими органами державної влади та управління (парламентом, президентом, урядом, центральними органами виконавчої влади (далі

– ЦОВВ). Вузьке розуміння законодавства полягає в тому, що прихильники такого підходу розглядають законодавство виключно як результат діяльності органу законодавчої влади, а отже до законодавства, на їхнє переконання, входять лише закони [116, с. 69].

Автор цього дослідження розділяє думку прихильників другого (традиційного) підходу і також вважає, що до законодавства відносять закони та інші НПА, прийняті вищими органами державної влади та управління. До того ж сам законодавчий орган, термін «законодавство» трактує і використовує у традиційному розуміння.

Міністерство юстиції України вказує, що законом є НПА, який шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм) здійснює регулювання найбільш значущими, найважливішими суспільними відносинами [126]. Науковці зазначають, що закон – це НПА вищої юридичної сили, прийнятий з дотриманням особливої процедури парламентом або безпосередньо народом, який регулює найважливіші суспільні відносини [256, с. 197].

НПА, в теорії права, визначається як офіційний акт-документ уповноважених суб'єктів правотворчості, прийнятий відповідно до встановленої форми і порядку та який встановлює (доповнює, змінює, скасовує) правові норми з метою врегулювання суспільних відносин [243; 256, с. 195]. При цьому залежно від того, яку ознаку взято за основу, всі НПА, що в сукупності складають систему законодавства у СфРВтаОх ЗР, можна об'єднати в окремі блоки (додаток В).

Основним законодавчим актом, у СфЗВ і охорони земель є Конституція України, яка є основним джерелом законодавства нашої держави, на базі якого і у відповідності до якого розробляються всі інші закони. Зокрема, Конституція України: 1) проголошує землю «основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави»; 2) гарантує право на землю, яке може набуватися та реалізуватися громадянами, юридичними особами та державою; 3) проголошує землю об'єктом права власності Українського народу; 4) зазначає, що кожен громадянин має право вільно користуватися природними об'єктами права власності народу, а отже земельними ресурсами також; 5) передбачає рівність всіх

суб'єктів права власності та їх можливість володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю; 6) зазначає, що використання власності не може завдавати шкоди ні правам, ні свободам, ні гідності громадянам, чи інтересам держави і суспільства, чи погіршувати екологічну ситуацію або природні властивості землі; 7) покладає обов'язок на державу забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання; 8) проголошує людину, її життя і здоров'я честь і гідність, недоторканість та безпеку найвищою соціальною цінністю, а їх забезпечення визначає як обов'язок держави; 9) покладає обов'язок на громадян не заподіювати шкоду природі, а отже і ЗР, а в разі її заподіяння відшкодувати завдані ними збитки [102].

Значне місце у здійсненні правового регулювання земельних відносин належать законам, які поділяються на кодифіковані та звичайні (некодифіковані). До кодифікованих відносяться: ЗК України, Цивільний кодекс України (далі – ЦК України), Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра, Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кримінальний кодекс України (далі – КК України).

Серед правових актів, що регулюють земельні відносини і визначають правові основи охорони земель, важливе місце займає ЗК України. Цей НПА містить визначення земельних відносин, закріплює повноваження державних органів у СфРВтаОх ЗР, формулює завдання та зміст охорони земель, поділяє землі на категорії та визначає особливості користування кожною з них, встановлює відповідальність за вчинення правопорушень у СфЗВ тощо [58].

Особливе місце відіграє ЦК України, оскільки він є базовим актом, що регулює право власності в Україні [273]. Проте між ЗК України і ЦК України є суттєві відмінності у трактуванні одних і тих же понять, що стосуються земельних відносин, що призводять до ускладнення їх застосування на практиці. Перше, що впадає в око – це різниця в датах прийняття цих двох законодавчих актів. ЦК України стосовно ЗК України є кодексом загального характеру, який закріплює основні засади та регулює майнові і немайнові відносини. Водночас ЗК України є спеціальним кодексом, який на основі загальних положень ЦК України врегулює

широку СфЗВ відповідно до їх специфіки. Тому незрозумілим стає чому ЦК України, який є загальним та регулює ширше коло суспільних відносин, порівняно з ЗК України, прийнятий пізніше, а саме 16 січня 2003 р. та набрав чинності 1 січня 2004 р., а ЗК України, який за логікою повинен на його основі лише уточнювати права власності на землю та інші правомочності, спеціалізуючи їх, був прийнятий раніше, а саме 25 жовтня 2001 р. та набрав чинності з 1 січня 2002 року.

Така недосконала хронологія впливає на визначення правового становища та взаємозв'язку суб'єктів земельних відносин як за ЦК України, так і ЗК України. Так, відповідно до ЦК України суб'єкти цивільних відносин визнаються рівними і незалежними одним від одного [273], але суб'єкти земельних відносин не завжди є юридично рівними. Це яскраво проявлялося при приватизації земельних ділянок, коли на першому етапі реорганізації колективних сільських господарств та паювання земель здійснювалося переважно на адміністративно-правових засадах. Про адміністративно-правовий характер земельних відносин і відсутність юридичної рівності їх суб'єктів свідчать і такі підстави: набуття права на землю за давністю користування; одержання права користування чи права власності на земельну ділянку за рішенням ОМС та органів виконавчої влади тощо. Проте варто зазначити, що такі адміністративно-правові за змістом норми ЗК України, здебільшого продиктовані охоронними функціями держави, а не владними, що впливає з проголошення землі національним багатством. Таким чином, земельні правовідносини ґрунтуються як на засадах рівності сторін, так і на засадах адміністративної підпорядкованості [107, с. 21].

Варто звернути увагу і на те, що хоча ЗК України закріплює право приватної власності на землю, а отже порядок набуття і реалізації права на землю, що надає можливість передачі земельних ділянок у користування іншим особам чи відчужувати їх, однак відносини, які виникають при купівлі-продажу земель майже ним не врегульовані. ЗК України не дає розгорнутої характеристики договору купівлі-продажу земельної ділянки. Тому слід використовувати загальні положення ЦК України. Але найкращим буде розробити та прийняти спеціальний закон, що

враховуватиме всі специфічні земельно-правові особливості вказаного договору [273, с. 76; 259, с. 73].

Також ЗК України має багато відсильних норм, окремі відносини у СфРВтаОХ ЗР врегульовані неповно, наявні колізії норм ЦК та ЗК України, а це негативно відображається на діяльності у цій сфері фізичних і юридичних осіб, державних органів та їх посадових осіб, а також практичній діяльності судів при вирішенні земельних спорів.

Лісовий та Водний кодекси України визначають порядок користування та охорони земель відповідної категорії. КУпАП та КК України визначають протиправні діяння, за які особа може бути притягнена до юридичної відповідальності. Зокрема, КК України визначає порушення прав та інтересів суб'єктів земельних відносин (як з боку інших осіб, так і з боку посадових осіб державних органів), що завдають значну шкоду суспільним відносинам, тобто несуть в собі суспільну небезпеку й іменуються злочинами, та передбачає міру покарання за такі злочини. Охороні ЗР та відносинам, які виникають в процесі їх використання, присвячено декілька статей КК України, відповідно до змісту яких всі злочини, об'єктом яких так чи інакше виступають ЗР, можна розділити на 2 групи: а) злочини, що посягають на встановлений порядок використання землі; б) злочини у сфері службової діяльності.

Існування таких статей у КК України звичайно є позитивним внеском в захист ЗР та земельних відносин, проте в розумінні деяких статей можуть виникнути труднощі. Статті КК України мають банкетні диспозиції, тому щоб визначити ознаки об'єктивної сторони даних злочинів потрібно звернутися до іншого НПА, а в деяких випадках і не одного, що створює певні труднощі, адже породжує нагромадження законодавчої бази, яка регулює дане питання.

Норми КУпАП, які стосуються ЗР та земельних відносин, також можна поділити на дві групи: а) норми, що визначають адміністративну відповідальність за правопорушення у СфРВтаОх ЗР; б) норми, що визначають повноваження державних органів у цій сфері та особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення у СфЗВ.

Якщо порівняти статті КУпАП та КК України, які передбачають відповідальність за протиправні діяння у СфРВтаОх ЗР, то стає очевидним, що їх назви та зміст майже тотожні. Вони відрізняються лише ступенем суспільної небезпеки та розміром санкцій, що застосовуються до правопорушника (додаток Г).

Серед звичайних (некодифікованих) законів, які здійснюють регулювання відносин у СфРВтаОх ЗР основне місце посідають такі закони, як «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон № 1264-ХІІ) [212], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (далі – Закон № 963-ІV) [176], «Про охорону земель» (далі – Закон № 962-ІV) [211], «Про оцінку земель», «Про плату за землю», «Про оренду земель» та інші, які регулюють окремі питання, що стосуються використання земельних ресурсів.

Закон № 1264-ХІІ виступає актом загальної дії, адже визначає загальні засади охорони всіх природних ресурсів та природних об'єктів. Цінність цього закону полягає в тому, що він визначає об'єкти правової охорони (серед яких є і земля), принципи охорони всього НПС, компетенцію державних органів, ОМС та громадських організацій у сфері охорони НПС, а головне визначає права, гарантії цих прав та обов'язки громадян у сфері охорони НПС [212].

Правові, соціальні та економічні основи охорони саме ЗР були деталізовані у Законі № 962-ІV та Законі № 963-ІV. Закон № 962-ІV оголошує всі землі в межах України об'єктом особливої охорони та визначає основні принципи державної політики у сфері охорони земель, а також повноваження державних органів та ОМС у галузі охорони земель, систему заходів у галузі охорони земель, державні стандарти та нормативи у цій галузі, відповідальність за порушення законодавства про охорону земель [205]. Закон № 963-ІV визначає: а) основні завдання та принципи здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; б) повноваження спеціально уповноважених органів виконавчої влади (з питань ЗР та з питань екології та природних ресурсів); в) правовий статус державних інспекторів у сфері використання та охорони ЗР [176].

Конституція України зазначає, що ВР України крім законів приймає і постанови, які регулюють основні питання життєдіяльності нашої держави. Серед

постанов ВР України, що стосуються земельних відносин, одне з основних місць посідає Постанова «Про земельну реформу», яка була ще прийнята ВР УРСР 18 грудня 1990 року та має важливе значення, адже оголошує початок проведення земельної реформи, відповідно до неї всі землі УРСР починаючи з 15 березня 1991 року оголошувалися об'єктом земельної реформи [186]. З метою прискорення земельної реформи та у зв'язку з запровадженням колективної і приватної форми власності на землю ВР України 13 березня 1993 року прийняла постанову «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» [216].

Особливе місце серед НПА, що регулюють земельні відносини посідають також і акти Президента України. Всі укази Президента, які стосуються земельних ресурсів умовно можна розділити на дві групи: ті, які приймалися ним в рамках і на підтримку проведення земельної реформи та ті, які визначають правовий статус ЦОВВ, що мають повноваження у СфРВтаОх ЗР. До першої групи можна віднести такі укази Президента України, як: «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» [196]; «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» [215]; «Про оренду землі» [205] та «Про фіксований сільськогосподарський податок» [224] (на їх основі згодом були прийняті відповідні закони); «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» [197]; «Про основні напрямки земельної реформи на 2001-2005 роки» [206] тощо. До другої групи відносяться укази Президента, якими затверджувалися положення про окремі державні органи або загалом стосувалися системи органів державної влади, та вплинули на розвиток земельних відносин. Наприклад, укази, що затверджували Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах, Положення про Державний комітет природних ресурсів України, Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, а також Укази Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» [219], «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [185], «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю

за їх використання і охороною» [170], «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [200] тощо.

Серед НПА, що видаються органами виконавчої влади основне місце посідають постанови КМУ. Важливими є постанови, якими затверджуються положення про ЦОВВ, які формують та реалізують державну політику у сфері використання та охорони як природних ресурсів загалом, так і ЗР зокрема, а також про інші органи, які мають певні повноваження у сфері охорони ЗР. Це такі органи як Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди України), Міністерство аграрної політики та продовольства України (далі – Мінагрополітики України); Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр України) тощо. Проте існування даних постанов створює цікаву ситуацію, коли одночасно існує два НПА, що регулюють діяльність одного і того ж органу, оскільки на момент прийняття відповідних постанов КМУ вже існували положення про вказані органи виконавчої влади, але затверджені указами Президента і які не були скасовані і до сьогодні. Тому постає питання: яким саме НПА слід користуватися при визначенні правового статусу того чи іншого органу з наведеного вище переліку?

Значення мають також постанови КМУ, якими він вносить корективи в систему органів виконавчої влади. Наприклад, Постанови КМУ від «Про ліквідацію урядових органів» [190] та «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [199], якими було ліквідовано ряд органів виконавчої влади.

Наступною групою НПА, що регулюють земельні відносини в Україні та видаються органами виконавчої влади є акти Мінприроди України, Мінагрополітики України. До таких НПА можна віднести Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [151] та Інструкцію з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення [64], які затвердженні відповідними наказами Мінприроди України.

Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля визначає правове становище громадських інспекторів та їх повноваження у сфері охорони довкілля, в тому числі і ЗР, а також їх взаємодію з державними органами, які здійснюють

контроль за охороною, раціональним використанням, відтворенням природних ресурсів, органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Норми цього підзаконного акта застосовуються і при взаємодії громадських інспекторів та органів внутрішніх справ (далі – ОВС) під час охорони ЗР, а отже і прав та законних інтересів суб'єктів земельних відносин [151]. Інструкція з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення визначає порядок оформлення матеріалів посадовими особами Держекоінспекції України та її територіальних органів при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, а також встановлює порядок їх обліку [64].

Наказами Мінагрополітики були затверджені, зокрема, Порядок підготовки та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань з питань дотримання вимог земельного законодавства [163], Порядок оформлення, вручення (надсилання) приписів у разі виявлення порушень земельного законодавства [162], Порядок планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства [164], Інструкція з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення [63], положення про територіальні органи Держгеокадастру тощо.

Акти колишнього Державного агентства земельних ресурсів України (далі – Держземагентства) та сьогоdnішнього Держгеокадастру також відіграють важливу роль в регулюванні земельних відносин, адже деталізують положення норм державних органів вищого рівня та забезпечують втілення в життя приписів ВР України, Президента України, КМУ та Мінприроди, що сприяє більш повному контролю за дотриманням земельного законодавства всіма суб'єктами земельних відносин при реалізації своїх прав та інтересів. Наприклад, наказ «Про організаційні заходи із здійснення функцій державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використанні та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів територіальними органами

Держгеокадастру» [201] або наказ «Про затвердження плану підготовки проектів нормативно-правових актів Держгеокадастру у 2016 році», який був прийнятий з метою забезпечення належного виконання Програми діяльності КМУ, схваленої Постановою ВР України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII [183].

ОМС також здійснюють нормативно-правове регулювання у СфЗВ. Так ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон № 280/97-ВР) у ст. 33 визначає повноваження сільських, селищних, міських рад саме у сфері регулювання земельних відносин та охорони НПС, невід’ємною частиною якого є і ЗР [194].

Отже, розглянуто основні НПА, які регулюють земельні відносини, визначають правове становище суб’єктів цих відносин, повноваження державних органів та ОМС, які є важливими у процесі реалізації цими органами своїх завдань у сфері охорони земель.

Проте до системи НПА, що стосуються охорони земель можна окремим блоком віднести і акти, які безпосередньо регулюють правове становище та діяльність правоохоронних органів, тобто органів на які державою покладені правоохоронні функції у СфЗВ. До таких НПА слід віднести акти органа законодавчої влади (ЗУ: «Про Національну поліцію» [195], «Про прокуратуру» [218], «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» [175], «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» [181] тощо), акти глави держави, акти вищого органу виконавчої влади (Постанова КМУ «Про Міністерство внутрішніх справ» [193]) та акти ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності (накази МВС України) тощо. Всі вони є дотичними до СфРВтаОх ЗР, а їх норми застосовуються лише тоді, коли дані органи безпосередньо здійснюють охорону земель.

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Під законодавством слід розуміти закони та інші НПА, що прийняті вищими органами державної влади та управління.

2. Питання охорони земельних ресурсів регулюються різноманітними НПА, які складають розгалужену систему законодавчих актів, що відносяться до різних

галузей (конституційного, цивільного, земельного, адміністративного, кримінального) права. Така розгалуженість зумовлена специфікою об'єкта адміністративно-правової охорони. Всі зазначені законодавчі акти в сукупності становлять підґрунтя адміністративно-правової охорони земельних ресурсів та є обов'язковими в процесі її реалізації уповноваженими на те суб'єктами.

1.3. Поняття та зміст адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України

Загальне поняття охорони земель закріплене в ЗК України. Відповідно до ст. 162 ЗК України охорона земель являє собою систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, які спрямовані: по-перше, на забезпечення раціонального використання земель; по-друге, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського (с/г) і лісогосподарського призначення; по-третє, захист їх від шкідливого антропогенного впливу; по-четверте, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель с/г призначення; по-п'яте, забезпечення особливого режиму використання земель оздоровчого, рекреаційного, природоохоронного та історико-культурного призначення [58]. Майже аналогічні визначення охорони земель містяться і в Законі № 962-IV [211] та Законі № 963-IV [176].

Правове регулювання земельних відносин та правова охорона земель свого часу були об'єктом дослідження В. І. Андрейцева, О. А. Вівчаренка, Н. С. Гавриша, І. І. Каракаша, Т. Г. Ковальчук, П. Ф. Кулініна, В. В. Носика, Т. О. Коваленко, М. В. Шульги та інших, а діяльність окремих державних органів у СфЗВ та охорони земель – Г. І. Балюка, А. М. Мірошніченка, О. С. Мірошніченко та інших учених.

Правова охорона ЗР спрямована на застосування всебічного, повного та комплексного правового впливу на поведінку суб'єктів, які є учасниками земельних відносин. Особливим видом правової охорони ЗР є адміністративно-правова, в

рамках якої поведінка учасників земельних відносин регулюється нормами адміністративного права.

Адміністративно-правову охорону та різні її прояви досліджували В. Б. Авер'янов, О. О. Бандурка, Ю. П. Битяк, М. Т. Гаврильцев, В. В. Галуцько, М. В. Ковалів, Л. П. Коваленко, А. Т. Комзюк, В. І. Курило, О. С. Мірошніченко, С. О. Мосьондз, О. П. Світличний, О. М. Хіміч тощо. Проте комплексного дослідження адміністративно-правової охорони ЗР не проводилося.

Слід зазначити, що єдиного, чіткого визначення адміністративно-правової охорони в науковій літературі не існує. Науковці її розглядають як:

1) певний специфічний вплив права, що реалізується суб'єктами адміністративного права задля підтримання наявного стану прав, збереження їх від можливих протиправних посягань, та має попереджувальний характер [103, с. 159-160];

2) певний універсальний засіб організації суспільних відносин, який є для них як головним регулюючим фактором, так і гарантією динамічного розвитку всіх сфер суспільного життя; адміністративно-правова охорона обов'язково повинна розглядатися крізь призму профілактичної функції права [132, с. 106];

3) систему діяльності органів публічної адміністрації, яка врегульована адміністративно-правовими нормами та спрямована як на попередження правопорушень, так і на відновлення порушених прав, свобод і охоронюваних законом інтересів осіб (фізичних та юридичних); у своїй діяльності ці органи можуть застосовувати всі засоби адміністративного права, в тому числі і примус, та притягувати винних осіб до адміністративної відповідальності [5, с. 242–247];

4) структурна частина державного управління, різновид виконавчо-розпорядчої діяльності [45].

Враховуючи думки, висловлені науковцями, пропонуємо розглядати *адміністративно-правову охорону земельних ресурсів, як врегульовану нормами адміністративного та земельного права діяльність уповноважених органів (осіб), що полягає у здійсненні спеціальних заходів, метою яких є забезпечення охорони та раціонального використання земель, збереження та відновлення їх*

якісних властивостей, покращення родючості ґрунтів у процесі реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав, інтересів та повноважень у сфері земельних відносин, створення всіх необхідних та сприятливих умов для цього.

Відповідно до ст. 164 ЗК України складовою охорони земель є їх раціональне використання [58]. На жаль, ЗК України не містить визначення раціонального використання земель. У дисертації, з урахуванням аналізу норм чинного законодавства та думок, що існують в науковій літературі, *раціональне використання земель* розглядається як *сукупність заходів, що здійснюються суб'єктами земельних відносин на підставі науково-технічних правил з врахуванням об'єктивних закономірностей розвитку природи і суспільства, що покликані забезпечити ефективне використання земель із збереженням або покращенням їх природних властивостей, а також властивостей інших природних ресурсів.*

Як зазначає І. І. Тулик, «будь-яке явище складається з певної кількості елементів, що в цілому становлять повне та цілісне уявлення про останнє» [281, с. 79]. Адміністративно-правова охорона ЗР не є винятком та має свій зміст, мету, завдання, методи і форми правового регулювання, підстави, напрями, функції, стадії, заходи, а також суб'єкти та об'єкти. Їх варто розглянути для кращого розуміння сутності адміністративно-правової охорони ЗР.

Як зазначає М. О. Фролов, охорона земель передбачає здійснення державними органами та уповноваженими особами ряду заходів, спрямованих на забезпечення збереження якісного та кількісного стану земель різних категорій цільового призначення [59]. Тому зміст адміністративно-правової охорони ЗР складають дії уповноважених суб'єктів, які спрямовані на реалізацію спеціальних заходів, задля досягнення мети такої діяльності. Дії, які становлять зміст адміністративно-правової охорони ЗР, тісно пов'язані та залежать від її завдань та мети.

Метою адміністративно-правової охорони ЗР є раціональне використання та охорона земель, збереження та відновлення їх якісних властивостей, покращення

родючості ґрунтів у процесі реалізації особами своїх прав, інтересів та повноважень у СфЗВ та створення всіх необхідних і сприятливих умов для цього.

До завдань адміністративно-правової охорони ЗР можна віднести: забезпечення збереження та відтворення ЗР; забезпечення дотримання державними органами та ОМС, а також фізичними та юридичними особами норм чинного законодавства, що регулює використання земель та земельні відносини; забезпечення додержання власниками земель та землекористувачами нормативів та стандартів у СфРВтаОх ЗР; запобігання порушенням законодавства України у СфРВтаОх ЗР, своєчасне виявлення таких порушень та вжиття заходів щодо їх усунення; запобігання завданню шкоди здоров'ю людини в результаті завдання шкоди ЗР; відшкодування шкоди заподіяної ЗР та здоров'ю людини неправомірними діями за рахунок правопорушника. Всі ці завдання здійснюються, шляхом правового впливу на поведінку суб'єктів земельних відносин, з метою збереження та відтворення екологічної цінності природних та набутих якостей земель, тобто з метою запобігання забруднення земель, виснаження їх та зниження родючості ґрунтів, погіршення стану тваринного та рослинного світу, водних та інших природних ресурсів, які нерозривно поєднанні із землею та залежать від її стану.

Підставами застосування заходів адміністративно-правової охорони ЗР, враховуючи теорію О. А. Вівчаренка, є: 1) неможливість захисту чи відновлення ЗР без застосування адміністративно-правових заходів; 2) необхідність правової гарантії охорони конституційних прав та свобод; 3) необхідність забезпечення глобальної екологічної безпеки [28, с. 185–188].

Стаття 50 Конституції України гарантує громадянам право на безпечне для життя та здоров'я довкілля і на відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення цього права [102]. Земля виступає невід'ємною складовою довкілля, яка тісно пов'язана з іншими його елементами і тому якість ЗР впливає на якісний стан довкілля і навпаки. Крім того, оскільки деякі природні ресурси та об'єкти природи за своїми фізичними властивостями не можуть перебувати постійно лише в межах однієї країни, а мають транскордонний характер (атмосферне повітря, водні ресурси, мігруючі тварини та птахи), то питання охорони довкілля набуває міжнародного

значення. Тобто охорона земель хоч і здійснюється кожною державою в межах своєї території, але має загальносуспільне значення та є темою міжнародного обговорення і закріплюється (як складова всього довкілля) в міжнародних актах [251]. Україна є учасницею міжнародних відносин. Тому має міжнародно-правові зобов'язання в природоохоронній сфері, а отже і в сфері охорони земель [290, с. 93]. Потреба в застосуванні адміністративно-правових заходів охорони земель виникає тому, що при заподіянні шкоди ЗР вплив на винну особу неправовими заходами (наприклад, нормами моралі чи церковними канонами) є неможливим чи недостатнім.

Застосовуючи заходи адміністративно-правової охорони, держава демонструє своє негативне ставлення до протиправних дій учасників земельних відносин, спонукає їх утримуватися від таких дій та закликає суспільство боротися з неправомірною поведінкою у СфРВтаОх ЗР.

Для визначення необхідності застосування адміністративно-правової охорони ЗР потрібно разом із підставами розглянути і умови її застосування. Під умовами застосування заходів адміністративно-правової охорони пропонується розуміти певні обставини, які впливають на будь-які явища об'єктивного світу та від яких ці явища залежать.

Умови застосування правових засобів охорони землі (у тому числі і адміністративно-правові), на думку О. А. Вівчаренка [28, с. 187], умовно можна поділити на такі групи:

1) соціально-психологічні умови, які поєднують два елементи – історичні традиції та достатній рівень суспільної свідомості.

Земля та ЗР завжди виступали об'єктом інтересу і були основною причиною ворожнечі як між народами, державами, сім'ями, так і між окремими громадянами, адже земля була і є основою багатства та існування багатьох сфер виробництва. Оскільки з розвитком людства земля перетворювалася на показник заможності, основу капіталу, то спочатку виникла потреба охороняти право власності на землю, а з розвитком відносин землекористування, коли землі передавалися в тимчасове користування іншим особам, виникла потреба в охороні їх якісного стану та регулюванні способів господарювання на ній. Як результат була закріплена

відповідальність у разі порушення правил землекористування, а також прав землекористувачів. Проте згодом суспільна думка змінилася і земля перестала розглядатися лише як економічна категорія, тобто лише як об'єкт власності чи об'єкт господарювання, а розглядалася як невід'ємний та надзвичайно важливий об'єкт природи. Почало формуватися негативне ставлення суспільства до дій, що завдають шкоду ЗР та НПС взагалі. Екологічні проблеми висвітлювалися в засобах масової інформації, питання охорони земель зацікавило науковців, які жваво обговорювали його на різноманітних семінарах, зустрічах, конференціях. Згодом питання охорони НПС набуло міжнародних масштабів. Були розроблені та прийняті міжнародні акти, що визначали основу охорони природних ресурсів. Ідеї проголошені в міжнародних актах знаходять відображення в актах національного законодавства, у вигляді закріплення правових заходів охорони земель. Таким чином міжнародна спільнота та держава демонструють негативне ставлення до порушень якісного стану земель, закликають бережно ставитися до ЗР та дотримуватися правових приписів у СфРВтаОх ЗР, а при невиконанні їх понести відповідальність.

2) юридичні умови, які поєднують можливість впливу на відносини у СфРВтаОх ЗР, саме правовими засобами, можливість їх реалізації та відповідність засобів, що застосовуються для охорони, реальній чи потенційній загрозі ЗР.

Охорона земель застосовується з метою забезпечення належного стану ЗР та недопущення погіршення їх якісного стану; при неможливості досягнути цієї мети за допомогою інших регуляторів поведінки (норми моралі, релігійні чи корпоративні норми) виникає необхідність застосування правових норм, а отже і правових засобів охорони земель, оскільки саме їм притаманний найвищий рівень забезпеченості в нашому суспільстві – застосування заходів переконання, заохочення та державного примусу. Для того щоб правова охорона земель була ефективною, повинна існувати реальна можливість впливу правових норм на поведінку суб'єкта та втілення їх в його поведінці. При цьому, приймаючи правову норму щодо охорони землі, слід передбачити реальну можливість достовірного в достатній мірі, встановлення та доведення факту порушення вимог чинного законодавства у СфРВтаОх ЗР допустимими та законними засобами, без завдання шкоди іншим суспільним

відносинам чи правам і свободам громадян [82, с. 35]. Однак інколи достатньо складно оцінити наслідки певних дій, вчинених суб'єктом для ЗР, оскільки результати впливу людини на ЗР не завжди в наявності відразу після такого впливу. Тому НПА, які приймаються з метою охорони земель, мають враховувати всі можливі форми негативного впливу на ЗР та загрози, які несе такий вплив. Тобто діяти на випередження та застосовувати такі засоби правової охорони, які максимально підходять для ліквідації чи відвернення такого негативного впливу.

3) соціально-економічні умови, які поєднують можливість настання суттєвої матеріальної чи моральної шкоди та наявність матеріальної змоги для реалізації та застосування необхідних заходів охорони.

Правова охорона застосовується лише до тих об'єктів, вплив на які завдає чи може завдати моральну чи матеріальну шкоду державі, суспільству чи особі. Тут варто зазначити, що визначити реальний розмір завданої ЗР матеріальної чи то моральної шкоди не завжди є можливим. Це пов'язано із природними, фізичними тощо властивостями земель, оскільки земля не має, як такої, споживчої вартості. Ціна землі розраховується виходячи із її якісного стану, місця розташування, приналежності до певної категорії тощо. Існуючі методики обрахунку розміру шкоди, завданої особою у разі негативного впливу на ЗР [125], є недосконалими, адже неможливо чітко визначити до яких наслідків в майбутньому призведе такий вплив на ЗР. Земля є невід'ємним природним ресурсом, який взаємодіє та впливає на якість всього НПС та життя людини. Тому вплив на неї може призвести до негативних наслідків як для окремої людини чи групи людей, так і для держави та суспільства. Реалізація правових заходів охорони земель здійснюється за фінансової підтримки Державного бюджету, місцевих бюджетів всіх рівнів, за рахунок плати за землю та коштів власників землі і землекористувачів, коштів отриманих в порядку відшкодування втрат с/г та лісогосподарського виробництва, а також інших джерел не заборонених законом. Правова охорона земель спрямована не лише на їх відновлення та захист, а і на попередження та недопущення заподіяння їм шкоди.

Для виконання завдань адміністративно-правової охорони ЗР необхідно здійснити вплив з боку держави на учасників відносин, що виникають у СфРВтаОх

ЗР. Способи впливу на поведінку осіб, в загальнотеоретичному розумінні, йменуються методами.

Методи адміністративно-правової охорони ЗР проявляються у визначенні об'єктів, що підлягають адміністративно-правової охорони, прав та обов'язків суб'єктів щодо них та в запровадженні адміністративно-правових заходів, спрямованих на збереження, покращення, відновлення якісного стану земель, попередження та заборону завдавати шкоди ЗР, а також притягнення осіб, що завдали такої шкоди до юридичної відповідальності.

Залежно від меж впливу, порядку його здійснення та суб'єкта, розрізняють методи правового регулювання та методи управління.

В теорії права метод правового регулювання трактується як сукупність засобів і способів правового впливу на суспільні відносини. До методів правового регулювання, на думку багатьох вчених, відноситься імперативний та диспозитивний методи [65; с. 64].

Імперативний метод є методом владних приписів і характерний для адміністративного права. Диспозитивний метод більше характерний для цивільного права, оскільки передбачає юридичну рівність учасників відносин, але також присутній і в приватному адміністративному праві (наприклад, при встановленні правового становища державних службовців, їх повноважень у сфері публічного управління, правового становища власників земельних ділянок тощо) [114].

Методи правового регулювання встановлюють нормативні підстави та юридичні факти, які необхідні для виникнення суспільних відносин чи реалізації їх учасниками своїх прав та інтересів, виконання обов'язків, а також особливості порядку виникнення суспільних відносин, залежно від підстав їх виникнення (закону, договору, внаслідок вчинення правопорушення тощо). Тобто методи правового регулювання визначають межі правосуб'єктності учасників правовідносин та спеціальні процедури її реалізації [53, с. 247–248].

В науці адміністративного права метод регулювання розглядається як:

1) спосіб реалізації владно-організуючого впливу керуючого суб'єкта на керований об'єкт [11, с. 86];

2) засоби впливу (дії) органу державної влади на керовані ним об'єкти (сфери, підприємства, об'єднання, трудові колективи, громадяни), спосіб здійснення його функцій; вони демонструють як і яким чином держава вирішує поставлені завдання в галузі управління [67, с. 289];

3) способи дії на людей, а також засоби та прийоми досягнення мети, виконання поставленого завдання [19, с. 286];

4) правові засоби (як правило, їх сукупність), за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у галузі публічного управління [36, с. 134].

Проте А. С. Гук наголошує, що потрібно розмежовувати методи правового регулювання та методи управління, вказуючи, що методи правового регулювання – це межі впливу на суспільні відносини органом законодавчої влади, а методи управління – це спосіб реалізації діяльності органів виконавчої влади та її посадових осіб [41, с. 83].

Його позицію підтримують і інші науковці, які методи управління (адміністративного управління, управлінської діяльності, адміністративно-правові методи управління) розглядають як: а) способи, прийоми здійснення функцій виконавчої влади в процесі державного управління (Г. В. Атаманчук) [15, с. 291-294]; б) сукупність операцій, прийомів, процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймають учасники управлінського процесу (О. М. Бандурка) [17, с. 38].

Ю. Легеза, підтримуючи думку про розмежування методів регулювання та методів управління, вказує на те, що методам правового регулювання властивий нормативний і загальний характер, а методи публічного управління у своїй основі мають ненормативні приписи (акти індивідуальної дії) та, як правило, застосовуються індивідуалізовано [114, с. 112].

У процесі здійснення охорони ЗР виникають численні суспільні відносини, які регулюються нормами права. Учасниками відносин, які виникають при здійсненні адміністративно-правової охорони ЗР є суб'єкти уповноважені державою та наділені владними повноваженнями – органи державної влади, їх посадові особи та, у

визначених законом випадках, окремі громадяни (виступають суб'єктом управління) та суб'єкти, які реалізують свої права та інтереси в цій сфері – фізичні та юридичні особи, які є власниками чи користувачами земель (виступають об'єктом управління).

Таким чином, *методами управління у сфері адміністративно-правової охорони земельних ресурсів є способи впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, який здійснюється з метою і в межах виконання ним своїх функцій і завдань.*

Адміністративно-правова охорона ЗР полягає у здійсненні впливу на зовнішню сферу відносин, що виникають у процесі використання та охорони ЗР і проявляється під час організаційно-правової діяльності та безпосередньої реалізації норм права. В рамках адміністративно-правової охорони ЗР здійснюються заходи спрямовані на врегулювання земельних відносин, з метою їх вдосконалення та створення для цього всіх необхідних умов, узгодження дій осіб (їх колективів, об'єднань) між собою та зовнішніми умовами, а також заходи впливу на осіб, що вчинили неправомірні дії.

У процесі здійснення адміністративно-правової діяльності суб'єктом управління можуть використовуватися різноманітні методи управління, основними з яких є переконання та примус. Науковці називають їх головними та універсальними, зазначаючи, що вони застосовуються у будь-якій державній чи громадській діяльності, оскільки знаходяться у підґрунті державного чи громадського життя, а всі інші методи так чи інакше є їх варіантами [141, с. 144; 76].

Л. В. Коваль вказує, що суб'єкти управління використовують методи адекватні регулятивним або охоронним, імперативним чи дозвільним нормам адміністративного права [71, с. 108]. Тобто держава, в особі уповноважених органів та осіб, впливає на суспільні відносини методами правового регулювання, координації, контролю, заборон, примусу тощо.

Методи правового регулювання пов'язані з формами правового управління, в яких знаходять своє вираження. Як зазначає О. Ш. Чомахашвілі, методи адміністративно-правового регулювання без форми правового управління не мали б сенсу, оскільки вплив з боку суб'єкта управління залишався би просто бажанням,

ідеєю позбавленою формального змісту. Форма управління являє собою спосіб зовнішнього практичного вираження управлінської діяльності, тобто як зовнішній вияв певних дій (а не самі дії) суб'єкта управління, які здійснюються ним в межах його компетенції та спрямовані на виконання покладених на нього завдань [275].

Під адміністративно-правовою формою управління розуміють зовнішнє вираження сукупності однорідних дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб, які здійснюються в межах їх компетенції та мають юридичні наслідки [33, с. 132]. Вибір конкретного виду форми управління залежить від завдання та функцій, які виконує державний орган чи посадова особа.

Незважаючи на різноманітність поглядів, які існують в науковій літературі щодо видів форм управління (управлінської діяльності) – більшість авторів задовольняються простим перерахуванням форм управління, що існують – можна виділити два види форм: правові та організаційні. При цьому слід зазначити, що деякі автори використовують назву «неправова» форма управління (діяльності), але як слушно зауважила О. Ш. Чомахашвілі, застосування такої назви є недоречним, оскільки може розумітися, як «незаконна» чи «протизаконна» діяльність [275].

До правових форм адміністративно-правового управління відносяться: видання правових актів управління (нормативних та індивідуальних), адміністративний договір, вчинення інших юридично значимих дій (державна реєстрація права на земельну ділянку, накладення обтяжень на земельну ділянку, реєстрація договорів про передачу прав на земельну ділянку тощо). Організаційні форми адміністративно-правового регулювання спрямовані на організацію самого управління і представлені організаційними заходами (діями) та матеріально-технічними діями [6; 44; 21].

Для реалізації визначених завдань адміністративно-правової охорони ЗР необхідним є ефективне правове регулювання відносин у СфРВтаОх ЗР, тобто існування ефективної законодавчої бази.

Основними напрямками впливу права на суспільні відносини з метою їх впорядкування є функції права, що визначають його сутність та соціальне призначення [242, с. 125]. Функції права прийнято поділяти на загальні (соціальні) та

спеціальні (власне юридичні). При цьому загальні функції права, як правило, співпадають з функціями держави, а серед спеціальних функцій виділяють регулятивну та охоронну. Регулятивна функція права, як напрям правового впливу, визначає межі правомірної поведінки учасників суспільних відносин, а охоронна функція спрямована на припинення та запобігання їх протиправної поведінки [242, с. 225; 254, с. 127–128].

Варто зазначити, що поділ функцій на види є досить умовним, оскільки всі вони спрямовані на регулювання суспільних відносин та мають єдину мету – стабільний, позитивний розвиток суспільних відносин на засадах рівності, справедливості, гуманізму, демократизму, свободи, законності з обов’язковим дотриманням порядку встановленого державою. Тому функції права тісно пов’язані між собою та доповнюють одна одну; елементи однієї функції можуть проявлятися в іншій, що дозволяє регулювати суспільні відносини, максимально враховуючи особливості кожного з їх виду та кожної ситуації.

Враховуючи особливості відносин, що виникають у сфері використання та охорони ЗР, та напрями впливу на них, науковці виділяють регулюючу, стимулюючу, контрольну та каральну функції правової охорони земель [28, с. 203; 54, с. 352]. Оскільки адміністративно-правова охорона ЗР є специфічним різновидом правової охорони земель, то їй властиві регулююча, стимулююча, контрольна, каральна та відновлююча функції, які тісно пов’язані між собою, переплітаються та доповнюють одна одну. Зміст цих функцій та їх особливості розкриті в окремому дослідженні «Правова охорона земель та її функції» [288, с. 69–74], а також в Додатку (додаток Д).

Об’єктами адміністративно-правової охорони ЗР є певні цінності чиє правомірне існування забезпечується спеціальними заходами, порядок реалізації яких визначений адміністративно-правовими нормами. Більш детально об’єкти адміністративно-правової охорони ЗР були розкриті вище.

Державні органи, їх посадові особи та громадяни уповноважені державою реалізовувати спеціальні заходи (або окремі їх види, частини) з метою охорони ЗР визначаються суб’єктами адміністративно-правової охорони ЗР.

Наразі дискусійним є використання поняття «адміністративно-правовий захист». Тракткування та співвідношення понять «охорона» та «захист» є «наріжним каменем» та заважає дійти консенсусу з приводу того, що являє собою АПО.

У словнику Даля ці два поняття розкриваються через дієслово та трактуються як «оберігати, охороняти, відстоювати, не давати в обіду, закривати, загороджувати охороняючи» – захист та «стерегти, берегти, оберігати, сторожити, караулити, боронити, захищати, відстоювати, заступати, тримати в цілості, рятувати, зберігати» – охорона [261]. Словник української мови містить схоже але більш ширше, тлумачення цих понять та розкриває поняття «охорона» через дію «охороняти», надаючи декілька пояснень цієї дії: оберігати від небезпеки, забезпечувати від загрози нападу, замаху; стояти на варті, вартувати, стерегти; забезпечувати, гарантувати недоторканість; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди; захищати від чого-небудь. А «захист» розкривається як охорона, підтримка та через дію – заступатися за кого-небудь чи що-небудь, захищати від посягань, нападу тощо [249]. Ці поняття завжди застосовуються з об'єктом, який потребує охорони чи захисту.

Отже, зрозуміло, що ці поняття тісно пов'язані, адже «захист» розкривається через охорону і навпаки. Проте на такий зв'язок цих понять можна дивитися під різними кутами і саме це є причиною існування двох різних підходів до співвідношення охорони та захисту.

Аналіз думок, які існують в юридичній літературі, вказує, що з приводу співвідношення цих двох понять існують дві позиції. Прихильники першого підходу стверджують, що вони є тотожними, розмежовувати їх не можна, а необхідно використовувати їх як синоніми, підмінюючи одне поняття іншим. Йдеться про праці М. В. Вітрука, Д. М. Чечота, А. П. Шеремета та інших науковців, які поняття «охорона» та «захист» вживають як тотожні. Так, А. П. Шеремет, розкриваючи особливості правового забезпечення захисту ґрунтів, використовує поняття «охорона» і «захист», замінюючи одне одним [279, с. 180–184, 303]. М. В. Вітрук ототожнює ці поняття при розкритті особливостей гарантування охорони (захисту) прав та законних інтересів особи [27, с. 217-225].

Прихильники другого підходу переконують, що ці поняття слід розглядати як ціле та частину, тобто поняття «захист» є складовою частиною поняття «охорона». В. Д. Базидевич, В. В. Галуцько, О. І. Личенко, М. С. Малєїн, Я. М. Шевченко та інші науковці переконані, що захист є складовою охорони та здійснюється державою чи іншим суб'єктом після того, як вже вчинено правопорушення.

Так, М. С. Малєїн зазначає, що поняття «охорона» є більш ширшим, оскільки означає, що охороняючи певні блага держава надає їм особливого значення та регулює відносини, що виникають у сфері реалізації цього блага, встановлюючи права і обов'язки учасників відносин, тобто визначає бажану модель поведінки. У разі вчинення учасником відносин дій, що завдають шкоди правам та інтересам інших учасників, до винної особи застосовуються заходи примусу, спрямовані на відновлення порушеного права, тобто таким чином держава здійснює захист [119, с. 18]. О. І. Личенко вважає, що захист проявляється в процесі реалізації правозастосовного та карального аспектів охорони [117, с. 12]. На думку Я. М. Шевченко, поняття охорони поряд із заходами, які спрямовані на забезпечення нормального регулювання суспільних відносин, включає в себе також і заходи, спрямовані на відновлення чи визнання порушених прав, тобто їх захист [277, с. 234].

В. В. Галуцько взагалі пропонує адміністративно-правову охорону розглядати у вузькому («є позитивним статичним станом адміністративного права, який спрямований на попередження правопорушень та усунення перешкод з метою забезпечення нормального функціонування держави та громадянського суспільства») та широкому («являє собою поєднання елементів охорони у вузькому розумінні з елементами захисту) розумінні») [5, с. 242–247].

Слід підтримати позицію прихильників другого підходу, адже захист є складовою частиною адміністративно-правової охорони і до того ж є активною стадією реалізації охоронної функції права.

Як зазначалося вище, з метою впорядкування суспільних відносин право на них впливає за допомогою спеціальних юридичних функцій: регулятивної та охоронної. Охоронна функція права визначає заборони на вчинення протиправних

діянь, встановлює юридичні санкції за їх вчинення протиправних діянь та застосовує їх до особи, яка вчинила такі діяння. Отже, охоронна функція полягає у встановленні та виконанні державою системи заходів (захисту та юридичної відповідальності), що мають на меті знищення шкідливих та охорону позитивних суспільних відносин.

За переконанням О. Ф. Скакун, охоронний вплив права на суспільні відносини здійснюється як за допомогою регулятивних, так і спеціальних охоронних норм, які спрямовані на охорону суб'єктивних прав [243].

О. І. Харитонова дотримується схожої думки та зазначає, що сутність правової охорони в адміністративному порядку полягає в тому, що регулятивні правовідносини, в певний момент, трансформуються в охоронні. Для такого перевтілення достатньо наявність припису норми права та вчинення адміністративного делікту [267, с. 38].

Слушною також здається твердження В. В. Галунька, який зазначає, що адміністративно-правова охорона забезпечується як за допомогою реалізації регулятивних адміністративно-правових норм, які мають за мету попередити (служують профілактикою) протиправні посягання на права, свободи і законні інтереси особи та держави (адміністративно-правова охорона у вузькому розумінні), так і за допомогою спеціальних охоронних норм, що застосовуються вже після порушення вимог регулятивної норми поводитися певним чином (адміністративно-правовий захист). Також науковець зазначає, що адміністративно-правова охорони здійснюється в трьох формах: а) правотворчій (створюються закони та підзаконні акти); б) правозастосовчій (встановленні адміністративно-правові норми втілюються в життя); в) правоохоронній (застосовуються засоби адміністративно-правового впливу до особи, яка порушила права, свободи та законні інтереси інших) [5, с. 242–247].

Виходячи з цього вважаємо, що адміністративно-правова охорона має дві стадії: відносно пасивну (що являє собою власне охорону) та активну (захист). Відносно пасивна стадія адміністративно-правової охорони (назвемо її стадією охорони) полягає у діяльності державних органів, дії яких спрямовані на створення всіх необхідних умов для реалізації своїх прав та інтересів фізичними і юридичними

особами та забезпечення такої реалізації. В такому випадку охорона полягає у регулюванні суспільних відносин шляхом прийняття відповідних НПА та визначення конкретної моделі поведінки, яка є бажаною для держави, наділивши осіб правами та створивши умови для задоволення їх потреб в правовому полі. Тобто встановлюються ряд дозволів та заборон (обов'язків), визначаються межі відповідальності у разі недотримання чи порушення вимог держави. Відповідальність в цьому випадку слугує попередженням про можливість настання для особи негативних наслідків у разі порушення нею норм права, та є своєрідним стимулом до правомірної поведінки, тобто виступає певним регулятором. На вказаній стадії реалізуються правотворча та правозастосовна форми адміністративно-правової охорони.

Ця стадія є відносно пасивною тому, що під час неї від державних органів не вимагається здійснення додаткових дій та прийняття окремих актів, які були б спрямовані на конкретну особу. Держава через свої уповноважені органи встановлює правила поведінки для широкого кола осіб і таким чином регулює суспільні відносини, учасниками яких є невизначене коло осіб. Такі відносини мають типову форму та не потребують індивідуального підходу до визначення їх змісту. Проте державні органи все ж таки реалізують свою діяльність – приймають НПА, здійснюють перевірки тощо.

Відносини на цій стадії адміністративно-правової охорони виникають, як правило, між двома учасниками: державою (державним органом, суб'єктом управління) та особою, яка реалізовує свої права (об'єктом публічного управління, приватний суб'єкт адміністративного права). Від об'єкта публічного управління в даному випадку вимагається лише дотримання норм права, тобто реалізовувати свої права та потреби в межах визначених законодавством.

Відносно пасивна стадія адміністративно-правової охорони можлива лише при правомірній поведінці учасників суспільних відносин. Коли одним із учасників суспільних відносин порушуються норми законодавства або права, свободи чи інтереси іншого учасника (вчиняється правопорушення) настає активна стадія адміністративно-правової охорони.

Активна стадія (назвемо її стадією захисту) полягає у вчиненні певних специфічних дій, які спрямовані на відновлення стану, що існував до моменту порушення норм законодавства, та мають індивідуалізований характер (тобто підбираються лише для цього конкретного випадку), ліквідації шкідливих наслідків та притягнення винної особи до відповідальності. Саме на цій стадії відбувається трансформація «слів у дію». Тобто, як висловилася О. І. Харитонова, в момент вчинення правопорушення регулятивні відносини змінюються на охоронні, які передбачають встановлення нових прав та обов'язків [267, с. 38]. На цій стадії реалізується правоохоронна форма адміністративно-правової охорони.

Застосування додаткових, індивідуальних, особливих в кожній конкретній ситуації дій та встановлення нових прав і обов'язків для учасників суспільних відносин є основою для визначення захисту як активної стадії адміністративно-правової охорони. Також ця стадія передбачає вчинення потерпілою особою додаткових активних дій – звернення до відповідних органів за захистом.

Відносини на цій стадії мають складний подвійний зв'язок і участь в них беруть три учасника: держава (державні органи, суб'єкт публічної адміністрації, суб'єкт управління), особа, права, свободи та інтереси якої порушені (об'єкт управління), а також особа, яка вчинила правопорушення (об'єкт управління). Як бачимо два останніх учасника є об'єктами управління (оскільки на них, їхню поведінку, свідомість тощо спрямовується вплив суб'єкта управління). Однак це не означає, що вони є однаковими у своєму правовому становищі та мають однакові права і обов'язки при взаємодії із суб'єктом управління.

Адміністративно-правова охорона характеризується тим, що в процесі її реалізації виникають специфічні вольові відносини «влади-підпорядкування», які розкривають взаємозв'язок прав і обов'язків суб'єктів і об'єктів публічного управління, які беруть у них участь. Такі відносини охорони обслуговуються адміністративним правом загалом, оскільки зв'язок між їх суб'єктами та об'єктами пов'язаний нормами адміністративного права. Відносини у сфері адміністративно-правової охорони мають свою особливу специфіку та характеризуються їх правовою

нерівністю, оскільки суб'єкт публічної адміністрації виступає юридично владним відносно об'єктів управління [40, с. 242–247].

Хоча в загальному вигляді відносини у сфері адміністративно-правової охорони можна відобразити за допомогою схеми: «суб'єкт управління (суб'єкт публічної адміністрації) – об'єкт управління», проте вони мають особливість, що проявляється під час активної стадії адміністративно-правової охорони. Відносини, які виникають під час відносно пасивної стадії (стадії охорони) адміністративно-правової охорони, являють собою вольові відносини, які виникають між суб'єктом публічної адміністрації (суб'єктом управління) та особою (об'єктом управління), характеризуються тим, що об'єкт управління має право перебувати під публічною охороною суб'єкта управління, який зобов'язаний забезпечити таку охорону. Це, зі свого боку, покладає на об'єкта управління обов'язок чітко дотримуватися норм законодавства та здійснювати свою діяльність в межах правового поля. Під час активної стадії (стадії захисту) адміністративно-правової охорони відносини, які мають трьох учасників (потерпіла особа, яка звернулася за захистом – суб'єкт управління – особа, яка вчинила правопорушення) потребують подвійного характеру правового статусу суб'єкта управління, відносно кожного з об'єктів управління. Так, стосовно першого об'єкта управління (потерпілої особи) суб'єкт публічної адміністрації втрачає право діяти владно та виступає щодо нього зобов'язаним. Утім щодо другого об'єкта управління (правопорушника) суб'єкт публічної адміністрації є юридично владним та має право примусити його понести юридичну відповідальність та виконати обов'язки щодо потерпілої особи (відшкодувати завдані збитки, припинити протиправну діяльність тощо). Тобто у відносинах з другим об'єктом управління суб'єкт публічної адміністрації виступає управненою стороною, на відміну від відносин з першим об'єктом управління, де він є зобов'язаною стороною.

Тут спостерігається так звана юридична нерівність відносин, яка проявляється у двовекторному характері (двоякості) взаємозв'язків між учасниками, які беруть участь у адміністративно-правовій охороні. Така двоякість полягає в тому, що правове становище (обсяг прав та обов'язків) кожного із елементів відносин адміністративно-

правової охорони залежить від того з ким він взаємодіє. Так, суб'єкт управління є зобов'язаним перед першим об'єктом управління (потерпілою особою) та управненим відносно другого об'єкта управління (правопорушника), а також відносно першого об'єкта – щодо питань виконання ним визначених законодавством норм, які регулюють його адміністративні обов'язки. Перший об'єкт управління (потерпіла особа) є правомочним відносно суб'єкта публічної адміністрації, а також другого об'єкта управління (правопорушника) хоча і дещо в обмеженому обсязі, адже не володіє державно-владною компетенцією і його воля виражається лише у формі можливості, що визначається адміністративно-правовою нормою. Другий об'єкт управління (правопорушник) є зобов'язаним як перед суб'єктом управління, так і перед першим об'єктом управління, права, свободи та інтереси якого він порушив. Крім того, другий об'єкт управління має право вимагати від суб'єкта управління, щоб при застосуванні до нього юридичної відповідальності його права були дотримані. Адміністративно-правові відносини між об'єктами управління не є юридично-владними і прямо не реалізуються. Суб'єкт публічної адміністрації виступає посередником між особою, чії права, свободи та інтереси були порушені та особою, яка їх порушила, та зв'язує систему відносин адміністративно-правової охорони у єдине ціле [40, с. 242–247].

На підставі проведеного дослідження слід зробити такі висновки:

1. Спочатку був сформований інститут правової охорони земель, а вже потім, як окремий вид – адміністративно-правова охорона земельних ресурсів.
2. У науковій літературі не існує єдиної думки з приводу визначення поняття «адміністративно-правова охорона» та адміністративно-правової охорони земельних ресурсів поготів.
3. Закріплене у ЗК України визначення земельних відносин не є актуальним, оскільки не враховує всіх сфер, в яких вони можуть виникати.
4. Раціональне використання земельних ресурсів є обов'язковою умовою їх охорони, тому його забезпечення є першочерговим обов'язком держави.
5. Адміністративно-правова охорона земельних ресурсів характеризується особливими функціями, методами, заходами, суб'єктами, що обумовлені її змістом

та метою. Має дві стадії здійснення, які відрізняються складом учасників відносин, що виникають, та спрямуванням.

Висновки до розділу 1

У розділі розкрито теоретико-правові засади адміністративно-правової охорони ЗР України, здійснено деталізацію понять та категорій, що розкривають суть використання та охорони ЗР, визначено нормативно-правові засади адміністративно-правової охорони ЗР. Результати розв'язання окреслених завдань дозволяють зробити ряд висновків, основними з яких є такі:

1. Інститут правової охорони земель, як надзвичайного ресурсу будь-якої держави, виник досить давно і з розвитком держави та суспільства поступово вдосконалювався. Залежно від галузі права, норми якої визначають порядок охорони земельних ресурсів, розрізняють окремі види правової охорони. Особливим видом є адміністративно-правова охорона, яка характеризується суб'єктами, об'єктами, метою, завданнями та порядком здійснення.

2. Прийнято вважати, що об'єктом охорони є певні важливі для держави та суспільства цінності, для забезпечення існування яких держава приймає спеціальні НПА. Відповідно до цього до об'єктів адміністративно-правової охорони ЗР можна віднести все те, з приводу чого можуть виникати суспільні відносини під час використання ЗР та реалізації особами своїх прав, інтересів та повноважень при цьому. Поняття ЗР, в межах цього дослідження, використовується як узагальнене для позначення всіх об'єктів адміністративно-правової охорони, оскільки в сукупності всі вони, так чи інакше, є складовими ресурсу, яким володіє наша держава або характеризують його.

Аналіз чинного законодавства дозволяє дійти висновку, що до таких об'єктів відносяться об'єкти земельних відносин, а також їх якісні та кількісні показники, правомочності їх власників та користувачів, інформація. Відсутність закріплених у законодавстві чітких визначень окремих об'єктів земельних відносин створює

перешкоди у здійсненні їх адміністративно-правової охорони. Існуючі в законодавстві визначення не відповідають вимогам сьогодення та змісту адміністративно-правової охорони ЗР.

3. Про адміністративно-правову охорону ЗР слід говорити лише тоді, коли заходи охорони ЗР чи порядок їх реалізації закріплені в адміністративно-правових нормах. Правовідносини, які виникають між особами під час реалізації своїх прав та інтересів у сфері використання ЗР прийнято називати земельними. Помилково земельні відносини розглядають лише як відносини щодо володіння, користування і розпорядження ЗР. Це зумовлено тим, що саме так земельні відносини визначені в ЗК України. Проте таке визначення є обмеженим, оскільки воно не враховує відносини, що виникають при державному управлінні ЗР та їх охороні, які є невід'ємною складовою державної земельної політики та основою забезпечення реалізації особами своїх прав та інтересів у сфері використання ЗР.

Порядок використання ЗР та реалізації прав (інтересів) і повноважень особами у СфЗВ визначений у НПА, сукупність яких складає нормативну основу адміністративно-правової охорони ЗР. Основними з них є акти законодавчого органу, важливе значення мають і акти Президента України, КМУ, профільних міністерств та Держгеокадастру, які урегульовують загальні або спеціальні (вузькопрофільні) питання адміністративно-правової охорони ЗР. Окремо варто розглядати НПА, які визначають правове становище правоохоронних органів, їх повноваження та функції у СфЗВ.

4. У науковій літературі існує багато думок щодо визначення поняття адміністративно-правової охорони. Спільним для всіх них є те, що метою адміністративно-правової охорони є врегулювання суспільних відносин і забезпечення їм правомірного розвитку, також її здійснення суб'єктами, які наділені владними повноваженнями.

5. Адміністративно-правова охорона ЗР є діяльністю спеціально уповноважених державою суб'єктів, які забезпечують правомірне використання ЗР та розвиток земельних відносин. Вона має свої особливості, які знаходять

відображення в об'єктах та суб'єктах такої охорони, заходах, які реалізуються в її межах, функція, які вона виконує, та стадіях її здійснення.

6. Важливим для адміністративно-правової охорони ЗР є забезпечення їх раціонального використання, що передбачає використання їх, в тому числі і, за цільовим призначенням, оскільки лише за такої умови можна стверджувати, що будуть збережені їх кількісні та якісні характеристики.

7. Адміністративно-правова охорона ЗР здійснюється шляхом реалізації спеціальних заходів, які застосовуються за наявності необхідних підстав та умов. Через реалізацію заходів адміністративно-правової охорони уповноважений суб'єкт, діючи від імені держави, здійснює вплив на учасників земельних відносин. Залежно від меж такого впливу та порядку його здійснення розрізняють методи правового регулювання (спосіб впливу на поведінку учасників суспільних відносин законодавчим органом через прийняті ним правові акти) та методи управління (спосіб впливу на поведінку учасників суспільних відносин органами виконавчої влади, в межах їх діяльності). Серед методів правового регулювання вирізнять імперативний та диспозитивний методи, а серед методів управління – метод координації, переконання, заборон, контролю та примусу.

8. Серед функцій, які виконує адміністративно-правова охорона ЗР виокремлюють регулюючу, стимулюючу, контрольну, каральну, відновлюючу.

9. Паралельне використання понять «охорона» та «захист» викликає численні дискусії. Ці поняття є взаємопов'язані, зміст одного розкривається через інше. Захист визначається складовою охорони і тому запропоновано виокремлювати дві стадії адміністративно-правової охорони ЗР: відносно пасивну (яка існує за умови правомірної поведінки учасників земельних відносин) та активну (яка настає при порушенні норм законодавства).

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

2.1. Суб'єкти адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України

Обов'язок охороняти ЗР покладається на державу, яка реалізує його в рамках управлінської діяльності спеціально уповноважених органів та їх посадових осіб.

У науковій літературі використовуються такі поняття: «державне управління земельним фондом», «управління в галузі земельних відносин», «управління в галузі використання і охорони земель», «державне регулювання земельних відносин», які досить часто вживаються як синоніми. Спільним для всіх них є те, що управління здійснюється державними органами або спеціально уповноваженими на те органами; в межах чинного законодавства; його метою є забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та їх охорона.

Вважаємо, що поняття «державне регулювання» є більш повним порівняно з поняттям «управління», оскільки охоплює більший спектр діяльності державних органів. Так, поняття «регулювання» розуміється як керування кимось, чимось, впорядкування за відповідними правилами; дія спрямована на впорядкування роботи певного механізму, забезпечення злагодженої взаємодії складових елементів. Державне регулювання розглядається як система здійснюваних державними структурами заходів, що спрямовані на контроль за поведінкою особи, шляхом встановлення до неї певних вимог. Державне регулювання включає закони і допоміжні інструменти (формальні і неформальні розпорядження, правила), що встановлюються державою, а також державними і недержавними організаціями або організаціями саморегулювання у межах делегованих їм повноважень. Водночас поняття «управління» розглядається лише як процес впливу одного суб'єкта на іншого відповідно до поставлених завдань, а державне управління – як форма

практичної реалізації виконавчої влади. Тобто державне управління розглядається як діяльність лише державних органів виконавчої влади, яка полягає в здійсненні управлінського організуючого впливу на суспільні відносини та їх учасників. Такий вплив здійснюється за допомогою реалізації повноважень виконавчої влади, які полягають в організації виконання законодавчих актів, забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, здійснення управлінських функцій задля створення умов реалізації особами своїх прав і свобод. Державне управління є одним із способів організації діяльності держави з метою забезпечення дотримання і виконання правових норм суб'єктами суспільних відносин та впорядкування цих суспільних відносин у тій чи іншій сфері.

Оскільки адміністративно-правова охорона ЗР розглядається як діяльність, що здійснюється з метою забезпечення раціонального використання земель, збереження і відновлення їх якісних властивостей та покращення родючості ґрунтів під час їх використання, велике значення має не лише процес забезпечення реалізації норми закону, а і її формування. Саме тому, в межах адміністративно-правової охорони ЗР особливе місце займає нормотворча діяльність, яка являє собою діяльність відповідних органів, що спрямована на створення умов правового регулювання земельних відносин. Вона полягає в розробці та прийнятті НПА, що регулюють відносини володіння, користування, розпорядження ЗР, управління земельним фондом та спрямовані на забезпечення раціонального використання та охорони ЗР. Метою правового регулювання земельних відносин, відповідно до ст. 4 ЗК України, є забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, а також раціональне використання та охорона земель [58].

З урахуванням цього пропонуємо виділяти такі етапи (складаються з певних послідовних дій) адміністративно-правової охорони ЗР: а) правовстановлюючий – прийняття відповідного НПА, який регулює умови і порядок використання ЗР та відносини, що виникають при цьому; б) правореалізуючий – реалізація державної політики у СфЗВ, реалізація особою свого права, тобто реалізація норм проголошених в НПА; в) правоохоронний, правовідновлюючий – притягнення до відповідальності особи, яка порушила приписи законодавства. Всі ці дії реалізуються

відповідними державними органами та уповноваженими особами і є складовими системи державного регулювання.

Суб'єктом державного регулювання у СфЗВ є система уповноважених органів, що здійснюють, відповідно до законодавства, організаційно-правову діяльність щодо забезпечення раціонального використання та охорони землі. Управління в галузі використання ЗР є складовою управління природокористуванням та охороною довкілля, і має за мету вирішення проблем раціонального використання та охорони земель шляхом цілеспрямованої діяльності суб'єкта господарювання.

Більшість авторів розглядають повноваження лише органів управління у сфері ЗР, оскільки в основному саме вони розкриті в ЗК України. Утім вважаємо, що охорона ЗР виходить за межі діяльності органів виконавчої влади, оскільки складається з зазначених вище етапів, а тому і коло суб'єктів є ширшим.

Слушним видається зауваження Х. В. Юшкевич, яка зазначає, що Закон № 1264-ХІІ передбачає досить широке коло суб'єктів, що мають повноваження в сфері управління та охорони НПС [298, с. 76-77], невід'ємною частиною якого є і земельні ресурси. Даний Закон, зокрема визначає повноваження представницьких органів (ВР України, ВР АРК, місцеві) та їх виконавчих органів, органів управління (КМУ, РМ АРК, ЦОВВ, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій), громадських організацій [212].

Подтримуючи позицію О. С. Мірошниченко, яка розглядає правову охорону крізь призму діяльності державних органів за законодавчим, виконавчо-розпорядчим та правоохоронним напрямками [131, с. 56], і беручи до уваги етапи адміністративно-правової охорони, пропонуємо всіх суб'єктів, які можуть чи здійснюють адміністративно-правову охорону, об'єднати в такі групи:

1) суб'єкти, які реалізують нормотворчий напрям; їх діяльність стосується етапу, на якому встановлюється норма права, що стане підставою для використання ЗР та регулювання відносин у сфері їх використання (правовстановлюючий етап);

2) суб'єкти, які реалізують виконавчо-розпорядчий напрям; їх діяльність стосується етапу, на якому реалізується (втілюється) норма права, що регулює використання ЗР (правореалізуючий етап);

3) суб'єкти, які реалізують правоохоронний напрям; їх діяльність стосується етапу, де норма права охороняється та відновлюються (правоохоронний, правовідновлюючий етап).

Звичайно в діяльності окремих суб'єктів можуть мати місце всі три зазначені етапи адміністративно-правової охорони ЗР (наприклад, окремі державні органи мають право приймати в межах своїх повноважень правові акти, слідкувати за їх виконанням іншими особами і за потреби застосовувати відповідні заходи, в разі порушення особою, приписів, прийнятого ними НПА). Але в основі запропонованої у роботі системи критерієм поділу суб'єктів на окремі групи є основні функції, які ці суб'єкти виконують при реалізації державної політики у СфРВтаОх ЗР.

До першої групи суб'єктів, що здійснюють адміністративно-правову охорону ЗР віднесені представницькі органи всіх рівнів (ВР України, ВР АРК, ОМС). Відповідно до ст. 75 Конституції України ВР України є єдиним законодавчим органом [102]. ОМС у СфРВтаОх ЗР мають схожі з ВР України повноваження, які вони реалізують на своїй території, а саме ОМС приймають значну участь в процесі розробки та прийняття (погодження) загальнодержавних програм, а також затверджують регіональні програми, що стосуються ЗР; розпоряджаються землями, що знаходяться у їх юрисдикції; встановлюють та змінюють межі населених пунктів, у межах своїх повноважень; приймають, відповідно до своїх повноважень, рішення, які є обов'язковими до виконання на певній території чи для певного кола осіб тощо.

Представницькі органи здійснюють свої повноваження у сфері земельних відносин в межах визначених законодавством, зокрема Конституцією України [102], ЗК України [58], Конституції АРК [87], ЗУ «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» [171], ЗУ «Про місцеве самоврядування» [194] тощо. Повноваження представницьких органів можна об'єднати в такі групи: а) повноваження щодо розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад; б) повноваження щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць; в) повноваження щодо передачі, вилучення та викупу земельних ділянок; г) повноваження щодо забезпечення реалізації державної політики у СфРВтаОх ЗР та реалізації відповідних програм;

д) повноваження щодо організації землеустрою; е) координація діяльності відповідних державних органів; є) контрольні повноваження за використанням і охороною земель; ж) вирішення земельних спорів тощо.

Слід зазначити, що в першій редакції ЗК України зазначалося, що обласні та районні ради можуть бути суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки, як представники відповідної територіальної громади, а як самі територіальні громади суб'єктами такого права не визнавалися. Ситуація змінилася у вересні 2012 року, коли були внесені зміни до ст. 86 ЗК України і поряд з громадянами та юридичними особами суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки були визнані також держава і територіальна громада [173].

Якщо аналізувати повноваження представницьких органів щодо прийняття рішення про звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок (п. «е» ст. 9 ЗК України), то стає зрозумілим, що ця норма не є дієвою, оскільки самотійно вплинути на правопорушника, якщо той відмовляється добровільно виконати таке рішення, представницький орган не може [12, с. 25]. Звернутися до виконавчої служби з проханням примусово виконати його рішення також не може, тому що відповідно до ЗУ «Про виконавче провадження» рішення міських рад не відносяться до переліку виконавчих документів, на підставі яких може здійснюватися виконавче провадження. Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 212 ЗК України повернення самовільно зайнятих земельних ділянок проводиться за рішенням суду, яке є виконавчим документом [58]. Тому для повернення під свій контроль земельних ділянок, які були самовільно зайняті, міська рада повинна звернутися до суду.

До другої групи суб'єктів адміністративно-правової охорони ЗР відносяться органи, які здійснюють управління у СфЗВ, тобто органи виконавчої влади та особи наділені владними повноваженнями (громадські інспектори). Органи управління відповідно до обсягу і характеру їх компетенції у СфРВтаОх ЗР поділяються на групи. Деякі вчені розрізняють лише органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції [116, с. 65]. Вбачається, що більш повним і доцільним є поділ запропонований В. І. Андрейцевим, який виділяє серед органів управління в галузі земельних відносин чотири групи таких органів: органи загальної компетенції;

органи міжгалузевої компетенції; органи галузевої компетенції; спеціально уповноважений орган з питань земельних ресурсів [12, с. 201].

До органів загальної компетенції (компетенція яких не обмежена ні певною галуззю, ні окремим функціональним напрямом) відносяться КМУ, РМ АРК, державні адміністрації, повноваження яких зазначенні в третій главі ЗК України [58]. Їх повноваження, як і повноваження представницьких органів, також можна об'єднати в певні групи: повноваження щодо розпорядження землями державної власності; повноваження щодо реалізації державної політики у СфРВтаОх ЗР, розробки та забезпечення виконання відповідних програм; повноваження у сфері земельного кадастру, моніторингу земель, контроль за їх використанням та охороною; повноваження щодо зміни меж територіальних одиниць тощо [283, с. 356].

До трьох наступних груп органів управління у сфері земельних відносин входять ЦОВВ. Органи міжгалузевого управління здійснюють державне управління у СфРВтаОх ЗР комплексно, разом з іншими природними ресурсами. До них відносяться Мінприроди, Мінагрополітики, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство культури України, Міністерство оборони України, Фонд державного майна України, Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція), Державне агентство України з управління зоною відчуження. До цих органів донедавна відносилася і Державна інспекція сільського господарства України (далі – Держсільгоспінспекція), яка у 2014 році постановою КМУ була ліквідована.

Загальні повноваження у СфРВтаОх ЗР Мінприроди України (як головного органу у системі ЦОВВ у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони НПС), Мінагрополітики України (як ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у СфЗВ), Держекоінспекції України (як ЦОВВ, що забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони НПС, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів) та державних органів приватизації, до яких входить Фонд державного майна, вказані в Главі 3 ЗК України. Повноваження всіх інших

органів міжгалузевго управління у СфРВтаОх ЗР передбачені в НПА, які визначають їх правове становище.

Органи галузевого управління здійснюють повноваження у певній галузі і до їх відання належить відповідна частина земельного фонду, що не залежить від територіального розміщення земель. До таких органів відносяться Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство інфраструктури України, Державне агентство водних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів України. Всі ці органи реалізують функцію управління лише щодо тих ЗР, які були передані до їх відання у зв'язку з виконанням покладених на них основних функцій, тобто управління у СфРВтаОх ЗР для таких органів є додатковими, похідними (побічними) функціями, покладеними на них чинним законодавством.

Спеціально уповноваженим органом з питань ЗР (в ЗК України він йменується як ЦОВВ, що реалізує державну політику у СфЗВ [58]) сьогодні є Держгеокадастр, діяльність якого спрямовується і координується через Міністра аграрної політики та продовольства.

Слід зазначити, що за останні роки ЦОВВ, що реалізує державну політику у СфЗВ пройшов декілька реорганізацій, у процесі яких змінювалися не лише його функції та повноваження (функції у сфері охорони ЗР відходили на задній план), а і змінювалися органи його підпорядкування [133, с. 123].

До відання Держгеокадастру віднесено питання, що виникають у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрої, Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, але лише в частині родючості ґрунтів, використання та охорони земель (усіх категорій і форм власності), дотримання земельного законодавства. Загальні завдання Держгеокадастру визначені в п. 3 Положення про неї, це: 1) реалізація державної політики у сфері відання; 2) надання адміністративних послуг згідно із законом у відповідній сфері; 3) внесення на розгляд Міністра аграрної політики та продовольства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з тих питань, що віднесені до її відання [177].

Що стосується повноважень Держгеокадастру у СфЗВ та охорони ЗР, то їх загальний перелік наведений у ст. 15-1 та 15-2 ЗК України. Їх можна об'єднати в такі групи:

1) реалізація державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та забезпечення реалізації земельної реформи; 2) участь у: а) державному регулюванні планування територій та безпосередньому територіальному плануванні; б) розробленні і виконанні програм (всіх рівнів) з питань раціонального використання, відтворення та охорони земель, регулювання земельних відносин; в) встановленні меж адміністративно-територіальних одиниць; г) проведенні моніторингу земель; 3) розпорядження землями державної власності в межах, визначених законодавством та внесення пропозицій щодо розпорядження ними; 4) внесення пропозицій щодо розпорядження землями комунальної власності, встановлення меж адміністративно-територіальної одиниці, регулювання земельних відносин; 5) ведення та адміністрування Державного земельного кадастру; 6) здійснення заходів щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, формування екомережі; 7) проведення державної експертизи землевпорядної документації; 8) організація та здійснення державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель (незалежно від категорії та форми власності), дотриманням земельного законодавства; 9) проведення моніторингу земель та здійснення охорони; 10) вирішення інших питань [58]. Детальніше повноваження Держгеокадастру розписані в Положенні про неї [177].

Отже, система органів, що мають виконавчо-розпорядчі повноваження у СфРВтаОх ЗР дуже розгалужена, що є результатом постійних реформацій, які відбуваються в нашій державі. Чинне законодавство передбачає, що ЦОВВ утворюються, реорганізуються та ліквідовуються лише за потреби, з недопущенням дублювання у повноваженнях. Метою змін в системі державних органів є перетворення управлінської системи на дієвий механізм забезпечення соціально-економічного розвитку держави, проте варто зважати на те, що постійна

передача функцій від одного органу до іншого та постійні перетворення одного органу в інший, не має позитивного впливу на розвиток держави та не вирішує проблеми якісного управління. Це навпаки призводить до того, що в результаті такого «уникнення дублювання повноважень», ці самі повноваження спрощуються або ж взагалі губляться. В основі реформування органів державної влади має бути не кількість, а якість [133].

До третьої групи суб'єктів адміністративно-правової охорони ЗР відносяться органи, що реалізують правоохоронний напрям, тобто правоохоронні органи, органи наділені повноваженнями розглядати справи про правопорушення у СфРВтаОх ЗР, а також органи, що вирішують земельні спори.

Одним із важливих способів забезпечення загальних прав суб'єктів земельних відносин є вирішення спорів, що виникають між ними у процесі реалізації своїх прав щодо використання, управління та охорони земель, уповноваженими на те органами у встановленому законодавством порядку. Засади розгляду та вирішення земельних спорів містить Конституція України, у ст. 14 якої гарантується право власності на землю, а у ст. 124 вказано, що судова юрисдикція поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [102]. Ці конституційні положення в подальшому були закріплені у главі 25 ЗК України, де визначаються органи, що розглядають земельні спори, а також умови і порядок їх розгляду. Утім, на жаль, ЗК України не дає визначення поняття земельного спору. Проаналізувавши праці науковців, які займаються вивченням питання охорони земель та земельних відносин, а також норми ЗК України пропонуємо розглядати *земельні спори, як конфлікти, що виникають у процесі здійснення управління земельними ресурсами або при виникненні, зміні чи припиненні у суб'єктів земельних відносин права щодо володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою та інших прав і законних інтересів, які потребують охорони з боку держави від протиправних дій інших осіб та пов'язані із застосуванням норм земельного законодавства.*

Відповідно до ст. 158 ЗК України земельні спори вирішуються судами, ОМС та органами виконавчої влади з питань ЗР. До компетенції суду віднесено розгляд

спорів щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що належать громадянам і юридичним особам, та спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей [58].

Однак таке визначення повноважень судових органів щодо розгляду земельних спорів є неповним, оскільки в ньому законодавчо окреслені межі діяльності суду – розгляд лише тих спорів, що виникли в процесі використання вже належних особі земельних ділянок. Утім, як показує практика, спори можуть виникати і в процесі набуття права власності на земельну ділянку чи права користування нею; права громадянина можуть порушуватися у процесі реалізації ним свого конституційного права на землю, а право юридичних осіб можуть порушуватися у процесі набуття ними права користування земельною ділянкою на договірних засадах. Так само державні органи, ОМС чи їх посадові особи можуть порушувати права та інтереси фізичних і юридичних осіб своїми незаконними діями чи навпаки бездіяльністю, що породжуватиме конфлікт між ними. Оскільки ст. 124 Конституції України вказує, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір, а ст. 55 гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, ОМС, посадових та службових осіб [102], то до компетенції суду мають бути віднесені всі спори, що виникають між фізичними та/або юридичними особами чи державою, ОМС (уповноваженими ними органами, їх посадовими особами) на стадії набуття права власності на земельну ділянку чи права користування нею (тобто всі спори, що виникають у процесі реалізації особою своїх прав, інтересів та потреб щодо об'єктів земельних відносин) та спори, які виникають у процесі реалізації цих прав (тобто спори щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками); спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей. Крім того, вказана норма не передбачає можливості бути учасником судового процесу (позивачем чи відповідачем) державного органу чи його посадової особи.

До компетенції ОМС належить вирішення земельних спорів у межах населених пунктів щодо: земельних ділянок, які належать громадянами чи надані їм у користування; додержання громадянами правил добросусідства; розмежування

меж районів у містах. Спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів відносяться до компетенції органів виконавчої влади [58]. Земельні спори вказаними органами розглядаються на підставі заяви зацікавленої особи у місячний строк з дня подання заяви. Земельний спір розглядається у присутності зацікавлених сторін, які завчасно повідомляються належним чином про час і місце розгляду спору. Якщо одна зі сторін не з'явилася на перше вирішення питання і не надіслала офіційну згоду на розгляд питання без її участі розгляд спору переноситься. Повторне перенесення розгляду спору можливий лише за наявності поважних причин, але якщо при повторному розгляді питання одна зі сторін відсутня без поважних причин, то це не є причиною зупинення розгляду і не ухвалення рішення по суті.

Сторони вправі брати участь у розгляді справи, подавати документи та інші докази, знайомитися з усіма матеріалами що стосуються даного спору, робити з них виписки, подавати клопотання, заперечувати проти клопотань та доказів іншої сторони спору, давати усні та письмові пояснення, одержувати копію рішення щодо земельного спору, оскаржувати рішення ОМС чи органу виконавчої влади з питань ЗР до суду. Рішення, яке приймається ОМС чи органами виконавчої влади з питань ЗР, передається сторонам у 3-денний термін з дня його прийняття та визначає порядок його виконання. Це рішення набирає законної сили з моменту його ухвалення, але у разі оскарження його до суду виконання рішення буде призупинено. Виконання рішення здійснюється органом, що ухвалив його [58].

Отже, в Україні існують дві паралельно діючі системи вирішення земельних спорів – позасудова (адміністративна) та судова. Адміністративний, тобто позасудовий порядок вирішення земельних спорів, можна розглядати як складову частину управлінської діяльності. До такого висновку можна дійти проаналізувавши поняття державного управління, яке дано у Концепції адміністративної реформи в Україні [185]. Діяльність уповноважених розглядати земельні спори органів цілком відповідає всім основним ознакам державного управління, оскільки вона: 1) здійснюється на підставі законодавчих приписів та в їх межах, а отже є підзаконною; 2) рішення прийняті відповідними органами у цій сфері є обов'язковими для сторін

спору та інших осіб, права чи інтереси яких воно може зачіпати, а отже вона є юридично-владною; 3) впорядковує процедуру використання земельного фонду держави, а отже є організуючою; 4) при вирішенні земельних спорів відповідні органи здійснюють реалізацію приписів матеріального законодавства та формують нові загальнообов'язкові приписи для сторін спору, в яких відображається владна воля на управління конкретними відносинами, а отже є виконавчо-розпорядчою; 5) здійснюється спеціально уповноваженими органами публічної влади – органами виконавчої влади та ОМС.

Враховуючи вказане може виникнути закономірне запитання стосовного того чи може здійснюватися державне управління земельними відносинами при вирішенні земельних спорів ОМС, які відмежовуються від апарату державного управління, і чи можна їх діяльність у цій сфері вважати державним управлінням в адміністративно-правовому значенні. Закон № 280/97-ВР вказує, що повноваження виконавчих комітетів місцевих рад у сфері вирішення ними земельних спорів відносяться до делегованих, що здійснюються в порядку делегування їм такої функції та відповідних повноважень (пп. 5 п «б» ч. 1 ст. 33), а тому така їх діяльність може відноситися до прояву державного управління [194].

Інколи виникають випадки коли у процесі реалізації особою своїх земельних інтересів та потреб вона навмисно порушує права чи законні інтереси інших суб'єктів чи норми чинного земельного законодавства. Такі діяння можуть здійснюватися і державними органами чи їх посадовими особами. Невиконання чи неналежне виконання приписів земельного законодавства характеризується таким поняттям як земельне правопорушення. Залежно від ступеня суспільної небезпеки виділяють проступки та злочини у СфРВтаОх ЗР.

Саме із вчиненням правопорушень у СфРВтаОх ЗР починає реалізовуватися правоохоронна діяльність у цій сфері, яка є формою реалізації правоохоронної функції держави, та для виконання якої у структурі державних органів створюється система правоохоронних органів, основною метою яких є зміцнення і підтримання правопорядку. Такі органи (та прирівняні до них) відіграють особливу роль, оскільки

саме в їх діяльності найповніше реалізується охоронна функція держави (у формі правоохоронної діяльності).

Безпосереднім гарантом охорони ЗР та дотримання законності у СфЗВ в Україні до недавнього часу були такі правоохоронні органи як ОВС (міліція) та органи прокуратури, одним із завдань яких було забезпечення законності і правопорядку у сфері НПС, а відтак і використання ЗР як його складової [283, с. 358; 286, с. 22–23]. У зв'язку з реформуванням ОВС та органи прокуратури втратили свої спеціальні повноваження у сфері охорони ЗР; природне середовище перестало бути об'єктом охорони нової поліції, а органи прокуратури втратили свої контрольні-наглядові функції, до того ж було ліквідовано цілу систему спеціалізованих прокуратур, які здійснювали нагляд за додержанням законів саме в природоохоронній сфері, в тому числі і СфРВтаОх ЗР (надалі – спеціалізовані природоохоронні прокуратури) [133, с. 124]. Функції спеціалізованих природоохоронних прокуратур були передані до територіальних прокуратур та обмежилися лише представницькими повноваженнями.

Охорона ЗР здійснюється у двох основних сферах: адміністративно-правовій та кримінально-правовій. Повноваження щодо розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, безумовно, належать органам Національної поліції та органам прокуратури, проте повноваження щодо розгляду адміністративних справ у СфРВтаОх ЗР були передані органам управління – Держгеокадастру та Держекоінспекції, але певні свої повноваження у процесі здійснення провадження щодо розгляду справ про адміністративне правопорушення без працівників Національної поліції вони здійснювати не можуть.

Таким чином, правоохоронний напрямок у СфРВтаОх ЗР реалізують органи Національної поліції та органи прокуратури (в рамках виконання загальної охоронної функції), Держгеокадастр, Держекоінспекція, суди та ОМС (відповідно притягуючи до адміністративної відповідальності осіб, що порушили норми законодавства у СфРВтаОх ЗР та/чи вирішуючи земельні спори).

На підставі проведеного дослідження слід зробити такі висновки:

1. Державне регулювання є ширшим ніж управління, тому не можна, при визначенні кола суб'єктів адміністративно-правової охорони ЗР, обмежуватися лише органами виконавчої влади. До того важливою складовою охорони ЗР є нормотворча діяльність, яка виходить за межі діяльності органів управління.

2. Система суб'єктів адміністративно-правової охорони ЗР є досить розгалуженою. Кожен з них має свої специфічні повноваження, які вони реалізують за певним напрямом адміністративно-правової охорони. Окремі суб'єкти адміністративно-правової охорони ЗР наділені повноваженнями, що стосуються більше одного її напрямку реалізації, що не завжди є позитивним моментом, оскільки може впливати на результативність їх діяльності.

3. Від якості реалізації вказаними суб'єктами своїх повноважень залежить стан правопорядку у СфРВтаОх ЗР та розвиток земельних відносин в Україні.

4. ОМС є самостійним суб'єктом адміністративно-правової охорони ЗР, який наділений широким спектром повноважень, які в СфРВтаОх ЗР поділяються на власні та делеговані.

2.2. Система заходів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України

Розглядаючи заходи адміністративно-правової охорони ЗР слід зазначити, що в науковій літературі використовується поняття «адміністративно-правові заходи» (що на нашу думку є дещо вузьким), однак єдиного його розуміння немає, так само як і більш загальної категорії «правові заходи». Деякі автори інколи поняття «засоби» та «заходи» використовують як тотожні.

Адміністративно-правові заходи розглядаються як: а) способи впливу на відносини у сфері громадського порядку, які встановлені законом чи іншим правовим актом та застосовуються уповноваженими органами (їх посадовими особами) з метою забезпечення громадського порядку, запобігання, припинення правопорушень та притягнення винних осіб до відповідальності [8, с. 14]; б) система

різноманітних способів діяльності суб'єктів публічного управління, спрямованих на запобігання та усунення порушення прав та законних інтересів суб'єктів права [32, с. 7]. А. Т. Комзюк зазначає, що адміністративно-правовими засобами є вся система адміністративно-правових норм, які розглядаються з позиції їх функціонального призначення для вирішення відповідного кола суспільних завдань, регулювання відповідних суспільних відносин [85, с. 44–48]. Тобто зазвичай адміністративно-правові заходи розглядають як складову адміністративної діяльності, діяльності органів виконавчої влади.

Проте адміністративно-правової охорони ЗР хоч і здійснюється в основному органами виконавчої влади, але виходить за межі їх діяльності. Адміністративно-правові заходи є складовою заходів адміністративно-правової охорони ЗР.

На думку автора цього дослідження, *заходи адміністративно-правової охорони земельних ресурсів* слід розглядати як *сукупність дій, прийомів та методів, що реалізуються уповноваженими державою органами та особами в межах їх повноважень, з метою врегулювання суспільних відносин, що виникають в процесі використання земель та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, збереження та відновлення їх якісних властивостей, попередження та припинення завдання їм шкоди, відшкодування завданих збитків та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.*

Застосування заходів адміністративно-правової охорони пов'язано із необхідністю забезпечення своєрідного правопорядку у СфРВтаОх ЗР та спрямовано на переконання суб'єктів земельних відносин у необхідності прийняття, введення та дотримання загальнообов'язкових правил у цій сфері.

Враховуючи завдання адміністративно-правової охорони ЗР та форми в яких вона здійснюється, всі заходи адміністративно-правової охорони ЗР можна об'єднати в три великі групи: 1) заходи організаційного характеру; 2) заходи профілактично-відновлюючого характеру; 3) заходи адміністративного примусу. При цьому перші дві групи заходів за характером, метою та особливостями їх застосування можна віднести до заходів переконання, в яких реалізовується один із основних методів

адміністративної діяльності – метод переконання. В третій групі заходів реалізується метод примусу.

Методи адміністративної діяльності мають на меті забезпечити злагоджену роботу органів (посадових осіб) наділених владними повноваженнями у певній сфері і тим самим підвищити ефективність їх роботи. Зокрема, метод переконання спрямований на попередження вчинення правопорушень і являє собою вплив (психологічний, моральний, матеріальний) на суб'єкта суспільних відносин (його поведінку та волю) і тим самим спонукає до зміцнення і розвитку свідомості суб'єкта і усвідомленого ним виконання вимог, державних органів, ОМС (їх посадових осіб) та норм чинного законодавства.

Найчастіше застосовуються такі заходи, що відносяться до методу переконання як: систематична робота щодо роз'яснення правових норм, тобто здійснення пропагандистської та агітаційної роботи; критика та засудження антигромадських вчинків; інформування населення про стан охорони різноманітних суспільних відносин, у тому числі і земельних; робота з громадськими формуваннями, що здійснюють охорону суспільних відносин; заохочувальні заходи щодо громадян, що беруть активну участь в охороні громадського порядку та суспільних відносин; здійснення посадовими особами державних органів особистого прийому громадян; проведення бесід з громадянами щодо стану громадського порядку та суспільних відносин.

Метод переконання є основним методом адміністративної діяльності державних органів, але він не завжди є достатнім, дієвим або ефективним. Тому суб'єкти, наділені владними повноваженнями, відповідно до норм чинного законодавства з метою охорони суспільних відносин, прав, свобод, законних інтересів особи та майна можуть застосовувати заходи державного примусу. Заходи примусу застосовуються до осіб, на поведінку яких не вдається вплинути заходами переконання. Примус являє собою вплив на поведінку та свідомість особи, незалежно від її бажання та волі, за допомогою заходів, що передбачені нормами права, які мають майновий, психологічний, фізичний чи інший характер та застосовуються з метою охорони суспільних відносин і притягнення до

відповідальності осіб винних у вчиненні правопорушень. Державний примус виступає у двох формах: судовій та адміністративній і саме остання реалізовується в рамках адміністративної діяльності державних органів. Державний примус є реакцією держави на неприйнятну поведінку особи та порушення нею загальнообов'язкових правил поведінки. Державний примус, незалежно від форми, є наслідком, а не самоціллю, і є єдиним, який може застосовуватися від імені всієї держави і до будь-якої особи, яка перебуває на її території. Інакше кажучи, державний примус можна визначити, як застосування спеціальних заходів впливу до особи з метою спонукати або змусити її виконувати приписи нормативних актів.

Заходи адміністративно-правової охорони ЗР тісно взаємопов'язані між собою, перебувають в безперервному зв'язку, доповнюють один одного та переслідують спільну мету – забезпечення правопорядку у сфері використання земель. Їх реалізація і є основою адміністративно-правової охорони ЗР.

Першу групу становлять організаційні заходи. Вони спрямовані на забезпечення ефективної роботи уповноважених державою органів (осіб), що мають повноваження у СфРВтаОх ЗР; через них реалізується управлінська діяльність цих органів. До них слід віднести такі заходи, як розробка та прийняття правових актів, що регулюють суспільні відносини в СфРВтаОх ЗР; здійснення контролю у СфРВтаОх ЗР.

Основним заходом у цій групі є розробка та прийняття НПА, що регулюють суспільні відносини у СфРВтаОх ЗР, оскільки саме це (розробка та прийняття НПА) покладає початок правовій охороні ЗР. Правові акти розкривають поняття, визначають зміст та межі адміністративно-правової охорони ЗР, встановлюють суб'єктів та об'єкт такої охорони, вказують в яких випадках та порядку реалізуються інші заходи адміністративно-правової охорони ЗР.

Відповідно до Конституції України закони приймаються лише органом законодавчої влади – ВР України. Всі інші органи в межах своїх повноважень видають підзаконні нормативні акти, а також наділені правом законодавчої ініціативи, тобто можуть виступати ініціаторами розробки та прийняття законопроекту. Так, ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» серед завдань

міністерства, як органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики називає і такі, як забезпечення нормативно-правового регулювання та розроблення пропозиції щодо вдосконалення законодавства та внесення у встановленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, КМУ, на розгляд Президенту та Кабінету Міністрів [225]. Органи виконавчої влади в межах своїх повноважень можуть видавати розпорядчо-правові акти (накази, розпорядження, листи), які є обов'язковими для всіх суб'єктів, яким вони спрямовані.

В межах цього заходу повністю реалізовується регулююча функція адміністративно-правової охорони ЗР і частково стимулююча функція, оскільки саме в правових актах прописані стимулюючі заходи правового та економічного характеру. Проте слід пам'ятати, що для досягнення поставленої мети – забезпечення раціонального використання та охорони ЗР – НПА, якими врегульовуються відносини у цій сфері, повинні бути якісними та відповідати реаліям сьогодення, враховувати реальний стан як земельних відносин, так і ЗР України, в повній мірі охоплювати всі особливості суспільних відносин у визначені сфері, не створювати правових колізій, коли норми одного нормативного акта суперечать нормам іншого. Для забезпечення прийняття якісних НПА, потрібно вивчати історичний розвиток суспільних земельних відносин; враховувати недоліки попереднього законодавства та аналіз практики реалізації його норм, аналіз результатів розгляду правопорушень у відповідній сфері та умов, які їм сприяють; залучати до їх розроблення відповідних спеціалістів та науковців; проводити експертизу нормативних актів; формувати апарат органів виконавчої влади належними професіоналами; враховувати здобутки інших держав.

При здійсненні контролю у СфРВтаОх ЗР реалізовується контролююча функція адміністративно-правової охорони ЗР. Відповідно до ст. 187 ЗК України контроль за використанням і охороною ЗР полягає в забезпеченні дотримання норм чинного законодавства, що регулює порядок та процес використання і охорони земель в Україні усіма суб'єктами земельних відносин [58]. Залежно від суб'єкта, який реалізовує контролюючі повноваження, в Україні у СфРВтаОх ЗР існує три види контролю: державний, самоврядний та громадський [58; 211].

Основними завданнями державного контролю у СфРВтаОх ЗР відповідно до ст. 2 Закону № 963-IV є: забезпечення реалізації державної політики у СфРВтаОх ЗР; забезпечення додержання всіма суб'єктами земельного законодавства, а власниками землі та землекористувачами ще і стандартів та нормативів у СфРВтаОх ЗР; запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану інших природних ресурсів та об'єктів НПС; запобігання порушенням законодавства України, своєчасне виявлення таких порушень та вжиття відповідних заходів щодо їх усунення [176].

Принципами здійснення державного контролю у СфРВтаОх ЗР є: а) забезпечення раціонального використання та охорони ЗР як національного багатства нашої держави; б) пріоритетність екологічної безпеки над економічними інтересами у процесі використання ЗР; в) повне відшкодування шкоди, яка була заподіяна довікілью внаслідок порушення земельного законодавства України; г) поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у СфРВтаОх ЗР.

Відповідно до законодавства державний контроль за використанням та охороною ЗР здійснює ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі; за додержанням вимог законодавства про охорону ЗР – ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони НПС; за моніторинг родючості ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель с/г призначення відповідає – ЦОВВ з питань аграрної політики [58; 176; 211]. Отже, була здійснена спроба на законодавчому рівні визначити систему органів, що здійснювали би державний контроль за РВтаОх ЗР. Однак постійні зміни в системі ЦОВВ призводять до скорочення та спрощення їх повноважень та до прогалин в їх діяльності.

Функції контролю за РВтаОх ЗР та за дотриманням законодавства у цій сфері закріплені за різними органами. Донедавна контроль за РВтаОх ЗР покладався на Держсільгоспінспекцію, а контроль за додержанням законодавства – на Державну екологічну інспекцію. Але у 2014 році КМУ своєю постановою ліквідував Держсільгоспінспекцію, а її повноваження передав Держекоінспекції. Тривалий час не було внесено жодних змін до відповідного законодавства, що породило ситуації,

коли відповідно до закону контроль у СфРВтаОх ЗР здійснювала Держсільгоспінспекція, а відповідно до постанови КМУ – Держекоінспекція. Утім влітку 2016 року КМУ своєю постановою вніс зміни до деяких НПА та передав контрольно-наглядові повноваження Держсільгоспінспекції Держгеокадастру. Проте указ Президента, яким була створена Держсільгоспінспекція і яким затверджено Положення про неї і досі, на сайті ВР України, висвітлюється як чинний НПА.

Державний контроль за РВтаОх ЗР і дотриманням законодавства у цій сфері здійснюється шляхом: проведення перевірок; проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель с/г призначення; розгляду звернень фізичних та юридичних осіб; розгляду документації зі землеустрою, пов'язаної з РВтаОх ЗР; участі у прийнятті в експлуатацію меліоративних систем та рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель [176].

З 2014 року функцію контролю у СфРВтаОх ЗР покладено на Держекоінспекцію. Положення про Держекоінспекцію посадовими особами інспекторського складу визначає: Головного державного інспектора України (Голова Держекоінспекції), Першого заступника та заступника Головного державного інспектора (Перший заступник та заступник Голови Держекоінспекції відповідно), старших державних інспекторів (керівники структурних підрозділів Держекоінспекції та їх заступники), державних інспекторів (головні та провідні спеціалісти Держекоінспекції) [157]. А з 2016 року функція контролю також була покладена і на Держгеокадастр, посадові особи якої є також державними інспекторами. Між категоріями осіб, які відносяться до державних інспекторів у цих двох державних органах є незначні відмінності. Так, в Держгеокадастрі передбачається наявність головних державних інспекторів АРК, області, міста Києва та Севастополя, району і ними є за посадами керівники територіальних органів Держгеокадастру, а старших державних інспекторів Держгеокадастру відносяться лише керівники структурних підрозділів та його територіальних органів [177].

Повноваження державних інспекторів у сфері державного контролю за РВтаОх ЗР і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель (далі – державні інспектори з охорони земель) вказані у ст. 10 ЗУ «Про державний контроль за використання та охороною земель» та відповідних Положення, які регулюють їх діяльність [157; 176; 177] (додаток Л).

Ряд повноважень державних інспекторів з охорони ЗР можна віднести до третьої групи заходів адміністративно-правової охорони ЗР (заходів адміністративного примусу), оскільки вони є реакцією на неправомірну поведінку суб'єктів земельних відносин.

Самоврядний контроль у СфРВтаОх ЗР відповідно до ЗК України (ст. 189) та Закон № 962-IV (ст. 20) здійснюють сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, які є ОМС [58; 211]. Він дуже схожий з державним контролем за незначними відмінностями. Самоврядний контроль має такі ж самі основні завдання та принципи, що і державний контроль у СфРВтаОх ЗР та реалізується шляхом: здійснення перевірок; розгляду звернень фізичних та юридичних осіб щодо РВтаОх ЗР, розгляду документації із землеустрою, пов'язаної з РВтаОх ЗР.

Повноваження ОМС у СфРВтаОх ЗР визначені у ст. 33 Закон № 280/97-ВР і їх можна поділити на дві групи: власні (самоврядні) та делеговані (повноваження, які ОМС отримують від органів виконавчої влади). Зі свого боку ст. 44 даного Закону закріплює можливість районних та обласних рад частину своїх повноважень делегувати відповідним державним адміністраціям [194] (додаток М).

Стаття 43 Закон № 280/97-ВР вказує, що виключно на пленарних засіданнях районних та обласних рад вирішуються питання про надання та скасування дозволу на спеціальне використання природних ресурсів районного, обласного значення, а також прийняття рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні [194].

Громадський контроль є третім видом контролю у СфРВтаОх ЗР. Він здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними ОМС та

ЦОВВ, що реалізують державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та у сфері охорони НПС. Роботу громадських інспекторів сьогодні організовує Держекоінспекція (раніше цим питанням займалася Держземінспекція та її територіальні органи) [151].

Слід зазначити, що з моменту нормативного закріплення можливості здійснення громадського контролю існувало декілька Положень, що визначали порядок його здійснення. Перше з них – «Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища», яке було прийняте ще в 1994 році та затверджене наказом Міністерством охорони навколишнього природного середовища України від 04.08.1994 року № 81 (далі – Положення 81) [150]. Згодом, у 1999 році наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України Положення втратило чинність і було прийняте нове – «Положення про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища» [152]. Однак і воно згодом втратило чинність відповідно до наказу Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 р. № 88, яким було затверджено нове – «Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» (далі – Положення 88) [151]. З кожним прийняттям нового Положення вносилися зміни як в обсяг повноважень громадських інспекторів, так і в організацію їх діяльності та координацію.

Сьогодні громадським інспектором може бути будь-який дієздатний громадянин України, який досяг 18 років та пройшов співбесіду в органах Держекоінспекції [151]. Його права та повноваження наведені в додатку до дисертації (додаток Н).

На основі аналізу законодавства можна виділити основні завдання та принципи громадського контролю у СфРВтаОх ЗР. Керівними ідеями, на яких базується громадський контроль, є принципи законності, демократизму, прозорості, гласності, захисту екологічних прав громадян. До основних завдань громадського контролю можна віднести такі: а) безпосередня участь громадськості у покращенні екологічної ситуації, загалом, та у СфРВтаОх ЗР, зокрема; б) надання допомоги органам, що здійснюють державний контроль у сфері охорони НПС і ЗР, в

забезпеченні додержання вимог чинного законодавства у визначеній сфері, як фізичними так і юридичними особами; в) попередження та виявлення порушень природоохоронного законодавства та ліквідація їх наслідків; г) екологічна просвіта та виховання громадян.

Отже, не дивлячись на певні відмінності між повноваженнями суб'єкта контролю та шляхами їх реалізації, всі три види контролю мають спільну мету – забезпечення режиму законності у сфері земельних відносин та збереження ЗР, як національного багатства держави. Утім, на жаль, не всі види контролю реалізуються в повній мірі – інститут громадських інспекторів хоч і затверджений на законодавчому рівні, але на практиці повноцінно не діє.

При здійсненні контролю у СфРВтаОх ЗР, важливе значення має моніторинг земель, що охоплює збирання, оброблення, передавання, збереження, аналіз інформації про стан земель, а також прогнозування їх змін, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо дотримання вимог екологічної безпеки та запобігання негативним змінам стану земель. Метою моніторингу земель є своєчасне виявлення змін, їх оцінка, відвернення та ліквідація наслідків негативних процесів [206]. Проведення моніторингу ґрунтів є одним із шляхів здійснення державного контролю за використанням та охороною ЗР, дотриманням вимог законодавства про охорону земель (ст. 9 Закону № 963-IV) [176].

Відповідно до ст. 191 ЗК України моніторинг земель є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля та здійснюється ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (ним наразі є Держгеокадастр, раніше було Держземагентство) та ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони НПС (Мінприроди). Однак аналіз законодавства дозволяє стверджувати, що цей перелік є неповним.

Стаття 15 ЗК України зазначає, що ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин (Мінагрополітики) серед своїх повноважень має і повноваження щодо забезпечення здійснення моніторингу земель, а точніше моніторингу ґрунтів, як їх складової частини; вони закріплені і в Положенні про моніторинг земель [159]. Тому насправді повноваженнями у сфері

моніторингу земель, відповідно до законодавства, наділені Держгеокадастр, Мінекології та Мінагрополітики.

Другу групу заходів адміністративно-правової охорони ЗР складають заходи профілактично-відновлюючого характеру, які спрямовані на забезпечення правомірної поведінки суб'єктів відносин у СфРВтаОх ЗР та ліквідацію шкідливих наслідків, які настали в результаті неправомірної поведінки осіб. До цієї групи входять заходи профілактики неправомірної поведінки у СфРВтаОх ЗР, заходи переконання та заходи відновлення. Заходи профілактики та заходи переконання тісно пов'язані між собою та досить часто застосовуються разом.

Профілактика неправомірної поведінки, тобто правопорушень, у сфері земельних відносин є частиною профілактики екологічних правопорушень та частиною системи заходів забезпечення екологічної безпеки. В науковій літературі існують різні думки щодо розуміння профілактики правопорушення (додаток П). Враховуючи ці всі думки ***профілактику неправомірної поведінки (правопорушень) у СфРВтаОх ЗР слід розуміти як діяльність (її напрям) держави та громадськості, яка здійснюється шляхом впливу на правосвідомість громадян та передбачає застосування різноманітних заходів з метою виявлення і усунення причин та умов, які сприяють неправомірній поведінці, і тим самим, забезпечує дотримання правопорядку у сфері використання та охорони земельних ресурсів, запобігає настанню можливих негативних наслідків чи завданню їм шкоди.***

Профілактика неправомірної поведінки (правопорушень) у СфРВтаОх ЗР має такі ознаки: 1) вона є частиною профілактики екологічних правопорушень; 2) вона спрямовує свій вплив на правосвідомість особи; 3) її метою є: а) виявлення та усунення причин і умов, які спонукають чи сприяють неправомірній поведінці особи; б) забезпечення дотримання правопорядку у СфРВтаОх ЗР; в) запобігання настанню можливих негативних наслідків до яких може призвести неправомірна поведінка або їх мінімізація та зменшення обсягу можливої шкоди; 4) вона здійснюється широким колом суб'єктів, починаючи від держави, закінчуючи

окремим громадянином; 5) вона полягає в застосуванні системи спеціальних заходів – заходів профілактичного спрямування.

Держава для реалізації своїх функцій створює відповідні органи, які діють від її імені, а громадянам надає право об'єднуватися в громадські організації чи утворювати територіальну громаду, інтереси якої представляють ОМС. Отже, профілактика є діяльністю, яку здійснюють державні органи (їх посадові особи), ОМС, громадські формування та окремі громадяни. Кожен з цих суб'єктів здійснює свою діяльність відповідно до чинного законодавства та в межах наданих йому повноважень.

Вибір того чи іншого заходу залежить від завдання, яке потрібно вирішити. Всі заходи профілактики, залежно від їх спрямованості та характеру можна об'єднати в такі групи: морально-виховні, правові, економічні, соціальні, інформаційні та технічні.

Морально-виховні заходи спрямовані на розвиток екологічної свідомості всього суспільства, загалом, хоча можуть бути спрямовані і на окремих громадян. Через підвищення рівня екологічної свідомості прививається бережливе ставлення до ЗР, як однієї зі складових природи. До таких заходів, зокрема, можна віднести екологічну освіту, екологічно-правову пропаганду, екологічне виховання, підвищення морально-культурного рівня особи, що в сукупності впливає на її правову поведінку.

Екологічна освіта, екологічне виховання та пропаганда тісно пов'язані між собою та мають великий вплив на формування екологічної правосвідомості суспільства. Екологічне виховання та екологічна освіта починаються з дитинства і забезпечуються в основному на державному рівні через спеціально розроблені та введенні у виховання і навчальний процес у вигляді спеціалізованих предметів та дисциплін, які покликані навчити дітей бережно та шанобливо відноситися до природних ресурсів, у тому числі і земельних. Також формою застосування цього заходу можуть бути лекції в закладах освіти відповідних провідних спеціалістів, затвердження спеціальних програм чи проведення тематичних заходів.

Екологічна пропаганда здійснюється через проведення тематичних виставок, фестивалів, а також видання друкованої продукції (журнали, листівки тощо) та плакатів, які несуть інформацію щодо бережливого відношення до природних ресурсів і земельних, зокрема.

Економічні заходи спрямовані на стимулювання правомірної поведінки та бережного відношення до ЗР. Їх види, умови і порядок застосування також визначені законодавством. До таких заходів можна віднести, зокрема, надання особі податкових, кредитних чи інших пільг при впровадженні нею енергозберігаючих чи ресурсозберігаючих технологій. Використання таких технологій та ощадливе відношення до ЗР заохочується державою і це має стимулюючий характер, що спонукає суб'єктів господарювання до їх застосування, а це призводить до раціонального використання ЗР, дотримання норм чинного законодавства. При порушенні правил використання ЗР і завданні їм шкоди, держава покладає на правопорушника обов'язок відшкодування завданих збитків. Нормативне закріплення такого обов'язку також є своєрідним стимулом правомірної поведінки.

Правові заходи полягають в тому, що держава на законодавчому рівні закріплює варіанти бажаної поведінки суб'єктів земельних відносин, а також встановлює міру відповідальності в разі їх недотримання. Саме існування таких правових актів має профілактичну та стимулюючу дію і впливає на свідомість особи. Дотримання норм законодавства у процесі використання та охорони ЗР контролюють уповноважені на те державні органи та їх посадові особи, ОМС, громадські формування та окремі громадяни.

Технічні заходи пов'язані з економічними та полягають в стимулюванні вдосконалювати технології, які використовуються у процесі взаємодії людини і природи, спеціального природокористування. Крім того, Закон № 1264-ХІІ містить гарантії екологічних прав громадян та зобов'язує ЦОВВ, підприємства, установи, організації здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на НПС, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації об'єктів економіки [212].

Для підвищення екологічної культури населення здійснюються заходи щодо збирання, оброблення, оцінювання інформації як про стан НПС, так і ЗР, якість природних ресурсів, їх розповсюдженість, спроможність довкілля до самовідновлення, прогнозування змін його стану тощо. В цьому реалізується інформаційна складова профілактики неправомірної поведінки.

Соціальні заходи спрямовані на вирішення проблемних питань на територіях, де показники економічного та соціального забезпечення населення є значно нижчі ніж середні показники в державі. Наявність соціальних проблем, таких як безробіття і криміногенність негативно впливають на морально-культурний рівень і в результаті на правосвідомість особи, що може призвести до умисного порушення норм законодавства.

Застосування заходів профілактики у СфРВтаОх ЗР робить можливим: виявити умови та причини, які сприяють правопорушенню, що дозволяє усунути чи нейтралізувати їх, або ж послабити; удосконалити та за потреби посилити контроль за адміністративно-правовою охороною як ЗР, так і НПС загалом; удосконалити суспільні відносини у сфері взаємодії «людина – природа» та підвищити соціальну активність громадян; забезпечити дію природоохоронних та земельних норм; існування вибору поведінки по відношенню до ЗР; перевиховати осіб, які вже вчинили неправомірну поведінку та підвищити рівень правосвідомості громадян.

Запобігання вчиненню правопорушень, шляхом їх профілактики є більш кориснішим та може бути результативнішим для охорони ЗР і розвитку земельних відносин, ніж спроба відновлення стану, який існував до неправомірної поведінки. Проте принцип «дії на випередження» майже не застосовується, що є недоліком всієї державної політики у сфері екології.

Дуже схожими із заходами профілактики та невід'ємними від них є заходи переконання, які також спрямовані на формування у осіб стійкого розуміння необхідності чітко та неухильно дотримуватися і виконувати вимоги НПА, які регулюють земельні відносини. До системи переконання відносяться заходи виховного, заохочуваного та роз'яснювального характеру. Відмінним між заходами профілактики та переконання є особа, на яку спрямовані ці заходи та їх

конкретизація. Заходи профілактики спрямовані на всіх громадян України, які здійснюють загальне користування ЗР; спрямовані на профілактику екологічних правопорушень та дотримання норм всього природоресурсного законодавства, тобто мають широкий спектр впливу. Заходи переконання спрямовані на конкретну категорію суб'єктів – землевласників та землекористувачів і спрямовані на забезпечення дотримання норм земельного законодавства та профілактики земельних правопорушень. Також відмінним є і те, хто може застосовувати заходи профілактики та переконання. Заходи профілактики можуть застосовуватися як державними органами (їх посадовими особами), так і недержавними організаціями, громадськими формуваннями, окремими громадянами, які здійснюючи свою основну діяльність, також можуть реалізовувати і профілактичні заходи. Заходи переконання, в основному, застосовуються лише тими органами та посадовими особами, які уповноважені на це державою.

До заходів переконання можна віднести: 1) освіту та виховання – проте вони мають більш конкретну спрямованість, а отже і коло осіб до яких застосовується цей захід. Прикладом цього заходу може бути заходи, які дозволяють підвищити професійний рівень громадян, які працюють у СфРВтаОх ЗР, а також отримати нові знання власниками землі та землекористувачами; 2) роз'яснення правових норм, які містяться в спеціальних НПА; 3) інструктажі щодо здійснення дій спрямованих на забезпечення виконання загальнообов'язкових правил у СфРВтаОх ЗР. Такі інструктажі можуть проводитися і землевласникам та землекористувачам і суб'єктам, які наділені управлінськими функціями у цій сфері; 4) заохочення та стимулювання – такі заходи, як правило мають економічно-правовий характер. Їх прикладом може бути пільгове кредитування, відшкодування частини втрати, які землекористувач поніс у зв'язку з покращенням якісного стану ґрунтів, пролонгація договору оренди земельної ділянки, надання в користування додаткових земель тощо; 5) публічна критика осіб, які порушують норми чинного законодавства [131].

Всі ці заходи взаємопов'язані та можуть запроваджуватися в сукупності. Наприклад, під час проведення спеціалізованих круглих столів, конференцій, з'їздів тощо, на яких можуть брати участь, як представники держави, місцевого

самоврядування, так і землевласники та землекористувачі, науковці та будь-хто з бажаючих одночасно може роз'яснювати законодавство та проводити навчання у формі лекцій, семінарів, майстер-класів тощо. Також можуть поєднуватися інструктажі і роз'яснення чинного законодавства та внесених змін до нього.

Загальною спільною метою заходів профілактики та переконання є утвердження (закріплення, поглиблення) у свідомості громадян думки про необхідність дотримання норм чинного земельного законодавства і тим самим створення умов для нормального розвитку відносин у СфРВтаОх ЗР.

Останнім часом деякі вчені виділяють як окремий вид заходів, адміністративно-відновлювальні заходи (їх ще називають заходи відновлення, відновлювальні заходи, заходи право відновлення). Більшість вчених відновлювальні заходи відносять до заходів примусу. Однак таке твердження є спірним, оскільки за своєю суттю заходи, які відносять до відновлювальних, не завжди мають примусовий характер.

Як вказує О. І. Сапожніков, адміністративно-відновлювальні заходи являють собою групу заходів прямого примусу, які застосовуються з метою відшкодування завданих збитків, а також відновлення колишнього положення речей, приведення всього до попереднього стану. При цьому він вказує, що прямий адміністративний примус – це первинна реакція, викликана одним з юридичних фактів (адміністративне правопорушення, відхилення від правопорядку, виникнення загрози техногенного, природного, біологічного характеру, юридична оцінка ситуації, що складається), що мають значення з точки зору охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки. Відхилення від правопорядку розглядається вченим як дія, що не утворює складу правопорушення, але в силу певних об'єктивних обставин здійснює дезорганізуючий вплив на громадський порядок [236]. Отже, можна зробити висновок, що заходи відновлення можуть застосовуватися як до моменту вчинення протиправної поведінки та для попередження вчинення правопорушення, так і після його вчинення для ліквідації негативних наслідків, відшкодування завданих збитків та відновлення попереднього стану речей.

Схожої думки дотримується І. В. Максимов, який поділяє заходи адміністративного примусу на дві групи: заходи, які застосовуються у зв'язку з вчиненням правопорушення та заходи, що застосовуються поза зв'язком з правопорушення, тобто за його відсутності [120, с. 73–74]. Як в першій, так і в другій групі заходів автор вказує на існування адміністративно-відновлювальних заходів.

Деякі науковці проти виділення відновлювальних заходів в окрему групу і віднесення їх до адміністративно-правових. Аргументація їх позиції зводиться до того, що такі заходи впливу властиві лише тим відносинам, які регулюються нормами цивільного, фінансового, земельного права, але не притаманні суспільним відносинам, де відповідальність настає не перед тим, кому заподіяна шкода, а перед державою (відносини, які регулюються нормами кримінального та адміністративного законодавства) [274, с. 34]. Утім в такому випадку стає незрозумілим, чому ці автори вважають, що в той час як земля проголошена національним багатством і ЗР не можуть існувати відособлено від інших природних ресурсів чи бути відокремленими від них, шкода, яка завдається земельним відносинам та ЗР у процесі використання та охорони останніх не має «загальнодержавного» значення. Дисертантка погоджується, що ряд діянь різних суб'єктів (державних органів та їх посадових осіб, ОМС, окремих громадян) можуть завдавати шкоди інтересам окремої особи – перешкоджання користуватися земельною ділянкою, порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок, укладання угод з порушеннями земельного законодавства тощо – і що такі правопорушення дійсно більше регулюються нормами цивільного права. Проте є ряд правопорушень у сфері земельних відносин, за які передбачена адміністративна відповідальність і об'єктом, яких є не лише «індивідуалізовані» інтереси окремої особи, а і порядок управління земельними ресурсами, правопорядок у СфРВтаОх ЗР загалом. До того ж земельні відносини регулюються як адміністративним, так і земельним законодавством. Тому твердження про те, що заходи відновлення, які застосовуються у СфРВтаОх ЗР, не відносяться до сфери впливу адміністративного права є недоречним і хибним.

Заходи відновлення залежно від моменту їх застосування та мети можна поділити на два типи:

а) заходи, які застосовуються для недопущення настання негативних наслідків чи завдання шкоди ЗР або суспільним відносинам у сфері їх використання чи охорони. Такі заходи здійснюються до моменту вчинення правопорушення, мають профілактичний характер та застосовуються добровільно (назвемо їх – відновлювальні заходи, які не пов'язані з правопорушенням);

б) заходи, які застосовуються після вчинення особою правопорушення та спрямовані на ліквідацію заподіяної шкоди та негативних наслідків, які вже настали (назвемо їх – відновлювальні заходи, які пов'язані з правопорушенням). Вони застосовуються паралельно з санкціями та є формою додаткового покарання особи, яка вчинила правопорушення. Як правило, вони застосовуються та реалізуються за прямою вказівкою (приписом) уповноважених державою органів та їх посадових осіб, в процесі притягнення особи до адміністративної відповідальності.

До відновлювальних заходів, які не пов'язані з правопорушенням можна віднести ряд заходів, які здійснюються землевласниками та землекористувачами в рамках виконання своїх обов'язків, передбачених законодавством. Наприклад, заходи, які проводяться для збереження чи відновлення корисних властивостей землі, підвищення родючості ґрунтів; заходи, які забезпечують своєчасне надходження повної та правдивої інформації про стан земель та інших природних ресурсів; заходи щодо збереження протиерозійні споруди, мережі зрошувальних та осушувальних систем; заходи щодо приведення земельної ділянки в попередній чи належний стан у разі зміни її рельєфу; заходи щодо забезпечення використання земель за цільовим призначенням тощо. Всі ці заходи здійснюються до моменту вчинення правопорушення і спрямовані на недопущення його вчинення, запобігання настанню негативних наслідків та завдання шкоди, відновлення стану речей, який існував до моменту виникнення необхідності в них або який передбачений чинним законодавством. Вони мають здійснюватися особою самостійно без втручання чи вказівки держави та на добровільних засадах, що визначає правомірність дій особи.

Встановлення певних обов'язків для власників земель і землекористувачів та закріплення їх на законодавчому рівні – це спроба запобігти їх протиправним діям, тобто встановити межі їх правомірної поведінки та правопорядку у сфері земельних відносин. Таким чином, держава здійснює профілактичний вплив, оскільки дає можливість обрати – діяти в рамках закону і реалізовувати свої права та можливості в повному обсязі чи відчутти негативні наслідки своєї неправомірної поведінки, зазнавши як матеріальних втрат, так і обмежень в реалізації своїх прав. У разі, якщо особа не виконує свої обов'язки добровільно, то в силу вступають відновлювальні заходи іншого типу, які застосовуються до винної особи, паралельно із заходами адміністративного стягнення, вже після вчинення нею правопорушення і несуть негативні наслідки для самого правопорушника.

Виходячи з цього можна сказати, що в першому випадку реалізація відновлювальних заходів є способом охорони правопорядку, а в другому – наслідками охорони правопорядку у сфері земельних відносин.

Третю групу заходів адміністративно-правової охорони ЗР складають заходи адміністративного примусу, які спрямовані на забезпечення охорони відносин у СфРВтаОх ЗР – попередження, припинення правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності.

Адміністративний примус є однією з форм державного примусу, тому йому властиві як загальні, так і особливі риси. Адміністративний примус досліджували такі науковці, як О. О. Бандурка, О. К. Безсмертний, Ю. П. Битяк, К. А. Бугайчук, В. В. Коваленко, В. К. Колпаков та інші. Проаналізувавши їхні праці [4, с. 32–34; 7, с. 163-164; 83, с. 195-197], можна виділити ряд особливостей адміністративного примусу (додаток Р), враховуючи які *адміністративний примус в рамках здійснення адміністративно-правової охорони земельних ресурсів слід розглядати як застосування відповідними суб'єктами до осіб, що їм не підпорядковані та незалежно від волі і бажання цих осіб, заходів впливу, що передбачені адміністративно-правовими нормами та носять моральний, фізичний, майновий та інший характер, з метою охорони відносин, що виникають в процесі використання та охорони земельних ресурсів, шляхом*

попередження і припинення правопорушень та покарання винних осіб за їх вчинення.

Застосування адміністративного примусу несе потрібну мету, а тому всі його заходи можна поділити на три групи: адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності (стягнення) [285, с. 28].

Адміністративно-попереджувальні (запобіжні) заходи – це комплекс заходів впливу морального, організаційного, фізичного та іншого характеру, які дають змогу виявити і не допустити правопорушення, забезпечити громадський контроль і громадську безпеку за різних надзвичайних обставин. Вони мають профілактичну спрямованість, тобто не припиняють правопорушення або протиправні дії, а попереджують, відвертають їх вчинення. До запобіжних заходів можна віднести: вимогу припинити певну дію; перевірку документів; відвідування підприємств, установ, організацій, входження на земельні ділянки, житло та інші приміщення громадян; внесення подання про усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень; тимчасове обмеження або заборона доступу громадян до окремих ділянок та об'єктів; витребування від фізичних та юридичних осіб необхідних даних, відомостей, інформації; здійснення адміністративного нагляду за особами, відносно яких він встановлений; облік і офіційне попередження осіб тощо.

Особливістю цієї групи заходів є те, що незважаючи на свою профілактичну спрямованість адміністративно-попереджувальні (запобіжні) заходи можуть здійснюватися і в примусовому порядку. Вони застосовуються багатьма державними органами та їх посадовими особами. Заходи цієї групи, переважно, виражаються у вигляді встановлення певних обмежень, заборон.

Заходи адміністративного припинення – заходи спрямовані на припинення діяння, що має ознаки адміністративного правопорушення (в окремих випадках кримінального), або на недопущення настання негативних наслідків протиправної поведінки та забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної відповідальності. Вони вже не відвертають, а припиняють наявні правопорушення або протиправні діяння і,

як і запобіжні заходи, не містять елемента покарання особи та не потребують наявності вини порушника як обов'язкової умови їх застосування.

Заходи адміністративного припинення відповідно до характеру сфери застосування поділяються на заходи загального та спеціального призначення.

Заходи загального призначення, в свою чергу, поділяються на дві групи: самостійні (оперативні) та допоміжні (забезпечувальні). Самостійні (оперативні) заходи адміністративного припинення оперативно, і найчастіше остаточно, вирішують конфліктну ситуацію. До них можна віднести: вимогу припинити протиправну поведінку; привід особи; зупинку транспортних засобів; заборону чи зупинення певних робіт чи експлуатацію різних об'єктів тощо. Допоміжними (забезпечувальними) заходами адміністративного припинення є заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення і які становлять окрему, особливу, групу. Специфіка їх полягає в тому, що вони є допоміжними, а не самостійними заходами впливу (звідси і їх назва) та застосовуються для створення умов притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності. До них відносяться: доставлення правопорушника; адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей та документів тощо.

Заходи спеціального призначення можна визначити як комплекс виняткових екстраординарних засобів адміністративного впливу, які застосовуються тоді, коли використання інших форм попереднього впливу на правопорушника не дали бажаних результатів та які спрямовані безпосередньо на особу правопорушника і здатні завдати йому фізичної шкоди або, навіть, позбавити життя. До них відносяться: засоби фізичного впливу, використання спеціальних засобів (різноманітні технічні засоби впливу на правопорушника або транспортні засоби і на інші речі) з метою усунення протиправної поведінки, застосування зброї. Слід зазначити, що перелік вказаних заходів адміністративного припинення не є вичерпним, як і адміністративно-попереджувальних заходів, їх чіткий перелік в законодавстві не закріплений [285, с. 29].

Заходи адміністративного припинення застосовуються спеціально уповноваженими на те державними органами (їх посадовими особами) у зв'язку з

правопорушеннями і досить часто супроводжуються адміністративною відповідальністю. Вони мають таке призначення: припинення протиправної поведінки; усунення шкідливих наслідків та шкоди, до яких призвела чи може призвести протиправна поведінка особи; створення необхідних умов для притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

Наступними є заходи адміністративного стягнення. Адміністративне стягнення являє собою несприятливі юридичні наслідки за шкоду завдану суспільним відносинам та носять репресивний (каральний), виховний та запобіжний характер, мета яких захищати громадську безпеку, власність, встановлений порядок управління та інші суспільні відносини. Адміністративне стягнення застосовується у разі вчинення адміністративного правопорушення та є заходами в яких реалізується адміністративна відповідальність.

Слід зазначити, що вони, порівняно з двома попередніми групами, найбільш чітко регламентовані законодавством. КУпАП наводить загальний перелік адміністративних стягнень і не всі вони можуть застосовуватися в СфРВтаОх ЗР, а ті які застосовуються мають свою відповідну специфіку [81].

Деякі автори до заходів адміністративного примусу додають ще одну (четверту) групу – заходи адміністративно-процесуального забезпечення [3, с. 58]. Вони аргументують свою позицію тим, що в КУпАП є окрема глава, яка так і називається «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення», а в ст. 260 КУпАП вказано, що у випадках передбачених законодавством, з метою припинення адміністративного правопорушення (коли вичерпані всі інші заходи впливу), встановлення особи, складання протоколу про адміністративні правопорушення (якщо його складання є обов'язковим, але неможливим на місці вчинення правопорушення), забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи та виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення допускається застосування окремих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. До таких заходів КУпАП відносить: адміністративне затримання особи; особистий огляд; огляд речей; вилучення речей та документів; тимчасове затримання транспортного засобу;

відсторонення водія від керування транспортним засобом та огляд його на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння [81].

Проте більшість науковців не розподіляють таку позицію, вказуючи, що, так звані заходи адміністративно-процесуального забезпечення, хоч і існують реально, але складають не окрему самостійну групу, а є складовою частиною заходів припинення і тому можуть розглядатися лише як їх підвид. Слід підтримати таку позицією і розглядати їх як заходи припинення, а не виділяти в окрему групу.

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Поняття «адміністративно-правові заходи» є вужчим порівняно з поняттям «заходи адміністративно-правової охорони». Адміністративно-правові заходи є складовою заходів адміністративно-правової охорони ЗР.

2. Всі заходи адміністративно-правової охорони ЗР можна об'єднати в три групи – заходи організаційного та профілактично-відновлюючого характеру (в них реалізовується метод переконання) та заходи примусу (реалізовується метод примусу).

3. Один і той самий захід, реалізований різними суб'єктами може відрізнитися за масштабами, порядком здійснення та наслідками.

4. Найбільш результативнішими, за умови правильного їх застосування, є перші два. Саме їх розвитку варто приділяти більше уваги.

2.3. Поняття і види адміністративних правопорушень у сфері використання земельних ресурсів України

Підставою застосування до особи заходів примусу є вчинення нею протиправного діяння, тобто правопорушення. Спірним моментом є виділення в окрему самостійну групу земельних правопорушень. Одні автори вказують, на існування земельних правопорушень як галузевого виду правопорушення [3, с. 121; 244, с. 460]. Інші заперечують доцільність такого виділення, вказуючи на можливість існування лише тих видів правопорушень, які обумовлені існуванням традиційних

видів юридичної відповідальності. Утім така позиція є хибною. Якщо звернутися до ст. 211 ЗК України, то стає зрозумілим, що вона містить загальний перелік порушень за які може наставати цивільна, адміністративна та кримінальна відповідальність. Тобто одне і те ж правопорушення (вчинення певного діяння) залежно від особливостей його вчинення та ступеня суспільної небезпеки, може бути підставою настання кримінальної, адміністративної чи цивільної відповідальності. На користь цього свідчить також і те, що окремі статті КК України та КУпАП мають майже ідентичні назви і зміст.

Вважаємо, що ідея про існування окремого виду правопорушень – земельних – вчинення яких, залежно від ступеня суспільної небезпеки, призводить до застосування адміністративної, кримінальної чи цивільної відповідальності, має право на життя, але з певними корективами.

В юридичній літературі земельне правопорушення розглядається як: 1) суспільно шкідлива дія чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права та за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність [57, с. 235]; 2) винна протиправна дія чи бездіяльність, що перешкоджає реалізації земельних прав і законних інтересів власників землі і землекористувачів, порушує встановлений державою земельний устрій і порядок управління земельним фондом, суперечить вимогам раціонального використання та ефективної охорони земельних ресурсів [56, с. 561]; 3) порушення норм земельного права [129, с. 435].

Оскільки земельне правопорушення є різновидом правопорушення, то йому притаманні як загальні, так і особливі ознаки. До загальних ознак відносяться: зовнішній вираз поведінки особи – дія чи бездіяльність; винність; протиправність; суспільна шкідливість (небезпечність); караність.

Дисертантка зауважує, що протиправність, як ознака земельних правопорушень, має певні особливості, а саме подвійність правової природи, оскільки визначається нормами земельного законодавства, а також додатково цивільного, адміністративного чи кримінального. Саме тому деякі науковці відносять її до особливих ознак земельного правопорушення [237]. Однак цього робити не слід, оскільки така особливість протиправності зумовлена міжгалузевим

характером відповідальності за порушення норм земельного законодавства і крім того притаманна не лише земельним правопорушенням, а і екологічним, фінансовим тощо.

До особливих ознак земельного правопорушення відноситься особливий об'єкт посягання (земельні ресурси, земельна ділянка, право власності на землю тощо). І. Ф. Панкратов вказує, що існує два види об'єкта земельного правопорушення: загальний (весь земельний лад, встановлений земельним законодавством) та конкретний (конкретна земельна ділянка, права власника чи користувача земельною ділянкою тощо) [147, с. 172].

Підтримуючи думку про існування земельних правопорушень, як окремого виду правопорушення, вважаємо, що не всі правопорушення, які здійснюються у сфері земельних відносин, можна назвати земельними. Саме тому, залежно від безпосереднього об'єкта посягання, всі правопорушення дисертант поділяє на дві групи:

1) власне земельні правопорушення, які визначені в ЗК України і продубльовані в інших кодексах, – їх основним об'єктом виступає земля;

2) інші правопорушення, які дотичні до сфери земельних відносин чи земельних ресурсів та визначаються КК України та КУпАП – земля виступає додатковим (факультативним) об'єктом.

Так, всі правопорушення у сфері використання ЗР, що визначені в КУпАП можна поділити на дві групи: правопорушення, основним об'єктом яких є ЗР (ст. 52-56) та правопорушення в яких вони виступають додатковим (факультативним) об'єктом (ст. 59, 72, 73, 141 та ін.) [80]. Подібна ситуація існує і у КК України – всі злочини, які так чи інакше стосуються земельних ресурсів, можна поділити на 2 групи: 1) злочини, що посягають на встановлений порядок використання землі, де основним об'єктом посягання виступають ЗР, земельна ділянка та 2) злочини у сфері службової діяльності, де основним об'єктом посягання є встановлений державою порядок здійснення службовими та посадовими особами своїх повноважень, а права та інтереси особи у сфері використання ЗР вже виступають додатковим об'єктом [105] (додаток С).

Незалежно від того основним чи додатковим об'єктом виступають ЗР, ці правопорушення стосуються сфери їх використання та спричиняють на них вплив. Тому, враховуючи загальнотеоретичне визначення поняття делікту (як діяння особи, що протирічить нормам закону та за яке передбачено покарання, що є основою для відшкодування заподіяної шкоди [260, с. 110]), дисертантка вважає за доцільне об'єднати ці дві групи правопорушень, загальним поняттям – *делікти у сфері використання та охорони земельних ресурсів*, які розглядає як *винне, протиправне, суспільно небезпечне діяння особи, що посягає на суспільний порядок у сфері використання та охорони земельних ресурсів, вчинення якого тягне настання правових наслідків, визначених державою та закріплених у правових нормах* [300, с. 189].

Делікти у СфРВтаОх ЗР за які передбачена адміністративна відповідальність за ознаками та структурою співвідносяться з адміністративними правопорушеннями (їх можна визначити як підвид адміністративних правопорушень), але мають свої особливості, що і відрізняє їх від інших видів правопорушень.

Делікти у СфРВтаОх ЗР мають юридичну складову, яка являє собою поєднання об'єктивних та суб'єктивних ознак, за наявності яких діяння буде визнаним як правопорушення. До об'єктивних ознак відносяться об'єкт та об'єктивна сторона, а до суб'єктивних – суб'єкт та суб'єктивна сторона.

Об'єктом адміністративного правопорушення є те, на що посягають діяння суб'єкта. При цьому делікти в СфРВтаОх ЗР мають два об'єкта: загальний – суспільні відносини у СфРВтаОх ЗР (виступає як родовий об'єкт) та конкретний – земельна ділянка, ґрунт, право власності на земельну ділянку тощо (виступає як безпосередній об'єкт).

Об'єктивна сторона являє собою сукупність характеристик зовнішнього прояву поведінки особи, тобто форму самого діяння, умови його вчинення (місце, час, спосіб та засоби), ступінь шкідливих наслідків та причинний зв'язок між діями особи і настанням негативних наслідків. Умови вчинення делікту у СфРВтаОх ЗР визнаватимуться обов'язковими при кваліфікації лише в тому випадку, коли їх включено до конкретного складу делікту.

Питання про визначення ступеня суспільної небезпеки чи шкідливості делікту у СфРВтаОх ЗР є дискусійним, оскільки КУпАП адміністративне правопорушення прямо не називає суспільно небезпечним, що дає можливість деяким науковцям стверджувати, що адміністративне правопорушення позбавлене ознаки суспільної небезпеки [16, с. 9; 65, с. 86-87]. Проте інші науковці вказують, що адміністративні правопорушення, як і будь-які інші, все ж таки є суспільно небезпечними, оскільки завдають шкоди суспільним відносинам. На підтвердження своєї думки вони вказують на протиправність адміністративного делікту, як форму юридичного вираження суспільної небезпеки [131].

Слід підтримати таку позицію науковців, адже делікти у СфРВтаОх ЗР, за які передбачена адміністративна відповідальність, є суспільно небезпечними. Рівень цієї небезпечності є меншим, ніж у злочинів, що їх і відрізняє. Підтвердженням цього є ч. 2 ст. 11 КК України, в якій поняття суспільної небезпеки розкривається через заподіяння чи можливість заподіяння шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі. Тобто наявна шкода або можливість її заподіяння характеризуються наявністю суспільної небезпеки. Оскільки в ст. 9 КУпАП чітко вказано, що адміністративне правопорушення є посяганням (що може розглядатися як завдання шкоди), а в ст. 10 та 11 КУпАП згадується настання чи можливість настання шкідливих наслідків внаслідок вчинення особою діяння, то можна стверджувати, що адміністративне правопорушення є суспільно небезпечним.

Питання суб'єкта делікту у СфРВтаОх ЗР є досить дискусійним та проблемним, оскільки норми законодавства не відповідають як сьгоднішнім реаліям та потребам, так і одна одній. Наприклад, якщо проаналізувати зміст ст. 211 ЗК України, то вона передбачає відповідальність фізичних і юридичних осіб, в той час як КУпАП взагалі не містить вказівку на суб'єкта адміністративного правопорушення. При розгляді загальних норм КУпАП стає зрозумілим, що застосований термін «особа», відноситься до фізичної особи. На це, зокрема, вказує ст. 12 КУпАП, яка визначає вік настання адміністративної відповідальності (відповідальності підлягають особи, які на момент вчинення правопорушення досягли 16-річного віку) та ст. 20, яка розкриває поняття неосудності. Проте аналіз

норм КУпАП, що стосуються СфРВтаОх ЗР вказує, що більшість діянь, які містяться в диспозиції, можуть стосуватися і юридичних осіб [81].

Суб'єкт делікту в СфРВтаОх ЗР володіє рядом властивостей (ознак), наявність яких вказує на його можливість нести адміністративну відповідальність. В теорії адміністративного права такі ознаки прийнято розподіляти на дві групи: загальні (є загальними для всіх суб'єктів адміністративного правопорушення) та спеціальні (додаткові, є обов'язковими для певного виду делікту) [145, с. 166].

До загальних ознак суб'єкта адміністративного правопорушення відносяться його вік та осудність. І хоча з віковою ознакою суб'єкта все зрозуміло – ст. 12 КУпАП чітко про це говорить, то з поняттям осудності не все так просто. КУпАП не містить чіткого визначення осудності особи як суб'єкта адміністративного правопорушення; його потрібно виводити з поняття неосудності, що закріплене у ст. 20 КУпАП, взявши за основу норму КК України. Отже, осудністю особи, як суб'єкта делікту в СфРВтаОх ЗР, визнається її здатність розуміти та усвідомлювати свої діяння, керувати ними, а відтак і нести за них юридичну відповідальність.

Спеціальними ознаками суб'єкта є додаткові ознаки, які характеризують його саме як суб'єкта делікту в СфРВтаОх ЗР. Характерним є те, що при виділенні таких спеціальних ознак слід враховувати ознаки особи, як суб'єкта земельних відносин, так і суб'єкта адміністративного правопорушення. До таких спеціальних ознак відносяться: зв'язок суб'єкта делікту із об'єктом посягання (з конкретною земельною ділянкою тощо) та його службове становище.

Наявність зв'язку суб'єкта з конкретною земельною ділянкою чи відсутність такого зв'язку в багатьох випадках є обов'язковою ознакою суб'єкта, але для деяких деліктів у СфРВтаОх ЗР вона є несуттєвою. Так, при порушенні строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан придатний для використання за призначенням (ст. 54 КУпАП), використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затвердження проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь (ч. 2 ст. 55 КУпАП) чи порушення землекористувачами правил утримання ділянок прилеглих до

автомобільних шляхів (ст. 142 КУпАП) наявність зв'язку між суб'єктом правопорушення і конкретною земельною ділянкою є обов'язковою. При самовільному зайнятті земельної ділянки (ст. 53-1 КУпАП) обов'язковою ознакою є наявність відсутності такого зв'язку у суб'єкта із займаною ним земельною ділянкою. При незаконному заволодінні ґрунтовим покривом земель (ст. 54-4 КУпАП), знищенні межових знаків (ст. 56 КУпАП), а також при засміченні лісів відходами (ст. 73 КУпАП), порушенні вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації тощо, в результаті чого шкоди можуть зазнати і ЗР [81], – наявність чи відсутність зв'язку суб'єкта із земельною ділянкою не має обов'язкового характеру.

Службове становище як спеціальна ознака суб'єкта делікту в СфРВтаОх ЗР поділяє суб'єктів на посадових осіб, службових осіб, суб'єктів підприємницької діяльності та простих громадян. Тому залежно від статусу суб'єкта делікти можна поділити на особисті та посадові (службові).

Слід зазначити, що хоча КУпАП і містить окрему норму, яка встановлює відповідальність посадових осіб, але не роз'яснює, що це за особи. Свого часу Міністерство юстиції України у своєму листі здійснило спробу роз'яснити поняття посадової особи. Враховуючи думку Міністерства юстиції України та правозастосовну практику, дисертант пропонує посадовою особою вважати особу, яка наділена організаційно-розпорядчими та/або адміністративно-господарськими функціями [178; 294]. При цьому організаційно-розпорядчими обов'язками визнаються обов'язки, що полягають у здійсненні керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності. Такі обов'язки покладаються на керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних та приватних підприємств, установ та організацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів та їх заступників, осіб, які керують ділянками роботи (виконроби, бригадири тощо). Адміністративно-господарські обов'язки – це обов'язки по розпорядженню або управлінню державним, колективним чи приватним майном

(встановлення порядку його зберігання, переробки, реалізації забезпечення контролю за цими операціями тощо). До осіб, на яких покладаються такі обов'язки відносяться начальники відділів та служб юридичної особи, завідувачі складами, магазинами тощо та їх заступники, відомчі ревізори та контролери. Громадянин – суб'єкт підприємницької діяльності, у випадках, коли в нього виникає можливість реалізувати зазначені вище обов'язки (якщо він здійснює підприємницьку діяльність за допомогою найманої робочої сили), в момент реалізації своїх повноважень також набуває ознак посадової особи [293].

Визначення поняття «службова особа» міститься в КК України, відповідно до положень якого службовою є особа, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представника влади, а також постійно чи тимчасово обіймає на підприємстві, в установі чи організації, незалежно від форми власності, посаду, пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальним повноваженням [105].

Отже, ці два поняття є схожими, хоча законодавець розмежовує їх в контексті суб'єкта делікту в СфРВтаОх ЗР за характером покладених на них функцій, які вони виконують. Тобто, якщо особа (посадова особа) наділена владними повноваженнями і виступає як представник влади, реалізуючи відповідні державні функції, то вона буде визнаватися службовою особою. Якщо особа в силу своїх повноважень здійснює лише організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки, то вона визнається посадовою особою. До таких висновків приводить аналіз ст. 53-6 КУпАП, яка суб'єктом делікту визначає не будь-яку посадову особу, а саме державних кадастрових реєстраторів, тобто осіб спеціально уповноважених державою та наділених специфічними повноваженнями [81].

Суб'єктивна сторона делікту у СфРВтаОх ЗР характеризується формою вини, мотивом та цілями діяння суб'єкта.

В КУпАП поняття вини не закріплене, але воно сформоване в теорії права та міститься в ст. 23 КК України, відповідно до якої під виною розуміється психічне ставлення особи до вчинюваного нею діяння (дії чи бездіяльність) та його наслідків. Прийнято розрізняти дві форми вини, які так само поділяються на підвиди: умисел

(прямий та непрямий) та необережність (самовпевненість і необережність). КУпАП у ст. 10 та 11 визначає, які адміністративні правопорушення визнаються вчинені умисно, а які з необережності. Умисним адміністративне правопорушення вважається тоді, коли особа вчиняючи певні діяння усвідомлювала їх протиправний характер і передбачала, що вони призведуть до шкідливих наслідків. Крім того, якщо особа бажала настання таких наслідків, то це буде прямий умисел, а якщо просто свідомо допускала їх настання – то непрямий. Вчиненими з необережності вважаються ті правопорушення при яких особа, вчиняючи певне діяння, передбачала, що вони можуть призвести до настання шкідливих наслідків, але легковажно розраховувала на їх відвернення (самовпевненість) або ж не передбачала можливості настання шкідливих наслідків, хоча могла і повинна була їх передбачити (недбалість) [81].

Делікти, які виникають у СфРВтаОх ЗР, вчиняються в основному умисно і лише деякі з них можуть бути вчинені з необережності (ст. 52, 55, 56 КУаАП).

Мета вчинення делікту у СфРВтаОх ЗР зазвичай виступає додатковою (факультативною) ознакою суб'єктивної сторони. Проте для деяких вона є кваліфікуючою, наприклад, для діяння, метою якого є перекручення даних державного земельного кадастру, приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок тощо (ст. 53-2 КУпАП), порушення строку погодження (відмова в погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5 КУпАП), порушення строків внесення відомостей до Державного земельного кадастру, надання таких відомостей тощо (ст. 53-6 КУпАП).

Слід підтримати думку, що краще попередити (запобігти) неправомірну поведінку, ніж потім ліквідувати негативні наслідки, до яких вона призвела. Це має стати правилом у діяльності ОМС та органів державної влади, які мають повноваження у СфРВтаОх ЗР, а також інших осіб, яким небайдужа доля національного багатства.

Попередження та запобігання вчиненню правопорушень є складовими контрольної та каральної функції адміністративно-правової охорони ЗР та

забезпечуються різними заходами, основними з яких є контроль, профілактика, переконання та адміністративний примус.

Для вчасного попередження та запобігання вчиненню деліктів і тим самим забезпечення правопорядку у СфРВтаОх ЗР важливу роль відіграє виявлення та усунення детермінант протиправної поведінки. Детермінанти протиправної поведінки можна визначити як множину чинників, з якими взаємопов'язана та якими обумовлена протиправна поведінка. Така взаємообумовленість та взаємозалежність процесів, предметів і явищ, їх загальний зв'язок розуміється як детермінація. До системи протиправної детермінації входять причини та умови такої поведінки. Детермінанти протиправної поведінки є відображенням недоліків та протиріч суспільного буття та діяльності держави [106]. Саме тому в юридичній літературі їм приділяється чимала увага. Вивчення та всебічний аналіз причин і умов вчинення правопорушень надасть можливість встановити їх природу, структуру та динаміку, скласти характеристику їх суб'єктів, а в результаті розробити комплекс дієвих заходів, що дозволять зменшити кількість деліктів у СфРВтаОх ЗР.

Слід пам'ятати, що хоча «умова» і «причина», які сприяють вчиненню неправомірної поведінки тісно пов'язані між собою, і розглядаються науковцями переважно разом, вони не є одним і тим же. Умови – це обставини, що сприяють (роблять можливим) виникненню та розвитку правопорушення. Причини – це обставини, що безпосередньо породжують правопорушення. Умовами будуть прогалини чи колізії законодавства, а причинами, наприклад, невиконання чи неналежне виконання державними органами (їх посадовими особами) або контролюючими органами своїх повноважень.

Причини вчинення будь-якого адміністративного правопорушення можна поділити на загальні та конкретні. При цьому, як вказує Л. П. Коваленко, наявність факторів, що є загальними причинами, само собою рідко призводить до вчинення адміністративного правопорушення на відміну від тих, що становлять конкретні причини. Так само і наявність самих умов не призводить до правопорушення. На думку вченого, саме поєднання в один час і в одному місці умов, сприятливих для вчинення адміністративного правопорушення, загальних та конкретних причин і

призводить до вчинення особою конкретного адміністративного правопорушення [70, с. 66].

У науковій літературі існують різні підходи до визначення причин та умов вчинення адміністративного правопорушення та поділу їх на групи. Розрізняють:

- об'єктивні та суб'єктивні причини [70];
- причини пов'язані з посадовою кваліфікацією та причини, що виникають через організаційні недоліки [229];
- соціальні, організаційно-правові, технологічні [136];
- соціально-економічні, політичні, нормативно-правові, організаційно-управлінські [220, с. 79].

Деякі науковці вважають, що існують лише суб'єктивні причини вчинення правопорушення, до яких відносять психологічні дефекти особи, а всі інші обставини, вони розглядають як умови вчинення правопорушення [127, с. 81–85].

Оскільки адміністративне правопорушення може мати різноманітні умови і причини, які до того ж можуть мінятися місцями, особливу увагу необхідно приділяти вивченню конкретних, особливих факторів, які сприяли вчиненню саме цього правопорушення.

Залежно від характеру та сфери виникнення детермінанти вчинення деліктів у СфРВтаОх ЗР можна поділити на такі групи: а) детермінанти соціального характеру; б) детермінанти організаційного характеру; в) детермінанти технологічного характеру; г) детермінанти економіко-політичного характеру.

Першу групу складають детермінанти соціального характеру (соціальні умови та причини), тобто причини та умови, які виникають в соціальній сфері (в соціумі) та нерозривно пов'язані з особою правопорушника, залежать від його психо-емоційного розвитку, рівня культури, освіти тощо. Серед причин цієї групи можна виокремити такі підвиди, як: соціально-психологічні, культурологічні, економічні та політичні (при цьому два останніх підвиди розглядаються лише на рівні окремої особи, а не держави).

Так, до соціальних умов та причин слід віднести: 1) сприйняття НПС, як невичерпного ресурсу, що дозволяє використовувати безконтрольно та не

здумуючись про майбутнє; 2) споживацьке ставлення до НПС, загалом, та до ЗР, зокрема; 3) використання ЗР за принципом «максимум тут і зараз», відповідно до якого всі намагаються задовольнити свої власні потреби, а що буде потім, то клопіт інших людей, поколінь; 4) сприйняття своїх можливостей щодо використання природних ресурсів, в тому числі і земельних, які надані на праві загального користування, як безмежних; 5) неправильне трактування норм Конституції України щодо того, що природні ресурси в межах України належать Українському народу; 6) низький рівень екологічної культури; 7) низький рівень правової культури; 8) прагнення до швидкого збагачення без зайвих зусиль та затрат, що часто відбувається з порушенням норм чинного законодавства та без урахування природних законів (законів, за якими здійснюється розвиток та відновлення природних ресурсів); 9) бажання осіб швидко і на свою користь вирішити питання, пов'язані з використанням ЗР; 10) виникнення подвійних стандартів у осіб, які приходять до влади – особа оцінює всіх крізь призму «свої-чужі»; наявність «кумівських» відносин; бажання якомога швидше і більше «урвати» собі землі; 11) посада чи спеціальний правовий статус розглядається лише як можливість отримання певних привілеїв.

Другу групу складають детермінанти організаційного характеру (організаційні умови та причини), які виникають у сфері державного регулювання земельних відносин та поділяються на два підвиди: правові (стосуються законодавства) та управлінські (стосуються системи державних органів).

До організаційних умов та причин можна віднести такі: 1) недосконалість чинного законодавства [287, с. 281–283]; 2) незначні санкції за вчинення правопорушення у СфРВтаОх ЗР; 3) постійні зміни в системі органів управління в СфРВтаОх ЗР; 4) скасування контрольно-наглядових функцій в окремих державних органах; 5) недосконалість правового статусу спеціально уповноваженого органу у СфРВтаОх ЗР; 6) велика кількість органів, які безпосередньо чи опосередковано вирішують земельні питання; 7) недоліки в кадровому забезпеченні органів, що мають повноваження в СфВтаОх ЗР; 8) низький рівень залучення населення до вирішення земельних питань; 9) відсутність належного оперативного обслуговування та

реагування у СфРВтаОх ЗР; 10) відсутність планів попередження правопорушень у СфРВтаОх ЗР; 11) відсутність у держави програми та плану екологічного виховання населення, проведення екологічної пропаганди; 12) недосконала система державних органів, що безпосередньо здійснюють охорону ЗР; 13) недостатня ефективність контролю та нагляду у СфРВтаОх ЗР.

До третьої групи відносяться технологічні детермінанти, які виникають в процесі безпосереднього використання ЗР. До них можна віднести такі: 1) не дотримання законів природи; 2) використання застарілого обладнання; 3) низький рівень професійних знань «земельних процесів» у деяких виробників сільськогосподарської продукції; 4) відсутність або недосконалість державних стандартів, технічних нормативів і правил щодо використання ЗР та відсутність контролю і нагляду за їх дотриманням.

Четверту групу становлять економіко-політичні детермінанти, які виникають на рівні держави та стосуються не окремої особи, а всього населення. До них відносяться: 1) відсутність адекватних економічних механізмів стимулювання дотримання норм земельного законодавства; 2) відсутність адекватного механізму стимулювання використання новітніх технологій та дотримання екологічних законів; 3) недосконалість механізму обрахунку завданих збитків ЗР; 4) зловживання влади «земельним питанням», намагаючись провести зміни у сфері земельних відносин для власного збагачення.

Враховуючи особливості їх виникнення та ступінь залежності від волі самого суб'єкта, можна виокремити об'єктивні та суб'єктивні причини вчинення делікту в СфРВтаОх ЗР. При цьому суб'єктивними будуть ті, які залежать від суб'єкта делікту, тобто створюються ним, та на виникнення яких він має безпосередній вплив, а об'єктивними – які створюються іншими суб'єктами (державою, юридичними та фізичними особами). Утім є і такі, що поєднують в собі як об'єктивні, так і суб'єктивні характеристики.

Тому всі детермінанти вчинення деліктів у СфРВтаОх ЗР можна поділити на такі групи: суб'єктивні; об'єктивні; змішані або суб'єктивно-об'єктивні.

До суб'єктивних слід віднести: 1) споживацьке ставлення до ЗР; 2) бажання швидкого збагачення; 3) байдужість до НПС та результатів своєї діяльності.

Об'єктивними причинами є: 1) недосконалість земельного законодавства; 2) підвищення попиту на землю; 3) некваліфіковані спеціалісти або низький рівень знань земельного законодавства у працівників, повноваження яких стосуються СфРВтаОх ЗР (це стосується як державних органів, так і підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та ОМС); 4) недосконала система державних органів, які мають повноваження у сфері охорони ЗР, колізії в їх компетенції [290, с. 93–94]; 5) незначні розміри санкцій за правопорушення у СфРВтаОх ЗР; 6) відсутність у державних органів (держави) планів попередження правопорушень у СфРВтаОх ЗР; 7) ліквідація державних органів та скасування у деяких з них певних функцій.

До змішаних слід віднести: 1) соціально-економічні; 2) політичні; 3) низький рівень екологічної культури у населення; 4) проникнення злочинності до державної влади (до сфери земельних відносин) [220, с. 79]; 5) зміна у населення поглядів (з ідеологічних на корисливі), зростання недовіри до влади та зниження її авторитету [220, с. 80]; 6) корупція в державних органах; 7) застаріле обладнання, техніка якою обробляється земля; 8) незначна участь народу (громадськості) в розробленні питань, що стосуються ЗР та їх охорони.

На основі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Всі правопорушення у сфері використання ЗР можна поділити на дві групи, залежно від того чи є земельні ресурси головним або факультативним об'єктом посягання. Для їх узагальнення варто застосовувати поняття «делікти у сфері використання земельних ресурсів».

2. При кваліфікації деліктів у сфері використання ЗР враховують об'єкт їх посягання, особу суб'єкта делікта та його правовий статус, мотиви та цілі, форму вини, а також місце, час, спосіб і засоби вчинення протиправного діяння.

3. Питання визначення суб'єкта деліктів у сфері використання ЗР є дискусійним та потребує законодавчого врегулювання, зокрема необхідно визнати суб'єктом деліктів юридичну особу.

4. Делікти у сфері використання ЗР слід розглядати як суспільно небезпечні діяння.

5. Існує багато факторів, що сприяють вчиненню деліктів у сфері використання ЗР. Їх всіх можна об'єднати в групи залежно від сфери виникнення, характеру та ступеня залежності від волі особи.

2.4. Адміністративна відповідальність як засіб правової охорони земельних ресурсів України

Одним із дієвих методів адміністративно-правової охорони ЗР є притягнення до юридичної відповідальності за протиправні діяння у сфері земельних відносин. Утім єдиного визначення та розуміння поняття юридичної відповідальності ні в законодавстві, ні в науковій сфері не існує. Аналіз думок, які є в науковій літературі, дає можливість виділити три основні підходи до розуміння цієї категорії, відповідно до яких юридична відповідальність розглядається як:

1) реакція держави. Прихильниками такого підходу є В. К. Ковпаков та Ю. С. Шемшученко, які розглядають юридичну відповідальність як специфічний вид реагування держави на порушення норм законодавства, який проявляється у застосуванні до суб'єкта правопорушення певних стягнень [82, с. 289] або як застосування покарань уповноваженими органами до суб'єктів за порушення норм законодавства [278, с. 300].

2) обов'язок винної особи. Представниками даного підходу є С. С. Алексєєв, С. Н. Братусь, В. В. Лазарєв, які вказують, що юридична відповідальність – це обов'язок винної особи, який виконується примусово та полягає в потерпанні особою заходів, які до неї будуть застосовані [10, с. 180; 140, с. 240; 25, с. 69].

3) як правовідносини. На думки прихильників цього підходу юридична відповідальність – це своєрідні правовідносини, які виникають у разі вчинення правопорушення і у зв'язку з чим у держави виникає право застосувати заходи

примусу до правопорушника, в якого виникає обов'язок зазнати обмежень або втрат, визначених нормами права, як санкції [52, с. 204; 118, с. 34–35].

Визначення юридичної відповідальності лише як реакції держави чи як обов'язку особи є неповними. Слід підтримати третю позицію, хоча і з деякими корективами – це правовідносини, в яких права та обов'язки мають дві сторони. Так, держава насамперед зобов'язана реагувати на неправомірну поведінку, а не застосовувати санкції до винної особи. Застосування санкцій у такому разі є результатом виконання державою (через систему державних органів) свого загального обов'язку – створення та забезпечення належних умов існування та розвитку людини. Зі свого боку особа, яка вчинила правопорушення, хоча і зобов'язана відшкодувати завдані збитки, але наділена певним обсягом прав: на об'єктивний розгляд своєї справи, справедливе визначення міри відповідальності, захист власних прав тощо. Тому держава повинна гарантувати особі дотримання таких її прав.

З урахуванням наведеного варто розглядати *юридичну відповідальність як своєрідні правовідносини, які виникають між державою, в особі уповноважених нею органів чи їх посадових осіб, та особою, яка вчинила правопорушення, в межах яких держава, реалізуючи свій обов'язок щодо забезпечення правопорядку та законності в суспільстві, має право застосовувати заходи примусу до винної особи, яка зі свого боку зобов'язана відшкодувати завдані збитки і зазнає втрат чи обмежень, визначених законом, та має право вимагати від держави дотримання її прав та інтересів* [300, с. 188].

Загалом юридична відповідальність не є однорідною, про що свідчить існування різних її видів та форм. Ст. 211 ЗК України передбачає можливість настання цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності в разі порушення земельного законодавства [58].

Слід зазначити, що деякі автори вказують на існування земельної відповідальності, як самостійного виду юридичної відповідальності [47, с. 157–159]. Утім, як слушно зауважила О. С. Мірошниченко, насправді земельна відповідальність, як її розуміють юристи, – це комплекс заходів цивільної,

адміністративної та кримінальної відповідальності, що застосовуються у сфері охорони земельних ресурсів [131]. М. В. Шульга, також вказує, що варто говорити не про формування нового виду відповідальності, а, враховуючи специфіку землі, особливості застосування існуючих видів відповідальності за земельні правопорушення [292, с. 215]. Отже, можна визнати, що відповідальність за порушення норм земельного законодавства має міжгалузевий характер.

Особливе місце в забезпеченні охорони ЗР відіграє адміністративна відповідальність, яка настає за порушення норм земельного та адміністративного законодавства, тобто за вчинення делікту у СфРВтаОх ЗР.

Адміністративна відповідальність, як і будь-яка інша, поєднує в собі матеріальні (їх виникнення провокує порушення норм матеріального права, тобто вчинення конкретного протиправного діяння, передбаченого законодавством) та процесуальні (виникають в процесі збору матеріалів у справі, підготовки її до розгляду, розгляду, виконання рішення тощо) відносини. Особливістю адміністративної відповідальності є те, що при її реалізації в окремих випадках можливе одночасне поєднання матеріальних та процесуальних відносин, наприклад при спрощеному провадженні, коли попередження фіксується на місці вчинення правопорушення.

Як вказує М. Т. Гаврильцев, взаємодія матеріальних і процесуальних взаємовідносин вирішує важливі суспільні завдання: надає впевненість, що права та охоронювані законом інтереси захищені від протиправних посягань; правопорушення припиняється відповідними йому заходами державного примусу; правопорушення припиняється на законних підставах з дотриманням прав і свобод людини [31].

Адміністративній відповідальності, яка виникає в результаті вчинення особою делікту в СфРВтаОх ЗР, поряд із загальними, притаманні характерні лише їй ознаки: підстави застосування; наявність особливих засобів впливу; специфічна система органів, що реалізують адміністративну відповідальність; особливий порядок її реалізації.

Вирізняють фактичну, нормативну та процесуальну підстави застосування адміністративної відповідальності [244, с. 474-475; 131].

Нормативну підставу адміністративної відповідальності у СфРВтаОх ЗР становлять нормативні акти, які визначають порядок використання та охорони ЗР, порядок вирішення справ про правопорушення у цій сфері, повноваження уповноважених на це державних органів та їх посадових осіб, види санкцій тощо. Таким чином вони утворюють законодавство про адміністративні делікти в СфРВтаОх ЗР. До цих нормативних актів, зокрема, відносяться Конституція України, ЗК України, КУпАП, Лісовий кодекс України, Закон № 962-IV, Закон № 1264-XII, ЗУ «Про меліорацію земель», ЗУ «Про пестициди і агрохімікати» тощо. Зокрема, у ст. 211 ЗК України міститься перелік порушень, за які може наступати адміністративна відповідальність, санкції за ці порушення встановлені у відповідних статтях КУпАП. Крім того, він також містить норми, що визначають систему органів, уповноважених здійснювати розгляд справ про адміністративні правопорушення та порядок притягнення винних осіб до відповідальності.

Фактичною підставою для притягнення до адміністративної відповідальності є вчинення делікту в СфРВтаОх ЗР, за яке законом передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КУпАП) [81].

Процесуальна підстава притягнення до адміністративної відповідальності проявляється у наявності конкретного правозастосовного акта (рішення компетентного органу) та являє собою процедуру розгляду конкретного правопорушення, ухвалення по ньому рішення, відповідно до якого на винну особу буде накладено адміністративне стягнення. КУпАП встановлює широкий перелік заходів адміністративної відповідальності та містить перелік державних органів і посадових осіб, які їх можуть застосовувати до особи правопорушника.

Наявність нормативної, фактичної та процесуальної підстави є обов'язковою умовою настання юридичної відповідальності. Виникати вони мають саме в такій послідовності: нормативна (встановлення державою правила поведінки та санкції в разі їх порушення) – фактична (вчинення особою діяння, яке порушує приписи держави) – процесуальна (уповноважений державою орган/посадова особа

застосовує заходи примусу визначені державою за порушення конкретних норм права).

При цьому недостатньо закріпити на законодавчому рівні лише діяння, які визначаються як правопорушення. Для реалізації юридичної відповідальності обов'язковою умовою є чітке визначення механізму реалізації норми, в якій вказано яке саме діяння є протиправним, а також порядок притягнення особи до відповідальності. Відсутність механізму реалізації норми може стати на заваді притягнення винної особи до відповідальності. Для повноцінної реалізації завдань інститутом юридичної відповідальності (відшкодування завданої шкоди та попередження правопорушень) має існувати тісний зв'язок між нормативною та процесуальною підставами. Кожна нормативна підстава повинна мати механізм її реалізації та перетворення у процесуальну. Прикладом такої невідповідності є ст. 211 ЗК України, котра визначає які саме діяння є порушенням законодавства, але не передбачає механізму притягнення до відповідальності за їх вчинення (ухилення від державної реєстрації земельних ділянок, подання недостовірної інформації щодо них та порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок) [58].

Наявність системи особливих заходів впливу (адміністративних стягнень) є наступною характерною ознакою адміністративної відповідальності за делікти у СфРВтаОх ЗР.

Відповідно до ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення визначається як міра відповідальності, що застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення та запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [81].

Ст. 24 КУпАП містить загальний перелік адміністративних стягнень, а ст. 26-32-1 надають їх характеристику. Серед різновидів адміністративних стягнень за делікти у СфРВтаОх ЗР найпоширенішим (фактично основним) їх видом є штраф. В окремих випадках застосовується попередження або позбавлення спеціального права.

Систему юрисдикційних органів, наділених правом розглядати справи про адміністративні делікти у СфРВтаОх ЗР (що є ще однією особливою ознакою адміністративної відповідальності в цій сфері) складають органи виконавчої влади. Здійснюючи управлінські функції у СфРВтаОх ЗР чи охорони НПС, ці органи володіють одночасно як правом, так і обов'язком реагувати на правопорушення у вказаній сфері та притягувати винних осіб до відповідальності. Перелік таких органів та їх повноваження закріплені в законодавстві.

Порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення делікту у СфРВтаОх ЗР має свою специфіку, оскільки регулюється нормами адміністративного та земельного права і являє собою останню ознаку адміністративної відповідальності – особливий порядок її реалізації.

Порядок реалізації заходів адміністративної відповідальності за вчинення деліктів у СфРВтаОх ЗР є процесуальною основою правовідносин, що при цьому виникають, та вимагає дотримання спеціальної процедури. Процесуальні відносини (їх результатом є процесуальна підстава) адміністративної відповідальності виникають з моменту виявлення факту вчинення делікту, його фіксації, передання на розгляд до відповідних державних органів (їх посадових осіб), розгляду справи про адміністративне правопорушення, прийняття по ній рішення, його оскарження та виконання. Кожен цей етап чітко регламентований законодавством. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення деліктів у СфРВтаОх ЗР врегульований нормами адміністративного законодавства та повністю співпадає з процедурою розгляду адміністративних правопорушень.

Як було зазначено вище, здійснюючи управління у СфРВтаОх ЗР певні державні органи та їх посадові особи наділені контрольно-наглядовими функціями. Під час реалізації своїх повноважень та при виявленні ознак правопорушення ці суб'єкти вправі складати протоколи про адміністративну відповідальність та притягувати або ініціювати притягнення винної особи до відповідальності.

Загальний порядок складання протоколу про адміністративні правопорушення та вимоги до його змісту, порядок застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та порядок розгляду справ про

адміністративні правопорушення закріплені в КУпАП, а особливості їх реалізації в СфРВтаОх ЗР – в спеціальних НПА, що визначають повноваження державних органів та їх посадових осіб, які уповноважені розглядати відповідні справи саме в цій сфері. Так, відповідно до положень про них, Держекоінспекція та Держгеокадастр мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення [157; 177]. Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення та розгляд справ визначаються Інструкціями, прийнятими відповідними Міністерствами [64; 63].

У ст. 255 КУпАП є перелік державних органів та осіб, яким надано право складати протоколи про адміністративні правопорушення. Розгляд таких правопорушень віднесено до відання органів виконавчої влади. Протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи цих органів, а також громадські інспектори. Тобто в разі виявлення факту неправомірної поведінки особи у СфРВтаОх ЗР, протокол про адміністративне правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони НПС, раціонального використання і охорони природних ресурсів (Держекоінспекція), ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (наразі це Держгеокадастр), а також громадський інспектор з охорони довкілля, громадський лісовий інспектор та громадський інспектор сільського господарства [81; 157; 177; 64; 63].

Протокол про адміністративне правопорушення (далі – протокол) складається у двох примірниках, один з яких обов'язково вручається під розписку особі, стосовно якої він складається.

Зміст протоколу чітко визначений як у КУпАП, так і у відповідних інструкціях. Усі відомості, що фіксуються в протоколі можна об'єднати в такі блоки:

- 1) відомості про факт складання протоколу: дата і місце його складання;

2) відомості про особу, яка складає протокол (вказуються повністю без скорочень): а) прізвище, ім'я, по батькові державного чи громадського інспектора; б) посада (стосується лише державних інспекторів);

3) відомості про особу, яка притягується до відповідальності: а) прізвище, ім'я, по батькові; б) дата (день, місяць, рік народження) та місце народження; в) паспортні дані (серія, номер паспорта, коли і ким виданий); за відсутності паспорта такі ж дані зазначаються про інший документ, що посвідчує особу; г) сімейний стан, також за наявності інформації, вказується і кількість утриманців; д) поштова адреса місця фактичного проживання та місце реєстрації; е) посада та місце роботи або навчання – вказується повне найменування юридичної особи та її місцезнаходження (так вказано в Інструкції). Вбачається, що за аналогією має зазначатися місце роботи правопорушника і тоді, коли він працює на фізичну особу-підприємця (має вказуватися прізвище, ім'я, по батькові та місце її реєстрації). Якщо особа не працює, то про це також робиться відповідна відмітка; є) відомості про заробітну плату – якщо є така інформація;

4) відомості про протиправне діяння: а) місце та час його вчинення; б) суть правопорушення – опис суті правопорушення робиться максимально точніше, з використанням термінології, що вживається в нормативно-правових актах, які встановлюють відповідальність, також зазначаються деталі, які можуть бути кваліфікуючими ознаками; в) нормативно-правові акти, норми яких порушено та які встановлюють відповідальність – обов'язково зазначаються статті та їх частини;

5) відомості про свідків та потерпілих (за наявності): а) прізвище, ім'я, по батькові; б) місце проживання/реєстрації. Слід зазначити, що в протоколі також може зазначатися їх адреса місця роботи, адреса та контактний телефон, за якими їх можна знайти;

б) відомості про заподіяну матеріальну шкоду (за наявності);

7) пояснення особи, щодо якої складено протокол – викладається в протоколі або ж на окремому аркуші, про що робиться відмітка в протоколі;

8) інші відомості, необхідні для вирішення справи. Це можуть бути різні клопотання особи, щодо якої складається протокол, наявність актів обстеження

земельної ділянки, підприємства, установи, організації, відомості про наявність чи відсутність документів та речей, що підтверджують факт правопорушення або є доказами у справі тощо;

9) відомості про те, що особі роз'яснено її права та обов'язки, а також про повідомлення її про місце та час розгляду справи.

Протокол підписується інспектором та особою, яка притягується до відповідальності, а якщо є свідки та потерпілі, то протокол може підписуватися і ними. Якщо особа відмовляється підписувати протокол, то у ньому робиться відповідна відмітка. Також в цьому разі особі обов'язково, не пізніше як за 5 діб до дня розгляду справи, направляється (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) повідомлення про розгляд справи. Повідомлення про місце і час розгляду справи також надсилається (не пізніше 5 діб до дня розгляду справи) і в тому разі, коли державний інспектор при складанні протоколу не міг визначити час і місце її розгляду.

При виявленні факту делікту та складання протоколу про адміністративне правопорушення, слід дотримуватися таких правил:

1) протокол заповнюється ручкою, розбірливим почерком та державною мовою; заповнювати протокол олівцем заборонено;

2) у протоколі не бажані виправлення, а у разі їх здійснення вони засвідчуються підписом інспектора, який його складає та особою, стосовно якої його складають;

3) якщо протокол підписаний особою, стосовно якого він складався, то до протоколу забороняється вносити додаткові записи, також заборонено закреслювати чи виправляти занесені до нього відомості;

4) протокол складається у двох примірниках – один вручається, під розписку, особі, яка притягується до відповідальності, інший направляється за місцем розгляду справи;

5) якщо особа, стосовно якої складено протокол, відмовляється його підписувати, то про це робиться відповідна відмітка. В такому разі особі, рекомендованим листом з повідомленням про отримання, не пізніше як за 5 днів до

дня розгляду справи, направляється повідомлення про місце і час розгляду справи про адміністративне правопорушення. Також при відмові правопорушника від підписання протоколу, за наявності свідків чи потерпілої особи, протокол (додатково) можуть підписати і вони;

б) якщо одна особа вчинила два і більше правопорушення, то протокол складається окремо щодо кожного факту виявленого протиправного діяння;

7) протокол складається у місці виявлення правопорушення. А у разі коли це неможливо, з причин неможливості встановлення особи правопорушника на місці вчинення або виявлення правопорушення, то інспектор має право доставляти таку особу до органів поліції або до приміщення виконавчого органу міської (селищної, сільської) ради – для встановлення особи правопорушника та максимально швидкого складання протоколу;

8) протокол складається стосовно особи, яка вчинила правопорушення. Якщо правопорушення вчинено посадовою особою підприємства, установи та організації чи їх структурними підрозділами незалежно від їх форм власності та видів господарювання і не має можливості чітко встановити якою саме особою, протокол складається відносно особи, яка відповідає за стан охорони навколишнього природного середовища, а якщо таку особу не призначено, то стосовно керівника підприємства, установи, організації;

9) якщо правопорушення вчинене декількома особами – протоколи складаються стосовно кожної з них;

10) протокол направляється до органу (посадової особи), які уповноважені розглядати справу про адміністративне правопорушення;

11) особа, стосовно якої складено протокол, має право подавати зауваження та пояснення щодо змісту протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови підписувати його.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем вчинення адміністративного делікту у 15-денний строк з дня одержання державним інспектором, уповноваженим розглядати цю справу, протоколу про адміністративне правопорушення та всіх матеріалів справи.

Особи уповноважені розглядати справи про адміністративне правопорушення у СфРВтаОх ЗР та справи, які відносяться до їх компетенції визначені у ст. 242-1 та 244 КУпАП.

Відповідно до ст. 242-1 КУпАП від імені Держекоінспекції справи про делікти у СфРВтаОх ЗР розглядають Головний інспектор України з охорони НПС та його заступники; старші державні інспектори України з охорони НПС; державні інспектори України з охорони НПС; головні державні інспектори з охорони НПС АРК, областей, міст Києва і Севастополя та їх заступники; головні державні інспектори з охорони НПС Чорного і Азовського морів та їх заступники; старші державні інспектори з охорони НПС; державні інспектори з охорони НПС відповідних територій [81].

Справи про адміністративні правопорушення від імені ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, відповідно до ст. 244 КУпАП розглядають: Головний державний інспектор сільського господарства України; головні державні інспектори сільського господарства в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, районах, їх заступники; старші державні інспектори сільського господарства, державні інспектори сільського господарства. Тобто ця стаття розкриває повноваження державних інспекторів Держсільгоспінспекції.

Проте ще у вересні 2014 року Урядом було прийнято рішення ліквідувати Держсільгоспінспекцію, а 30 червня 2015 року своєю постановою Уряд ліквідував і її територіальні органи. Функції зі здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів були передані Державній екологічній інспекції, а згодом у 2016 році – Держгеокадастру.

Посадові особи Держгеокадастру є інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель (надалі державні інспектори з охорони земель) [198].
Відповідно:

– Голова Держгеокадастру є Головним державним інспектором з охорони земель; його перший заступник та заступник є відповідно першим заступником і заступником Головного державного інспектора з охорони земель;

– керівники територіальних органів Держгеокадастру є головними державними інспекторами з охорони земель в АРК, області, містах Києві та Севастополі, районі; їх перші заступники та заступники – є першими заступниками та заступниками головних державних інспекторів з охорони земель в АРК, області, містах Києві та Севастополі, районі;

– керівники структурних підрозділів Держгеокадастру та його територіальних органів, на які покладено повноваження щодо виконання інспекційних функцій – є старшими державними інспекторами з охорони земель;

– головні та провідні спеціалісти, які безпосередньо здійснюють державний нагляд (контроль) – є державними інспекторами з охорони земель [198].

Тобто, сьогодні існує ситуація, коли норми двох НПА не відповідають один одному. КУпАП порівняно з постановою КМУ та маючи вищу юридичну силу, закріплює повноваження державних інспекторів ліквідованого органу, але повноваження державних інспекторів чинного державного органу не закріплює. Виникає питання: на якій підставі державні інспектори здійснюють свої повноваження та притягують винних осіб до відповідальності, чи законні їх дії, адже до діяльності державних органів та службових/посадових осіб застосовується принцип «дозволено лише те, що чітко передбачено законом», інакше це буде перевищення службових/посадових повноважень. Для ліквідації цієї прогалини слід внести відповідні зміни до законодавства та привести ст. 244 КУпАП відповідно до інших НПА, які встановлюють систему державних органів, що мають повноваження у СфРВтаОх ЗР. І хоча у ст. 244 КУпАП розкриті повноваження державних інспекторів, посади яких вже скасовані, дисертант пропонує вважати, що вони за принципом правонаступництва належать державним інспекторам Держгеокадастру, оскільки саме вона на сьогодні є ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Перелік справ, які відносяться до юрисдикції Держекоінспекції та Держгеокадастру визначений у ст. 242-1 та ст. 244 КУпАП. Аналіз цих статей доводить, що більшість справ про адміністративні делікти у СфРВтаОх ЗР можуть розглядатися як одним, так і іншим органом. Утім є справи, розгляд яких відноситься до компетенції лише одного з них (додаток Т). Таке «дублювання» повноважень державних інспекторів може мати негативні наслідки – невиконання ними своїх обов'язків через небажання витратити свій час та сподіваючись, що інспектор іншого органу розбереться в цій ситуації. Для позначення службових осіб як Держекоінспекції, так і Держгеокадастру, які уповноважені розглядати справи у СфРВтаОх ЗР, варто використовувати спільну назву – державний інспектор. Про неприпустимість дублювання повноважень державних органів зазначає і Ю. Я. Самагальська [235, с. 11].

Справа про адміністративне правопорушення розглядається у присутності правопорушника або його представника, повноваження якого підтверджені відповідно до закону. У разі відсутності правопорушника справа може бути розглянута лише в тому випадку, коли є достовірні дані, що він був повідомлений про час та місце розгляду справи належним чином і завчасно та від нього не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи [64]. У розгляді справи також можуть брати участь потерпіла особа, її законні представники та захисник, свідки, експерти, перекладач. Розгляд справи про адміністративне правопорушення зазвичай відбувається відкрито. Якщо ж такий розгляд суперечить інтересам держави (охорони її таємниці), то справа розглядатиметься в закритому режимі.

Державний інспектор, розглядаючи справу про делікт у СфРВтаОх ЗР, має з'ясувати такі питання: 1) чи було вчинене адміністративне правопорушення; 2) чи винна особа, зазначена в протоколі про адміністративне правопорушення, у його вчиненні; 3) чи підлягає особа адміністративній відповідальності; 4) чи є обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність; 5) чи заподіяно майнову шкоду та інші питання, що мають істотне значення для повного розгляду справи та прийняття правильного рішення [64].

Заслухавши пояснення правопорушника та потерпілої особи або їх представників, свідчення свідків (за їх наявності), вивчивши всі матеріали справи державний інспектор вносить постанову про накладання адміністративного стягнення чи про закриття справи. Постанова про накладання адміністративного стягнення вноситься, якщо протиправні діяння особи, за своїм характером не підпадають під дію закону про кримінальну відповідальність.

За загальними правилами, визначеними в КУпАП, постанова про закриття справи вноситься при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору чи органу досудового слідства та за наявності обставин, передбачених ст. 247 КУпАП (ч. 2 ст. 284 КУпАП) [81]. Утім особливості об'єкта посягання деліктів у СфРВтаОх ЗР та встановлених за них санкцій не передбачають можливості закриття справи про адміністративне правопорушення з перших двох підстав (оголошення усного зауваження та передача матеріалів справи на розгляд громадської організації чи трудового колективу). Також аналіз ст. 247 КУпАП, з урахуванням специфіки вчинення деліктів у СфРВтаОх ЗР, вказує, що малоімовірним є закриття справи про адміністративне правопорушення з підстав зазначених у перших п'яти пунктах цієї статті, а саме: відсутність події і складу адміністративного правопорушення; недосягнення особою на момент вчинення правопорушення віку з якого настає адміністративну відповідальність – (16 років); неосудність особи, яка вчинила протиправне діяння; вчинення особою діяння в стані, що виключає адміністративну відповідальність (крайня необхідність, необхідна оборона); видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення.

Таким чином, відповідно до КУпАП (ст. 247 та ст. 284) державний інспектор, розглядаючи справу про делікт у СфРВтаОх ЗР, вносить постанову про закриття справи у випадках:

1) якщо при розгляді справи дійде висновку, що у діяннях особи наявні ознаки кримінального правопорушення. В такому разі всі матеріали справи та постанова про закриття справи надсилається прокурору або органу досудового розслідування. Але якщо ці органи, розглянувши всі отримані матеріали, відмовляють у порушенні

кримінальної справи, то постанова про закриття справи, яка була винесена державним інспектором, скасовується, після чого провадження у справі про адміністративне правопорушення відновлюється;

2) якщо був скасований акт, який встановлює адміністративну відповідальність за цей делікт – ЗК України, КУпАП, інші закони тощо;

3) якщо, на момент розгляду справи, закінчився строк накладання адміністративного стягнення. Відповідно до ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення накладається не пізніше двох місяців з дня вчинення правопорушення, а якщо правопорушення мало триваючий характер, то не пізніше двох місяців з дня його виявлення. У разі, коли щодо правопорушника було закрито кримінальне провадження, але в його діях є ознаки адміністративного правопорушення, то адміністративне стягнення накладається не пізніше місяця з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження;

4) якщо щодо особи, яка притягується до адміністративної відповідальності по тому ж самому факту існує постанова про накладання адміністративного стягнення, прийнята компетентним органом (його посадовою особою) або не скасована постанова про закриття справи про адміністративне правопорушення чи повідомлено особу про підозру у вчиненні нею кримінального правопорушення по даному факту;

5) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі. В теорії адміністративного права діє принцип індивідуалізації адміністративної відповідальності, відповідно до якого до відповідальності притягується лише особа, яка вчинила правопорушення. Цей принцип є своєрідною гарантією досягнення адміністративною відповідальністю своєї мети – виховання правопорушника та попередження вчинення нових правопорушень як ним, так і іншими особами. Проте цей принцип має і негативну сторону. Вона проявляється тоді, коли суб'єктом правопорушення є посадова особа, рішення та діяння, якої носять протиправний характер та призвели до настання негативних наслідків для інших осіб, держави чи суспільства, але в той же час принесли вигоду юридичній особі, від імені і за яку діяла ця посадова особа. В такому разі зазначений принцип не повинен реалізовуватися, оскільки так званім отримувачем вигоди від вчинення

протиправних діянь буде юридична особа. Тому саме вона повинна понести певні обмеження чи втрати та для відновлення балансу відшкодувати завдані збитки за їх наявності. Якщо ж посадова особа діяла від імені юридичної особи, але у своїх інтересах, то реалізація принципу індивідуалізації відповідальності можлива і доцільна.

Постанова, яку виносить державний інспектор за результатами розгляду справи про делікт у СфРВтаОх ЗР повинна містити таку інформацію: 1) назву постанови (постанова про накладення адміністративного стягнення; постанова про закриття справи); 2) назву посади державного інспектора, який розглянув справу та виніс постанову, його прізвище, ім'я, по батькові – все зазначається повністю без скорочень; 3) дата розгляду справи та номер постанови; 4) відомості про особу щодо якої винесена постанова – її прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження, місце проживання та/або реєстрації, місце роботи або навчання, посада, за наявності і ідентифікаційний номер; 5) опис обставин, встановлених при розгляді справи; 6) нормативно-правові акти, які визначають відповідальність за вчинення адміністративне правопорушення; 7) розмір шкоди, що підлягає стягненню та порядок і строки її відшкодування (якщо виноситься постанова про накладання адміністративного стягнення); 8) рішення по справі – якщо особа притягується до відповідальності, то зазначається вид і межі адміністративного стягнення, яке буде застосоване до неї, а якщо прийнято рішення закрити справу, то зазначаються підстави її закриття; 9) порядок виконання постанови; 10) порядок і строк її оскарження; 11) порядок набрання нею чинності; 12) строк пред'явлення постанови до виконання.

Постанова обов'язково підписується державним інспектором, який розглядав справу. Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи, а її копія протягом трьох днів має бути вручена (під підпис) чи надіслана особі, яка притягується до відповідальності. Якщо копія постанови надсилається поштою, то про це у справі робиться відповідна відмітка – обов'язково зазначаються реквізити поштової квитанції про відправлення та посада і прізвище особи, що її відправила. Копія постанови також може бути вручена чи надіслана потерпілій особі на її

прохання. Постанова про накладення штрафу, якщо вона виконуватиметься примусово, надсилається до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання чи реєстрації порушника або за місцем його роботи чи навчання, або за місцем знаходження його майна.

За загальним правилом, постанова може бути оскаржена прокурором, особою, щодо якої вона винесена або ж потерпілою особою. Право порушника та потерпілого оскаржувати постанову державного інспектора, оскільки вона стосується їх прав, інтересів та обов'язків є очевидним. Однак прокурор не має можливості оскаржувати постанови у цій категорії справ, оскільки ч. 5 ст. 7 КУпАП передбачає право прокурора на оскарження постанови лише в межах здійснення ним нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусу, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, але жодна стаття КУпАП, яка передбачає адміністративну відповідальність за правопорушення у СфРВтаОх ЗР не містить санкції, що стосується обмеження особистої свободи громадян.

Скарга на постанову державного інспектора може бути подана протягом 10 днів з дня винесення постанови. Якщо цей строк було пропущено особою, щодо якої винесено постанову, з поважних причин, то він за її заявою може бути поновлений державним інспектором правомочним розглядати скаргу.

Постанова про накладання адміністративного стягнення може бути оскаржена до державного інспектора вищого рівня або до суду. Правом розглядати скарги на постанови про накладення адміністративного стягнення наділені Головний державний інспектор України з охорони земель, його перший заступник (особи, що їх заміщують) – на найвищому рівні; головні державні інспектори з охорони земель в АРК, області, міста Києва та Севастополя, районі та їх перші заступники (особи, що їх заміщують) – на обласному рівні.

Скарга на постанову подається через державного інспектора, який її виніс. Отримавши таку скаргу, державний інспектор протягом трьох діб повинен надіслати її разом з усіма матеріалами справи [81].

Отримавши скаргу на постанову про накладання адміністративного стягнення та матеріали справи, правомочний державний інспектор повинен розглянути її

протягом 10 днів з дня її надходження, якщо інше не встановлено законом. Розглядаючи скаргу державний інспектор вищого рівня перевіряє законність та обґрунтованість винесення постанови. За результатами розгляду може бути прийняти одне з таких рішень: залишити постанову без змін, а скаргу без задоволення; скасувати постанову і повернути справу на новий розгляд; скасувати постанову та закрити справу; змінити стягнення в межах, передбачених нормативно-правовим актом про адміністративну відповідальність, але без посилення його.

Копія рішення щодо розгляду скарги на постанову про накладення адміністративного стягнення надсилається особі щодо якої її винесено та потерпілій особі (на її прохання) протягом 3 днів.

Постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення (якщо інше не передбачено законом) та є обов'язковою для виконання всіма державними органами та громадськими організаціями, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та підпорядкування. Якщо була подана скарга на постанову, то постанова підлягає виконанню після залишення скарги без задоволення.

Контроль за своєчасним і правильним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення покладається на державного інспектора, який її виніс, та інші органи в порядку, встановленому законом. Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання державним інспектором, що її виніс. Він же вирішує і всі питання, пов'язані з виконанням постанови.

У постанові обов'язково вказується вид адміністративного стягнення, яке буде застосоване до винної особи. Як вже зазначалося вище, КУпАП надає загальний перелік адміністративних стягнень, які можуть бути застосовані до особи, що вчинила адміністративне правопорушення. Проте не всі з них можуть застосовуватися до осіб винних у вчиненні делікту у СфРВтаОх ЗР, а ті які застосовуються до правопорушника мають свої особливості, що зумовлені специфікою самого делікту.

Попередження, як захід адміністративного стягнення являє собою письмове зауваження, що звертає увагу особи та вказує на її діяння, які призводять до

негативних наслідків або можуть призвести. У СфРВтаОх ЗР попередження – це обов’язковий до виконання припис, який видається уповноваженою на те особою, та має на меті припинення протиправної поведінки особи та усунення її наслідків.

Як одне з альтернативних адміністративних стягнень, попередження передбачене у ст. 141 та 142 КУпАП, відповідно до яких до особи за порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів чи за порушення правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів може застосовуватися або попередження або штраф. У разі невиконання особою припису у строки, що в ньому зазначені, державний інспектор має право скласти проти такої особи протокол про адміністративну відповідальність відповідно до ст. 188-5 КУпАП [81].

Штраф є найпоширенішим видом адміністративного стягнення за вчинення адміністративного делікту у СфРВтаОх ЗР. Про це свідчить той факт, що він згаданий у всіх статтях КУпАП, які передбачають відповідальність за протиправні діяння, які тим чи іншим чином стосуються ЗР. Штраф – це грошове стягнення, що накладається на осіб за адміністративне правопорушення у випадках та розмірах, встановлених чинним законодавством [81]. Розмір штрафу для громадян коливається від 1 до 300 нмдг; для посадових осіб – від 3 до 3000 нмдг; для громадян-суб’єктів підприємницької діяльності – від 50 до 200 нмдг. Штраф сплачується у національній валюті України і вноситься до установи банку України і має бути сплачений правопорушником протягом 15 днів з дня вручення йому постанови про накладання адміністративного стягнення, а якщо така постанова оскаржується, то не пізніше 15 днів з дня його повідомлення про залишення скарги без задоволення. Якщо правопорушник добровільно протягом вказаного строку не сплатив штраф, то постанова про накладання адміністративного стягнення надсилається для примусового виконання до відповідного відділу державної виконавчої служби.

Такі стягнення як штрафні бали та оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом правопорушення, хоч і є адміністративними стягненнями, але за правопорушення у СфРВтаОх ЗР не застосовуються. Також не застосовуються адміністративний арешт та арешт з утриманням на гауптвахті.

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчиненням або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення як вид адміністративного стягнення, за вчинення делікту у СфВтаОх ЗР широкого застосування не набув і не застосовується державними інспекторами. Це пов'язано з тим, що по-перше, відповідно до норм чинного законодавства, конфіскація майна проводиться лише за рішенням суду [102]. По-друге, хоча конфіскація земельної ділянки і згадується в ЗК України, але лише як підстава припинення права власності на неї і розглядається в світлі додаткового виду покарання за кримінальні злочини.

Позбавлення спеціального права, наданого громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю не закріплено в статтях КУпАП, які встановлюють міру відповідальності за вчинення делікту у СфРВтаОх ЗР, утім інколи застосовуються. Воно реалізовується в анулюванні дозволів наданих особі, яка порушує норми земельного законодавства. Прикладом може слугувати позбавлення особи спеціального дозволу на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельної ділянки, які видаються та анулюються відповідно до Порядку видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок, затвердженого Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах (далі – Держкомзему) від 04.01.2005 року № 1 [160].

Відповідно до вказаного Порядку спеціальний дозвіл на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок (далі – спеціальний дозвіл) – це офіційний документ, який видається на підставі затвердженого проекту землеустрою і надає право особі (власнику чи користувачу земельної ділянки) знімати та переносити родючий шар ґрунту земельної ділянки. Такий дозвіл не потрібно отримувати, якщо переміщення родючого шару ґрунту здійснюється в межах однієї і тієї ж самої земельної ділянки, що надана особі для будівництва і обслуговування житлового будинку, індивідуального дачного будинку чи для ведення особистого селянського господарства чи садівництва тощо. Утім це є обов'язковим для осіб, які здійснюють геологорозвідувальні, гірничодобувні,

будівельні та інші роботи, якщо вони призводять до порушення родючого шару ґрунту.

Якщо особа, якій надано дозвіл, не виконує умови зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту, порядку проведення рекультивації порушених земель, що визначені у проекті землеустрою; використовує земельну ділянку способами, які суперечать екологічним вимогам і це призводить до забруднення чи засмічення земель, призводить до погіршення або втрати родючості ґрунтів; не виконує законні розпорядження чи приписи державних інспекторів Держгеокадастру, то вона позбавляється такого дозволу, що призводить до ускладнень чи заборони здійснювати певні види робіт і зайняття певними видами діяльності. Анулюється спеціальний дозвіл тим же органом, що його надавав, тобто Держгеокадастром, шляхом прийняття відповідного рішення (про анулювання спеціального дозволу).

Питання про анулювання спеціального дозволу і всі матеріали з цього питання (документи, які підтверджують наявність підстав для анулювання спеціального дозволу – акти перевірки, протокол про адміністративні правопорушення тощо) розглядаються в присутності особи, якій цей дозвіл був виданий. У разі її неявки, за умови, що вона була завчасно та належним чином повідомлена про місце і час розгляду даного питання і якщо вона не надіслала клопотання про перенесення розгляду, розглядається без неї.

Копія рішення про анулювання спеціального дозволу вручається особі у 3-денний термін з дня його прийняття і обов'язково під розписку. Надсилання копії рішення про анулювання спеціального дозволу поштою категорично забороняється. Якщо діяння особи, якій було видано спеціальний дозвіл призводить до значних негативних наслідків (забруднення чи засмічення земель, погіршення чи втрата родючості ґрунтів тощо), то рішення про анулювання спеціального дозволу вручається їй негайно або ж у можливо короткі строки. Одночасно із врученням рішення про анулювання спеціального дозволу, обов'язково вилучається оригінал самого спеціального дозволу.

Якщо особа позбавлена спеціального дозволу, але відмовляється припинити свої протиправні діяння чи усунути їх наслідки, державні інспектори можуть притягнути її до відповідальності за ст. 188-5 КУпАП (невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони НПС, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів) або за ст. 188-27 (невиконання законних вимог інспекторів сільського господарства).

Про анулювання спеціального дозволу державні інспектори повідомляють відповідні органи виконавчої влади, ОМС та прокуратури [160].

Також прикладом реалізації такого стягнення за порушення норм законодавства у СфРВтаОх ЗР є законодавчо закріплене право державних інспекторів звертатися до відповідних ОМС або виконавчої влади з клопотанням про припинення права користування земельною ділянкою особою, яка порушує норми земельного законодавства і ігнорує законні вказівки державних інспекторів [58]. І хоча це стягнення застосовується не самими державними інспекторами, а реалізовується в судовому порядку, утім саме державні інспектори є ініціаторами його застосування.

Громадські та виправні роботи, як вид адміністративного стягнення, також не характерні для деліктів у СфРВтаОх ЗР. Вони можуть бути застосовані лише на прохання самої особи, що притягується до відповідальності у разі, коли в неї немає можливості сплатити штраф.

У процесі реалізації адміністративної відповідальності, поряд із заходами адміністративного стягнення, можуть застосовуватися і певні заходи адміністративного припинення, які в КУпАП визначаються як заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Таке їх виокремлення призвело до того, що деякі автори пропонують виділити їх в окремий вид заходів адміністративного примусу. Проте вище вже зазначалося, що автор цього дослідження не розділяє цієї позиції, оскільки за характером вони є заходами припинення і в різних галузях права реалізуються враховуючи її особливості та власну специфіку.

Вважаємо, що заходи забезпечення провадження (або як їх ще називають заходи процесуального забезпечення) – це набір заходів припинення, що є особливими для кожного провадження, основним завданням яких є забезпечення всіх необхідних умов для розгляду конкретної справи. Метою заходів адміністративно-процесуального забезпечення є припинення правопорушення, встановлення особи, складання протоколу (якщо його складання неможливе без застосування цих заходів), забезпечення своєчасного, повного і правильного розгляду справи.

Перелік таких заходів міститься у ст. 260 КУпАП [81], але не всі з них можуть бути застосовані при розгляді справ про правопорушення у СфРВтаОх ЗР. До заходів, що застосовуються при розгляді зазначених справ відносяться такі.

Адміністративне затримання особи – це примусове короткострокове обмеження свободи дій і пересування особи, що вчинила протиправне діяння. Адміністративне затримання особи проводиться лише у визначених законодавством випадках і уповноваженими на те органами (посадовими особами). Застосування адміністративного затримання до особи, яка порушила норми законодавства у СфРВтаОх ЗР можливе лише у разі злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі поліцейського (члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи іншої особи, якій надано право затримувати правопорушника) або у разі вчинення нею дрібного хуліганства.

Особистий огляд також здійснюється уповноваженою на те особою однієї статі з особою, яка оглядається та обов'язково проводиться при адміністративному затриманні. Особистий огляд проводиться в присутності двох понятих (однієї статі із затриманою особою). Метою особистого огляду є виявлення у особи певних речей та документів, які можуть мати значення доказів у справі про адміністративне правопорушення у СфРВтаОх ЗР.

Огляд речей здійснюється з тією ж метою, уповноваженою на те особою і, як правило, провадиться в присутності особи, якій вони належать на праві власності чи праві користування.

Вилучення речей і документів – це примусове припинення права володіння ними у особи, яка вчинила протиправне діяння. Вилучення речей і документів у особи при провадженні справи про адміністративне правопорушення у СфРВтаОх ЗР доцільно проводити лише в тому разі, коли ці речі чи документи є безпосереднім об'єктом правопорушення або знаряддям.

Огляд особи на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, у випадку коли така особа вчинила делікт у СфРВтаОх ЗР слід проводити з метою з'ясування чи усвідомлює вона факт складання проти неї протоколу про адміністративне правопорушення та чи розуміє свої дії, якщо з певних причин у працівників поліції виникають сумніви щодо цього.

Уявляється, що до цього переліку слід внести і доставлення порушника, оскільки цей захід за своїм характером і метою повністю відповідає заходам припинення. Доставлення правопорушника являє собою примусове супроводження порушника, уповноваженою на те особою, в місце визначене законодавством з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення, якщо його складання є обов'язковим, проте не має можливості його скласти в місці виявлення правопорушення.

Відповідно до чинного законодавства державні та громадські інспектори в разі виявлення делікту у СфРВтаОх ЗР мають право доставляти особу, що вчинила протиправне діяння, до поліції чи до приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради або штабу громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону для з'ясування особи правопорушника і складання протоколу про адміністративне правопорушення. [81; 151]. Доставлення правопорушника повинно проходити з максимально можливим дотриманням його прав та інтересів і в можливо короткий строк.

Перебування такої особи в приміщенні куди її було доставлено не повинно перевищувати однієї години, якщо інше не передбачено законом [81].

Про адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей та про їх вилучення обов'язково складається відповідний протокол. Застосування даних заходів може бути оскаржено особою, до якої вони застосовувалися.

На підставі проведеного дослідження варто зробити такі висновки:

1. Юридична відповідальність є специфічним різновидом відносин, в яких кожен із учасників має права та обов'язки.

2. Коло суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення у разі виявлення фактів вчинення делікту у сфері використання ЗР не збігається з колом суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

3. У законодавстві існують прогалини в питаннях визначення уповноважених суб'єктів розглядати справи про адміністративні правопорушення.

4. При складанні протоколу про адміністративне правопорушення необхідно дотримуватися певних правил, що забезпечить повний та швидкий розгляд справи.

5. При реагуванні на виявлені факти протиправної поведінки громадські інспектори не наділені всім спектром повноважень, їх повноваження, порівняно з державними інспекторами, є обмеженими.

6. Законодавством встановлений чіткий порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення та оскарження, прийнятої за його результатами, постанови. Проте потребують вдосконалення підстави закриття провадження у справі, а також види і розміри адміністративних санкцій, які можуть бути застосовані до правопорушника.

Висновки до розділу 2

У розділі висвітлено організаційні засади адміністративно-правової охорони ЗР, зокрема визначено суб'єктів адміністративно-правової охорони ЗР, надано характеристику заходів адміністративно-правової охорони ЗР, обґрунтовано доцільність використання поняття «делікти в сфері використання та охорони земельних ресурсів», розкрито особливості адміністративної відповідальності за вчинення протиправних діянь в СфРВтаОх ЗР та проаналізовано умови та причини їх вчинення. Дослідження практичної сторони адміністративно-правової охорони ЗР, дозволяє зробити ряд висновків, основними з яких є наступні:

1. До суб'єктів адміністративно-правової охорони ЗР відносяться державні органи, їх посадові особи та громадяни, уповноважені державою реалізовувати заходи адміністративно-правової охорони ЗР, які залежно від того, на якому етапі адміністративно-правової охорони вони здійснюють свою діяльність об'єднуються в такі групи: 1) суб'єкти діяльності яких стосується встановлення норм, що регулюють використання ЗР та відносини, що виникають при цьому (нормотворчий напрямок та правовстановлюючий етап) – ВР України, ВР АРК, ОМС; 2) суб'єкти діяльності яких стосується реалізації (втілення в життя) норм права, що регулюють використання ЗР (виконавчо-розпорядчий напрямок та правореалізуючий етап) – органи управління у сфері земельних відносин, тобто органи виконавчої влади, серед яких слід виділяти такі групи: органи загальної компетенції (КМУ, Рада Міністрів АРК, державні адміністрації); органи міжгалузевої компетенції (Мінприроди, Мінагрополітики, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство культури України, Міністерство оборони України, Фонд державного майна України, Держекоінспекція, Державне агентство України з управління зоною відчуження); органи галузевої компетенції (Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство інфраструктури України, Державне агентство водних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів України); спеціально уповноважений орган з питань земельних ресурсів (Держгеокадастр); громадські інспектори; 3) суб'єкти діяльності яких стосується охорони та відновлення норми права (правоохоронний напрямок та

правоохоронний, правовідновлюючий етап) – Національної поліції та органи прокуратури (в рамках виконання загальної охоронної функції), Держгеокадастр, Держекоінспекція, суди та ОМС.

В діяльності окремих суб'єктів можуть мати місце всі три етапи адміністративно-правової охорони ЗР. Від якості реалізації суб'єктами своїх повноважень залежить стан правопорядку у сфері використання ЗР та розвиток земельних відносин в Україні.

2. Заходи адміністративно-правової охорони ЗР – це сукупність дій, прийомів та методів, які реалізуються уповноваженими державою органами та особами, в межах їх повноважень, з метою врегулювання суспільних відносин, що виникають в процесі використання земель та забезпечення раціонального використання ЗР, збереження та відновлення їх якісних властивостей, попередження та припинення завдання їм шкоди, відшкодування завданих збитків та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

3. Існує три групи заходів адміністративно-правової охорони ЗР: а) заходи організаційного характеру; б) заходи профілактично-відновлюючого характеру; в) заходи адміністративного примусу. В них реалізуються методи та функції адміністративно-правової охорони ЗР.

Заходи організаційного характеру – спрямовані на забезпечення раціонального використання ЗР в процесі реалізації особами своїх прав та інтересів, а також ефективної роботи уповноважених державою органів (осіб), що мають повноваження у СфРВтаОх ЗР. До них відносяться: розробка та прийняття НПА, що регулюють суспільні відносини в СфРВтаОх ЗР; контроль (державний, самоврядний, громадський) у СфРВтаОх ЗР.

Заходи профілактично-відновлюючого характеру – спрямовані на забезпечення правомірної поведінки суб'єктів відносин у СфРВтаОх ЗР та ліквідацію шкідливих наслідків, які настали в результаті неправомірної поведінки осіб. До них відносяться: заходи профілактики неправомірної поведінки у СфРВтаОх ЗР (морально-виховні, правові, економічні, соціальні, інформаційні та технічні заходи); заходи переконання (заходи виховного, заохочуваного та роз'яснювального

характеру); заходи відновлення (заходи, які не пов'язані з правопорушенням, заходи, які пов'язані з правопорушенням).

Заходи адміністративного примусу – спрямовані на забезпечення охорони відносин у СфРВтаОх ЗР, попередження, припинення правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності. До них відносяться: адміністративно-попереджу-вальні заходи; заходи адміністративного припинення; заходи адміністративної відповідальності (стягнення).

4. Принцип «дії на випередження» має стати одним з основних принципів державної земельної політики та більше уваги приділяти розвитку і вдосконаленню першим двом групам заходів адміністративно-правової охорони ЗР, оскільки саме вони є ефективнішими порівняно з заходами третьої групи, а при вірній і достатній їх реалізації, і взагалі можуть виключити чи значно зменшити потребу в застосуванні заходів адміністративного примусу.

5. Підставою застосування до особи заходів примусу є вчинення нею правопорушення. Всі правопорушення, які так чи інакше стосуються ЗР чи сфери їх використання, поділяються на два види: а) власне земельні правопорушення, які визначені в ЗК України і продубльовані в інших кодексах, – їх основним об'єктом виступає земля; б) інші правопорушення, які дотичні до сфери земельних відносин чи ЗР – земля виступає додатковим (факультативним) об'єктом (визначаються КУпАП та КК України). Тому варто використовувати узагальнене поняття «делікти в сфері використання земельних ресурсів». Деліктом СфРВтаОх ЗР є винне, протиправне, суспільно небезпечне діяння особи, що посягає на суспільний порядок у сфері використання та охорони земельних ресурсів, вчинення якого тягне настання правових наслідків, визначених державою та закріплених в правових нормах.

6. Між нормами ЗК України та КУпАП існує неузгодженість щодо визначення суб'єкта делікту в СфРВтаОх ЗР, оскільки ЗК України містить норму, що передбачає можливість притягнення до відповідальності як фізичних так і юридичних осіб, в той час як КУпАП, встановлює відповідальність лише фізичної особи. Відсутність юридичної відповідальності юридичних осіб є одним із основних проблемних моментів охорони ЗР в Україні. Суб'єкт делікту у СфРВтаОх ЗР наділений

загальними (вік та осудність) та спеціальними (зв'язок суб'єкта делікту із об'єктом посягання та його службове становище) ознаками суб'єкта адміністративного правопорушення.

7. Для забезпечення правопорядку у СфРВтаОх ЗР важливу роль відіграє своєчасне виявлення та усунення детермінант протиправної поведінки. Детермінанти – це множинність чинників, з якими взаємопов'язана та якими обумовлена девіантна поведінка. Загальний зв'язок, взаємообумовленість та взаємозалежність процесів, предметів і явищ розуміється як детермінація, до її системи входять причини та умови відповідної поведінки. Детермінанти протиправної поведінки є відображенням недоліків та протиріч суспільного буття та діяльності держави.

8. Детермінанти вчинення деліктів у СфРВтаОх ЗР можна класифікувати на окремі групи залежно від: 1) сфери виникнення: детермінанти, що виникають в соціальній сфері; детермінанти, що виникають в сфері державного регулювання земельних відносин; 2) їх характеру: детермінанти соціального характеру; детермінанти організаційного характеру; детермінанти технологічного характеру; детермінанти економіко-політичного характеру; 3) особливостей виникнення та ступеню залежності від волі суб'єкта: суб'єктивні; об'єктивні; змішані.

9. Адміністративна відповідальність за вчинення деліктів у СфРВтаОх ЗР має свою специфіку, яка проявляється в підставах та особливостях порядку притягнення до відповідальності, санкціях, які можуть бути застосовані до правопорушника.

10. Право складати протоколи про адміністративні правопорушення, в разі виявлення делікту в СфРВтаОх ЗР, мають державні та громадські інспектори. Розглядати справи про адміністративні правопорушення можуть лише посадові особи, чітко визначених в законодавстві, державних органів. Норми окремих законодавчих актів щодо визначення кола таких посадових осіб, суперечать один одному. Так, КУпАП містить норму, яка визначає, що справи про адміністративні правопорушення у СфРВтаОх ЗР розглядають інспектори державного органу, який вже не існує – Держсільгоспінспекції. Але оскільки, ряд її повноважень було передано іншим державним органам, то можна визначити, що такі справи розглядаються державними інспекторами Держгеокадастру та Держекоінспекції.

11. За результатами розгляду матеріалів справи, державний інспектор виносить постанову про накладання адміністративного стягнення або постанову про закриття справи. Постанова про закриття справи виноситься, якщо: державний інспектор при розгляді справи дійде висновку, що у діяннях особи наявні ознаки кримінального правопорушення; був скасований акт, який встановлює адміністративну відповідальність за даний делікт; на момент розгляду справи, закінчився строк накладання адміністративного стягнення; щодо цієї особи вже є наявна постанова про накладання адміністративного стягнення, прийнята компетентним органом (його посадовою особою) або не скасована постанова про закриття справи про адміністративне правопорушення чи повідомлено особу про підозру у вчиненні нею кримінального правопорушення по даному факту; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі.

В постанові про накладання адміністративного стягнення обов'язково вказується вид адміністративного стягнення, яке буде застосоване до винної особи. Найпоширенішим його видом є штраф.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

3.1. Зарубіжний досвід охорони земельних ресурсів та можливості його використання в Україні

Кожна держава проходить свій шлях формування та розвитку. Аналіз досвіду становлення і розвитку розвинутих країн та ЄС, практики вирішення ними нагальних питань є цінним для України, оскільки дозволяє при розробленні стратегій розвитку та плануванні державної політики використати й адаптувати існуючий позитивний досвід.

Історія розвитку та законодавство інших держав свідчить: більшість розвинутих країн вже давно збагнули, що для забезпечення раціонального використання ЗР та збереження їх якісного стану необхідні зацікавленість в цьому безпосередніх землекористувачів і контроль з боку держави за процесом землекористування. Ці обставини обов'язково відображаються в державній земельній політиці та найімовірніше були ключовими при проведенні земельних реформ.

Найбільш зацікавленими в раціональному використанні та охороні земель є їх власники або ж особи, які отримали землі в постійне чи довготривале (на праві оренди) користування. Звісно інтереси власника чи землекористувача згодом можуть змінитися, як і можуть змінитися потреби самої країни, тому держави, надаючи певну свободу власникам і землекористувачам, залишають за собою право управління та контролю (нагляду) у СфРВтаОх ЗР.

Після розпаду Радянського Союзу всі країни учасниці постали перед вибором – куди рухатися та як формувати власну державну політику, зокрема і земельну. Отримавши незалежність країни учасниці, Україна не стала винятком, розпочали земельну реформу, в межах якої було визначено правовий статус земель, форми

власності, порядок користування та володіння ними, а також формувалися органи управління.

Кожна країна має свою систему законодавства, яка у більшості з країн складається з основного закону держави та значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють відносини у різних сферах життєдіяльності держави. Що стосується сфери земельних відносин, то слід зазначити, що в деяких державах земельне законодавство утворює самостійну систему (Білорусь, Литва, Молдова, Росія), а в інших – земельно-правові норми містяться в актах різних галузей законодавства, зокрема аграрного, цивільного, кримінального тощо (Франція, Німеччина, США) [129, с. 569].

Більшість країн землі розглядають у двох аспектах: як майно, нерухомість, що може перебувати у власності (цивільно-правовий аспект) та як природний ресурс, невід’ємна частина НПС (екологічний аспект). Оскільки потреба врегулювання відносин власності виникла задовго до того, як людство почало замислюватися над необхідністю охорони природи, то в країнах з більш давньою історією більша увага приділялася врегулюванню майнових відносин.

Не в усіх державах здійснюється поділ земель на окремі категорії, як це існує в Україні. Однак кожна з країн особливу увагу приділяє землям с/г призначення, ґрунтам та їх охороні. Окремі держави, виділяють інші категорії земель, які є цінними саме для них, наприклад землі зайняті пасовищем, землі лісового фонду тощо.

Визначення правового статусу земель або окремих її категорій, міститься в конституціях більшості країн. Загалом всі конституції, залежно від деталізації правового статусу земель, що вони його закріплюють, можна об’єднати у такі групи (в основу цього поділу закладено найбільш важливі для держави моменти у визначенні правового статусу земель):

1) конституції, які закріплюють особливий статус земель. До цієї групи можна віднести конституції таких країн, як Грузія, Російська Федерація, Киргизстан, Узбекистан, Україна тощо, які проголошують землі (або окремі їх категорії)

національним багатством та визнають їх ресурсом особливого значення, основою життя та діяльності народів.

2) конституції, які згадують землі (або окремі їх категорії) та розглядають їх крізь призму об'єкта права власності, визначаючи форми власності та суб'єктів, які можуть володіти ними. До цієї групи можна віднести конституції Білорусі, Італії, Казахстану, Литви, Таджикистану, Туркменістану тощо, які закріплюють переважно державну форму власності на всі землі або особливо цінні категорії земель (с/г призначення) та обмежують право власності іноземних суб'єктів.

3) конституції, в яких землі, як об'єкт охорони і раціонального використання, згадують або в переліку з іншими природними ресурсами або розглядають в контексті невід'ємної складової природи. До цієї групи країн відносяться: Вірменія, Молдова, Македонія, Німеччина, Польща, Словенія та інші держави, конституції яких закріплюють обов'язок держави забезпечити екологічну безпеку, охорону та раціональне використання природних ресурсів, підтримання екологічної рівноваги.

4) конституції, в яких землі взагалі не згадуються. До цієї групи можна віднести, наприклад, конституції Латвії та Франції.

5) конституції змішаного типу, тобто такі, що поєднують в собі дві рівнозначні ознаки. До таких конституцій можна віднести Конституцію Естонської Республіки, у ст. 5 якої вказано, що корисні копалини і природні ресурси країни є національним багатством, які слід бережно використовувати (додаток У).

Земельні реформи які проводилися свого часу у більшості країн світу були викликані необхідністю здійснення перерозподілу земель для відновлення соціальної справедливості і забезпечення всіх бажаючих земельними ділянками (Єгипет) чи для забезпечення умов застосування новітніх технологій обробки землі (країни Латинської Америки) [129, с. 572-573]. В пострадянських державах земельні реформи переважно були спрямовані на денационалізацію земель та відновлення інституту приватної власності, створення належних умов функціонування ринку землі. При цьому денационалізація відбувалася двома шляхами: повернення земельних ділянок колишнім власникам (реституція) (Албанія, Латвія, Румунія, Словаччина, Угорщина) та розподіл земельних ділянок з подальшою їх

приватизацією (Білорусь, Грузія, Молдова, Росія, Україна). В деяких країнах, зокрема в Естонії та Литві, було використано два підходи, проте в Естонії під час реституції виникли певні проблеми, що були зумовлені частковою втратою інформації про попередніх власників земель.

Таким чином, 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 [129, с. 577]. В Естонії суб'єкт, який має намір придбати земельну ділянку лісового фонду, зобов'язаний на момент придбання мати досвід роботи більше трьох років в секторі лісового господарства чи аграрного виробництва. Особи зі спеціальною освітою чи молоді фермери у Литві та Угорщині мають першочергове право на отримання землі у власність [232, с. 18, 23]. Деякі країни встановлюють обмеження на придбання іноземними особами окремих категорій земель – Болгарія, Україна, окремі штати США (Айова, Індіана, Міннесота, Міссурі, Небраска);

б) категорій земель та місцезнаходження земельних ділянок Так, у Білорусі землі с/г призначення перебувають лише у державній власності [95], а в Киргизстані у виключній державній власності перебувають землі, що відведені під пасовища [91]. В Іспанії існують обмеження на придбання земельних ділянок в районах міжнародних кордонів [129, с. 578];

в) розміру земельної ділянки. Максимальні розміри земельних ділянок, які можуть перебувати в власності встановлені у законодавстві Данії, Іспанії, Кіпру, Молдові, Литві, Німеччини, Польщі, Франції, Угорщини та інших країн [129, с. 582; 232, с. 5–6].

Проте навіть в тих країнах, де гарантується право приватної власності на землю і де існує вільний ринок земель, 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 [48, с. 4].

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, як от в Молдові, що призводить до деградації та зниження якісних показників ґрунтів [232, 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), Великобританія (99 років) [232, с. 10–17; 48 с. 3–4].

Для ефективного використання земель та втілення державної земельної політики, кожна з держав розробляє стратегію планування та розвитку землекористування [264, с. 74]. Особливе значення при цьому має землеустрій, який виступає як механізм регулювання процесу володіння та користування ЗР.

Система землеустрою передбачає здійснення землевпорядних робіт, серед яких слід виділити топографічні, геодезичні, картографічні, ґрунтові, містобудівні та інші обмеження, результати яких формують інформаційну систему (кадастр) та є основою при складанні проектної документації, розробки схем і програм використання та охорони ЗР, як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

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 (додаток Ф). Завдання, які покладаються на ці органи, стосуються та спрямовані лише на формування бази геодезичної, кадастрової та картографічної інформації, на відміну від Держгеокадастру України, який, на думку І. В. Юрченко, має досить суперечливі повноваження (розпоряджатися с/г землями державної власності, здійснювати нагляд за своєю ж діяльністю, розглядати справи про адміністративні правопорушення), що породжує умови для корупційних діянь [297, с. 64].

Виокремлення в особливу категорію (в першу чергу з економічної точки зору) сільськогосподарських земель призвело до посилення державного контролю за їх використанням та охороною. Повноваження щодо розпорядження ними в країнах Європи належать спеціально уповноваженим органам – Агентству з управління земельними ресурсами та регіонального розвитку у Франції, Агентству сільськогосподарської нерухомості у Польщі, Земельному приватизаційному агентству в Німеччині, Державному Територіальному агентству в Румунії тощо [298, с. 68].

У багатьох розвинених країнах для забезпечення раціонального використання ЗР 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 ЗР, 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, виведення частини земель з використання на певний час, 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 [48, с. 2–3].

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 [230].

Досить цікавим варіантом запровадження економічного механізму охорони та відновлення родючості ґрунтів є досвід Польщі, яка свого часу була прийняла та запровадила для цього Програму розвитку сільських територій (зараз діє Програма прийнята на 2014-2020 роки). У цій Програмі проголошено, що держава зацікавлена в сталому розвитку сільських територій та підвищенні конкурентної спроможності сільського господарства, у рамках сталого управління природними ресурсами та сприяння клімату. 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 [112, с. 41–45].

Дещо схожа програма діє і в Німеччині, яка передбачає, що при дотриманні певних правил (стосуються ерозії ґрунтів та сівозміни) 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 [146]

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 ЗР 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 [238, с. 79–80].

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.

Певні відмінності має і порядок притягнення до відповідальності за порушення встановленого правил використання ЗР або при завданні їм шкоди.

Проаналізувавши думки вчених та законодавство інших країн, а також використовуючи результати окремих досліджень (зокрема, дослідження проведеного в рамках співпраці з Організацією економічного співробітництва та розвитку Спеціальною робочою групою по реалізації Програми дій з охорони навколишнього середовища для Центральної та Східної Європи) можна виділити такі ключові моменти, що відображають особливості відповідальності (в тому числі адміністративної) за вчинення деліктів у СфРВтаОх ЗР в зарубіжних країнах.

По-перше, норми, що визначають відповідальність за делікти у СфРВтаОх ЗР, у розвинених країнах Європи та Америки, як правило містяться в різноманітних НПА, які регулюють порядок отримання земель у власність чи користування, визначають правила користування ними, ведення сільського господарства.

По-друге, 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 ЗР, є цивільно-правова та кримінально-правова. Це насамперед зумовлено особливостями правової системи, до якої відноситься конкретна держава, її історичним розвитком та ставленням до ЗР. 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) [142]. При цьому, як вказує О. Банчук, в Італії та Португалії ці проступки є другим різновидом протиправних діянь (вказаним країнам властива дихотомія видів діянь), а в Бельгії, Німеччині та Швейцарії – третім різновидом (їм властива трихотомія видів діянь). Данія взагалі не визнає поділ протиправних діянь на види, а тому використовує єдине поняття – злочин, проте деякі з них, зокрема і ті, що стосуються охорони НПС, відносяться до адміністративно-деліктного права [18]. Законодавство про адміністративні делікти в інших країнах відокремлене (повністю або в більшій частині) від кримінального права та складається або з одного кодифікованого акта – кодексу про (адміністративні) правопорушення (Латвія, Польща, Молдова, Білорусія, Росія), або з декількох НПА, прийнятих законодавчим органом чи урядом (Австрія, Греція, Іспанія, Франція, США). Є країни (наприклад, Естонія), в яких існував поділ правопорушень на кримінальні та адміністративні, але вони від нього відмовилися і адміністративні делікти перетворили у кримінальні проступки, які регулюються кримінальним законодавством [142].

По-третє, в країнах різні підходи до визначення суб'єкта делікту. В одних країнах до відповідальності може бути притягнуто лише фізичну особу (при цьому в окрему категорію виділяються посадовці (Вірменія, Киргизстан, Молдова та інші), а в інших – передбачена також і відповідальність юридичних осіб (Білорусь, Грузія, Казахстан, Росія тощо). Крім цього, в Білорусі та Казахстані в окрему категорію виділяються індивідуальні підприємці [143, с. 6].

По-четверте, 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 [18]. Центральні органи управління, на які покладаються обов'язки реалізації державної земельної політики, імовірно мають лише загальні організаційні повноваження, які полягають у створенні та забезпеченні необхідних умов для раціонального використання та охорони ЗР, с/г виробництва та функціонування земельного ринку. Реалізація конкретних завдань в рамках державної земельної політики покладаються 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 ЗР і в разі виявлення правопорушень мають право притягувати винних осіб до відповідальності.

Наприклад, правом притягувати до відповідальності за порушення норм законодавства у СфРВтаОх ЗР наділена Інспекція з охорони НПС в Молдові, Федеральна служба захисту природи в Німеччині. Але є країни, в яких справи про адміністративні делікти у СфРВтаОх ЗР можуть розглядатися і найвищими органами управління – міністерствами (департаментами). До таких країн відноситься Білорусь [226], Казахстан [62; 76].

По-п'яте, основним видом санкцій є штраф. Проте не у всіх країнах він є ефективним інструментом у боротьбі з правопорушеннями, оскільки його законодавчо визначені розміри в окремих країнах настільки незначні, що правопорушнику вигідніше сплатити штраф і отримати неправомірну вигоду від своїх діянь ніж дотримуватися норм законодавства.

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.

Підсумовуючи досвід управління ЗР інших країн, слід зауважити, що для забезпечення раціонального використання та охорони ЗР держави використовують заходи як адміністративного (управлінського, організаційного), так і економічного характеру. Адміністративні заходи найчастіше спрямовані на забезпечення функціонування ринку земель, організацію землеустрою, захист прав держави, власників земель та землекористувачів, забезпечення раціонального використання ЗР, збереження кількісних та якісних характеристик земель певної категорії, збереження та покращення ландшафту тощо. При цьому адміністративні заходи є формою реалізації державної земельної політики та складовою діяльності органів управління, а економічні заходи виступають стимулюючим інструментом та можуть мати як позитивні, так і негативні наслідки для власників чи користувачів земель. Також заходи адміністративного характеру можна окреслити як загальні та пасивні, що є обов'язковими для всіх та не залежать від волі окремої особи. Заходи економічного характеру є більш індивідуалізованими та активними, оскільки можуть застосовуватися до власників земель чи землекористувачів лише з їх ініціативи та/чи залежать від їх волі. Наприклад, щоб отримувати дотації від держави потрібно заявити про таке своє рішення та виконувати встановлені для цього дії; у разі здійснення неправомірної дії також присутня воля правопорушника.

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:

1) встановлення вимог до освіти і діяльності власників та орендарів с/г земель. Так, у Польщі відповідно до Закону «Про удосконалення сільськогосподарського устрою» не допускається до здійснення с/г діяльності особа, що не має необхідної кваліфікації [221]. Особа, що планує стати фермером повинна мати вищу (допускається і середня) освіту, особисто працювати у сільському господарстві або

мати досвід роботи у сфері фермерського господарства не менше 5 років [86]. При передачі земель с/г призначення у власність чи користування в Угорщині перевага надається особам, що мають відповідну (аграрну) освіту [232, с. 23]. У США (в окремих штатах) заборонено купувати с/г землі особам, що не є фермерами, або ж юридичним особам. Спеціальні вимоги (відповідна освіта, досвід роботи в сільському господарстві) до покупця чи орендаря передбачені також в законодавстві Бельгії, Данії (додатково встановлюється обов'язок проживання в сільській місцевості), Нідерландів, Норвегії, Франції, Швеції тощо [48, с. 1–2].

2) встановлення мінімальної та/або максимальної площі земель, яка може перебувати у власності чи користуванні однієї особи. Зазвичай це стосується земель с/г призначення. Такі обмеження вводяться країнами (Данія, Італія, Німеччина, Польща, США тощо) з метою недопущення значної фрагментації (дроблення) земель чи концентрації значної кількості земель у одного власника;

3) встановлення кількісних обмежень на придбання земель. У Швейцарії, наприклад, законодавством закріплені квоти на купівлю нерухомості, тобто визначається кількість земельних ділянок, які можуть бути придбані [48, с. 4].

4) заборона 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 держава (у власність чи в оренду) не має права їх перепродувати 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. [299, с. 190]. Орендар протягом 10 років не має права змінити вид використання с/г земель у Франції, інакше договір оренди може бути припинено [109].

5) обмеження свободи прав власників землі використовувати її на власний розсуд, а в окремих випадках і позбавлення їх права власності. Якщо землі

використовуються не за призначенням або не використовуються взагалі окремі держави залишають за собою право відібрати такі землі та перевести їх у державну власність, з подальшим наміром реалізації більш відповідальному власнику (США, Франція) [238, с. 77].

До заходів економічного стримування та заохочення раціонального використання та охорони ЗР, 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.

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. У багатьох країнах напрацьований досвід управління та охорони ЗР, широко використовуються ті заходи, які впроваджені чи лише впроваджуються в Україні.

2. На жаль, в нашій державі, в силу певних об'єктивних та суб'єктивних причин, не всі заходи (особливо економічні заходи позитивного стимулювання) знайшли практичне застосування, а ті, що застосовуються не є достатньо ефективними.

3. Україні доцільно перейняти досвід зарубіжних країн і запровадити перераховані вище заходи, оскільки вони є актуальними, доцільними та забезпечать раціональне використання земельних ресурсів, а відтак і їх охорону.

3.2. Актуальні проблеми адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України та перспективи їх вирішення

Статистика та звітність державних органів, що мають контрольно-наглядові повноваження у СфРВтаОх ЗР, а також органів прокуратури, свідчать, що незалежно від характеру деліктів та сфери їх виникнення, в існуванні всіх детермінантів девіантної поведінки об'єктивно винною є держава. Звісно психоемоційні особливості окремих індивідумів також присутні, але в основному делікти в СфРВтаОх ЗР вчиняються через прогалини в державному регулюванні.

Якщо проаналізувати зазначені вище детермінанти протиправних діянь особи, то можна переконатися, що всі делікти вчиняються через і завдяки прогалинам державного регулювання в СфРВтаОх ЗР. Яскравими прикладами недосконалості державного регулювання є наявні недоліки (дефекти) в організаційно-управлінській сфері, у правовій сфері та сфері економічного стимулювання. Навіть суб'єктивні причини вчинення деліктів громадянами лягають відповідальністю на державу, оскільки вона як форма організації суспільства, не робить нічого (або її діяльність незначна і недостатня) для виховання у громадян дбайливого і шанобливого ставлення до природних ресурсів, правової та екологічної культури.

Дефектами (недоліками) в організаційно-управлінській сфері можна вважати: а) відсутність продуманих, зважених, цілісних і систематичних, спрямованих на розвиток земельних відносин дій держави щодо створення єдиної системи органів охорони ЗР; б) суперечливі рішення влади; в) несформованість інститутів самоврядного та громадського контролю у СфРВтаОх ЗР; г) постійне, інколи невинуватене, реформування державних органів; д) відсутність єдиної стратегії екологічної та земельної політики [290, с. 93–94].

Відсутність послідовності в діях керівників держави, відверте ігнорування досвіду та досягнень своїх попередників, бажання все змінити «під себе», на жаль, призвели до того, що земельна реформа і досі не завершена та не досягнуті її завдання. Результатом цього є негативні тенденції, що існують у СфРВтаОх ЗР – нерегульованість відносин в цій сфері, дублюювання окремих функцій у повноваженнях двох органів, саме тоді, коли інші не належать жодному; зростання кількості правопорушень. Постійні перетворення та зміни, що відбуваються в системі державних органів, які мають повноваження у СфРВтаОх ЗР (як у системі органів управління, так і правоохоронних органів) та які б мали забезпечити їх раціональне використання та охорону – призводять лише до спрощення повноважень цих органів та певних прогалин, недоліків в управлінні, відсутності повноцінного нагляду та контролю у СфРВтаОх ЗР. Це чітко прослідковується, якщо проаналізувати зміни, які відбулися в системі державних органів та їх наслідки для реалізації державою охоронної функції у СфРВтаОх ЗР.

Як зазначалося вище, спеціально уповноважений орган з питань ЗР періодично змінюється у зв'язку з реформаціями, які відбуваються у сфері земельних відносин або ж у системі державних органів. Хронологія його перетворень наведена в Додатку (додаток X). З кожною трансформацією, з кожним наступним Положенням повноваження цього органу зазнавали суттєвих змін. Щоб простежити це, слід порівняти повноваження, які були визначені та закріплені на законодавчому рівні, Держкомзему, Держземагентству та Держгеокадастру.

Перше, що відрізняється у правовому статусі цих органів, так це їх підпорядкування: Держкомзем з самого початку підпорядковувався Мінприроди (щоправда, згодом норма про це була видалена з Положення про Держкомзем) [155], Держземагентство вже підпорядковувалося Мінагрополітики [153], а Держгеокадастр підпорядковувалося Міністру регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, а з липня 2016 року – Міністру аграрної політики та продовольства [177].

Також зазнавали змін пріоритетні напрями діяльності та функції, які покладалися на вказані органи. Якщо порівняти зміст п. 1 кожного з положень, які визначають правове становище зазначених вище державних органів, то можна визначити основні функції, сфери і напрями їх діяльності. Основною функцією цих органів є:

– у Держгеокадастру – реалізація державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності та земельних відносин, а також у сфері Державного земельного кадастру [177];

– у Держземагентства – реалізація державної політики у сфері земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності [154];

– у Держкомзему – забезпечення реалізації державної політики та управління у сфері регулювання земельних відносин, використання, відтворення, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, провадження топографо-геодезичної та картографічної діяльності, а також міжгалузеву координацію та державне регулювання у сфері встановлення меж області, району, міста, району в місті, села, селища [155].

На перший погляд здається ніби функції та напрями діяльності не змінилися, але якщо порівняти основні завдання цих органів, які зазначені у п. 3 Положеннях про них, то завдання Держкомзему розписані більш детально і чітко окреслюють напрями його діяльності. Так, у п. 3 Положення про Держкомзем визначено сім підпунктів, в яких закріплені його основні завдання, що стосувалися не лише формування політики у віднесеній до його відання сфері та здійснення контролю за дотриманням законодавства, а і проведення земельної реформи, розроблення програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, відтворення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою і проведення моніторингу земель. Також до його компетенції відносилися всі питання, що стосувалися державного геодезичного нагляду, топографо-геодезичної та картографічної діяльності, державного земельного кадастру, державної експертизи програм і проектів землеустрою, техніко-економічного обґрунтування таких програм і проектів. Крім цього, Держкомзем організовував у межах своїх повноважень виконання актів законодавства, узагальнював практику застосування таких актів з питань, що належать до його компетенції, розробляв та подавав КМУ пропозиції щодо реалізації державної політики у галузі земельних відносин, використання та охорони земель, топографо-геодезичної та картографічної діяльності, і вдосконалення законодавства [155].

Основні завдання Держземагентства наразі окреслюються лише двома пунктами. Це реалізація державної політики у сфері земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності та внесення Міністрові пропозицій щодо формування державної політики у сферах, віднесених до його відання [154].

Основні завдання Держгеокадастру майже ідентичні з основними завданнями Держземагентства, лише з деякими відмінностями: а) окремо виділено як завдання надання адміністративних послуг у сферах віднесених до його відання; б) на перший план виходить сфера топографо-геодезичної та картографічної діяльності, а вже потім сфера земельних відносин; в) окремо виділена сфера Державного земельного кадастру [177].

Що стосується повноважень, то більш чітко і деталізовано розписані повноваження Держкомзему, які були спрямовані на сприяння розвитку та проведення земельної реформи в державі, тоді як повноваження Держземагентства спрямовувалися більше на організацію земельних торгів. Серед повноважень Держгеокадастру на перше місце виступають ті, що пов'язані з картографічною та топографо-геодезичною діяльністю.

Також слід зазначити, що у відповідних Положеннях серед повноважень Держземагентства взагалі і тривалий час Держгеокадастру не згадувалася їх можливість розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення [133, с. 124]. Однак така можливість була чітко закріплена за Держкомземом [154; 155; 177]. Таке повноваження Держгеокадастру з'явилося лише 22.07.2016 року після внесення відповідних змін до законодавства.

Особливістю Держкомзему було і те, що він свої повноваження щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною ЗР здійснював через Державну інспекцію з контролю за використанням та охороною земель (надалі Держземінспекція) та її територіальні органи. Держземінспекція була створена постановою КМУ від 25 грудня 2002 року на виконання Указу Президента України від 19 серпня 2002 року «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» [170; 222] як урядовий орган державного управління. У постанові КМУ від 26 серпня 2009 року «Про додаткові заходи щодо врегулювання земельних відносин» [179] її було ліквідовано як окремий урядовий орган та включено як окремий підрозділ у структуру Держкомзему. У червні 2010 року Уряд прийняв постанову «Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель» [118] та затвердив Положення про Держземінспекцію, зазначивши, що вона є урядовим органом, який діє у складі Держкомзему та підпорядковується йому. Але 22 листопада 2010 року КМУ своєю постановою ліквідував Держземінспекцію та зобов'язав Держкомзем забезпечити здійснення державного контролю за використанням і охороною ЗР [189].

Інспектори Держземінспекції були наділені владно-розпорядчими повноваженнями, схожими з повноваженнями, які мають інспектори Держекоінспекції, яка відповідно до Положення про неї (перше затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 року [157], наступне Постановою КМУ від 19.04.2017 року [156]) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра екології та природних ресурсів України.

Свої повноваження Держекоінспекція у СфРВтаОх ЗР отримала в 2014 році, коли з метою оптимізації системи ЦОВВ Уряд прийняв рішення про ліквідацію Державної інспекції сільського господарства України (далі – Держсільгоспінспекція), поклавши її функції із здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, а також родючості ґрунтів на Державну екологічну інспекцію [199]. Утім в 2016 році Держекоінспекція свої повноваження щодо здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель, родючості ґрунтів передала Держгеокадастру [174].

До ліквідації Держсільгоспінспекція визначалася як ЦОВВ, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі [158] та відповідно до ст. 15-2 ЗК України у сфері земельних відносин була наділена повноваженнями організувати і здійснювати державний нагляд (контроль) за додержанням земельного законодавства, використанням та охороною земель, незалежно від їх категорії та форми власності [58; 158].

Отже, в системі органів управління, що мають повноваження у СфРВтаОх ЗР відбулися суттєві зміни. Також складається ситуація, коли кожні 3-4 роки орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин реорганізується, а його повноваження передаються за принципом правонаступництва і одночасно зазнають часткової зміни, що негативно впливає на якість державного управління в цій сфері. Як визнає Максим Мартинюк, колишній керівник Держгеокадастру, «це орган влади, який займає одне з перших місць в

державі по частоті зміни назв» і одночасно наголошує, що для того, щоб новостворення не обмежувалося лише заміною вивіски, необхідно змінити реальне наповнення і саму філософію (підхід до) управління ЗР [121].

Свого часу були прийняті НПА, метою яких була оптимізація та закріплення на законодавчому рівні системи ЦОВВ, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління [200; 225]. Відповідно до цих НПА було визначено, що систему органів виконавчої влади складають міністерства та інші ЦОВВ (ст. 1 ЗУ «Про ЦОВВ»), які можуть утворюватися як служби, агентства та інспекції (ст. 16 ЗУ «Про ЦОВВ»), а також було ліквідовано, реорганізовано та утворено цілу групу органів виконавчої влади. У результаті цього було створене співвідношення груп функцій, які закріплюються лише за конкретним ЦОВВ, що, зі свого боку, дозволяло уникнути конфліктів інтересів цих органів. Тобто були створені всі умови для уникнення поєднання діаметрально різних функцій в діяльності одного органу, наприклад, вироблення (прийняття) певного рішення та контроль за ним тощо.

Процес утворення та ліквідації органів виконавчої влади мають певні особливості, оскільки вони утворюються та функціонують задля реалізації державних функцій та владних повноважень. У Постанові КМУ № 1074 зазначено, що при утворенні чи ліквідації органу виконавчої влади обов'язково враховуються пріоритети діяльності КМУ, необхідність забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади у всіх сферах і недопущення дублювання їх повноважень [161]. При цьому як при утворенні, так і при ліквідації можливий процес правонаступництва, що є однією із особливостей процедури утворення чи ліквідації органів виконавчої влади.

Слід зазначити, що у СфРВтаОх ЗР зокрема і охорони НПС загалом органи виконавчої влади, які реалізовували функції держави у цих сферах, частіше за все утворювалися шляхом реорганізації існуючих органів виконавчої влади.

Як відомо, термін «реорганізація» походить з латинської мови та означає «перетворення», «перебудова». Тобто презюмується, що в процесі реалізації

відбуваються якісь зміни. В юридичній літературі існують різні думки щодо визначення реорганізації та її основи, але вони здебільшого стосуються реорганізації суб'єктів господарювання та юридичних осіб приватного права, а відповідно до чинного законодавства державні органи, і органи виконавчої влади не є винятком, відносяться до суб'єктів публічного права [273; 225]. І саме такий їх статус породжує певні особливості та відмінності у процедурі їх виникнення, реорганізації та ліквідації.

Свого часу було прийнято спеціальний НПА, який визначав порядок дій та заходів, пов'язаних як з утворенням і ліквідацією, так і з організацією ЦОВВ [161]. Але цей НПА не розкриває зміст понять «реорганізація» та «ліквідація», а лише вказує шляхи реорганізації даних органів – це злиття, приєднання, поділ та перетворення.

Якщо ж звернутися до тих визначень, які існують у теорії господарського та цивільного права і стосуються суб'єктів приватного права (для порівняння і з'ясування суті, хоча органи виконавчої влади, відповідно до чинного законодавства, відносяться до суб'єктів публічного права), то визначальним, що відрізняє реорганізацію і ліквідацію, хоча по суті і те і те є формою припинення юридичної особи, є факт правонаступництва. Відповідно до ст. 104 ЦК України, юридична особа приватного права припиняється в результаті реорганізації (і тут передбачені лише чотири її форми – злиття, приєднання, поділ, перетворення) та ліквідації [273]. При цьому прийнято вважати, що реорганізація являє собою припинення такого суб'єкта з передаванням всіх прав і обов'язків новим суб'єктам, які є правонаступниками. Водночас ліквідація – повне цілковите припинення діяльності та існування суб'єкта без такої передачі прав і обов'язків іншим особам. правонаступництвом визначається перехід прав і обов'язків однієї юридичної особи (яка припиняє свою діяльність) до іншої, яка зазвичай є новоствореною і є правонаступником.

Тому наявність правонаступництва є суттєвою ознакою, за якою відрізняють реорганізацію від ліквідації суб'єктів приватного права. Проте у сфері діяльності суб'єктів публічного права все інакше. Оскільки органи виконавчої влади є

представниками держави, реалізують державну політику і виконують певні державні функції, то реорганізація та ліквідація мають явні особливості. Так у Постанові КМУ № 1047 зазначається, що пропозиція ліквідувати певний орган виконавчої влади повинна містити обґрунтування доцільності відмови держави від виконання певних завдань та функцій, які виконував даний орган або ж про доцільність передачі їх іншим органам виконавчої влади [161].

Отже, в спеціальному НПА прямо передбачена можливість правонаступництва при ліквідації певного органу державної влади.

Про правонаступництво йдеться і в ч. 2 ст. 5 ЗУ «Про ЦОВВ», де вказано, що КМУ у відповідному акті про ліквідацію органу виконавчої влади визначає державний орган, якому переходять повноваження та функції в повному обсязі або частково (в такому випадку частина повноважень, які переходять, чітко окреслюються) того органу, що ліквідується. Підтвердження цьому можна знайти в Постанові КМУ № 442, яка містить вказівку ліквідувати Держсільгоспінспекцію, а її завдання та функції покласти на інші державні органи, зокрема функції у сфері державного контролю (нагляду) за дотриманням земельного законодавства, використання та охорони ЗР, родючості ґрунтів покласти на Держекоінспекцію.

Тому можна стверджувати, що на відміну від суб'єктів господарювання, при ліквідації яких вони просто перестають існувати як окремі суб'єкти права, а їх права та обов'язки нікому не передаються, при ліквідації ЦОВВ може мати місце один із двох варіантів: ліквідація без передачі повноважень та функцій іншому/им органу/ам, тобто без правонаступництва («чиста» ліквідація) та ліквідація з елементами правонаступництва, коли має місце передача всіх або частини повноважень та функцій.

«Чиста» ліквідація має місце у випадках, коли існує об'єктивна доцільність відмови держави від виконання функцій та завдань, які виконував такий орган. Але якщо такі функції та завдання важливі для держави, але їх можуть виконувати інші органи, а існування окремого органу є недоцільним, то тоді має місце ліквідація з правонаступництвом. Про це прямо зазначено у підп. 5 п. 6 Порядку [161].

Що ж стосується реорганізації, то тут також є певні особливості. Відповідно до Порядку реорганізація ЦОВВ проводиться тоді, коли виконання відповідних завдань та функцій цим органом є неможливим чи недоцільним і тому їх варто передати до іншого органу – новоствореного або вже існуючого та діючого на момент реорганізації. При цьому необхідність проведення реорганізації ЦОВВ (так само, як і ліквідація та утворення) повинна бути обґрунтована, мають бути проведені відповідні фінансово-економічні розрахунки та визначений доцільний шлях реорганізації.

Слід зазначити, що при реорганізації ЦОВВ найчастіше використовується перетворення. Відповідно до ст. 108 ЦК України, перетворення юридичної особи, являє собою зміну її організаційно-правової форми [273]. При цьому просте перейменування органу виконавчої влади не призводить до його реорганізації [161].

Відповідно до ст. 16 ЗУ «Про ЦОВВ» ЦОВВ для виконання функцій з реалізації державної політики утворюються як служби, агентства чи інспекції. А ст. 17 цього Закону роз'яснює, що вони являють собою. Так, орган виконавчої влади утворюється у формі служби, якщо більшість його функцій – це функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам; як агентство – якщо більшість його функцій стосуються управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління; як інспекція – якщо більшу частину його функцій складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, ОМС, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства [225].

Держгеокадастр утворилася шляхом перетворення в процесі реорганізації Держземагентства. Тому відповідно до норм ЦК України та Порядку всі його права й обов'язки повинні перейти до новоутвореної служби. Але при порівнянні повноважень обох цих органів, стає очевидним, що це не так. Також слід зазначити, що у Порядку майнові права й обов'язки (п. 7 та п. 8) виділено в окрему групу та відмежовано від всіх інших прав та обов'язків (п. 6), якими наділений той чи інший орган виконавчої влади для реалізації покладених на них завдань та функцій.

Якщо за основу брати принцип обрання форми створення ЦОВВ, відповідно до їх основних функцій і завдань, то основними завданнями (їх має бути більшість) Держгеокадастру, яка створена саме як служба, мають бути функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам (ст. 17 ЗУ «Про ЦОВВ»). Утім серед повноважень Держгеокадастру є функції щодо розпорядження державним майном, яке відноситься до сфери його управління (функції агентства) та контрольньо-наглядові функції (функції інспекції) [225; 177].

До того ж в самому Положенні про Держгеокадастр серед основних завдань служби зазначені саме контрольньо-наглядові функції, а потім надання адміністративних послуг [177]. На офіційному сайті Держгеокадастру також зазначено, що вона є ЦОВВ, який реалізовує політику у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель всіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [233].

Тому можна говорити, що форма не відповідає змісту і відповідно до заявлених завдань вказаний державний орган мав би бути створений як інспекція. Детальний аналіз повноважень Держгеокадастру, закріплених у Положенні про неї, доводить, що контрольньо-наглядові функції є додатковими, а функція притягнення винних у порушенні норм законодавства у СфРВтаОх ЗР і взагалі – «випадковою», особливо, якщо врахувати, що таке її право було внесено змінами до Положення про Держгеокадастр майже через рік після створення самої служби. Неспівпадіння основних завдань з повноваженнями і формою ЦОВВ може негативно відобразитися на реалізації ним своїх функцій – не виконання їх або ж виконання на неналежному рівні, що в результаті призведе до порушення прав та інтересів, як окремих осіб, так і держави загалом до завдання шкоди охоронюваному об'єкту.

Таке доповнення до переліку повноважень Держгеокадастру є помилковим, оскільки воно суперечить ще одному принципу, закріпленому в ЗУ «Про ЦОВВ», а саме: уникнення поєднання діаметрально протилежних повноважень в діяльності одного органу та дублювання повноважень. Для уникнення такого «конфлікту інтересів» повноваження щодо складання протоколів і розгляд адміністративних

справ про порушення земельного законодавства частково надані Держекоінспекції. Тому, як зазначалося у попередньому розділі, існує два державних органа, що мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення у СфРВтаОх ЗР і розглядати ці справи, а отже це дублювання повноважень.

Статистика, наведена на офіційному сайті Держгеокадастру, також свідчить не на користь передачі Держгеокадастру контрольних-наглядових функцій. Так, підсумовуючи результати своєї діяльності у сфері охорони ЗР за перше півріччя 2017 року, Держгеокадастр зазначає, що фактично робота служби в цій сфері була розпочата лише в березні, у зв'язку з необхідністю формування спеціальних структурних підрозділів, хоча рішення про перетворення Держземагентства в Держгеокадастр було прийняте ще у вересні 2014 року, а питання щодо можливості виконання Держгеокадастром функцій і повноважень Держсільгоспінспекції із здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання законодавства щодо використання та охорони ЗР усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів, було погоджено розпорядженням КМУ від 30.11.2016 року № 910-р, а передано 22.07.2016 р. відповідною постановою КМУ [174].

Що стосується самоврядного (здійснюється сільськими, селищними та міськими радами) та громадського (здійснюється громадськими інспекторами) контролю, то тут також є недоліки, оскільки ці інститути до кінця не сформовані, а повноваження суб'єктів, що здійснюють такі види контролю, обмежені.

Так, здійснюючи самоврядний контроль, ОМС позбавлені можливості складати протокол про адміністративне правопорушення при виявленні факту його вчинення та не мають права видавати приписи про припинення порушення законодавства, усунення його наслідків. Відсутність таких повноважень призводить до неможливості вчасного реагування на протиправну поведінку суб'єктів земельних відносин, що негативно впливає на охорону ЗР.

Громадський контроль у СфРВтаОх ЗР здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля, які призначаються Головним державним інспектором України з охорони НПС та головними державними інспекторами з охорони НПС відповідних територій [151]. Утім доцільніше громадських інспекторів призначати рішенням

ОМС, на території якого діє громадський інспектор. Це сприятиме уникненню корупції та одноосібних рішень при призначенні громадського інспектора, забезпечить його підзвітність територіальній громаді, реальній, а не формальній діяльності. При цьому визначення придатності тієї чи іншої особи до здійснення повноважень громадського інспектора мають залишатися за Держекоінспекцією, так само як і обов'язок поглиблення його знань з екології та охорони НПС, шляхом проведення практичних занять, зустрічей, семінарів, конференцій тощо.

Такі зміни в організації діяльності ОМС та громадських інспекторів дозволять забезпечити постійний взаємозв'язок між трьома видами контролюючих суб'єктів та повноту здійснення ними контролю у СфРВтаОх ЗР.

Не мають позитивного впливу на охорону ЗР зміни в системі правоохоронних органів, а саме спрощення їх повноважень у СфРВтаОх ЗР та відсутність спеціального правоохоронного органу.

Слід зазначити, що в законодавстві відсутнє чітке визначення правоохоронної діяльності та правоохоронного органу. На підставі аналізу літературних джерел, а також законодавства про статус правоохоронних органів, їх функції, завдання, повноваження та конкретні напрями діяльності, правоохоронну діяльність можна визначити як державну правомірну діяльність, що полягає у впливі на поведінку осіб з боку вповноваженого державного органу чи посадової особи шляхом охорони правопорядку, охорони права, виявлення або розслідування порушеного права, відновлення порушеного права з обов'язковим додержанням установлених в законодавстві процедур здійснення цієї діяльності.

Правоохоронна діяльність має свої особливі ознаки: 1) публічний характер діяльності, адже вона реалізується у формі вчинення певних дій, що здійснюються відкрито і публічно; 2) процедурний характер діяльності – правоохоронна діяльність складається з офіційних спеціально встановлених юридичних процедур (опитування, допит, подання заяви про правопорушення тощо). Всі дії (процедури) правоохоронного органу є формально визначеними і мають протокольну форму, а вимоги до складання протоколу є однаковими для всіх суб'єктів правоохоронної діяльності; 3) професійний (статусний) характер діяльності – правоохоронна

діяльність здійснюється уповноваженими на те державною особами, які є компетентними, фахово-підготовленими, та які не можуть під час здійснення правоохоронної діяльності займати будь-яку іншу посаду або займатися іншою діяльністю (крім наукової та творчої), а також делегувати свої повноваження іншим особам.

Правоохоронна діяльність є багатоплановою і полягає у вчиненні спеціально уповноваженими державною органами (правоохоронними) певних правоохоронних дій, що мають на меті охорону та захист прав, відновлення порушених прав, припинення або розгляд випадків порушення права, виявлення та розслідування правопорушень, тобто підтримання правопорядку, як об'єктивної потреби розвитку суспільства і держави. При цьому правопорядок підтримується постійним обов'язковим використанням, застосуванням норм права, а також їх додержанням та виконанням учасниками правовідносин.

Правоохоронний орган – це юрисдикційний орган, що уповноважений державою на основі закону здійснювати дії необхідні для виконання покладених на нього завдань (щодо охорони та підтримання правопорядку, охорони права, захисту національної безпеки, забезпечення стану законності тощо). Тобто юрисдикція правоохоронних органів визначається колом їх повноваженнях, наданих їм державою, які і визначають межі їхньої компетенції, способи розгляду та прийняття рішення, порядок їх реалізації та оскарження.

Повноваження щодо підтримання правопорядку надані спеціальним державним органам, для яких діяльність щодо запобігання і розкриття правопорушень, є обов'язковою та полягає у невідкладному і правомірному реагуванні на факти порушення правових норм з боку фізичних чи юридичних осіб. До таких органів відносяться: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, митні і податкові органи, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони та інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [175].

Перелік таких правоохоронних органів є значним, хоча в ньому немає державного органу, який би здійснював охорону ЗР. Вважаємо таку ституацію неприпустимою. Постає питання: якщо земля, відповідно до Конституції України, проголошена національним багатством та перебуває під особливою охороною держави, то чому не існує спеціально утвореного правоохоронного органу, який би мав повний спектр владних повноважень у СфРВтаОх ЗР? Водночас такі органи існують (про що чітко зазначено в законодавстві) для охорони лісів та риб.

Правом вчиняти певні правоохоронні дії, в процесі виявлення правопорушення та притягнення винної особи до відповідальності, наділені Держгеокадастр та Держекоінспекція, а також громадські інспектори. Однак останніх не можна назвати правоохоронними органами, оскільки правоохоронна функція є для них додатковою, а не основною, тому їх можливості щодо вчинення правоохоронних дій є обмеженими.

Як вже зазначалося, до проведення реформ у системі державних органів, безпосереднім гарантом охорони ЗР та дотримання законності у сфері їх використання, були такі правоохоронні органи, як органи прокуратури та ОВС, зокрема міліція [286, с. 22–23]. І хоча зміни, які відбулися в системі цих органів, з однієї сторони, і є позитивним явищем, оскільки вже давно назрівала потреба поліпшення їх роботи, проте з іншого боку, такі зміни погіршують ситуацію у сфері охорони ЗР.

Міліція здійснювала захист природного середовища, у тому числі і ЗР, виконуючи природоохоронну функцію держави; вона визначалася як державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси держави і суспільства від протиправних дій [192]. Натомість ЗУ «Про Національну поліцію» вже не визначає природне середовище як об'єкт охорони новоствореного правоохоронного органу [195]. Також зазнали змін вимоги, що висуваються до працівників Національної поліції, порядку їх добору, особливо патрульної служби. Такі зміни у визначенні об'єктів охорони та професійної кваліфікації працівників, негативно впливають на розвиток відносин у СфРВтаОх ЗР, оскільки, у зв'язку з цим, працівники

Національної поліції не мають достатніх знань з природоохоронного законодавства і тому не завжди можуть розпізнати ознаки делікту в цій сфері.

Чітке і неухильне дотримання норм законодавства всіма учасниками суспільних відносин є невід'ємною умовою розвитку суспільства, саме тому державою було створено систему органів, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями – органи прокуратури.

Слід зазначити, що як і в попередньому, так і в чинному ЗУ «Про прокуратуру» поняття прокуратури відсутнє, що є упущенням законодавця. Якщо звернутися до визначення латинського слова «procurator» (яке перекладається як «підкуюся», «керую»), то «прокуратуру» можна визначити як орган, що наглядає за виконанням законів та притягає винних до суду. Проаналізувавши норми ЗУ «Про прокуратуру» (як 1991 р., так і 2014 р.), можна сказати, що прокуратура України являє собою єдину централізовану систему державних органів, які реалізуючи представницьку, обвинувальну та контрольно-наглядову функції, здійснюють нагляд в межах своїх повноважень за додержанням і правильним застосуванням норм чинного законодавства всіма учасниками суспільних відносин з метою своєчасного виявлення правопорушень, їх попередження чи усунення та притягнення винних осіб до відповідальності [217; 218].

Відповідно до ЗУ «Про прокуратуру» 2014 року органи прокуратури втратили свої контрольно-наглядові функції, оскільки наразі вони здійснюють нагляд лише за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (але лише шляхом здійснення представництва їх інтересів) [218]. Попередній Закон (1991 р.) містив норму, відповідно до якої для реалізації завдань, які покладалися на прокуратуру, її органи здійснювали нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів всіма державними органами, ОМС,

громадськими організаціями, підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форми власності та підпорядкування, їх посадовими особами, а також громадянами [217]. Такий нагляд називався прокурорським і його предметом були: 1) відповідність актів, що видаються всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та їх посадовими особами вимогам Конституції та законів України; 2) додержання законів про недоторканість особи, соціально-економічні, політичні та особисті права і свободи громадян, захист їх честі та гідності, якщо законодавством не передбачено інший порядок їх захисту; 3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони НПС, митниці та зовнішньоекономічної діяльності. Отже, одним із напрямків роботи відповідно до ЗУ «Прокуратура» (1991 р.) було проголошено нагляд за додержанням та застосуванням законів у сфері охорони НПС, в тому числі і ЗР, як його складової.

Вважаємо, що ліквідація такої функції органів прокуратури негативно впливає на розвиток відносин у СфРВтаОх ЗР, оскільки саме ця функція була основною в діяльності прокуратури у сфері охорони ЗР.

Також колишній Закон передбачав можливість у разі потреби у системі прокуратури, як її складову частину, створювати спеціалізовані прокуратури. Тому відповідно до статей 13 та 15 ЗУ «Про прокуратуру» (1991 р.) було створено ряд спеціалізованих прокуратур з нагляду за додержанням законів у природоохоронній сфері (у тому числі і у сфері використання та охорони ЗР) та Дніпровську екологічну прокуратуру.

До створення таких спеціалізованих прокуратур у свій час спонукали такі досить серйозні чинники: погіршення екологічної ситуації в державі; розвиток природоресурсного (екологічного) законодавства; збільшення кількості правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів; забезпечення екологічної безпеки як складової державної безпеки та безпечною для життя і здоров'я громадян НПС; реальна потреба у покращенні та підвищенні ефективності нагляду та контролю за додержанням законодавства у сфері використання та охорони НПС; збереження природних ресурсів тощо. Проте після реформи ці спеціалізовані прокуратури були ліквідовані, оскільки норми чинного ЗУ «Про

прокуратуру» (2014 року) не передбачають можливості їх створення, що є ще одним моментом, який негативно впливає на охорону ЗР.

Організація роботи органів прокуратури та врегулювання окремих питань здійснюється за допомогою наказів Генеральної прокуратури України. Але зі скасуванням наглядової функції органів прокуратури відомче законодавство зазнало суттєвих змін, що також негативно впливає на розвиток відносин у СфРВтаОх ЗР. До наказів, що стосуються діяльності прокуратури, зокрема можна віднести наказ від 26.12.2011 р. № 1гн-2011 «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» [203]; від 11.07.2012 р. № 1/2гн-2012 «Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом» [210]; від 28.12.2012 р. № 3/1гн-2012 «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері транспорту» [209]; від 28.11.2012 р. № 6гн-2012 «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадян або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [204]; від 12.04.2013 р. № 12гн-2013 «Про особливості діяльності прокуратур з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері» [207]. Ці накази мають загальний характер та лише дотично стосуються діяльності органів прокуратури в цій сфері. Водночас накази, які безпосередньо регулювали діяльність органів прокуратури саме у СфРВтаОх ЗР, з набуттям чинності нового Закону, втратили чинність.

Основними напрямками діяльності прокуратури у СфРВтаОх ЗР були визнані здійснення нагляду за діяльністю суб'єктів земельних відносин та дотримання ними норм чинного законодавства, у тому числі і за допомогою здійснення перевірок (наглядова діяльність) та представництва інтересів громадян і держави в суді (представницька діяльність).

Однак із прийняттям нового Закону всі функції спеціалізованих прокуратур у СфРВтаОх ЗР були передані територіальним прокуратурам та обмежені лише представницькими повноваженнями, особливості реалізації яких розкриті в Наказі Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень», де у п. 2.1 одним із пріоритетних

напрямків представницької діяльності органів прокуратури визначено захист інтересів держави у сфері земельних відносин [204].

Загальний порядок здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді органами прокуратури закріплений у ст. 23 ЗУ «Про прокуратуру» 2014 року. Відповідно до ч. 6 цієї статті представництво інтересів може здійснюватися в одній із форм: звернення до суду з позовом (заявою); вступ у справу, порушену за позовом (заявою) іншою особою, на будь-якому етапі судового провадження; ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою) іншої особи; участь у розгляді справи; подання цивільного позову під час кримінального провадження; участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справах, в яких прокурор здійснював представництво інтересів [218]. Отже, органи прокуратури мають досить обмежені повноваження у СфРВтаОх ЗР, які можуть реалізовувати лише в судовому порядку, і як правило в рамках кримінального провадження, натомість до проведення реформи прокурор мав право винести постанову про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності або скласти протокол про адміністративне правопорушення, тобто здійснював охорону ЗР в адміністративному порядку.

Діяльність будь-якого суб'єкта спрямована на досягнення конкретних завдань і результатів. Органи, що мають здійснювати адміністративно-правову охорону ЗР не є винятком, тому діяльність їх повинна оцінюватися з точки зору ефективності. Деякі науковці при визначенні ефективності діяльності державних органів застосовують поняття «результат» [9, с.189], а інші – «ступінь досягнення мети» [169, с. 21–22]. Утім всі вони сходяться в тому, що ефективність діяльності нерозривно пов'язана з такими категоріями як «мета» та «засоби». Так, на думку К. Скворцова ефективність діяльності роботи будь-якого органу слід розглядати крізь призму ступеня досягнення мети, закріпленої законодавцем з визначеними в цих умовах витратами [169, с. 21–22].

Ефективність діяльності демонструють конкретні цифри, які є показниками її виміру. Більшість науковців до таких показників відносять показники кількості та якості [9, с. 189–190; 169, с. 21–22; 246, с. 10–12]. Однак є науковці, які виділяють і

третій вид показників – результативність [188, с. 391]. Для визначення ефективності діяльності органів, що здійснюють адміністративно-правову охорону ЗР, слід враховувати всі три показники, оскільки вони тісно пов'язані між собою та в сукупності демонструють реальну ситуацію. При цьому кількісними показниками можуть виступати кількість проведених перевірок, виявлених правопорушень, осіб, притягнених до відповідальності тощо. Якісними показниками можуть виступати обсяг (сума) відшкодованої шкоди заподіяної правопорушенням, виявлення обставин, що сприяли порушенню законодавства, обсяг реально відновлених порушених прав тощо. Показниками результативності можуть бути порівняння кількості вчинених правопорушень за певний період (місяць, квартал, рік) та сумарність шкідливих наслідків за ними, результати ліквідації обставин, які сприяли порушенню законодавства та були вже виявлені тощо. Якщо при порівнянні кількості вчинення деліктів за однаковий період буде проглядатися тенденція до зменшення, а обставини, які сприяли порушенню законодавства будуть ліквідовані та виникатимуть знову, це свідчитиме, що результативність діяльності державних органів прогресує. При цьому, як слушно зауважує Л. Щербина, результат повинен досягатися правомірними засобами [295, с. 193–201].

На думку М. Серебреннікової, для оцінки ефективності діяльності органів, що реалізують правоохоронну функцію держави, достатньо одного універсального критерія (показника), яким виступає стан законності і правопорядку на піднаглядній території, рівень забезпечення прав і свобод громадян та інтересів держави [240, с. 170].

Незважаючи на те, що існують різні підходи до визначення ефективності діяльності органів держави, сама оцінка ефективності їх діяльності у СфРВтаОх ЗР має велике значення, оскільки є одним із засобів вдосконалення їх діяльності та допомагає виявити і проаналізувати як помилки та їх причини, так і позитивний досвід [123, с. 60].

Про рівень ефективності діяльності Держгеокадастру щодо здійснення охорони ЗР яскраво свідчать дані, які вона подає в офіційному звіті. Як свого часу звітувала Держгеокадастр, чисельність працівників (центрального органу та його

територіальних органів) для виконання функцій із здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель, має становити 1 040 штатних одиниць, але станом на кінець першого півріччя 2017 року фактично призначено лише 461 працівника, що становить лише близько 45% від встановленої кількості. Цими працівниками було проведено майже 2 тисячі перевірок, видано 562 приписи, складено 473 протоколи про адміністративні правопорушення та внесено 359 постанов про накладення адміністративних стягнень, 214 справ було направлено до органів прокуратури та органів розслідування. Тобто сама Держгеокадастр визнала свою неспроможність вчасно і якісно здійснювати свої повноваження. Результати діяльності Держгеокадастру за 2017–2019 роки наведені в Додатку (додаток Ц).

Результати діяльності органів прокуратури у СфРВтаОх ЗР до реформи та після неї наведені в Додатку (дані взяті з офіційних звітів органів прокуратури) [234] (додаток Ш). Однак зауважимо, що таких результатів органи прокуратури, до моменту їх реформування, досягли завдяки здійснення заходів, в першу чергу, наглядового характеру, а вже потім представницького; після реформування органи прокуратури здійснюють лише представницьку функцію інтересів громадян та держави і по суті мають можливість реалізувати свої повноваження лише після того, як вже сталося правопорушення (злочин) [228, с. 19].

Найбільш поширеними порушеннями чинного законодавства у СфРВтаОх ЗР, які були виявлені органами прокуратури є:

– з боку суб'єктів наділених владними повноваженнями, суду та нотаріусів:

- 1) прийняття рішень з порушеннями чинного законодавства (з перевищенням повноважень чи поза їх межами, з підробкою документів, без обов'язкових документів (проектів землевідведення), з порушеннями встановленої процедури тощо) про надання земельних ресурсів у власність, оренду або їх вилучення чи зміну їх цільового призначення;
- 2) несвоєчасне видання необхідної документації та земельних ділянок;
- 3) порушення порядку встановлення меж об'єктів природно-заповідного фонду та прибережних захисних слуг водних об'єктів;
- 4) невідповідність договорів оренди чинному законодавству;
- 5) незаконна видача (з порушенням

чинного законодавства) погоджень проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок; 6) видача незаконних висновків державних землепорядних експертиз за проектами землеустрою; 7) службове підроблення – незаконна реєстрація права оренди земельної ділянки (наприклад, від імені орендодавців, які на момент реєстрації договорів оренди вже померли); 8) перевищення повноважень при переоформленні права власності на земельні ділянки; 9) незаконна реєстрація державними реєстраторами прав на земельні ділянки (наприклад, на підставі не підписаних договорів); 10) незаконне надання земель для ведення фермерського господарства (наприклад, поза конкурсом або особі, яка в минулому вже отримала землі з цією ж метою і тому нові землі мала право отримати лише за результатами земельних торгів); 11) незаконна передача державних аграрних майнових комплексів у приватну власність; 12) видача нотаріусами свідоцтв про право на спадщину, до складу якого входить право постійного користування земельною ділянкою; 13) внесення неправдивих відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно і їх обтяжень; 14) незаконні судові рішення; 15) невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків державними органами чи ОМС у сфері використання та охорони ЗР тощо;

– з боку суб'єктів господарювання чи фізичних осіб: 1) самовільне захоплення земельних ділянок та використання ЗР без правовстановлюючих документів; 2) нецільове використання земель; 3) ігнорування сплати земельного податку або використання ЗР за заниженою орендною платою; 4) незаконне зняття ґрунтового шару; 5) забруднення земель; 6) невідшкодування завданих збитків ЗР в результаті здійснення господарської діяльності; 7) фальсифікація документів для одержання земель; 8) підроблення договорів оренди земельних ділянок; 9) використання земель після закінчення строку дії договору оренди; 10) укладання удаваних угод про надання послуг, які по суті є прихованими договорами оренди землі; 11) ігнорування обов'язку сплачувати орендну плату тощо.

Крім того, що сьогодні повноваження органів прокуратури у СфРВтаОх ЗР і так суттєво обмежені, так при їх реалізації вони стикаються з рядом проблем, що

стають на заваді повноцінного захисту інтересів учасників земельних відносин. До таких проблем, зокрема, можна віднести:

1) небажання органів влади або ОМС виконувати свої повноваження у СфВтаОх ЗР – не здійснюють перевірки, не слідкують за дотриманням істотних умов договорів оренди, не приймають заходів щодо припинення правопорушення, про яке їм стає відомо тощо;

2) несвоєчасність проведення перевірок уповноваженими на те органами – призводить до спливу строків накладення адміністративного стягнення, що робить неможливим притягнути винну особу до відповідальності, а відтак і відшкодування завданих збитків;

3) досить часто матеріали перевірок є неякісними та складені з порушеннями – без встановлення особи правопорушника, здійснення перевірки без належного посвідчення, відсутність підписів тощо, що в результаті унеможлиблює прикріплення актів перевірок до доказової бази.

При цьому дані проблеми не є поодинокими, а мають системний характер.

Отже, рішення, які приймає та реалізує держава щодо формування системи органів, наділених повноваженнями у СфРВтаОх ЗР є недосконалими. Основними проблемами у цій сфері є:

1) нелогічна та непослідовна політика держави у СфРВтаОх ЗР та формування системи органів, що мають повноваження у цій сфері;

2) інколи дії керівників держави суперечать тим НПА, які вони приймають та які вже існують. Наприклад, рішення уряду ліквідувати Держекоінспекцію і створити інтегровану Службу, як орган виконавчої влади, яка буде здійснювати контрольні-наглядові функції у сфері використання природних ресурсів. У такому рішенні нічого поганого немає, окрім того, що створення саме Служби суперечитиме нормам ЗУ «Про ЦОВВ», відповідно до якого службою є той орган, більшість функцій якого складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам [130];

3) неможливість забезпечити формування складу державних органів (наприклад, Держгеокадастру);

4) скасування контрольно-наглядових повноважень одних органів та надання їх органу, який виконує дії, за якими і повинен здійснюватися нагляд (Держгеокадастр здійснює нагляд за внесенням даних до Державного кадастру, які ж сам і вносить);

5) некомпетентність правоохоронних і контрольно-наглядових органів, відсутність спеціальної професійної підготовки їх кадрів;

б) обмежені повноваження громадських інспекторів і державних інспекторів (деякі з повноважень вони не можуть здійснювати без працівників поліції).

До основних недоліків правового регулювання СфРВтаОх ЗР, які сприяють вчиненню деліктів можна віднести: наявність прогалин та антиномії у праві (різновидами її є колізія та конкуренція правових норм), суперечливість норм одних НПА іншим, невідповідність їх реальній ситуації; відсутність чіткої єдиної термінології; дублювання правових норм; наявність значної кількості бланкетних, відсильних та декларативних норм; відсутність законодавчого регулювання окремих інститутів; незбалансованість диспозицій та санкцій.

Прогалинами у праві є відсутність окремої норми права (або їх сукупності), яка б мала врегулювати суспільні відносини, що потребують правового регулювання. Прикладом прогалин законодавства у СфРВтаОх ЗР є: 1) відсутність спеціального закону, який би регулював відносини купівлі-продажу землі, оскільки норми цивільного права, які зараз застосовуються, не враховують всіх особливостей ЗР, як об'єкта договірних відносин; 2) законодавство не розкриває межі представлення органами державної влади інтересів українського народу при реалізації права власності на землю від його імені, що є сприятливою обставиною для вчинення ряду деліктів, зокрема посадовими особами державних органів з перевищенням своїх повноважень; 3) порядок, умови передачі земельних ділянок в порядку концесії та види господарської діяльності, для яких можлива така передача мають визначатися спеціально прийнятим законом, який ще не прийнятий; 4) відсутність законодавчого закріплення повноважень державних інспекторів Держгеокадастру.

Відповідно до словника іншомовних слів антиномія – це суперечність між двома твердженнями, які взаємно виключають одне одного, проте однаково переконливо доводяться логічно [248, с. 56]. При цьому колізія розуміється як суперечності чи відмінності між нормами НПА, що регулюють одні і ті ж самі суспільні відносини [130, с. 15], а конкуренція правових норм – ситуація коли одна і та ж дія особи, може підпадати під дію різних статей.

Прикладом цього є статті КК України, які передбачають відповідальність за забруднення або псування земель (ст. 239) та безгосподарське використання земель (ст. 254). Оскільки, що розуміється під безгосподарським використанням земель не вказано ні в ЗК України, ні в КК України. Це поняття є оціночним і потребує конкретизації в кожному окремому випадку. Якщо ж звернутися до роз'яснень поняття безгосподарського використання земель, які наведені в юридичній літературі, то вони містять в собі елементи, які легко можна віднести до поняття «забруднення та псування земель». Наприклад, розкриваючи поняття безгосподарського використання земель науковці відносять до нього невиконання заходів щодо запобігання ерозії, підтоплення, переосушення, заболочування, ущільнення ґрунтів, заростання кущами с/г угідь; забруднення земель стічними водами, відходами промисловості; використання пестицидів, мінеральних добрив та інших хімічних речовин у кількості, що перевищує норми і завдає шкоди якості земельних ресурсів [68; 20].

Стаття 255 КУпАП надає повноваження складати протоколи про адміністративні правопорушення державним і громадським інспекторам сільського господарства, яких на сьогодні вже не існує, а їх повноваження передані державним та громадським інспекторам з охорони довкілля. Водночас повноваження державних інспекторів Держгеокадастру в КУпАП не закріплені.

Дублювання правових норм поділяють на абсолютне (дослівне повторення норми в декількох нормативних актах) та відносне (використовуються інші слова, але зберігається те ж саме змістове навантаження) [270, с. 182]. Його прикладами є існування різних НПА, які визначають правове становище одного і того ж державного органу. Йдеться про укази Президента України та постанови КМУ. Так,

наразі існує два чинних НПА, які визначають повноваження та місце в системі державних органів Держекоінспекції – Указ Президента від 13.04.2011 р. № 454/2011 та Постанова КМУ № 275 від 19.04.2017 р.; Міністерства екології та природних ресурсів України – Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 452/2011 та Постанова КМУ від 21.01.2015 р. № 32 тощо.

Прикладом декларативних норм є норми, відповідно до яких право власності на землю належить Українському народу; встановлюється пріоритетність вимог екологічної безпеки перед інтересами виробництва; закріплюються принципи державного контролю за використанням та охороною земель. Ці норми проголошують певну ідею, але механізму її втілення вони не містять.

В ЗК України досить багато норм, які містять посилання на інші НПА, що регулюють вузьке питання (окремий інститут земельного права), частина з яких знаходяться лише на стадії розробки.

Законодавство, яке регулює порядок використання та охорону ЗР характеризується тим, що деякі його норми не містять гіпотези чи санкції, що негативно впливає на реалізацію тих приписів, які вона містить. Прикладом може слугувати Закон № 962-IV, який встановлює обов'язки суб'єктів земельних відносин у СфРВтаОх ЗР, проте не встановлює жодної відповідальності за невиконання ними цих обов'язків. Також ЗК містить перелік правопорушень, за які особа може понести адміністративну, кримінальну чи цивільну відповідальність, проте жоден з кодексів, які визначають міру такої відповідальності, не містять норми, яка б визначала розмір санкцій за ухилення від державної реєстрації земельної ділянки, подання недостовірної інформації щодо земельної ділянки та в разі порушення термінів розгляду заяви щодо відведення земельної ділянки.

Недоліком законодавства, яке регулює порядок використання та охорони ЗР, також можна визначити відсутність визначення юридичної особи, як суб'єкта адміністративного делікту у СфРВтаОх ЗР та незначний розмір санкцій, які покладаються на особу, в разі вчинення нею земельного делікту. Розміри санкцій, які наразі передбачені чинним законодавством ніяк не стимулюють осіб утриматися від порушень норм чинного законодавства.

Розглянувши основні недоліки державного регулювання у СфРВтаОх ЗР та на підставі проведеного дослідження дисертантка дійшла таких висновків, що оскільки відносини об'єктом, яких є ЗР перебувають у постійному розвитку, тобто змінюються, а правопорушення у СфРВтаОх ЗР частішають і стають все масштабнішими, то виникає потреба у розроблені і прийнятті чітких, оптимальних, науково обґрунтованих та таких, що б відповідали вимогам сьогодення, положень про землекористування і охорону НПС загалом, адже ЗР перебувають у постійній, тісній взаємодії і взаємозалежності з іншими природними ресурсами та об'єктами. Також існує нагальна потреба у прийнятті НПА, які б регулювали діяльність органів держави, а особливо тих, що реалізують правоохоронний напрям.

Покращення ситуації, що склалася у СфРВтаОх ЗР, зменшення деліктів та усунення недоліків у державному регулюванні можливе за умов розроблення державою сталої, чіткої та різнобічної програми розвитку в сфері екології [290, с. 92–95]. При цьому основними напрямками такої програми мають стати:

- 1) екологічна освіта, виховання та пропаганда;
- 2) зміцнення співпраці громадськості з державними органами;
- 3) вдосконалення системи державних органів;
- 4) вдосконалення законодавства;
- 5) збільшення міри відповідальності;
- 6) економічне стимулювання.

Раціональне використання та охорона ЗР залежать від таких факторів як громадський порядок, правопорядок та законність в державі, тому при розроблені державної програми потрібно враховувати їх взаємодію [291, с. 144–148].

Громадський порядок є багатограним явищем життя суспільства, яке складається у суспільстві через реалізацію таких соціальних норм, як норми права, моралі, релігії, звичаїв тощо; на нього впливають різноманітні фактори життєдіяльності суспільства – політичні, економічні, соціально-психологічні тощо. Тому поняття «громадський порядок» розглядають у широкому та вузькому розумінні. В широкому розумінні громадський порядок виступає як сукупність усіх суспільних відносин, що існують в державі, в тому числі і в сфері використання ЗР.

У вузькому розумінні, він розглядається як якісна ознака публічних відносин певної соціальної групи, що забезпечують комфортні умови життєдіяльності. Таким чином, можна погодитися з О. М. Хіміч, яка вказує, що громадський порядок у державі є соціально-правовим явищем, базисом суспільства, що встановлюється в результаті дотримання різних соціальних норм, а також системою суспільних відносин, недоторканість яких гарантує держава [268].

Роль громадського порядку в забезпеченні розвитку земельних відносин та охорони ЗР можна відобразити через спільні риси та відмінності між ними. Спільним для обох цих явищ є те, що вони спираються на легітимність державної влади, яка представляє інтереси різних верств населення та суб'єктів суспільних відносин, демократизм; мають на меті вдосконалення та впорядкування суспільного життя; є показниками соціального розвитку держави, її організаційних та дисциплінуючих можливостей; розкриваються через можливість держави застосовувати до осіб, в разі порушення ними правил поведінки, заходів юридичної відповідальності, в тому числі і заходів державного примусу.

Відмінним між двома цими поняттями є те, що вони відрізняються способами їх встановлення, джерелами, формою вираження та фіксацією. Земельні відносини (та відносини у сфері охорони ЗР) переважно регулюються державою і меншою мірою громадськими формуваннями. Громадський порядок регулюється не лише правовими нормами, а й іншими соціальними регуляторами. Громадський порядок містить в собі суспільні відносини соціального характеру, а земельні відносини не обмежуються цим і вміщують в собі ще й правовідносини технічного характеру. Тобто відносини у СфРВтаОх ЗР регулюються переважно юридично-технічними нормами, тоді як громадський порядок охоплює суспільні відносини, що регулюються різноманітними соціально-правовими нормами. Спільні та відмінні ознаки цих двох понять є мінливими, рухливими, динамічними, тобто не є статистичними і можуть під впливом часу, змін, що відбуваються під час розвитку суспільства і держави, коливатися в різні боки.

Також ступінь розвитку земельних відносин і ступінь охорони їх об'єктів залежить від правопорядку, який являє собою якісний стан суспільних відносин, що

складаються в результаті реалізації правових норм, які регулюють різні сфери суспільного життя.

У теорії права правопорядок розуміється як складова суспільного порядку, яка полягає у правовій регламентації суспільних відносин та вимозі додержуватися чинних норм права [167, с. 115]. Таким чином, правопорядок є об'єктивною потребою розвитку держави і суспільства. Тому держава за допомогою права врегульовує найважливіші суспільні відносини, регулює їх та охороняє, а в необхідних випадках підтримує та забезпечує заходами державного примусу. До того ж правопорядок передбачає не лише застосування до осіб, які порушують норми права, заходів примусу, а й відновлення порушених прав суб'єктів суспільних відносин, що охороняються державою, стану речей, який існував до вчинення правопорушення, якщо це можливо. Також правопорядок передбачає наявність гарантій охорони прав громадян та забезпечення виконання ними юридичних обов'язків.

Отже, основними ознаками правопорядку в сфері охорони ЗР є: 1) визначення його правовими нормами, що приймаються державою; 2) він спирається на верховенство норм права, що регулюють відносини у СфРВтаОх ЗР; 3) встановлюється при реалізації правових норм, які регулюють відносини у СфРВтаОх ЗР; 4) передбачає обов'язкове виконання юридичних обов'язків як землекористувачами, так і державними органами; 5) створює передумови для реалізації суб'єктивних прав як землекористувачів, так і органів державного контролю за вирішенням земельних питань; 6) забезпечується комплексом державних органів, до компетенції яких відноситься вирішення питань, пов'язаних з використанням та охороною ЗР.

Спільним між правопорядком та охороною ЗР є те, що вони мають подібні цілі – забезпечення нормального існування та розвитку суспільних відносин, а також наявність правових норм як їх регулятора. Адже держава, приймаючи норми права, регулює земельні відносини, які є складовою суспільних відносин, якісний стан яких і розкривається через правопорядок.

Відмінним між правопорядком та охороною ЗР є те, що нормативну базу правопорядку складають юридичні норми, а земельні відносини, як вже зазначалося, регулюються юридично-технічними нормами; правопорядок є результатом державної волі, а реалізація земельних відносин є результатом діяльності як держави, так і волевиявлення окремих людей, соціальних спільнот [271, с. 146].

Також стан розвитку відносин у СфРВтаОх ЗР пов'язаний з поняттям законності, яка є способом організації та методом державного управління суспільними відносинами, шляхом видання та забезпечення реалізації НПА. Тобто законність – це соціально-правове явище, що характеризує організацією і функціонування держави та суспільства на правових засадах [241, с. 245].

Взаємозв'язок зазначених двох категорій полягає в тому, що законність вимагає чіткого неухильного дотримання юридичних норм усіма без винятку державними органами та їх посадовими особами, ОМС, юридичними особами, незалежно від форми власності та громадянами, а реалізація цієї вимоги, тобто правомірні дії державних органів, ОМС, юридичних та фізичних осіб створюють комфортні умови існування та розвитку відносин у СфРВтаОх ЗР. І навпаки, недотримання цими суб'єктами вимог законності породжує виникнення охоронних відносин у СфРВтаОх ЗР. Тобто законність створює умови існування земельних відносин, умови їх комфортного розвитку, зміцнення та вдосконалення.

Важливе значення для дотримання правопорядку у сфері земельних відносин, захисту прав та законних інтересів їх учасників та охорони ЗР має створення системи органів, повноваження яких би охоплювало всі спектри цієї сфери.

Як вже було з'ясовано, сьогодні існує досить розгалужена система органів, які мають повноваження у СфРВтаОх ЗР і вона не є досконалою. Ситуація яка наразі склалася у сфері використання не лише ЗР, а і природного середовища загалом, потребує змін до підходів організації системи державних органів, що мають контрольно-наглядові повноваження. Уявляється, що для забезпечення реалізації охоронної функції у СфРВтаОх ЗР та зменшення кількості правопорушень у цій сфері необхідно створити окремий спеціальний правоохоронний орган (підрозділ) та відновити функціонування спеціальних природоохоронних прокуратур.

З урахуванням зазначеного вважаємо, що охорона ЗР спеціального правоохоронного органу повинна здійснюватися на тому ж рівні, на якому правоохоронні органи здійснюють охорону громадського порядку [291, с. 144–148; 283, с. 354–360; 286, с. 22–23].

Створення такого спеціалізованого правоохоронного органу може відбуватися двома шляхами: створення окремого центрального органу з територіальними представництвами на місцях або створення спеціалізованого підрозділу органів Національної поліції. При цьому обов'язковою умовою як у першому варіанті, так і в другому, є наділення такого органу (підрозділу) всім спектром правоохоронних дій та спеціальна (профільна) підготовка його кадрів.

Вбачається за доцільне створення саме окремого спеціалізованого правоохоронного органу (надалі – екополіція). При цьому слід враховувати такі основні моменти:

1) екополіція має бути створена як окремий орган державної влади, який займався би охороною громадського порядку, забезпеченням правопорядку та законності у сфері використання й охорони НПС та здійснював би боротьбу з правопорушеннями у цій сфері;

2) екополіція має бути гібридом Держекоінспекції, Держгеокадастру, лісоохорони, рибоохорони, міліції та прокуратури (лише щодо її колишніх контрольно-наглядових функцій, які прокуратура втратила, але жодний державний орган їх не набув). Тобто саме цьому органу і лише йому мають належати правоохоронні функції у сфері використання та охорони природних ресурсів, оскільки сьогодні ці функції розпорошені між різними державними органами. Екополіція має володіти максимально повним переліком повноважень (у тому числі і щодо застосування заходів державного примусу), які б сприяли здійсненню покладених на неї завдань;

3) основними завданнями вказаного правоохоронного органу мають стати: забезпечення законності та правопорядку у сфері використання природних ресурсів; контроль та нагляд за дотриманням особами (юридичними та фізичними), державними органами та ОМС норм природоохоронного законодавства;

попередження правопорушень у сфері використання природних ресурсів та (в разі їх вчинення, виявлення, розслідування) притягнення винних осіб до відповідальності;

4) при створенні екополіції, слід дотримуватися спеціалізації її внутрішніх структурних підрозділів (відділів), які б спеціалізувалися на окремих природних ресурсах;

5) система органів екополіції, може відповідати загальному принципу створення системи органів виконавчої влади: центральний орган, обласні, районні та міські (міст обласного значення) представництва. При цьому районні представництва повинні формуватися з тих спеціалістів і в тій кількості, в яких є реальна потреба. Так, в Закарпатському регіоні, де велика кількість лісів, є потреба в більшій кількості спеціалістів з лісової охорони, ніж у степовому регіоні, а в Рівненській області, де постає гостро проблема незаконного видобутку бурштину, є потреба в спеціалістах з охорони надр;

б) працівники екополіції повинні мати спеціальну фахову підготовку (поглиблені та розширені знання саме з природоресурсного та природоохоронного законодавства);

7) доцільно спеціалістів екополіції за функціональними обов'язками поділити на дві групи: інспекторів (які наділені повноваженнями контролю та нагляду за дотриманням чинного законодавства всіма фізичними і юридичними особами, незалежно від форми власності та підпорядкування) та слідчих (які наділені повноваженнями розслідувати делікти);

8) правом розглядати справи про адміністративні правопорушення та притягувати винних осіб до відповідальності має бути наділений керівник районного/міського представництва та його заступники за спеціалізацією. Тобто керівник зможе мати декількох заступників, кожен з яких спеціалізуватиметься на одній чи декількох галузях права, а відтак напрямах діяльності органу (охорона лісів, рибоохорона, охорона земельних ресурсів, правопорушення щодо домашніх тварин тощо). Їх рішення (постанови) можуть бути оскаржені в суді;

9) кадри екополіції мають формуватися зі спеціалістів, які пройшли професійний відбір, склали кваліфікаційний іспит та підтвердили свої знання

чинного законодавства, особливо того, що стосується використання та охорони природних ресурсів;

10) покласти на екополіцію обов'язок ведення обліку деліктів у СфРВтаОх ЗР, що дасть можливість відповідним органам на основі отриманих даних та їх аналізу виявити основні напрями (питання) де найчастіше здійснюються правопорушення для подальшого усунення умов та причин їх вчинення та оперативного попередження їх вчинення;

11) інспектори екополіції мають перейняти досвід прокурорів щодо ведення «паспорту» та сформувати свій «екологічний паспорт місцевості», в якому би накопичувалася вся необхідна екологічна інформація, інформація про специфіку об'єктів, що знаходяться під їх наглядом, а також дані про стан законності та особливості соціально-економічного розвитку підконтрольній території.

Таким чином, до екополіції мають перейти всі контроль-наглядові повноваження щодо охорони ЗР, які наразі здійснює Держгеокадастр, тим самим буде усунуто покладання на один державний орган діаметрально протилежних повноважень.

Також доцільним вбачається відновлення системи природоохоронних прокуратур чи запровадження посади екологічного прокурора (за аналогією слідчого судді), який буде спеціалізуватися на екологічних правопорушеннях, або ж надання прокурорам розширених повноважень під час здійснення представництва інтересів держави саме у СфРВтаОх ЗР. Таке розширення повноважень прокурора може стосуватися надання йому права самостійного призначення і проведення перевірок дотримання законодавства у цій сфері, відбирати пояснення, права витребувати необхідну йому інформацію, право залучати, за необхідності, спеціалістів під час проведення перевірок чи надання інформації тощо. Про необхідність відновлення природоохоронних прокуратур говорять як науковці, так і самі працівники прокуратури [228, с. 27].

Крім того, для покращення ситуації що склалася у СфРВтаОх ЗР та забезпечення реальної їх охорони необхідно підвищити екологічну культуру населення та налагодити співпрацю державних інспекторів з громадськістю. Для

цього необхідно посилити роль громадського інспектора, запровадити періодичні спільні інспекції з метою визначення та вирішення проблемних моментів в їх діяльності, методичного керівництва та вироблення рекомендацій, обміну досвідом, покращення знань державного інспектора (працівника еко-поліції) щодо особливостей підконтрольної йому території. Також слід більше знайомити громадськість з діяльністю органів, що реалізують охорону ЗР, запровадити практику залучення громадськості до обговорення та вирішення екологічних питань.

Для стимулювання громадських інспекторів добросовісно виконувати покладені на них завдання варто розробити систему заходів заохочення та відповідальності. Наприклад, при недобросовісному виконанні своїх повноважень – притягувати до відповідальності, позбавляти права бути громадським інспектором. Якщо ж громадський інспектор гарно виконує свої завдання і завдяки його діяльності були припинені правопорушення, відвернені негативні наслідки і винних осіб притягнуто до відповідальності, то як заохочення його може бути запрошено для прийняття рішення про використання частини місцевого бюджету – коштів, які надійшли саме завдяки його діяльності. При цьому на рівні держави має бути прийнятий відповідний НПА (чи внесені відповідні зміни до вже діючих), який би визначав розмір відсотку від коштів, що отримує держава при відшкодуванні завданих збитків ЗР, та які б обов'язково потрапляли до бюджету того населеного пункту, де мешкає громадський інспектор, а також визначали би процедуру його участі у прийнятті рішення щодо їх використання.

Відомо, що легше виховати законослухняного громадянина, ніж перевиховувати правопорушника. Тому прививати любов і бережливе ставлення до природних ресурсів, повагу до права та закону, розвивати навички співпраці з державними органами потрібно з дитинства.

Для цього необхідно ввести в освітню програму (починаючи з дошкільних і закінчуючи вищими закладами освіти) спеціальні предмети (дисципліни), які би сприяли усвідомленню основ екологічної відповідальності, відповідального ставлення до НПС, його ресурсів та об'єктів.

Залучення громадськості до обговорення та вирішення екологічних питань на місцевому, регіональному і державному рівні також буде позитивним для підвищення рівня екологічної культури громадян. Так само, як і запровадження, на постійній основі, загальнодержавних масштабних екологічних заходів виховного характеру. Але для досягнення своєї мети, ці заходи повинні бути ініційовані державою, підтримуватися нею та відбуватися на постійній основі, а не бути одноразовими акціями. Під час таких заходів можливим було б більш ширше ознайомлення громадян з діяльністю органів, що охороняють НПС, з принципами та основами їх діяльності, що також би мало позитивний вплив на вироблення довіри до державних органів, а відтак і покращило би співпрацю.

Оскільки однією з причин вчинення деліктів у СфРВтаОх ЗР є неналежне та несвоєчасне виконання своїх обов'язків державними та посадовими особами, то механізмом усунення такого негативного явища може стати запровадження взаємної відповідальності. Принцип її застосування полягатиме в тому, що в разі вчинення правопорушником делікту, крім нього до відповідальності будуть притягуватися ще і інші особи: керівник ОМС, посадова особа державного органу, державний інспектор та громадський інспектор, за умови, що: а) в їх силах та можливостях було відвернути і не допустити вчинення правопорушення; б) правопорушення сталося через недобросовісне виконання ними своїх повноважень. Наприклад, при самовільному зайнятті земельної ділянки чи використанні земельної ділянки без належних на те дозволів та документів (особливо якщо ці правопорушення були тривалими), якщо уповноважені на те органи не відреагували вчасно на цей факт, хоча могли і повинні були.

Економічне стимулювання дотримання норм чинного законодавства при використанні та охороні ЗР має дві сторони: позитивну (виступає як заохочення) та негативну (виступає як втрати, що має понести правопорушник).

Як зазначено у ст. 23 КУпАП метою застосування адміністративного стягнення є виховання особи, яка вчинила правопорушення та запобігання вчиненню нових правопорушень. Тобто законодавець, визначаючи міру

відповідальності (якою є стягнення), стимулює осіб не порушувати норми чинного законодавства та здійснювати свою діяльність у правовому полі. Проте сьогодні цей задум не діє, кількість деліктів у СфРВтаОх ЗР збільшується, а все через те, що визначені законодавством санкції є незначними. Тому для підвищення стимулу діяти відповідно до норм чинного законодавства пропонується збільшення міри відповідальності, що передбачена КУпАП.

Підвищення відповідальності необхідна тому, що існує дисбаланс між результатами діяльності фізичної чи юридичної особи, обсягу шкоди, які вони завдають природним ресурсам, зокрема і земельним, і обсягом відшкодувань, які вони здійснюють. Проблема полягає в тому, що наразі не існує дієвого механізму розрахунку обсягу завданої шкоди, оскільки шкода, яка завдається ЗР не завжди може бути чітко виражена. Негативні явища можуть проявлятися через певний час (перенасичення ґрунту хімічними речовинами і як наслідок втрата його родючості). Шкода, яка завдається ЗР, може негативно впливати на інші природні ресурси та об'єкти. Тому для вирівнювання розриву між реальною шкодою, завданою ЗР, і мірою відповідальності, яку може понести особа, для попередження вчинення деліктів у СфРВтаОх ЗР, слід суттєво збільшити розміри штрафу. Крім того, для посилення відповідальності слід окремо для кожної групи можливих суб'єктів правопорушення ввести додаткові види санкцій, окрім існуючих у КУпАП.

Так, для власників ЗР варто запровадити такий вид відповідальності, як позбавлення права володіння ЗР, якщо його діяннями було завдано значних збитків, або можливе завдання таких збитків і якщо вони не реагують на приписи державних органів. Для землекористувачів – позбавлення права займатися певним видом діяльності на певний строк, права користування земельними ресурсами у разі вчинення ними повторного правопорушення. Для державних службовців – звільнення; позбавлення права бути державним службовцем; ув'язнення (при вчиненні корисливого правопорушення); конфіскація майна (при вчиненні корисливого правопорушення); обов'язок відшкодувати завдані збитки паралельно і в тих самих розмірах, що і правопорушник (у разі, якщо правопорушення було

вчинено не самим державним службовцем, але з його вини – якщо він міг йому завадити при належному виконанні своїх обов'язків, проте не завадив).

Для позитивного стимулювання дотримуватися норм чинного законодавства, використання новітніх технологій землекористувачами та власниками землі, проведення заходів щодо підвищення родючості ґрунтів тощо може бути запровадження кредитних канікул (якщо вони купують новітню техніку для обробки землі), надання податкових канікул; дотації, укладання державних контрактів тощо. Тобто держава має розробити і затвердити на законодавчому рівні систему дієвих заходів заохочення для виробників сільськогосподарської продукції, промисловців, які використовують природні ресурси бережливо, покращують їх якісний стан та використовують новітні технології, що дозволяють зменшити негативний вплив на НПС. Запровадження таких заходів буде стимулювати осіб дотримуватися норм чинного законодавства, не гнатися за швидкими прибутками, завдаючи шкоди ЗР, а берегти їх.

Для вдосконалення адміністративно-правової охорони ЗР необхідно також підвищення ефективності правового регулювання в цій сфері, яке за словами І. В. Болокан, пов'язано насамперед з ефективністю реалізації норм адміністративного права та нормотворчості взагалі [22, с.331]. Підвищення ефективності правового регулювання потребує ліквідації недоліків законодавства, що регулює відносини у СфРВтаОх ЗР, для цього необхідно здійснити такі дії:

1) врегулювати розбіжності в законодавстві, що стосуються форм власності на землю, чітко визначити чи існує колективна власність на землю. Прийняття ЗУ «Про колективне сільськогосподарське підприємство», який визначає колективну форму власності на землю, свого часу відіграло значну роль у проведенні земельної реформи і розвитку земельних відносин. Утім з 1992 року, з часу його прийняття, багато що змінилося в державі, і зокрема у сфері земельних відносин, і тому сьогодні норми вказаного Закону є застарілими, оскільки не відповідають нормам чинного законодавства, яке регулює право власності, користування та володіння ЗР, а тому потребує редагування, приведення його у відповідність з іншими НПА. Для цього необхідно в ЗУ «Про колективне сільськогосподарське підприємство» замінити у

відповідних статтях у всіх його можливих варіантах вживання словосполучення «право колективної власності» на «право спільної часткової власності». Крім цього слід:

– у ч. 1 ст. 7 видалити слово «колективної»;

– ч. 2 ст. 8 викласти в такій редакції «Володіння, користування та розпорядження майном підприємства здійснюють загальні збори членів підприємства, збори уповноважених або створений ними орган управління підприємства, якому передано окремі функції господарського управління майном підприємства»;

– у ч. 1 ст. 10 видалити слово «колективної» або замінити його словом «приватної» з подальшим роз'ясненням «якщо вона була придбана за рахунок підприємства»;

– ч. 1 ст. 10 доповнити таким абзацом: «Земельна ділянка, власником якої є член підприємства і яка була передана ним як майновий внесок до спільної власності підприємства, передається підприємству у володіння, користування та розпорядження, крім права відчужувати або змінювати її цільове призначення, без попередньої згоди на це члена підприємства-власника земельної ділянки. При виході цього учасника з підприємства земельна ділянка повертається йому, якщо не буде досягнуто іншої домовленості між членом підприємства і підприємством».

2) чітко визначити що означає «цільове призначення земель» і на основі цього здійснити поділ земель на окремі категорії, тобто розробити чіткий, якісний алгоритм їх поділу та основні характерні ознаки, за якими можливий був би такий поділ. Доповнити категорії земель, які вже визначені, іншими категоріями та визначити особливості правового режиму земель загального користування, земель державного кордону, деградованих земель, техногенно забруднених земель, земель культового призначення (земель церкви) тощо.

3) закріпити в законодавстві (у ст. 1 ЗК України) єдине визначення терміну «земля», яке найповніше буде розкривати її властивості, як об'єкта НПС, земельних відносин та правової охорони, а саме *земля – це одна зі складових навколишнього природного середовища, що являє собою поверхню суші, з*

грунтовим покривом, надрами, водами та іншими природними елементами з якими органічно поєднана, перебуває у постійному взаємозв'язку і взаємозалежності та функціонує разом з ними; характеризується простором та рельєфом; не може бути знищена та перенесена; є основним засобом виробництва у сільському та лісовому господарстві та просторовою базою для існування інших галузей народного господарства, а також розселення населення та існування держави (її суверенітету) взагалі; є об'єктом власності та національним багатством держави; потребує бережливого ставлення, раціонального використання та особливої правової охорони.

4) замінити визначення земельних відносин, яке наведене у ч. 1 ст. 2 ЗК України, на інше, яке в більшій мірі буде розкривати їх зміст, а саме: *земельні відносини – це суспільні вольові, засновані на праві власності на землю, відносини, що виникають при взаємодії суспільства з навколишнім природним середовищем з приводу реалізації особами свого права на землю, використання, управління та охорони землі, як особливого ресурсу природи та врегульовані нормами земельного законодавства.*

5) внести зміни до ч. 3 ст. 2 ЗК України і розширити перелік об'єктів земельних відносин, додавши ґрунти, інформацію про землю та права на неї, правовий режим використання небезпечних для земель речовин та здійснення небезпечних видів діяльності для того, щоб вони стали повноцінними об'єктами адміністративно-правової охорони.

6) закріпити у ст. 2 ЗК України таке визначення земельної ділянки (як об'єкта адміністративно-правової охорони та земельних відносин): *земельна ділянка – це поверхня землі, яка має чітко визначені місце розташування, просторові межі, площу та цільове призначення, що в сукупності визначають правовий режим її використання, фіксуються в документах встановлених державою, які визначають обсяг правомочностей суб'єкта, якому вона передається на праві власності або у користування.*

7) видалити поняття земельної ділянки, яке наведене у ч. 1 ст. 79, а при визначені земельної ділянки як об'єкта права власності користуватися визначенням, яке буде закріплене у ст. 2 ЗК України.

8) ч. 1 ст. 78 ЗК України після слів «розпоряджатися земельними ділянками» доповнити такими словами «з обов'язковим та чітким дотриманням цільового призначення земельної ділянки, яке визначене в документах встановлених державою».

9) закріпити у ЗК України поняття «земельний спір» та дати таке його визначення: «земельний спір – це конфлікт, що виникає в процесі здійснення управління земельними ресурсами, при виникненні, зміні чи припиненні у суб'єктів земельних відносин права щодо володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою чи інших прав і законних інтересів, що потребують охорони з боку держави від протиправних посягань інших осіб, та які пов'язані із застосуванням норм земельного законодавства».

10) ч. 2 ст. 158 ЗК України викласти в такій редакції «До виключної компетенції суду віднесено розгляд спорів, які виникають між фізичними та/або юридичними особами, між фізичними або юридичними особами і державою (уповноваженим нею органом, посадовою особою) чи органом місцевого самоврядування (посадовою особою) як на стадії набуття особою права власності чи користування земельною ділянкою, так і в процесі реалізації ними цих прав, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, районів та областей».

11) розробити та прийняти спеціальний закон, який би регулював порядок купівлі-продажу земельних ділянок, враховуючи особливості ЗР як об'єкта природи, так і обороту.

12) ввести, шляхом внесення відповідних змін до законодавства, адміністративну відповідальність за такі делікти як ухилення від державної реєстрації земельних ділянок; подання недостовірної інформації щодо земельних ділянок; порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок.

13) внести зміни до ст. 188-27 КУпАП та замінити слова «законних вимог інспекторів сільського господарства» на «законних вимог державних інспекторів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель»

14) внести зміни до ст. 244 КУпАП та замінити слова «державний інспектор сільського господарства України» на «державний інспектор у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель».

15) внести зміни до відповідного законодавства зазначивши, що постанова про закриття справи у зв'язку зі смертю особи, щодо якої було розпочато провадження у справі, виноситься лише в тому випадку, якщо ця особа діяла від власного імені і в своїх інтересах. У випадку якщо суб'єктом правопорушення є посадова особа, а вигодоутримувачем є юридична особа, то постанова про закриття справи не виноситься, а здійснюється заміна зобов'язуючої особи і обов'язок відшкодувати завдані збитки (сплатити штраф) покладається на підприємство, установу, організацію.

16) внести зміни до ст. 260 КУпАП та додати до переліку заходів адміністративного припинення (заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення) додати – доставлення порушника.

17) абз. 3 п. «а» ст. 6 Закону № 963-IV викласти в такій редакції: «додержання вимог земельного законодавства у процесі укладення цивільно-правових угод щодо земельних ділянок, їх виконання, припинення та внесення до них змін, а також передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, вилучення (викуп) земельних ділянок». Це зумовлено тим, що поняття «у процесі укладання», як зазначено наразі в Законі, значно обмежує повноваження контролюючих органів, оскільки сам процес укладання угоди триває незначний час і досить частими є випадки, коли згодом до таких угод вносяться зміни, результатами яких є завдання шкоди земельним відносинам, інтересам окремих осіб та держави. Тому слід уточнити редакцію даного абзацу та привести його у відповідність до вимог ЦК України.

18) пункт «г» ст. 6 Закону № 963-IV викласти у такій редакції: «видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок відповідно до затверджених в установленому законом порядку проектів землеустрою». Сьогодні в цьому пункті передбачені повноваження ЦОВВ, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі лише щодо видачі дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок. Однак в ньому не передбачено жодних механізмів впливу на осіб, які здійснюють зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок з порушенням умов, визначених у проекті землеустрою, а саме норм щодо анулювання такого дозволу, також в Законі не вказано, який саме орган може його анулювати. Вказівка на це міститься в Порядку видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок, відповідно до п. 6.2. дозвіл анулюється тим самим державним органом, що його видав, шляхом прийняття відповідного рішення [160]. Саме тому для закріплення на законодавчому рівні механізмів впливу на осіб, які порушують норми закону в процесі здійснення такої діяльності і пропонується закріпити право ЦОВВ щодо анулювання відповідних дозволів, виклавши пункт «г» в запропонованій редакції.

19) розширити повноваження Держгеокадастру щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки, у разі порушення суб'єктом вимог земельного законодавства. Сьогодні відповідно до ст. 9 та 12 ЗК України повноваженнями щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки, у разі порушення громадянами та юридичними особами вимог земельного законодавства, наділені Київська та Севастопольська міські ради, а також сільські, селищні та міські ради [58]. Утім практика реалізації цих повноважень свідчить, що з моменту звернення державних інспекторів до відповідної ради і до моменту прийняття радою рішення проходить значний час (іноді 3-5 місяців). Незначні розміри штрафів за порушення вимог земельного законодавства не стримують осіб від вчинення делікту та не

забезпечують в повній мірі ефективного їх припинення та усунення наслідків правопорушення. Тому цю проблему пропонується врегулювати шляхом надання Держгеокадастру (а згодом еко-поліції) повноважень щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) в установленому порядку діяльності підприємств, установ, організацій, об'єктів незалежно від форми власності, якщо вона здійснюється з порушенням норм, правил і нормативів щодо використання та охорони земельних ресурсів та проведення опломбування (опечатування) приміщень, окремих ділянок (цехів), обладнання, устаткування та апаратури підприємств, установ, організацій, стосовно яких було прийняте рішення про обмеження чи призупинення їх діяльності.

20) обов'язково залучати спеціалістів до розробки проектів НПА будь-якого рівня, які стосуються природних ресурсів.

Крім цього, для ліквідації недоліків, що існують у правовій сфері необхідно забезпечити примат (верховенство) норм земельного законодавства над цивільно-правовими та здійснювати систематизацію законодавства.

Визнання пріоритетності застосування земельного законодавства (як законодавства спеціального) при регулюванні земельно-майнових правовідносин зумовлюється необхідністю забезпечення реалізації соціальної функції землі та її охорони (особливо у світлі різкого підвищення інтенсивності її використання та шкідливого антропогенного впливу на неї), соціальною та господарською значущістю землі, її об'єктивно існуючою обмеженістю та незамінністю. Таке визнання сприятиме ліквідації паралелізму нормативного регулювання правовідносин за земельним та цивільним законодавством.

У теорії права систематизацію прийнято розглядати як діяльність з упорядкування чинних НПА, зведення їх в єдину внутрішньо узгоджену систему, з метою їх вдосконалення і забезпечення ефективного правового регулювання. Загалом систематизація законодавства покликана знаходити та усувати протиріччя в чинних НПА, забезпечувати швидке знаходження та правильне тлумачення необхідних правових норм, сприяти вивченню та дослідженню законодавства.

Відомо, що розрізняють такі основні види систематизації законодавства, як інкорпорація, кодифікація, консолідація.

Оскільки земля, ЗР є об'єктом багатьох суспільних відносин і для їх регулювання приймається величезна кількість НПА, то здійснення систематичної систематизації законодавства є необхідністю. Це покращить і правове регулювання цих відносин і полегшить діяльність відповідних державних органів та їх посадових осіб.

Як зазначає С. В. Городянко, зовнішня обробка НПА має відбуватися за двома напрямками: за хронологією та предметом [37]. Видання таких збірників на постійній основі (наприклад, щорічно), дозволить вирішити такі питання у СфРВтаОх ЗР: а) підвищуватиме професійний рівень суб'єктів адміністративно-правової охорони ЗР; б) створить умови для реального механізму реалізації нормативних приписів; в) сприятиме зменшенню випадків прийняття суперечливих та дублюючих НПА; г) дозволить відслідковувати акти, що втратили силу чи перестали бути актуальними та вчасно скасовувати їх; д) вносити необхідні зміни та доповнення до чинного законодавства; е) аналізувати зміни законодавства.

У тих випадках, коли неможлива кодифікація і інкорпорація, доцільно застосовувати консолідацію, ідеальним для цього є питання відповідальності у сфері використання та охорони ЗР.

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Основною проблемою адміністративно-правової охорони ЗР є недосконалість державного регулювання, що трансформується в недоліки (дефекти) в організаційно-управлінській сфері, у правовій сфері та сфері економічного стимулювання.

2. Необхідно реформувати систему суб'єктів адміністративно-правової охорони ЗР, при цьому основним показником ефективності діяльності повинна стати їх результативність.

3. До вирішення проблем як у сфері використання ЗР, так і в екологічній сфері загалом, державі необхідно розробити й запровадити комплексну державну екологічну програму.

Висновки до розділу 3

У розділі розкрито міжнародний досвід забезпечення охорони земельних ресурсів, проаналізовано основні проблемні моменти у СфРВтаОх ЗР та сформовано рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правової охорони ЗР. Дослідження зазначених питань дозволяє зробити ряд висновків, основними з яких є:

1. Для ефективного використання ЗР та втілення державної земельної політики, всі розвинені країни розробляють стратегію планування та розвитку землекористування. Особлива увага, при цьому, приділяється землям сільськогосподарського призначення. Зарубіжні країни для забезпечення раціонального використання ЗР використовують заходи як адміністративного (управлінського, організаційного), так і економічного характеру, які в поєднанні дають позитивний результат. Більшість з таких заходів, варто запровадити і розвивати в Україні.

2. Основними недоліками в організаційно-управлінській сфері, які сприяють протиправній поведінці у СфРВтаОх ЗР є: відсутність продуманих, зважених, цілісних і систематичних, спрямованих на розвиток земельних відносин дій держави щодо створення єдиної системи органів охорони ЗР; суперечливі рішення влади; неформованість інститутів самоврядного та громадського контролю у СфРВтаОх ЗР; постійне, інколи невинуватиме, реформування державних органів; відсутність єдиної стратегії екологічної та земельної політики. Зокрема, негативно впливають на охорону ЗР постійні зміни в системі та повноваженнях державних органів, що наділені відповідними правами та обов'язками у СфРВтаОх ЗР та реформування правоохоронних органів.

Ефективність діяльності державних органів вимірюється станом законності та правопорядку в державі. Проте офіційна статистика державних органів свідчить про погіршення ситуації у СфРВтаОх ЗР та неможливість виконання окремими державними органами своїх повноважень. Реформування органів внутрішніх справ та прокуратури призвели до того, що правоохоронний напрямок адміністративно-правової охорони ЗР не здійснюється повноцінно, оскільки земля перестала бути об'єктом охорони Національної поліції, а прокуратура втратила свої контрольні-наглядові повноваження у цій сфері та здійснює лише представницьку функцію.

При передачі контрольних повноважень Держгеокадастру було порушено основний принцип діяльності державних органів – уникнення поєднання діаметрально протилежних повноважень у діяльності одного органу. Також була порушена відповідність обраної форми ЦОВВ його завданням і повноваженням.

3 До основних недоліків сфери правового регулювання використання та охорони ЗР можна віднести: а) наявність прогалин та антиномії у праві (різновидами її є колізія та конкуренція правових норм), суперечливість норм одних нормативних актів з іншими, невідповідність їх реальній ситуації; б) відсутність чіткої єдиної термінології; в) дублювання правових норм; г) наявність великої кількості бланкетних, відсильних та декларативних норм; д) відсутність законодавчого регулювання окремих інститутів; е) незбалансованість диспозицій та санкцій.

4. Для покращення ситуації у СфРВтаОх ЗР, ліквідації недоліків державного регулювання у цій сфері і тим самим вдосконалення адміністративно-правової охорони ЗР, необхідно розробити і впровадити державну екологічну програму розвитку у сфері екології, з такими її основними напрямками: екологічна освіта, виховання та пропаганда; зміцнення співпраці громадськості з державними органами; вдосконалення системи державних органів; вдосконалення законодавства; збільшення міри відповідальності та визнання юридичної особи як суб'єкта делікту; економічне стимулювання.

5. Запровадження принципу «спільної відповідальності», за яким відповідальність за делікти у СфРВтаОх ЗР буде нести не лише безпосередній правопорушник, а і інші особи (посадові особи, громадські інспектори), якщо

правопорушення вчинене через невиконання чи неналежне виконання ними своїх повноважень.

6. Доцільно створити спеціалізований правоохоронний орган (еко-поліцію), з передачею йому всіх контрольно-наглядових повноважень у СфРВтаОх ЗР та відновлення діяльності природоохоронних прокуратур або запровадження відповідного структурного підрозділу (посади).

ВИСНОВКИ

Дисертація є комплексним дослідженням, в якому міститься теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України. Дослідження виконане на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення наукових праць з різних галузей права, зокрема адміністративного та земельного, статистичних даних діяльності державних органів, зарубіжного законодавства і досвіду управління в сфері використання та охорони земельних ресурсів. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правової охорони земельних ресурсів України.

1. Зазначено, що до об'єктів адміністративно-правової охорони належать: землі; земельна ділянка; право на земельну ділянку (право власності, право користування), в тому числі на земельну частку (пай); ґрунти; інформація про землі та права на неї; якісний стан і безпека земель; правовий режим земель; права власників та користувачів земель. Усі об'єкти адміністративно-правової охорони об'єднано поняттям «земельні ресурси».

Запропоновано авторські визначення понять землі, земельної ділянки, безпеки земельних ресурсів та їх правового режиму: а) земля – це одна зі складових навколишнього природного середовища, що потребує раціонального використання та особливої правової охорони, є об'єктом власності та являє собою поверхню суші з ґрунтовим покривом, надрами, водами й іншими природними елементами, з якими органічно поєднана та перебуває в постійному взаємозв'язку, взаємодіє і функціонує разом з ними, характеризується простором та рельєфом, не може бути знищена чи перенесена; б) земельна ділянка – це поверхня землі, яка має чітко визначені місце розташування, просторові межі, площу та цільове призначення, що визначають правовий режим її використання,

зафіксовані в документах, встановлених державою, та визначають обсяг правомочностей суб'єкта, якому вона передається у право власності або користування; в) безпека земельних ресурсів та їх правовий режим – це забезпечення раціонального використання земельних ресурсів за цільовим призначенням із дотриманням норм поведінки з об'єктами, які є джерелами небезпеки для земельних ресурсів.

2. Визначено, що адміністративно-правова охорона земельних ресурсів – це врегульована нормами права діяльність уповноважених органів (осіб), що полягає у здійсненні спеціальних заходів, метою яких є забезпечення охорони та раціонального використання земель, збереження і відновлення їх якісних властивостей, покращення родючості ґрунтів у процесі реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав, інтересів і повноважень у сфері земельних відносин, створення всіх необхідних та сприятливих умов для цього.

Раціональне використання земель як складову їх охорони запропоновано розуміти як сукупність заходів, що здійснюються суб'єктами земельних відносин на підставі науково-технічних правил з урахуванням об'єктивних закономірностей розвитку природи та суспільства, що покликані забезпечити ефективне використання земельних ресурсів зі збереженням або покращенням їх природних властивостей, а також властивостей інших природних ресурсів. Земельні правовідносини розглянуто як суспільні вольові відносини, що виникають під час взаємодії фізичних та юридичних осіб з навколишнім природним середовищем щодо реалізації власного права на землю, використання, управління та охорони земель як особливого ресурсу природи. Наголошено, що систему земельних відносин складають не лише відносини власності на землю чи відносини землекористування, як визначено у ст. 2 ЗК України, а й управлінські (відносини у сфері управління земельними ресурсами) й охоронні (відносини у сфері раціонального використання та охорони земельних ресурсів) відносини. Указано, що земельні ресурси являють собою запас частини поверхні землі, яка має кількісні та якісні характеристики і може

використовуватися людиною як простір для розселення чи у сфері господарювання для задоволення певних потреб.

З'ясовано, що адміністративно-правова охорона земельних ресурсів характеризується особливими змістом, метою, завданнями, методами та формами правового регулювання, підставами, напрямками, функціями, стадіями, заходами, суб'єктами й об'єктами.

3. Запропоновано всіх суб'єктів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів залежно від етапу (напрямку) реалізації ними своїх основних функцій об'єднати у три групи: 1) суб'єкти, які реалізують свої основні функції на правовстановлюючому етапі (нормотворчий напрямок), – представницькі органи всіх рівнів; 2) суб'єкти, які реалізують свої основні функції на правореалізуючому етапі (виконавчо-розпорядчий напрямок), – органи управління та особи, наділені певними владними повноваженнями (громадські інспектори); органи управління відповідно до обсягу та характеру компетенції у сфері охорони земельних ресурсів поділяються на: а) органи загальної компетенції; б) органи міжгалузевої компетенції; в) органи галузевої компетенції; г) спеціально уповноважений орган з питань земельних ресурсів; 3) суб'єкти, які реалізують свої основні функції на правовідновлюючому етапі (правоохоронний напрямок), – правоохоронні органи та органи, що вирішують земельні спори.

Наголошено, що в діяльності окремих суб'єктів можуть мати місце всі три зазначені етапи адміністративно-правової охорони земельних ресурсів. Наприклад, окремі державні органи мають право приймати правові акти, слідкувати за їх виконанням іншими особами та за потреби застосовувати заходи відповідальності.

4. Запропоновано заходи адміністративно-правової охорони земельних ресурсів розглядати як сукупність дій, прийомів і методів, які реалізуються уповноваженими державою органами й особами метою врегулювання суспільних відносин, що виникають у процесі використання земель і забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, збереження та

відновлення їх якісних властивостей, попередження і припинення завдання їм шкоди, відшкодування завданих збитків та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Зауважено, що відповідно до завдань і форм здійснення адміністративно-правової охорони земельних ресурсів всі її заходи можна об'єднати у три групи: 1) заходи організаційного характеру, спрямовані на забезпечення ефективної роботи суб'єктів адміністративно-правової охорони: а) розробку й прийняття правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері використання та охорони земельних ресурсів; б) здійснення контролю в цій сфері; 2) заходи профілактично-відновлюючого характеру, спрямовані на забезпечення правомірної поведінки суб'єктів земельних відносин і ліквідацію шкідливих наслідків, що настали в результаті їх неправомірних діянь: а) заходи профілактики неправомірної поведінки у сфері використання та охорони земельних ресурсів (морально-виховні, правові, економічні, соціальні, інформаційні і технічні); б) заходи переконання (виховного, заохочуваного та роз'яснювального характеру); в) заходи відновлення (заходи, які не пов'язані з правопорушенням, і заходи, які пов'язані з правопорушенням); 3) заходи адміністративного примусу, спрямовані на забезпечення охорони земельних ресурсів, попередження, припинення правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності: а) адміністративно-попереджувальні заходи; б) заходи адміністративного припинення; в) заходи адміністративної відповідальності (стягнення). Здійснено характеристику вказаних заходів.

Профілактику неправомірної поведінки (правопорушень) у сфері використання та охорони земельних ресурсів розглянуто як діяльність (її напрямок) держави та громадськості, що здійснюється шляхом впливу на правосвідомість громадян і передбачає застосування різноманітних заходів з метою виявлення та усунення причин і умов, які сприяють неправомірній поведінці. Це забезпечує дотримання правопорядку у сфері використання та охорони земельних ресурсів, запобігає настанню можливих негативних наслідків або завданню шкоди.

Визначено, що адміністративний примус під час здійснення адміністративно-правової охорони земельних ресурсів передбачає застосування уповноваженими суб'єктами до непідпорядкованих їм осіб, незалежно від їх волі та бажання, заходів впливу, які передбачені адміністративно-правовими нормами і мають моральний, фізичний, майновий та інший характер, з метою охорони відносин, що виникають у процесі використання та охорони земельних ресурсів, шляхом попередження і припинення правопорушень та покарання винних осіб за їх учинення.

5. Зазначено, що всі правопорушення, основним чи додатковим об'єктом яких є земельні ресурси, можна поділити на дві групи: а) земельні правопорушення, основним об'єктом яких є земельні ресурси; б) інші правопорушення, дотичні до земельних ресурсів, в яких земельні ресурси є додатковим (факультативним) об'єктом. Запропоновано правопорушення цих двох груп об'єднати єдиним поняттям – делікти у сфері використання земельних ресурсів.

Визначено, що делікт у сфері використання земельних ресурсів – це винне, протиправне, суспільно небезпечне діяння особи, що посягає на суспільний порядок у сфері використання та охорони земельних ресурсів, вчинення якого тягне за собою настання правових наслідків, визначених державою та закріплених у правових нормах.

Указано, що адміністративна відповідальність є одним із дієвих методів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів, а підставою для застосування заходів примусу (юридичної відповідальності) до особи є вчинення нею делікту у сфері використання земельних ресурсів.

Розкрито фактичну, нормативну та процесуальну підстави застосування адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони земельних ресурсів. Обґрунтовано, що: 1) делікти у сфері використання та охорони земельних ресурсів мають два об'єкти: а) загальний (родовий) – суспільні відносини в цій сфері; б) конкретний (безпосередній) – земельна ділянка, ґрунт, право власності на землю тощо; 2) адміністративні делікти в зазначеній сфері

мають певний ступінь суспільної небезпеки; 3) питання суб'єкта відповідальності за вчинення правопорушення у сфері використання земельних ресурсів є проблемним і дискусійним, оскільки не відповідає реаліям сьогодення, зокрема є необхідність віднести до такого суб'єкта юридичну особу; 4) делікти в досліджуваній сфері вчиняються в основному умисно, а мета їх учинення, як правило, є факультативною ознакою.

6. З'ясовано, що особливостями адміністративного провадження у справах про делікти у сфері використання земельних ресурсів є: 1) суб'єктний склад осіб, уповноважених складати відповідні протоколи та розглядати вказану категорію справ; 2) порядок розгляду справ та оскарження ухвалених по ним рішень; 3) санкції, що можуть застосовуватися до правопорушника.

Визначено коло осіб, які мають право складати протокол про адміністративне правопорушення при виявленні факту вчинення делікту у сфері використання земельних ресурсів, та коло осіб, які мають право розглядати справи про такі адміністративні правопорушення. Сформульовано правила, яких слід дотримуватися під час складання протоколу про адміністративне правопорушення. Відомості, що фіксуються у протоколі, запропоновано об'єднати в такі блоки: відомості про факт складання протоколу; відомості про особу, яка складає протокол; відомості про особу, яка притягується до відповідальності; відомості про протиправне діяння; відомості про свідків і потерпілих; відомості про заподіяну матеріальну шкоду; пояснення особи, стосовно якої складено протокол; інші відомості, необхідні для вирішення справи; відомості про те, що особі роз'яснено її права та обов'язки, а також відомості про повідомлення її про місце та час розгляду справи. З'ясовано, що Кодекс України про адміністративні правопорушення повноваженнями розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земельних ресурсів наділяє посадових осіб ліквідованого органу (Держсільгоспінспекції), натомість повноваження Держгеокадастру, посадові особи якої розглядають такі справи, в кодексі відсутні. Доведено, що справи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земельних

відносин розглядаються одночасно державними інспекторами Держгеокадастру та Держекоінспекції (повноваження яких в окремих випадках дублюються), що має негативні наслідки.

Наголошено, що дія принципу індивідуалізації адміністративної відповідальності під час притягнення до відповідальності посадової особи за вчинений делікт у сфері використання земельних ресурсів має негативний прояв і не повинна враховуватися в разі смерті посадової особи, стосовно якої було розпочато провадження у справі, а сам факт смерті не може бути підставою для закриття справи, якщо така особа діяла від імені та на користь юридичної особи.

7. Встановлено, що для забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів зарубіжні країни застосовують заходи адміністративного (управлінського, організаційного) та економічного характеру. При цьому адміністративні заходи є формою реалізації державної земельної політики та складовою діяльності органів управління, а економічні заходи виступають стимулюючим інструментом і можуть мати як позитивні, так і негативні наслідки для власників або користувачів земель.

До заходів адміністративного характеру віднесено: встановлення вимог до освіти і діяльності власників та орендарів сільськогосподарських земель; встановлення мінімальної та/або максимальної площі земель, яка може перебувати у власності чи користуванні однієї особи; встановлення кількісних обмежень на придбання земель; заборону спекулятивних дії із землею; обмеження свободи прав власників землі використовувати її на власний розсуд, а в окремих випадках і позбавлення їх права власності. Заходами економічного характеру є: надання податкових пільг, кредитів на пільгових умовах; субсидії та дотації; накладання штрафів; заборона реалізовувати свою продукцію; вилучення земель тощо.

8. Запропоновано фактори вчинення адміністративних деліктів у сфері використання земельних ресурсів поділяти на такі групи: а) детермінанти соціального характеру; б) детермінанти організаційного характеру;

в) детермінанти технологічного характеру; г) детермінанти економіко-політичного характеру.

Обґрунтовано, що делікти у сфері використання та охорони земельних ресурсів учиняються через і завдяки прогалинам державного регулювання у сфері використання та охорони земельних ресурсів, які негативно впливають на якість адміністративно-правової охорони земельних ресурсів. Яскравими прикладами недосконалості державного регулювання є наявні недоліки (дефекти) в організаційно-управлінській сфері, у правовій сфері та сфері економічного стимулювання.

Дефектами (недоліками) в організаційно-управлінській сфері визначено: а) відсутність продуманих, зважених, цілісних і систематичних, спрямованих на розвиток земельних відносин дій держави щодо створення єдиної системи органів охорони земельних ресурсів; б) суперечливі рішення влади; в) несформованість інститутів самоврядного та громадського контролю у сфері охорони земельних ресурсів; г) постійне, інколи невинуватене, реформування державних органів; г) відсутність єдиної стратегії екологічної та земельної політики.

До основних недоліків у правовій сфері віднесено: а) наявність прогалин та антиномії у праві (різновидами є колізія та конкуренція правових норм), суперечливість норм одних нормативних актів з іншими, невідповідність їх реальній ситуації; б) відсутність чіткої єдиної термінології; в) дублювання правових норм; г) наявність великої кількості бланкетних, відсильних і декларативних норм; г) відсутність законодавчого регулювання окремих інститутів; д) незбалансованість диспозицій та санкцій.

9. Наголошено, що для вдосконалення адміністративно-правової охорони земельних ресурсів необхідними є розроблення та реалізація державою сталої, чіткої та різнобічної програми розвитку у сфері екології, основними напрямками якої повинні бути: екологічна освіта, виховання та пропаганда; зміцнення співпраці громадськості з державними органами; вдосконалення системи державних органів; вдосконалення законодавства; збільшення міри

відповідальності; економічне стимулювання. Сформульовано основні рекомендації щодо кожного з напрямів такої програми.

Запропоновано: а) вдосконалити систему суб'єктів адміністративно-правової охорони земельних ресурсів шляхом створення спеціалізованого правоохоронного органу у сфері екології, який буде мати контрольню-наглядові повноваження та здійснювати охоронну функцію у сфері екології (визначено основні моменти організації та діяльності такого органу); б) запровадити принцип «додаткової (субсидіарної) відповідальності» в разі, якщо через невиконання чи неналежне виконання державними службовцями та/або посадовими особами своїх повноважень було вчинено делікт у сфері використання та охорони земельних ресурсів; в) збільшити розмір санкцій і запровадити нові; г) внести зміни до чинного законодавства, що регулює адміністративно-правову охорону земельних ресурсів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агентство земельних відносин і кадастру Республіки Молдова URL: <http://www.arfc.gov.md/>.
2. Аграрное, земельное и экологическое право Украины. Общие части учебных курсов: учебное пособие / под ред. д.ю.н., проф. Погребного А. А., канд. юрид. наук, доц. Каракаша И. И. – издание 2 дополненное и исправленное. Х.: ООО Одиссей, 2001. С. 83–179.
3. Адміністративна діяльність: навч. пос. для студ. вищ. навч. закл. / М. В. Ковалів, З. Р. Кисіль, Д. П. Калайнов та ін. К.: Правова єдність, 2009. 432 с.
4. Адміністративна діяльність міліції: підручник; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2004. 448 с.
5. Адміністративне право України: навчальний посібник у 4-х томах / за заг. ред. В. В. Галуцька: вид. друге доповнене і перероблене. Т.1: Загальне адміністративне право. Херсон: ХМТ, 2011. 334 с.
6. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. за ред. Ю.П.Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
7. Адміністративне право України: підручник; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
8. Адміністративне право України: словник-довідник / В. К. Шкарлупа, Ю. А. Ведерніков, В. П. Підчибій. Дніпропетровськ: Юрид. акад. МВС України, 2001. 196 с.
9. Алексеева Л. А. Соотношение социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2002. 216 с.
10. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. 371 с.
11. Алфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина: навчальний посібник. К.: ЦУЛ, 2011. 216 с.
12. Андрейцев В.І. Екологічне право: курс лекцій: навч. посібник для юрид. фак. вузів. К.: Вентурі, 1996. 208 с.

13. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. 2-ге вид., випр. К.: Знання, 2007. 445 с.
14. Андрушко П. П. Об'єкт кримінально-правової охорони, об'єкт злочину, об'єкт злочинного посягання та об'єкт злочинного впливу: основний зміст понять та їх співвідношення. *Адвокат*. 2011. № 12 (135). С. 3–10
15. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд., стер. М.: Омега -Л, 2006. 584 с.
16. Ахмедов А. И. Административные взыскания, применяемые ОВД: Учебное пособие. Ташкент: ТВШ МВД СССР, 1988. 68 с.
17. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Х.: ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
18. 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.
19. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов; 3-е изд. испр. М.: Норма, 2011. 640 с.
20. Берзін П. С. Безгосподарське використання земель. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України.: у 2 т. Т. 2.; за заг. ред. П. П. Андрушка, В. Г. Гончаренка, Є. В. Фесенка. 3-те вид., перероб. та доп. К.: Алеута; КНТ; Центр учбової л-ри, 2009. 624 с.
21. Берлач А.І. Адміністративне право України: навч. посіб. для дист. навч. К.: Ун-т «Україна», 2005. 472 с.
22. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 549 с.
23. Бондар О. Г. Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 .К., 2005. 222 с.
24. Большой юридический энциклопедический словарь. Под ред. Барихина А.Б. М.: Книжный мир, 2000. 720 с.

25. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерки теории). М. 1976. 178 с.
26. Височанська М. Я. Зарубіжний досвід використання земельних ресурсів. URL: http://www.agrosvit.info/pdf/15_2015/13.pdf.
27. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. – М.: Норма, 2008. 448 с.
28. Вівчаренко О. А. Правова охорона земель в Україні: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2010. 336 с.
29. Вівчаренко О. А. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми). Івано-Франківськ: ЗАТ «Надвірнянська друкарня», 1998. 179 с.
30. Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: общая часть. Харьков: Вища шк. изд.-во при Харьк. Ун-те, 1986. 160 с.
31. Гаврильцев М. Т. Адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 20 с.
32. Галуцько В. В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Х., 2009. 34 с.
33. Галуцько В. В., Курило В. І., Короєд С. О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 272 с.
34. 289. Геодезичне та картографічне управління Республіки Словенія URL: http://www.gu.gov.si/si/gu_vstopnastran/vodstvo_gu/.
35. Головне управління геодезії та картографії Польщі URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19890300163>.
36. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права: навчальний посібник К.: ТОВ «Видавничий будинок «Аванпост-Прим», 2004. 200 с.
37. Городянюк С. В. Організаційно-правове забезпечення безпеки діяльності працівників ОВС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 188 с.

38. ГОСТ 26640-85. Землі. Терміни та визначення. Постанова Держстандарту СРСР від 28 жовтня 1985 р. № 3453. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85>.

39. Гринько С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю: Монографія. К.: Видавничо-поліграфічний цент «Київський університет», 2004. 172 с.

40. Гужій Т. О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 553 с.

41. Гук А. С. Адміністративні форми та методи публічного адміністрування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1(43). С. 78–83.

42. Гуревський В. К. Правове регулювання використання земельних ресурсів. *Природноресурсове право України: навч. посіб.*; за ред. І. І. Каракаша. К.: Істина, 2005. 276 с.

43. Державна земельна служба Латвійської республіки URL: <https://www.vzd.gov.lv/lv/par-mums/valsts-zemes-dienests/vesture/>.

44. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.

45. Джагупов В. Г. Методи адміністративно-правової охорони громадської безпеки в Україні. *Право і безпека*, 2010, № 4 (36). С. 71–75.

46. Дзера О. В. Розвиток права власності громадян в Україні. К.: Вентурі, 1996. 272 с.

47. Дмитренко І. А. Правова охорона земель України: Монографія. К.: Укр. акад. внутр. справ, 1994. 172 с.

48. 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>.

49. Дрозд О. Ю. Адміністративна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 273 с.

50. Ерофеев Б. В. Земельное право: учеб. Для вузов. М.: Новый юрист, 1998. 544 с.

51. Єрмоленко В. Земельні ресурси в майновому обороті. *Право України*. 2004. № 6. С. 43–46
52. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник / за ред. В. В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 1997. 255 с.
53. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д.ю.н., проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д.ю.н., проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
54. Земельне право України: підручник для студ. спец. вузів / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. Х.: Ін Юре, 2008. 327 с.
55. Земельне право України: підручник / За ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. К.: Істина, 2003. 448 с.
56. Земельне право України: Підручник / За ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2, перероб. і доп. К.: Істина, 2009. 600 с.
57. Земельне право України: Підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та інші; За ред. М. В. Шульги. К.: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
58. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. стаття 27.
59. Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В. І. Семчика. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 676 с.
60. Земельное право: Учебник для вузов / Отв. ред. С. А. Боголюбов. М.: Норма-Инфра М, 1998. 400 с.
61. Земельное право: учеб. / под ред. С. А. Боголюбова. М.: ООО «ТК Велби», 2002. 400 с.
62. Земельный кодекс Республики Казахстан. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3672.
63. Інструкція з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ

Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2017 № 6. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0173-17>.

64. Інструкція з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Мінприроди від 05.07.2004 № 264. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0934-04>

65. Йоффе О. С. Избранные труды: В 4 Т. Т. 1: Правоотношение по советскому гражданскому праву. Ответственность по советскому гражданскому праву. СПб: Юрид. центр Пресс, 2003. 574 с.

66. Карпова Е. С. Административная ответственность за земельные правонарушения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2017. 241 с.

67. Кісіль З.Р. Адміністративне право: навчальний посібник; 3-тє вид. К.: ЦУЛ, 2011. 698 с.

68. Клименко А. В. Безгосподарське використання земель. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. 4-те вид., переробл. та доповн. / відп. ред. С. С. Яценко. К.: А. С. К., 2006. 848 с.

69. Ключев О. М. Сутність та загальна характеристика профілактичної діяльності на місцевому рівні. *Форум права*. 2006. № 2. С. 76–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2006_2_11.

70. Коваленко Л. П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2003. 196 с.

71. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій: для студ. юрид. вузів та ф-тів. К.: Вентурі, 1996. 208 с.

72. Ковтун М. Г. Земельне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. К.: Юмана, 2001. 208 с.

73. Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках. Закон от 29.12.2015 № 96-VQ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=85141.

74. Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях. Закон от 13.04.2017 № 58. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=96259.

75. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. Закон от 20.12.2006 № 194-З. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=14895.

76. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. Закон от 05.07.2014 № 235-V ЗПК. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=68438.

77. Кодекс Республики Молдова о правонарушениях. Закон від 24.10.2008 № 218-XVI. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=25958.

78. Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях. Закон от 31.12.2008. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30414710#pos=16;-245.

79. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1404.

80. Кодекс Туркменистана об административных правонарушениях. Закон от 29.08.2013. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62468.

81. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. ст. 1122.

82. Колпаков В. К. Адміністративне право: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

83. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. 3-є вид. К.: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

84. Комарницька І. І. Поняття та особливості профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 145–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_1_34.

85. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія; за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Вид.-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с.

86. Коник О., Мартин А. Польський досвід регулювання ринкових земельних відносин. URL: zsu.org.ua/andrij-martin/90-2011-05-08-06-38-07.

87. Конституція Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 № 350-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 5–6. ст. 43.

88. Конституция Азербайджанской Республики. Закон от 26.09.2016 г. URL: https://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=93:constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru.

89. Конституция Грузии. Закон от 24.08.1995 г. № 786. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/3811818?publication=1>.

90. Конституция Эстонской Республикой. Закон от 28.06.1992 г. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/const/estonia/estoni-r.htm.

91. Конституция Кыргызской Республики от 27.06.2010 г. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913?cl=ru-ru>.

92. Конституция Латвийской Республики. Закон от 15.02.1922 г. URL: <https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii>.

93. Конституция Литовської Республіки. Закон от 25.10.1992 г. URL: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm.

94. Конституция Республики Армения. Закон от 05.07.1995 г. URL: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/armen_const.htm.

95. Конституция Республики Беларусь. Закон от 15.03.1994 г. URL: <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>.

96. Конституция Республики Казахстан. Закон от 30.08.1995 г. URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution.

97. Конституция Республики Молдова. Закон от 29.07.1994 г. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.

98. Конституция Республики Таджикистан. Закон от 06.11.1994 г. URL: <http://www.prokuratura.tj/ru/legislation-2/the-constitution-of-the-republic-of-tajikistan.html>.

99. Конституция Республики Узбекистан. Закон от 08.12.1992 г. URL: <http://www.lex.uz/acts/35869>.

100. Конституция Российской Федерации. Закон от 12.12.1993 г. URL: <http://www.constitution.ru/>.

101. Конституція Туркменистана. Закон от 18.05.1992 г. URL: [http://www.krugosvet.ru/ enc/gosudarstvo-i-politika/turkmenistan-konstitutsiya](http://www.krugosvet.ru/enc/gosudarstvo-i-politika/turkmenistan-konstitutsiya).
102. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. стаття 141.
103. Котовська Л. О. Права споживачів як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Держава і право (юридичні і політичні науки)*. 2013. № 59. С. 159–165.
104. Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. Вузів. К., Вентурі, 1996. 208 с.
105. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. ст. 131.
106. Кримінологія: питання та відповіді. URL: <https://pidruchniki.com/81540/pravo/kriminologiya>.
107. Кузнєцова Н. Проблеми співвідношення земельного та цивільного законодавства при вирішенні господарських спорів з питань земельних відносин. *Право України*. 2009. № 9. С. 19–21.
108. Кузьменко Н. О. Рішення органів місцевого самоврядування в механізмі правового регулювання земельних відносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2017. 277 с.
109. Кулинич П. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Франції. Київська школа економіки. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1706>.
110. Кулинич П. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід ФРН. Київська школа економіки. 2019. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1705>.
111. Курило В. І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма: Монографія. К.: Магістр – XXI сторіччя, 2007. 312 с.
112. Кучер А. В., Казакова І. В. Польської досвід формування механізму охорони й раціонального використання ґрунтів. URL: www.researchgate.net/publication/309187445_Polskij_dosvid_formuvanna_mehanizmu_ohoroni_j_racionalnogo_vikoristanna_gruntiv.

113. Легеза Ю. О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 512 с.

114. Легеза Ю. Адміністративно-правові методи публічного управління у сфері використання природних ресурсів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. с. 112. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/5/26.pdf>.

115. Лейба Л. В. Правове регулювання вирішення земельних спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2005. 189 с.

116. Лившиц Р. З. Теория права: Учебник. М.: Бек, 1994. 224 с.

117. Личенко О. І. Адміністративно-правовий захист права власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 16 с.

118. Лук'янець Д. М. Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; К., 2000. 27 с.

119. Малєин Н. С. Охрана прав личности советским законодательством. М.: «Наука», 1985. 168 с.

120. Максимов И. В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2004. 485 с.

121. Мартинюк М. Нам потрібне перезавантаження земельної реформи, адже немає нічого страшнішого, ніж безземельні селяни: *Інтерв'ю Інформаційного агентства «Українські новини»*. URL: <https://ukranews.com/ua/interview/1107-golova-derzhsluzhby-geodezii-maksym-martynyuk-nam-potribne-perezavantazhennya-zemelnoi-reformy-adzhe-nemaye-nichogo-strashnishogo-nizh-bezzemelni-selyany>.

122. Мартін А. Г. Сучасні проблеми класифікації та встановлення цільового призначення земельних ділянок. *Землевпорядний вісник*. 220. № 6. С. 28–34.

123. Матвієць А. А. Захист прокуратурою інтересів держави в галузі земельних відносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. К., 2012. 193 с.

124. Мачуська І. Б. Теоретико-правові аспекти поняття земельних ресурсів. URL: http://www.rusnauka.com/17_SSN_2007/Pravo/22374.doc.htm.

125. Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного заняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняттям ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу. Затверджена Постановою КМУ від 25.07.2007 № 963. *Офіційний вісник України*. 2007. № № 55, стор. 31, стаття 2221.

126. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормо проектної техніки: Постанова колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0041323-00>.

127. Миронюк Р. Виконавче провадження у справах про адміністративне правопорушення: окремі питання. *Право України*. 2001. № 1. С. 81–85.

128. Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009. 190 с.

129. Мірошніченко А. М. Земельне право України: підручник. К.: Алеута; КНТ; ЦУЛ, 2009. 712 с.

130. Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. – 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 270 с.

131. Мірошніченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2005. 203 с.

132. Мосьондз С. О. Адміністративно-правова охорона сфери науки в Україні: Концептуальні бачення. *Науково-аналітичний журнал «Митна справа»*. 2012. № 5 (83), частина 2, книга 2. С. 102–107.

133. Муляр Г. В., Шуст Г. П. Беззахисне національне багатство України як результат реформування державних органів. *“Innovations in Science and Education: Challenges of our time” Collection of scientific papers*; edited by Maryna Dei, Olha Rudenko. 2 Issue. London: IASHE, 2017. 266 p. С. 122–125.

134. Муляр Г. В., Ховпун О. С., Шуст Г. П. Правопорушення у сфері використання земельних ресурсів як підстава притягнення до адміністративної відповідальності: порівняння законодавства України та сусідніх держав. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 268–273.

135. Негодченко В. О. Державно-правове забезпечення профілактики злочинності. *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України*. 2001. № 1 (4). С. 213–217.

136. Несторенко Н. М. Адміністративно-правові засади реалізації екологічної функції держави: дис. ... канд. юрид. наук; спец. 12.00.07. К., 2011. 217 с.

137. Носік В. В. Право власності на землю (земельну ділянку). Договір найму земельної ділянки: наук.-практ. ком. Цивільного кодексу України: у 2 т. / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. К.: Юрінком Інтер, 2005. Т. II. С. 611–637.

138. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

139. Об объектах, находящихся только в собственности государства, и виды деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства: Закон Республики Беларусь от 15.07.2010 № 169-З. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=31608.

140. Общая теория государства и права: учебник / под ред. В. В. Лазарева. М.: Юристъ, 1996. 240 с.

141. Овсянко Д. М. Административное право: учебное пособие. Изд. 3-е, пераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 468 с.

142. 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>.

143. Определение и применение административных штрафов за экологические правонарушения. Методические рекомендации для контрольно-надзорных природоохранных органов стран ВЕКЦА. URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/42357326.pdf>.

144. Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html#BJNR000010949BJNE001700314>.

145. Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р-В. В. Адміністративне право: навч. посіб. 2-ге вид. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 536 с.

146. Охорона ґрунтів. Досвід Німеччини. *Всеукраїнський інформаційно-аналітичний журнал «Аграрний Тиждень. України»*. URL: <https://a7d.com.ua/plants/9527-ohorona-runtv-dosvd-nmechchini.html>.

147. Панкратов И. Ф. Ответственность за нарушение земельного законодательства (гл. X). В кн. *Земельное право: учебник для вузов / под. ред. Боголюбова С. А. М.: Из-во «Норма», 2001. С. 171–191.*

148. Панов І. О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2005. 233 с.

149. Пиць В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення екологічного правопорядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів. 2015. 212 с.

150. Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 04.08.1994 № 81. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0229-94>.

151. Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 № 88. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>.

152. Положення про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 05.07.1999 № 150. *Офіційний вісник України*. 1999. № 37. стор. 119. ст. 1879.

153. Положення про Державне агентство земельних ресурсів України: Постанова КМУ від 04.04.2007 № 614. *Офіційний вісник України*. 2007. № 26. стор. 37.

154. Положення про Державне агентство земельних ресурсів України: Указ Президента України від 08.04.2011 № 445. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. стор. 225.

155. Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів: Постанова КМУ від 19.03.2008 № 224. *Офіційний вісник України*. 2008. № 23. стор. 58.

156. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова КМУ від 19.04.2017 № 275. *Офіційний вісник України*. 2017. № 36. стор. 73, ст. 1131.

157. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13.04.2011 № 454/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. стор. 272. Ст. 1260.

158. Положення про Державну інспекцію сільського господарства України: Указ Президента України від 13.04.2011 № 459/2011. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/459/2011>.

159. Положення про моніторинг земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 № 661. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>.

160. Порядок видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок: Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах 04.01.2005 № 1. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0070-05>.

161. Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 20.10.2011 № 1074. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF>.

162. Порядок оформлення, вручення (надсилання) приписів у разі виявлення порушень земельного законодавства: Наказ Міністерства аграрної політи та продовольства України від 19.02.2013 № 104. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0373-13> (втратив чинність).

163. Порядок підготовки та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань з питань дотримання вимог земельного законодавства: Наказ Міністерства аграрної політи та продовольства України від 05.03.2018 № 124. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0605-18>.

164. Порядок планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.02.2013 № 132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0412-13> (втратив чинність).

165. Правдюк В. М. Поділ земель України за цільовим призначенням за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2012. 221 с.

166. Правознавство: навч. посіб. для вузів / В. В. Молдаван, Л. І. Чулінда: Київ. нац. ун.-т ім. Т. Шевченка. 2-е вид., переробл. та доп. К.: ЦУЛ, 2010. 184 с.

167. Правознавство: підручник / За відп. ред. О.В. Дзери. 10-е вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2008. 848 с.

168. Природноресурсове право України: навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. К.: Істина, 2003. 448 с.

169. Проблемы эффективности прокурорского надзора / под. ред.: К. Ф. Скворцова. М.: Юридическая литература, 1977. 160 с.

170. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною: Указ Президента від 19.08.2002 № 720/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 34. стор. 1, стаття 1560.

171. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закону України від 10.02.1998 № 90/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 29. ст. 191.

172. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 № 187/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 36-37. Ст. 242.

173. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 06.09.2012 № 5245-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 36. ст. 472.

174. Про внесення змін до деяких постанов КМУ: Постанова КМУ від 22.07.2016 № 482. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/482-2016-%D0%BF>.

175. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

176. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 350.

177. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова КМУ від 14.01.2015 № 15. *Офіційний вісник України*. 2015. № 7. стор. 79, стаття 164

178. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.

179. Про додаткові заходи щодо врегулювання земельних відносин: Постанова КМУ від 26.08.2009 № 901. *Офіційний вісник України*. 2009. № 65. стор. 20.

180. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.

181. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 10.01.2002 р № 2925-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 16. Ст. 115.

182. Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами: Закон України від 14.09.2000 № 1947-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 44. Ст. 374.

183. Про затвердження плану підготовки проектів нормативно-правових актів Держгеокадастру у 2016 році: Наказ Держгеокадастру від 06.06.2016 № 159. URL: <http://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-06-06-2016-159-pro-zatverdzhennia-planu-pidhotovky-proektiv-normatyvno-pravovykh-aktiv-derzhavnoi-sluzhby-ukrainy-z-pytan-heodezii-kartohrafi-ta-kadastru-u-2016/>.

184. Про затвердження Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням

законів: Наказ Генеральної прокуратури України від 12.11.2012 № 111. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12051.html.

185. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. *Офіційний Вісник України*. 1999. № 21.

186. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради УРСР від 18.12.1990 № 563-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 10. Ст. 100.

187. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. стаття 282.

188. Прокурорський надзор: учеб. / Ю. Е. Винокуров и др.; под общ. ред. Ю. Е. Винокурові. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, 2005. 460 с.

189. Про ліквідацію Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель: Постанова КМУ від 22.11.2010 № 1068. *Офіційний вісник України*. 2010. № 90. стор. 35.

190. Про ліквідацію урядових органів: Постанова КМУ від 28.03.2011 № 346. *Офіційний вісник України*. 2011. № 26. стор. 22, ст. 1054.

191. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. ст. 158.

192. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ (втратив чинність). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.

193. Про Міністерство внутрішніх справ: Постанова КМУ 28.10.2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#n10>.

194. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170.

195. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

196. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва: Указ Президента від 10.11.1994 № 666/94. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/666/94>.

197. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки: Указ Президента від 03.12.1999 № 1529/99. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1529/99>.

198. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18.01.2001 № 2245-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 15. ст. 73.

199. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 10.09.2014 № 442. Урядовий кур'єр від 16.09.2014. № 169.

200. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади Указ Президента від 09.12.2010 № 1085/2010. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

201. Про організаційні заходи із здійснення функцій державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використанні та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів територіальними органами Держгеокадастру: Наказ Держгеокадастру від 27.12.2016 № 353. URL: <http://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-27-12-2016-353-pro-orhanizatsiini-zakhody-iz-zdiisnennia-funktsii-derzhavnoho-nahliadu-kontroliu-v-ahropromyslovomu-kompleksi-v-chastyni-dotrymannia-zemelnoho-z/>.

202. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів: Наказ Генеральної прокуратури України від 07.11.2012 № 3гн-2012. URL: <http://www.ut.kiev.ua/yuridicheskaya-praktika/item/603-galuzevi-nakazi-generalnogo-prokurora-ukrayini.html>.

203. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 26.12.2011 № 1гн-2011. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP11058.html.

204. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадян або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.11.2012 № 6гн-2012. URL: <http://www.ut.kiev.ua/yuridicheskaya-praktika/item/603-galuzevi-nakazi-generalnogo-prokurora-ukrayini.html>.

205. Про оренду землі: Указ Президента від 23.04.1997 № 367/97. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/367/97>.

206. Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки: Указ Президента від 30.05.2001 № 372/2001. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/372/2001>.

207. Про особливості діяльності прокуратур з нагляду за додержанням законів у війсьній сфері: наказ Генеральної прокуратури України від 12.04.2013 № 12Гн-2013. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0868T62081>.

208. Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин: Наказ Генеральної прокуратури України від 04.10.2011 № 3/2Гн-2011. URL: <http://www.ut.kiev.ua/yuridicheskaya-praktika/item/603-galuzevi-nakazi-generalnogo-prokurora-ukrayini.html>.

209. Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері транспорту: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.12.2012 № 3/1Гн-2012. URL: <http://www.ut.kiev.ua/yuridicheskaya-praktika/item/603-galuzevi-nakazi-generalnogo-prokurora-ukrayini.html>.

210. Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом: Наказ Генеральної прокуратури України від 11.07.2012 № 1/2Гн-2012. URL: <http://www.ut.kiev.ua/yuridicheskaya-praktika/item/603-galuzevi-nakazi-generalnogo-prokurora-ukrayini.html>.

211. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. стаття 349.

212. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. ст. 546.

213. Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Постанова КМУ від 28.08.2013 № 808. *Офіційний вісник України*. 2013. № 87, стор. 112, стаття 3221.

214. Про пестициди та агрохімікати від 02.03.1992 № 86/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 14. ст. 91.

215. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям: Указ Президента від 08.08.1995 № 720/95. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/720/95>.

216. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі: Постанова Верховної Ради України від 13.03.1992 № 2200-XII. *Відомості Верховної Ради*. 1992. № 25. Ст. 355.

217. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. (втратив чинність) URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.

218. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

219. Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів: Указ Президента України від 06.01.1996 № 34/96. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/34/96>.

220. Протидія злочинам у сфері земельних відносин: навч. посіб / С. В. Андрусенко, О. М. Бандурка, М. С. Рябченко та ін; за заг. наук. ред. С. М. Гусарові. Харків: ХНУВС, 2013. 170 с.

221. Про удосконалення сільськогосподарського устрою: Закон Польщі. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1704>.

222. Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель: Постанова КМУ від 25.12.2002 № 1958. *Офіційний вісник України*. 2002. № 52. стор. 100.

223. Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель: Постанова КМУ від 21.06.2010 № 477. *Офіційний вісник України*. 2010. № 47. стор. 21.

224. Про фіксований сільськогосподарський податок: Указ Президента від 18.06.1998 № 652/98. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/652/98>.

225. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. ст. 385.

226. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=14894.
227. Публічний звіт Держгеокадастру за 2018 рік. URL: <https://land.gov.ua/derzhheokadastr-pidbyv-pidsumky-roboty-haluzi-za-rik-3/>.
228. Рейдерство в аграрному секторі економіки: хто винен і що робити? *Вісник прокуратури*. 2017. № 9. С. 19.
229. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М. «Наука», 1979. 302 с.
230. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Нідерландів. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1707>.
231. Романова Н. А. Об'єкти та суб'єкти земельних відносин в Україні. *Наше право*. 2004. № 2. С. 100 .
232. Романовська О. Міжнародний досвід земельної реформи: чому немає панацеї. URL: http://cost.ua/files/land-reform/case-ukraine_land_reform.pdf
233. Сайт Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <http://land.gov.ua>
234. Сайт Генеральної прокуратури. URL: <https://www.gp.gov.ua/>
235. Самагальська Ю. Я. Адміністративна процедура реалізації інспекційних повноважень в Україні: автореф. канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2015. 22 с.
236. Сапожников О. І. Адміністративно-правовий режим громадської безпеки. URL: <http://pravolib.pp.ua/administrativno-vosstanovitelnyie-meryi.html>
237. Саркісова Т. Б. Земельне правопорушення як підстава юридичної відповідальності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2012. 216 с.
238. Свиридова Л. А. Світовий досвід державного адміністрування використання та охорони земель із врахуванням вимог екологічної безпеки. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zemleustriy_2016_4_14
239. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. К., 2012. 440 с.

240. Серебренникова М. В. К вопросу об эффективности прокурорского надзора за исполнением законов. *Власть и управление на Востоке России*. 2011. № 2. С.168-170
241. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Х.: Консум, 2000. 492с.
242. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник, пер. з рос. Х.: Консум, 2001
243. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. URL: http://pidruchniki.com/1580112343117/pravo/sistema_zakonodavstva
244. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
245. Скакун О. Ф. Теорія держави та права: Підручник. Правова єдність. URL: pidruchniki.com/1183110743099/pravo/Metodi_sposobi_pravovogo_regulyuvannya_suspihnih_vidnosin.
246. Скворцов К. Ф. Исследование проблем эффективности прокурорського надзора. *Вопросы теории и практики прокурорського надзора*. М., 1975. Ч. 1. С. 3–12.
247. Слепченко А. А. Забезпечення права на екологічну освіту громадян в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06.. Київ, 2016. 230 с.
248. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. К.: Голов. ред. Укр. Рад. Енцикл., 1977. 776 с.
249. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL: <http://sum.in.ua/>.
250. Советское земельное право: Учебное пособие / под ред. Шелестова В. С. Х.: Вища школа, 1981. 232 с.
251. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статус Міжнародного Суду: Міжнародний документ від 26 червня 1945 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
252. Стащенко В. Ю. Державне управління земельними ресурсами України: історичні передумови та сучасний стан. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 171–180. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_2_21.

253. Сущенко В. Тлумачення терміну «законодавство» Конституційним Судом України. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=221>.

254. Теорія держави і права: Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

255. Теорія держави та права: навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К.: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

256. Теорія держави і права: підручник. Петришин О. В., Погребняк С. П., Смородинський В. С. Х.: Право, 2015. 368 с.

257. Теорія держави і права: Підручник. URL: pidruchniki.com/70649/pravo/metodi_pravovogo_regulyuvannya_pravovi_rezhimi.

258. Титова Н. Новий Земельний кодекс України: нормативні та негативні аспекти. *Право України*. 2002. № 4. С. 70–76.

259. Титова Н. Співвідношення Земельного та Цивільного кодексів України: деякі проблеми. *Право України*. 2004. № 3. С. 71–78.

260. Тихомирова Л.В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомиров. М.: 1997. 526 с.

261. Словарь живаго великарускаго языка. Словарь Даля. URL: <http://slovardalja.net/letter.php?charkod=206>.

262. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні. К., 1998. 224 с.

263. Тулик І. І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2016. 223 с.

264. Управление земельными ресурсами в Европе: тенденции развития и основные принципы. URL: www.unecse.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf.

265. Управління геодезії, картографії та кадастру Словацької Республіки. URL: <http://www.skgeodesy.sk/sk/ugkk/organizacne-clenenie/statut/>.

266. Федеральне агентство картографії та геодезії Німеччини. URL: <https://www.bkg.bund.de/DE/Ueber-das-BKG/Aufgaben-und-Organisation/aufgaben-und-organisation.html>.

267. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2004. 328 с.

268. Хіміч О.М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією: дис. ... канд. юрид. наук. К., 2005.

269. Хоменко А. В. Розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 205 с.

270. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учеб. пособие для вузов / под ред. проф. В. Г. Стрекозова. М., 2001. 377 с.

271. Хлыстун В. Н., Улюкаев В. Х. Земельные отношения и механизм их регулирования. М.: Знание, 1991. 46 с.

272. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–42. Ст. 356.

273. Цікало А. Проблеми застосування земельного, цивільного, господарського та екологічного законодавства при вирішенні господарських спорів з питань земельних відносин. *Право України*. 2009. № 9. С. 74–82.

274. Цуран А. А. Проблемы классификации мер административно-правового принуждения. *Право и политика*. 2007. № 11. С. 44-49

275. Чомахашвілі Олена Шотаєвна. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 216 с.

276. Чувпило В. В. Управління земельними ресурсами: зарубіжний досвід. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_3_27.

277. Шевченко Я. М. Цивільне право України: Академічний курс. Загальна частина / Я. М. Шевченко. К.: Ін Юре, 2006. 536 с.

278. Шемшученко Ю. С. Государственное управление охраной окружающей среды в СССР. Проблемы теории и практики: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. К., 1987. 432 с.

279. Шеремет А. П. Земельне право України: Навчальний посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 632 с.

280. Шеремет А. П. Земельне право України: підручник. Чернівці: Наші книги, 2008. 632 с.

281. Шуст А. Механизм правового регулювання земельних отношений в Украине. *Leges si viata: Revista stiintifico-practica*. Republica Moldova, 2017. 5/2 (305). 158 с.

282. Шуст А. П. Административное регулирование земельных отношений в Украине. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: *Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. К.: НАУ, 2017. № 2 (43) 216 с.

283. Шуст Г. П. Деякі аспекти діяльності органів державного управління та правоохоронних органів в галузі охорони земельних відносин. *Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративної діяльності*: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Донецьк, 10.12.2010 р.). Донецьк: Донецький юридичний інститут ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. 372 с.

284. Шуст Г. П. Деякі аспекти реалізації екологічної функції держави органами виконавчої влади. *Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи*: Збірник тез доповідей укладений за матеріалами доповідей, виголошених на XII Всеукраїнській науково-практичній конференції (м. Тернопіль, 09.04.2010 р.). Тернопіль: Видавничий центр «Вектор», 2010 р. 366 с.

285. Шуст Г. П. Заходи адміністративного примусу, що застосовуються при запобіганні, відверненні та припиненні правопорушень у галузі охорони природи та використання природних ресурсів. *Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення*: матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (Івано-Франківськ, 5-6 червня 2009 р.). Ч 1. Івано-Франківськ: ПОІ ЛьвДУВС, 2009. 240 с.

286. Шуст Г. П. Місце міліції серед органів, що здійснюють управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. *Міліція України* № 11–12: Науково-практичний збірник «Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених». 2010. № 97. С. 22–23.

287. Шуст Г. П. Недосконалість законодавства у сфері земельних відносин та шляхи його удосконалення. *Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку*: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Суми, 16-17 травня 2009 р.). Суми: Сумська філія ХНУВС, 2009. С. 281–283.

288. Шуст Г. П. Правова охорона земель та її функції. *Science Review: Open Access Peer-reviewed Journal*. Warsaw, Poland, 2018. 3 (10), Vol. 8, March. 78 p.

289. Шуст Г. П. Правові проблеми земельної реформи в Україні // Науковий вісник Вінницького кооперативного інституту «Актуальні проблеми формування законотворчості на етапі економічної стабілізації української державності». Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції професорсько-викладацьких та практичних працівників 25 березня 2011 року. – Вінниця: ВКІ – 2011. С. 289–294.

290. Шуст Г. П. Про проблемні моменти екологічної політики України. *Формування правової держави в Україні: проблеми та реалії*: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Запоріжжя, 23-24 листопада 2012 року). у 3-х частинах. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2012. Ч. II. 100 с.

291. Шуст Г. П. Роль громадського порядку, правопорядку та законності в охороні земельних відносин. *Науковий журнал «Наука і правоохорона»*. 2011. № 4, 292 с.

292. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. Харьков: Консум, 1998. 224 с.

293. Щодо запобігання і протидії корупції: Лист Міністерства юстиції України від 22.02.2013 № 1332-0-26-13/11. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v13_1323-13.

294. Щодо надання офіційних роз'яснень законодавства: Лист Міністерства юстиції України від 03.11.2006 № 22-48-548. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0548323-06>.

295. Щербина Л. І. Оцінка ефективності взаємодії органів досудового слідства та дізнання при розслідуванні кримінальних справ про злочини, вчинені організованими групами. *Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика): наук-теорет. журн.* 2002. № 11. С. 193–201.

296. Юридическая энциклопедия. Под ред. Тихомирова М.Ю. 4. изд. М.: Юринформцентр, 2000. 526 с.

297. Юрченко І. В. Управління земельними ресурсами в контексті реалізація земельно-кадастрової політики Європейського Союзу. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/E_apk_2017_9_11.

298. Юшкевич Х. В. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 246 с.

299. Ясінецька І. А. Можливості застосування міжнародного досвіду управління земельними ресурсами в Україні. URL: <http://global-national.in.ua/archive/12-2016/41.pdf>.

300. Muliar G., Shust G. Legal responsibility for a unlawful acts with land resources objectives: under the Ukraine's legislation. *Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools*. Canada. 2018. Volume 26, number 2. 370 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Шуст Г. П. Місце міліції серед органів, що здійснюють управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. *Міліція України*. 2010. № 11–12. Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених. 2010. № 97. С. 22–23.
2. Шуст Г. П. Роль громадського порядку, правопорядку та законності в охороні земельних відносин. *Наука і право охорон*. 2011. № 4. С. 144–148.
3. Шуст А. Механізм правового регулювання земельних отношений в Україні. *Leges si viata: Revista stiintifico-practica*. 2017. № 5/2. С. 148–151.
4. Шуст А. П. Административное регулирование земельных отношений в Украине. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2017. № 2. С. 152–157.
5. Муляр Г. В., Шуст Г. П. Беззахисне національне багатство України як результат реформування державних органів. *Innovations in Science and Education: Challenges of our time. Collection of scientific papers. 2 Issue*. 2017. London: IASHE. P. 122–125.
6. Muliar G., Shust G. Legal responsibility for a unlawful acts with land resources objectives: under the Ukraine's legislation. *Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools. Canada*, 2018. Vol. 26, № 2. С. 187–191.
7. Шуст Г. П. Правова охорона земель та її функції. *Science Review: Open Access Peer-reviewed Journal*. Warsaw, Poland, 2018. № 3, Vol. 8, March. P. 69–74.
8. Муляр Г. В., Ховпун О. С., Шуст Г. П. Правопорушення у сфері використання земельних ресурсів як підстава притягнення до адміністративної відповідальності: порівняння законодавства України та сусідніх держав. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 268–273.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Шуст Г. П. Недосконалість законодавства у сфері земельних відносин та шляхи його удосконалення. Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Суми, 16-17 травня 2009 р.). Суми: Сумська філія ХНУВС, 2009. С. 281–283.

10. Шуст Г. П. Заходи адміністративного примусу, що застосовуються при запобіганні, відверненні та припиненні правопорушень у галузі охорони природи та використання природних ресурсів. Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Івано-Франківськ, 5-6 червня 2009 р.). Ів.-Франківськ: Прикарпатський юридичний інститут ЛДУВС, 2009. С. 27–31.

11. Шуст Г. П. Деякі аспекти реалізації екологічної функції держави органами виконавчої влади. Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи: матеріали XII всеукр. наук.-практ. конфер. (м. Тернопіль, 9 квітня 2010 р.). Тернопіль: ТНЕУ, 2010. С. 166–169.

12. Шуст Г. П. Деякі аспекти діяльності органів державного управління та правоохоронних органів в галузі охорони земельних відносин. Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративної діяльності: матеріали всеукр. наук.-практ. конфер. (м. Донецьк, 10 грудня 2010 р.). Донецьк: ДЮОІ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. С. 354–360.

13. Шуст Г. П. Правові проблеми земельної реформи в Україні. Актуальні проблеми формування законотворчості на етапі економічної стабілізації української державності: матеріали IV міжнар. наук.-практ. конфер. професорсько-викладацьких та практичних працівників (м. Вінниця, 25 березня 2011 р.). Вінниця: ВКІ, 2011. С. 289–294.

14. Шуст Г. П. Про проблемні моменти екологічної політики України. Формування правової держави в Україні: проблеми та реалії: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Запоріжжя, 23-24 листопада 2012 р.); Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2012. С. 92–95.

15. Шуст Г. П. Правова охорона земельних ресурсів як невід’ємна складова довкілля. Правові, соціальні та екологічні аспекти захисту довкілля: матеріали III всеукр. наук.-практ. конфер. (м. Чернігів, 22 квітня 2019 р.). Чернігів: АДПС, 2019. С. 96–101.

Додаток Б

ЗАТВЕРДЖУЮ
Директор КППК
імені Антона Макаренка
О. ЩЕРБАК
« 18 » вересня 2019 р.

А К Т

про впровадження в освітній процес та науково-педагогічну діяльність педагогів та студентів Київського професійно-педагогічного коледжу імені Антона Макаренка результатів дисертаційного дослідження Шуст Ганни Петрівни на тему «Адміністративно-правова охорона земельних ресурсів України»

Комісія у складі: голови комісії – директора коледжу, доктора педагогічних наук, доцента, член-кореспондента НАПН України Щербак Ольги Іванівни та членів комісії – заступника директора коледжу з навчально-методичної роботи, спеціаліста вищої категорії, викладача-методиста Зайцевої Олени Олександрівни, завідуючого кафедрою «Правознавство» кандидата юридичних наук, доцента Грищенка Анатолія Івановича та кандидата юридичних наук, доцента Бабича Володимира Анатолійовича, склали цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження **Шуст Ганни Петрівни на тему «Адміністративно-правова охорона земельних ресурсів України»** за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» впроваджено в освітній процес та науково-дослідну діяльність педагогів та студентів Київського професійно-педагогічного коледжу імені Антона Макаренка, активно використовуються при викладанні навчальних дисциплін «Організація судових та правоохоронних органів», «Адміністративне право»,

Продовження Додатку Б

«Адміністративна відповідальність», «Екологічне право», а також при підготовці методичних рекомендацій з даних дисциплін, при підготовці навчально-методичних посібників, при проведенні наукових досліджень, результати яких висвітлюються на науково-практичних та студентських конференціях.

Голова комісії

директор коледжу,
доктора педагогічних наук, доцент,
член-кореспондент НАПН України



О. ЩЕРБАК

Члени комісії:

заступник директора коледжу з
навчально-методичної роботи,
спеціаліст вищої категорії,
викладач-методист



О. ЗАЙЦЕВА

завідувач кафедри «Правознавство»,
кандидат юридичних наук, доцент



А. ГРИЩЕНКО

кандидат юридичних наук, доцент



В. БАБИЧ

*Підписи: голови комісії -
директора коледжу Щербак О.У.,
членів комісії: Зайцевої О.О.,
Грищенко А.Г., Бабич В.А.
засвідчено.*

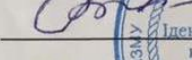
*Заступник директора
кадрової роботи*



*Заступник
Л. Зайцева*

Продовження Додатку Б

ЗАТВЕРДЖУЮ

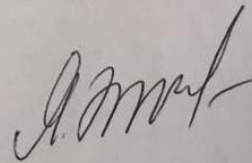
Ректор Академії праці,
соціальних відносин і туризму
В. В. Буященко
код 04641405
« 03 » бересня 2019 р.

А К Т

**про впровадження в освітній процес та науково-педагогічну діяльність
юридичного факультету Академії праці, соціальних відносин
і туризму результатів дисертаційного дослідження
Шуст Ганни Петрівни
на тему «Адміністративно-правова охорона земельних ресурсів України»**

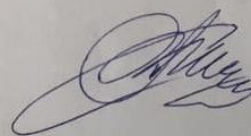
Комісія у складі: декана юридичного факультету, к.ю.н., доцента Журавля Я. В. (голова комісії), завідувача кафедри цивільного, господарського та трудового права, к.ю.н., доцента Кравченко О. С. (член комісії) та завідувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, д.ю.н., доцента Оніщика Ю. В. (член комісії), склали цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження **Шуст Ганни Петрівни на тему «Адміністративно-правова охорона земельних ресурсів України»**, що подаються на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» впроваджено в освітній процес та науково-дослідну діяльність юридичного факультету Академії праці, соціальних відносин і туризму, активно використовуються при викладанні таких навчальних дисциплін, як «Земельне право», «Екологічне право» та «Адміністративне право», а також при підготовці методичних рекомендацій, методичної документації з даних дисциплін та кваліфікаційних робіт.

Голова комісії
декан юридичного факультету,
к.ю.н, доцент



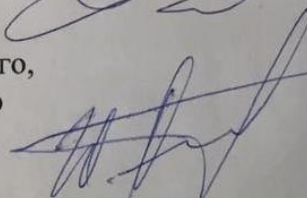
Я. В. Журавель

Члени комісії:
завідувач кафедри цивільного,
господарського та
трудового права, к.ю.н., доцент



О. С. Кравченко

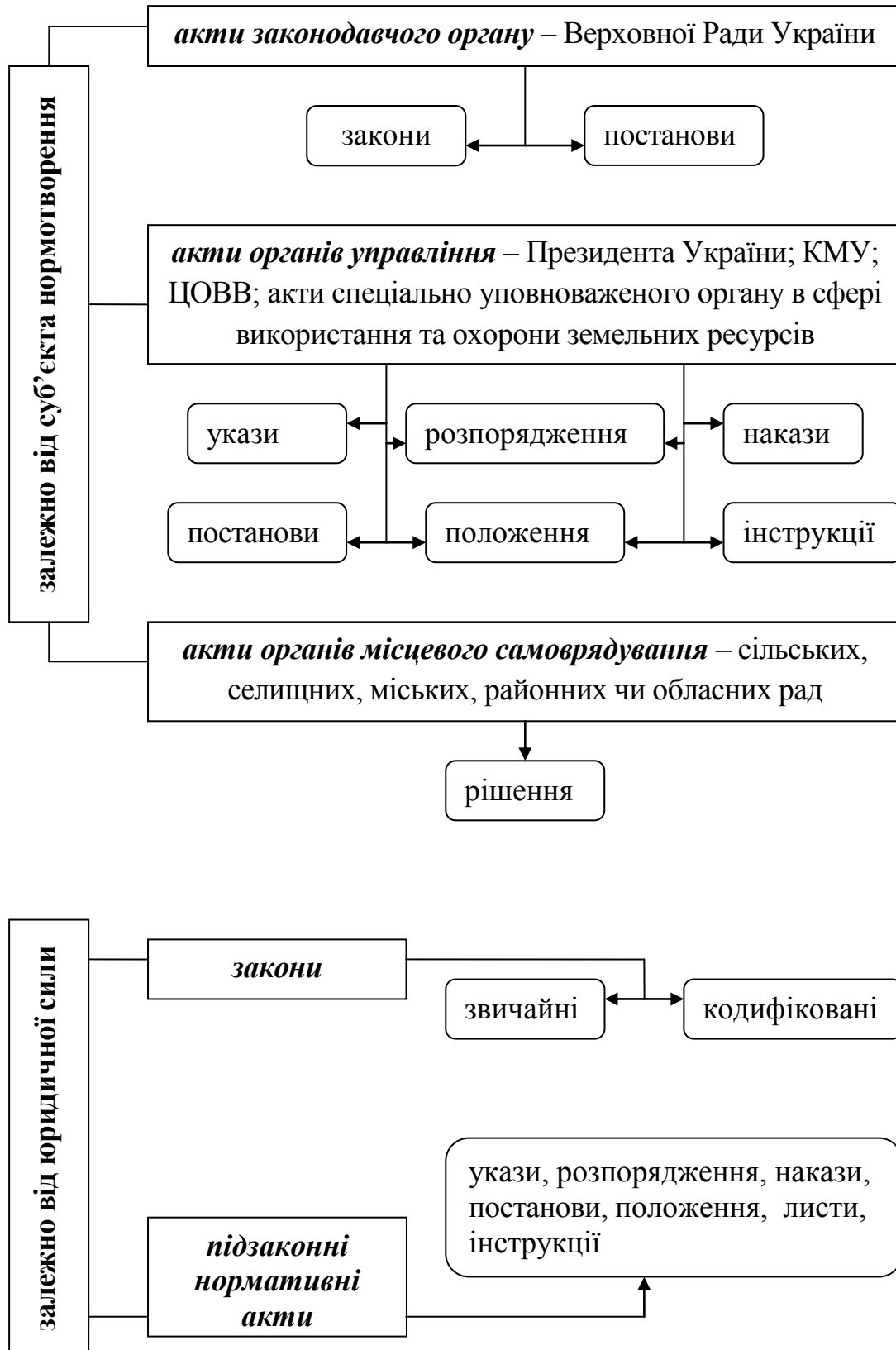
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового
права, д.ю.н., доцент



Ю. В. Оніщик

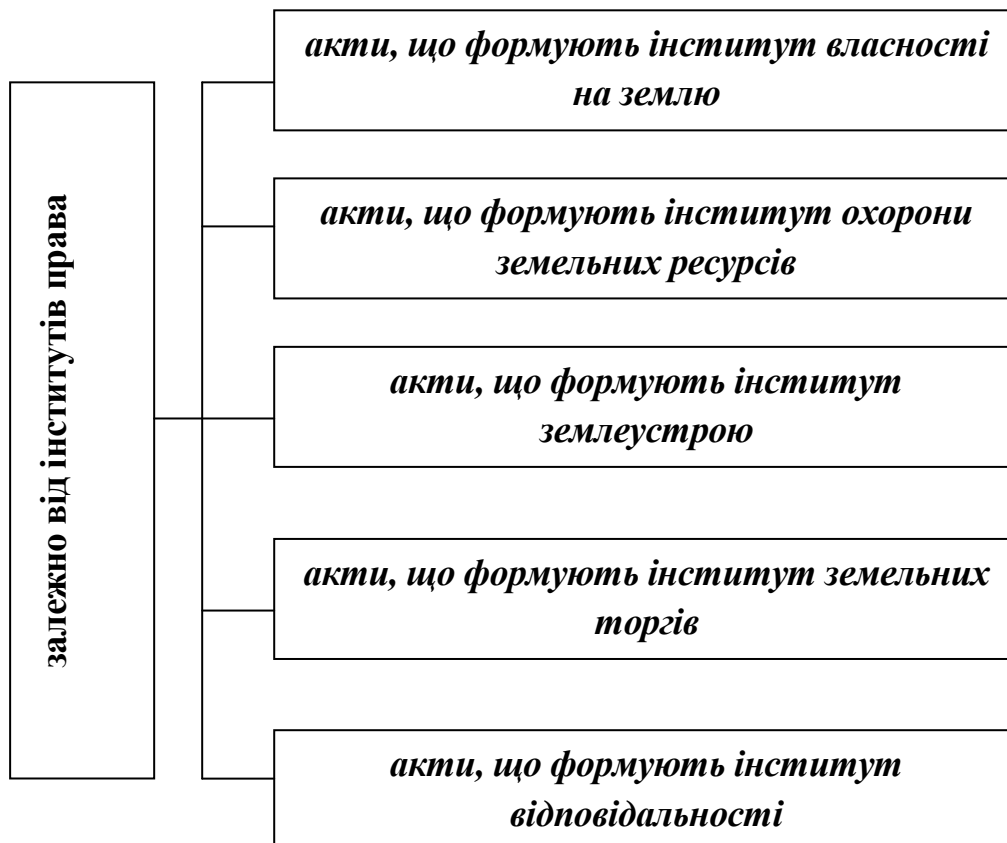
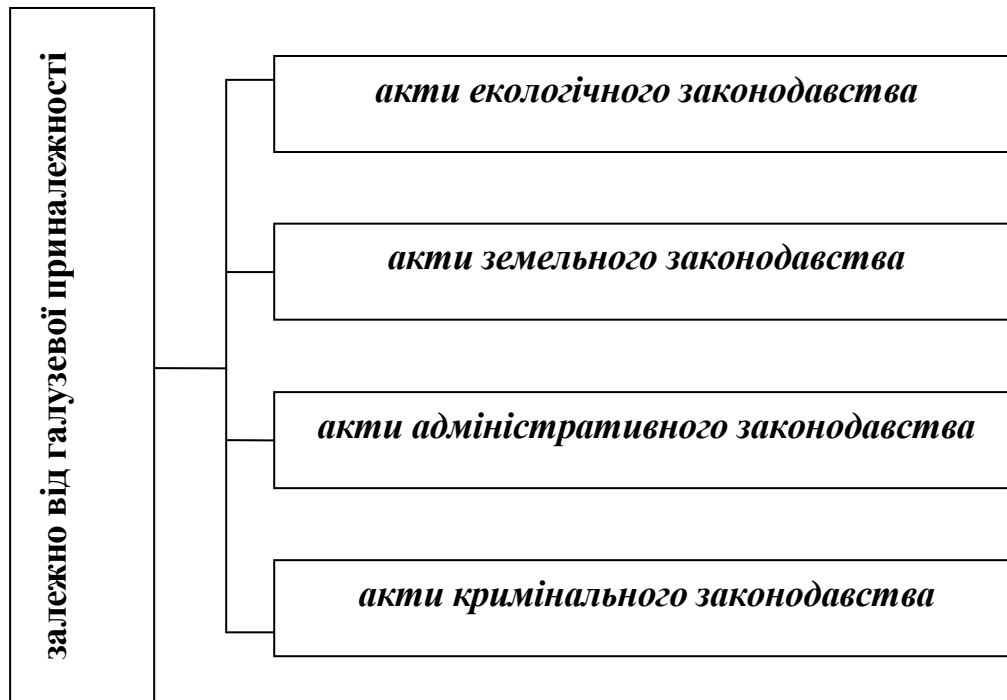
Додаток В

Блоки, в які можуть об'єднуватися нормативно-правові акти, що складають систему законодавства в сфері використання та охорони земельних ресурсів залежно від взятих за основу критеріїв





Продовження Додатку В



Порівняння назв та змісту статей Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України*

КУпАП	КК України
<p>ст. 52 Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель</p> <p><i>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 по боротьбі з бур'янами</i></p>	<p>ст. 239 Забруднення або псування земель</p> <p><i>Забруднення або псування земель речовинами, відходами чи іншими матеріалами, шкідливими для життя, здоров'я людей або довкілля, внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля (ч. 1)</i></p>
<p>ст. 53 Порушення правил використання земель</p> <p><i>Використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природо охоронного 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</i></p>	<p>ст. 254 Безгосподарське використання земель</p> <p><i>Безгосподарське використання земель, якщо це спричинило тривале зниження або втрату їх родючості, виведення земель з сільськогосподарського обороту, змивання гумусного шару, порушення структури ґрунту</i></p>
<p>ст. 53-1 Самовільне зайняття земельної ділянки</p> <p><i>Самовільне зайняття земельної ділянки</i></p>	<p>ст. 197-1 Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво</p> <p><i>Самовільне зайняття земельної ділянки, яким завдано значної шкоди її законному володільцю або власнику (ч. 1)</i></p>
<p>ст. 53-4 Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель</p> <p><i>Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель</i></p>	<p>ст. 239-1 Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель</p> <p><i>Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи для довкілля (ч. 1)</i></p> <p>ст. 239-2 Незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах</p> <p><i>Незаконне заволодіння поверхневим (ґрунтовим) шаром земель водного фонду в особливо великих розмірах (ч. 1)</i></p>

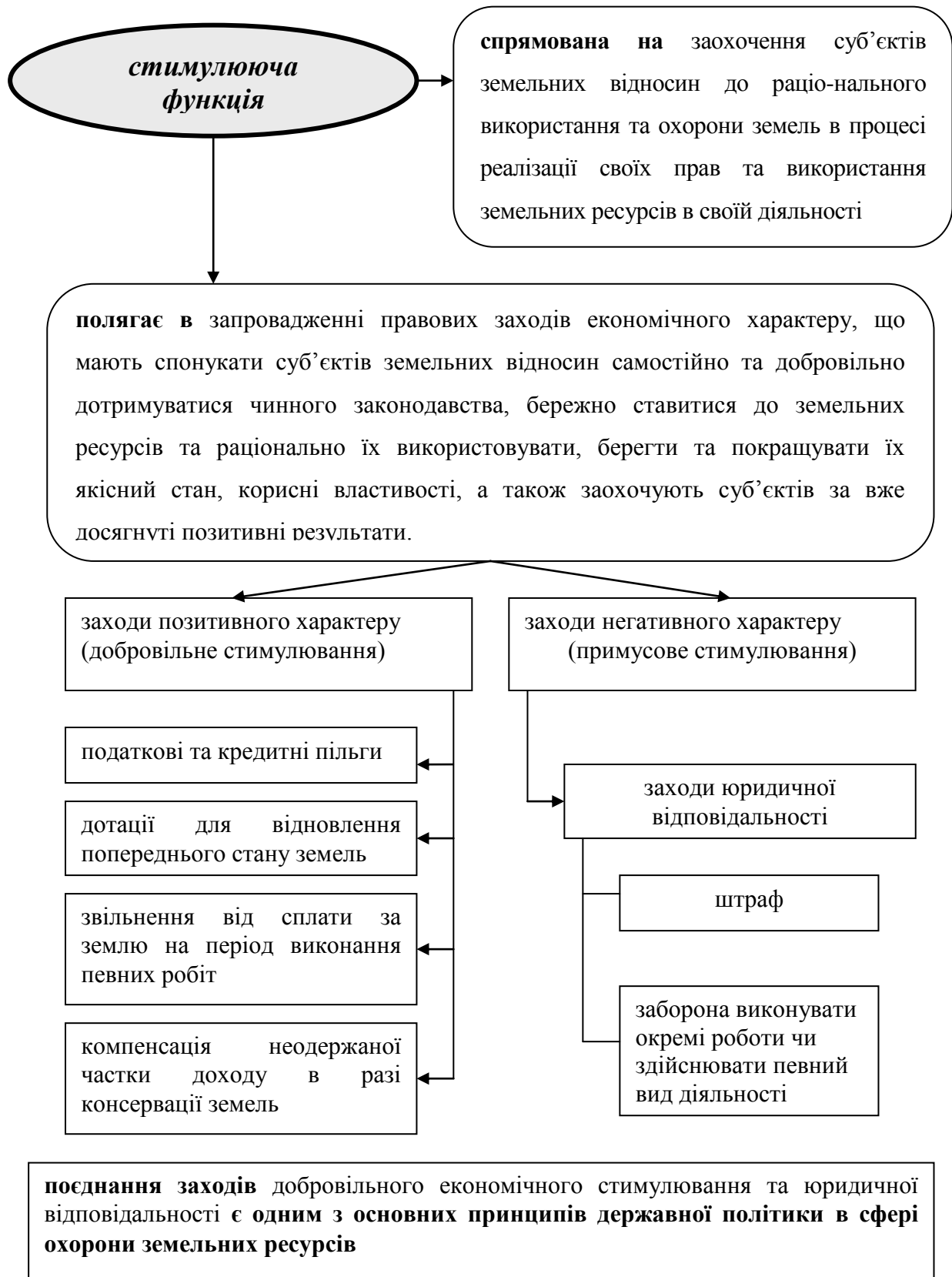
* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання чинного законодавства [81; 105]

Схематичне зображення функцій адміністративно-правової охорони земельних ресурсів

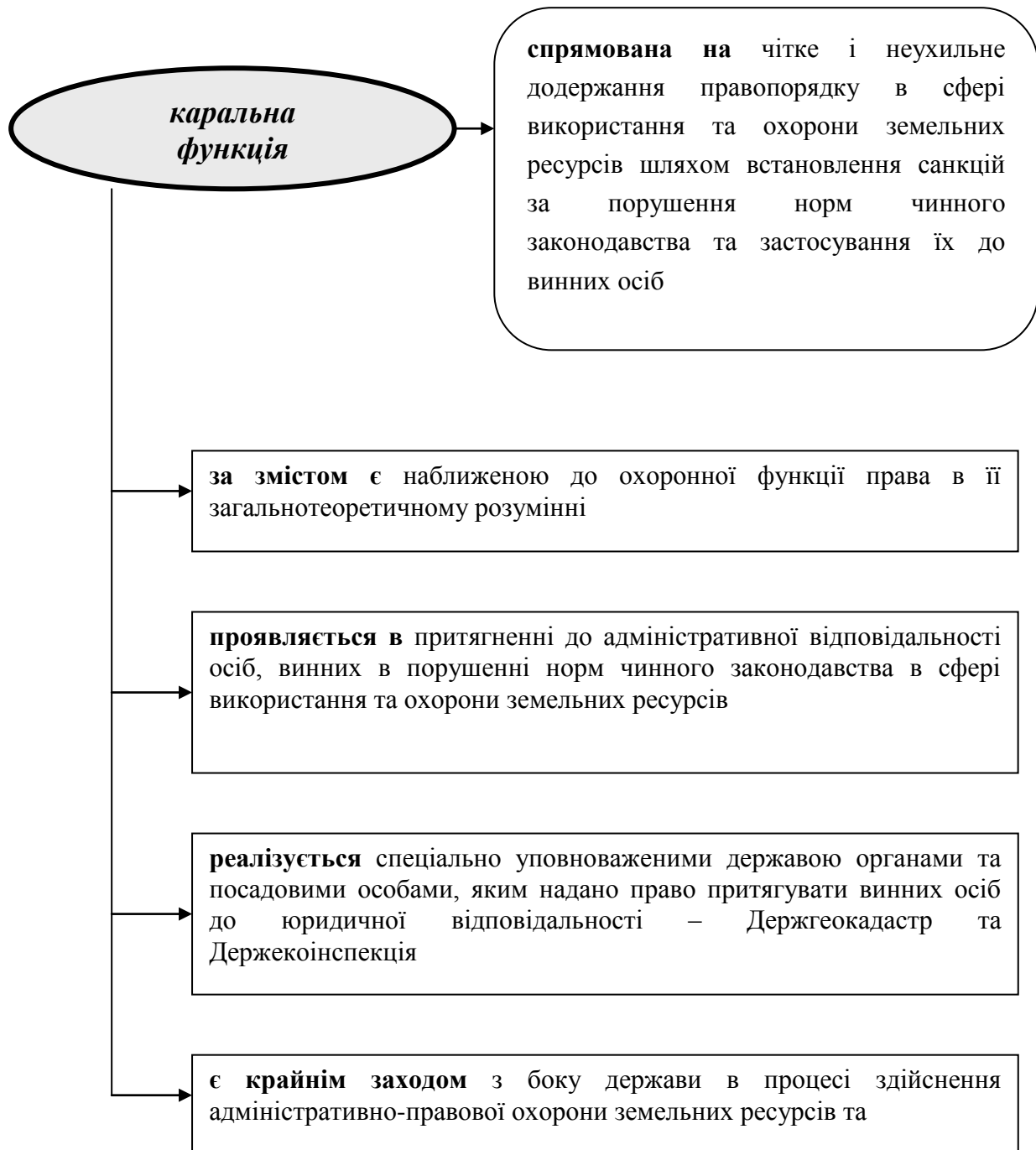
Детальніше роз'яснення їх змісту міститься в окремому дослідженні «Правова охорона земель та її функції» [288, с. 69-74]



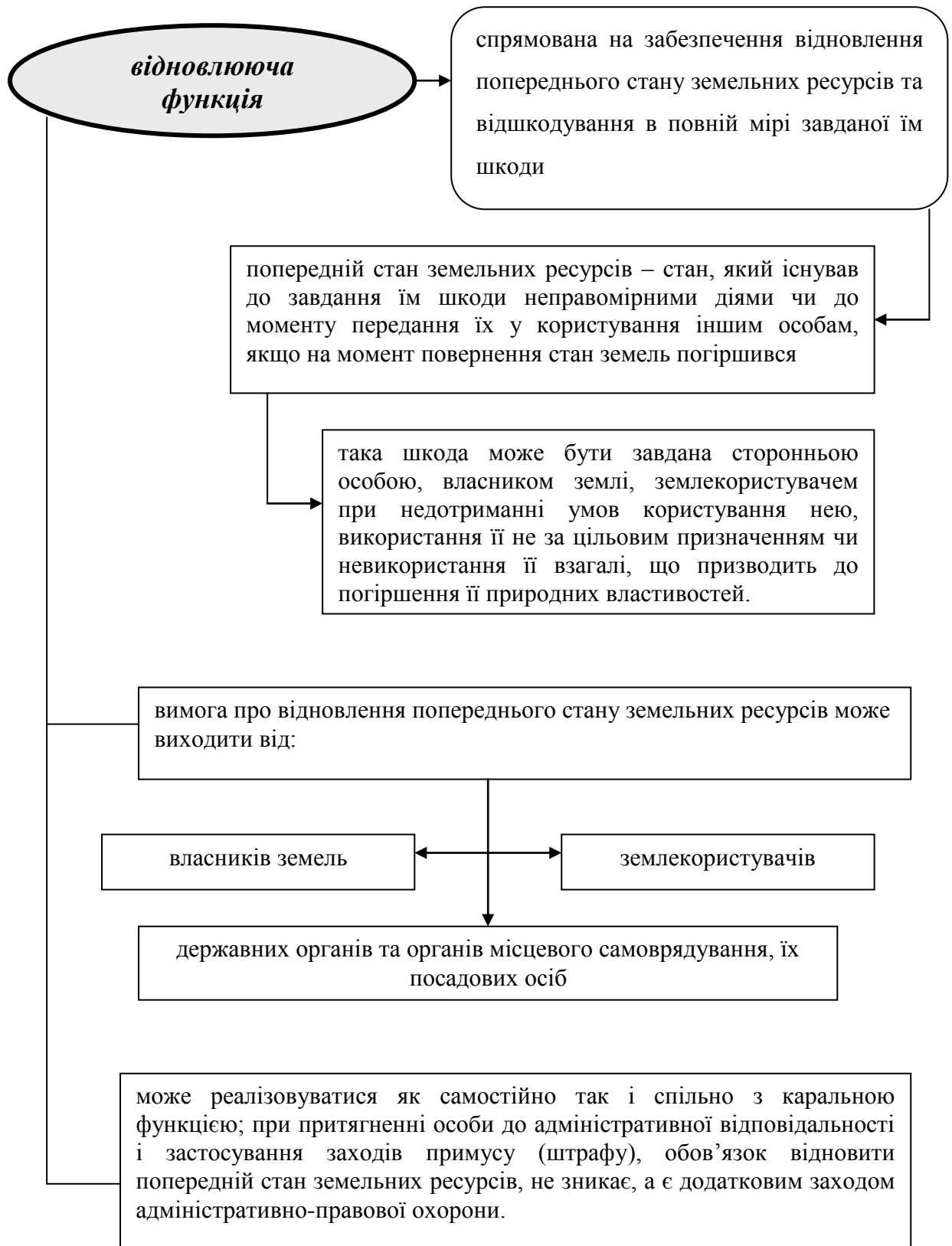
* Вівчаренко О. А. Правова охорона земель в Україні: Монографія. К.: Юрінком Інтер, 2010. 336 с.



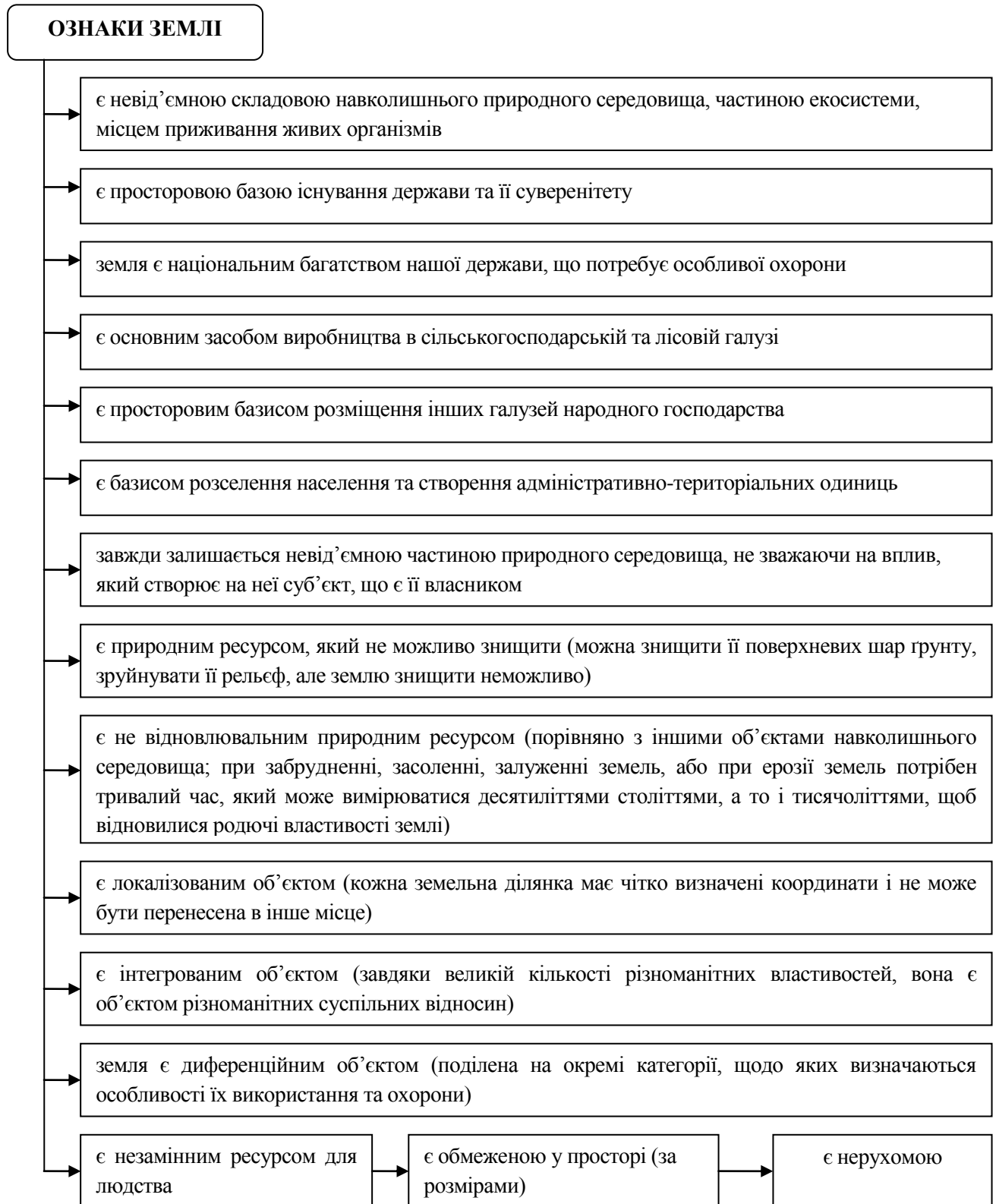




Продовження Додатка Д



Ознаки землі, як об'єкта суспільних відносин, які слід враховувати при визначенні її як об'єкта правовідносин та об'єкта адміністративно-правової охорони *



* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання наукових праць [13; 30; 129; 262; 292]

Дефініція змісту та сутності поняття «земля» *

Автор визначення	Зміст визначення	Функція землі, яка лежить в основі визначення
Андрейцев В. І.	це головна територіально-просторова частина навколишнього природного середовища в межах території України, матеріальна основа її територіальної цілісності, національної безпеки та суверенітету, національне багатство Українського народу, що має особливу природну структуру – ґрунтовий покрив, розміщення та поширення рослинності, водних об'єктів, корисних копалин, а також інших ресурсів, що є основою для життєдіяльності людини та інших живих організмів [13, с. 148]	політична та екологічна функції землі
Вовк Ю. О.	це частина земної поверхні, яка виступає як засіб виробництва, продуктивний чинник у сільському та лісовому господарстві, місце розміщення різних об'єктів виробничого характеру, а також культурно-побутового та іншого [30, с. 35]	економічна та соціальна функції землі
Мірошниченко А. М.	це земна поверхня та простір над нею та під нею на, необхідну для використання певної земельної ділянки за цільовим призначенням (в тому числі і забудову), висоту та глибину, а також ґрунтовий покрив в межах цього простору [129, с. 25]	економічна функція землі
Третяк А. М.	це певна екологічна система, що поєднує весь комплекс довкілля та природні умови виробництва, що визначають розвиток рослин, їх ріст та умови використання земель в різних галузях народного господарства, особливо в сільському [262, с. 16]	екологічна та економічна функції землі
Шульга М. В.	це найважливіша складова частина навколишнього природного середовища, яка є частиною поверхні земної кори, та просторовим базисом ландшафту, що розташовується (просторовий базис) над надрами і виступає засобом виробництва в сільському та лісовому господарстві, або ж як місце розташування інших об'єктів [292, с. 95]	екологічна та економічна функції землі

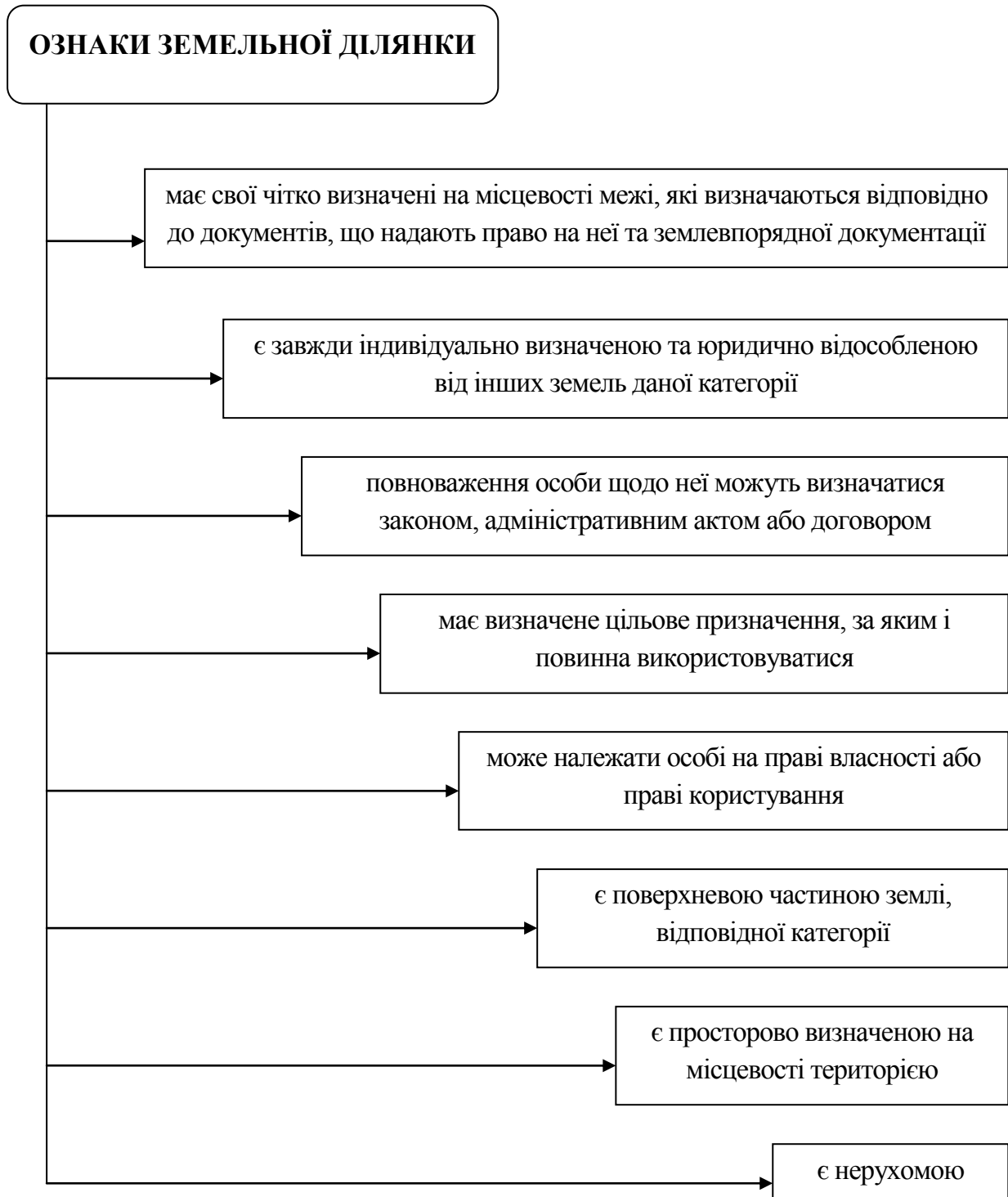
* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання наукових праць [13; 30; 129; 262; 292]

Дефініція змісту та сутності поняття «земельна ділянка» *

Автор визначення	Зміст визначення
Андрейцев В. І.	це територіально-просторова, індивідуально визначена і юридично відособлена поверхнева частина (включаючи ґрунтовий покрив) відповідної категорії земель, межі, якої встановлені на місцевості та зафіксовані у земельно-правових документах, що посвідчують її належність на відповідному юридичному титулі власникам чи користувачам з метою цільового використання як операційної бази, засобу, умови та джерела життєдіяльності й задоволення матеріальних, соціальних, екологічних, духовних, інших потреб та інтересів особи [13, с. 151-152]
Гуревський В. К.	це обмірjana частина земної поверхні, яка має фіксуватися в державному кадастрі, характеризується властивим їй правовим режимом використання та є визначальним виміром при застосуванні права приватної власності [42, с. 110]
Носік В. В.	це розташована над надрами частина земної поверхні, що є основою ландшафту, нерухомою за місцем знаходження, індивідуально визначеною в конкретній місцевості за розмірами, межами, цільовим (функціональним) призначенням, встановленими законом, адміністративним актом чи договором правами та обов'язками на неї громадян та юридичних осіб та інших суб'єктів земельного права [138, с. 182-183]
Пащенко О. М., Погрібний О. О.	це частина землі відокремлена на місцевості за допомогою меж, з визначеними щодо неї правами [57, с. 36]
Шульга М. В.	певну частину поверхні ґрунту, яка має встановлені межі та місцезнаходження, фіксовану площу, є основою ландшафту та характеризується відповідним якісним станом та притаманним лише їй правовим статусом [292, с. 29]

* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання наукових праць [13; 42; 138; 57; 292]

Ознаки земельної ділянки, які розкривають її правовий режим *



* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання наукових праць [13; 42; 138; 57; 292]

Повноваження державних інспекторів Державної екологічної інспекції та Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру у сфері державного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів *

Повноваження державних інспекторів Держекоінспекції та Держгеокадастру	1) 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;
	2) 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, а також про зобов'язання приведення земельної ділянки у попередній стан у випадках, установлених законом, за рахунок особи, яка вчинила відповідне правопорушення, з відшкодуванням завданих власнику земельної ділянки збитків;
	3) 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, а також подавати в установленому законодавством України порядку до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності;
	4) у разі неможливості встановлення особи правопорушника земельного законодавства на місці вчинення правопорушення доставляти його до органів Національної поліції чи до приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради для встановлення особи порушника та складення протоколу про адміністративне правопорушення;
	5) викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства України;
	6) передавати до органів прокуратури, органів досудового розслідування акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки кримінального правопорушення;
	7) проводити у випадках, встановлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням земельного законодавства України;

Продовження Додатку Л

Повноваження лише державного інспектора Держгеокадастру	8) звертатися до суду з позовом щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився;
	9) отримувати в установленому законодавством порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності документи, матеріали та іншу інформацію, необхідну для виконання покладених на Держгеокадастр завдань;
	10) проводити лабораторний аналіз стану забруднення земель, у тому числі радіоактивного, в зонах безпосереднього впливу викидів і скидів підприємствами забруднюючих речовин, а також у разі виникнення аварій та надзвичайних ситуацій;
	11) звертатися до суду з позовом щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно зайнятих чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився.

* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання чинного законодавства [157; 176; 177]

Самоврядні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» *

№ п/п	Види повноважень	Зміст повноваження
1	2	3
1	Власні (самоврядні) повноваження	
		<p>1) 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 територіальної громади;</p> <p>2) визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки;</p> <p>3) встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;</p> <p>4) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;</p> <p>5) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;</p> <p>6) внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;</p> <p>7) справляння плати за землю</p>
2	Делеговані повноваження	
	2.1	<p>Делеговані органам місцевого самоврядування</p> <p>1) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;</p> <p>2) координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів;</p> <p>3) погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;</p> <p>4) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;</p>

Продовження Додатку М

1	2	3
		<p>5) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;</p> <p>6) визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства;</p> <p>7) здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами;</p> <p>8) підготовки висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;</p> <p>9) організації і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою;</p> <p>10) здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою;</p> <p>11) створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації;</p> <p>12) здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи;</p> <p>13) надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону</p>
2.2	<i>Делеговані органами місцевого самоврядування</i>	
2.2.1	районними та обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям	<p>1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань;</p> <p>2) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних ресурсів;</p> <p>3) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;</p> <p>4) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (вкуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;</p>

Продовження Додатку М

1	2	3
		<p>5) організація охорони, реставрації, використання природних заповідників місцевого значення;</p> <p>6) видача замовникам відповідно до законодавства містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок за межами населених пунктів;</p> <p>7) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;</p> <p>8) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;</p> <p>9) координація на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів;</p> <p>10) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (випуком) земельних ділянок.</p>
	2.2.2 лише обласними радами відповідним обласним державним адміністраціям	<p>1) погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища;</p> <p>2) прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування;</p> <p>3) визначення відповідно до законодавства режиму використання територій рекреаційних зон;</p> <p>4) затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом.</p>

* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання чинного законодавства [194]

Повноваження (права та обов'язки) громадських інспекторів при здійсненні контролю за використанням та охороною земельних ресурсів*

ПРАВА ГРОМАДСЬКИХ ІНСПЕКТОРІВ	
	1) спільно з працівниками органів Держекоінспекції, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів;
	2) проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок (за направленням органу Держекоінспекції, який призначив громадського інспектора)
	3) складати протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена КУпАП, і подавати їх відповідному органу Держекоінспекції для притягнення винних осіб до відповідальності
	4) доставляти осіб, які вчинили порушення природоохоронного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ та штабів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення;
	5) зупиняти транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних (у тому числі плавучих) засобів та інших предметів;
	6) проводити у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для попередження і розкриття порушень законодавства в галузі охорони, навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів;
	7) брати участь у підготовці для передачі до судових органів матеріалів про відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та виступати в ролі свідків;
	8) роз'яснювати громадянам вимоги природоохоронного законодавства та їх екологічні права;
	9) брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи відповідно до ЗУ «Про екологічну експертизу»;
	10) одержувати в установленому порядку інформацію про стан навколишнього природного середовища, джерела негативного впливу на нього та заходи, що вживаються для поліпшення екологічної ситуації

ОБОВ'ЯЗКИ ГРОМАДСЬКИХ ІНСПЕКТОРІВ	
	1) дотримуватись вимог чинного законодавства та вимог Положення про громадських інспекторів охорони довкілля при проведенні рейдів та перевірок;
	2) сумлінно виконувати покладені на них завдання та інформувати відповідний орган Держекоінспекції про результати рейдів та перевірок безпосередньо після їх закінчення;
	3) щоквартально до 5 числа наступного за звітним місяця та не пізніше 15 січня наступного за звітним року подавати до органу Держекоінспекції, яким призначено громадського інспектора з охорони довкілля, щоквартальні та щорічний звіти про проведену роботу.
ОСОБА ПОЗБАВЛЯЄТЬСЯ СТАТУСУ ГРОМАДСЬКОГО ІНСПЕКТОРА, А ЇЇ ПОСВІДЧЕННЯ АНУЛЮЄТЬСЯ у разі:	
	1) ненадання у встановлені терміни щоквартальних та щорічного звітів або негативної їх оцінки;
	2) неналежного виконання ним функцій громадського інспектора;
	3) вчинення порушень законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища, перевищення повноважень, а також учинення інших протиправних дій при виконанні обов'язків громадського інспектора з охорони довкілля

* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання чинного законодавства [151]

Дефініція змісту та сутності поняття «профілактика правопорушень» *

Автор визначення	Зміст визначення
Клюєв О. М.	це інтегрована, багаторівнева взаємодія взаємозалежних елементів системи, яка створена для боротьби із протиправними вчинками [69]
Комарницька І. І.	це складне суспільне явище, яке охоплює цілу систему заходів різних рівнів, що про водяться як державними так і недержавними органами, установами, організаціями, а також окремими громадянами та їх об'єднаннями з метою виявлення причин та умов вчинення правопорушень, для мінімізації або нейтралізації впливу діянь, що породжують правопорушення, пошуку шляхів, засобів ефективного впливу на потенційного правопорушника [84, с. 146].
Негодченко В. О.	це діяльність, мета якої полягає в запобіганні криміногенним наслідкам людської діяльності, найчастіше за допомогою примусових заходів, без втручання у сферу конституційних прав та свобод особи, а також у виявленні, вивченні причин та умов, що впливають на правопорушення [135, с. 215].
Панов І. О.	це соціально спрямована діяльність як держави, її органів та їх посадових осіб, так і громадських організацій та окремих громадян щодо виявлення причин та умов вчинення правопорушень, ліквідації факторів, які сприяють формуванню антигромадської поведінки особи, а також ліквідації правопорушень як явища та забезпечення, під час здійснення такої діяльності, прав і свобод громадян [148, с. 168].
Пиць В. М.	це сукупність заходів, що спрямовані на виявлення та усунення причин і умов, що сприяють порушенню природоохоронного законодавства, а також на припинення конкретних протиправних зазіхань у цій сфері, розглядає профілактику правопорушень у галузі охорони природи [149, с. 123]

* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання наукових праць [69; 84; 135; 148; 149]

Особливості адміністративного примусу, як виду державного примусу і складової адміністративно-правової охорони *

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ	1	застосовується:	з використання різноманітних виховних заходів та з активним формуванням правосвідомості особи (завжди);
	2		без звернення до суду органами виконавчої влади (як правило);
	3		лише спеціально уповноваженими на те державою органами;
	4		у зв'язку із вчиненням правопорушень, а також за їх відсутності, але з метою їх попередження, забезпеченням громадського порядку чи громадської безпеки під час різних надзвичайних ситуацій;
	5		лише у виключних, визначених законодавством випадках, і у чіткому дотриманні норм законодавства;
	6	його заходи:	можуть застосовуватися як до фізичних так і до юридичних осіб (за окремими винятками);
	7		мають характер майнового, морального, психологічного, особистісного впливу;
	8	порядок застосування його заходів регулюється великою кількістю нормативних актів, більшість з яких є підзаконними;	
	9	регулюється нормами адміністративного права (нормами законодавства або ж адміністративно-правовими нормами актів органів виконавчої влади);	
	10	завжди має зовнішнє спрямування та не пов'язаний із службовою підпорядкованістю;	
	11	підставою його застосування є вчинення адміністративного правопорушення або настання особливих умов, передбачених законодавством при яких заходи адміністративного примусу використовуються для попередження виникнення негативних наслідків та для їх ліквідації;	
	12	має потрійну мету:	
	а) запобігти антигромадським проявам та не допустити виникнення протиправних ситуацій (здійснення правопорушення)		
	б) припинити вже розпочате або вже вчинене протиправне діяння та забезпечити провадження в справах про адміністративні проступки		
	в) покарати правопорушників.		

* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання наукових праць [41, с. 32-34; 7, с. 163-164; 83, с. 195-197]

Додаток С

Норми Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, що передбачають відповідальність за протиправні діяння об'єктом яких є земельний ресурси *

Назва НПА	Норми НПА
1	2
КРИМІНАЛЬНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ	Статті, що передбачають відповідальність за злочини, що посягають на встановлений порядок використання земель
	ст. 197-1 Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво
	ст. 239 Забруднення або псування земель
	ст. 239-1 Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель
	ст. 239-2 Незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах
	ст. 254 Безгосподарське використання земель
	Статті, що передбачають відповідальність за злочини у сфері службової діяльності
	ст. 364 Зловживання владою або службовим становищем
	ст. 364-1 Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми
	ст. 365 Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу
	ст. 365-2 Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги
	ст. 366 Службове підроблення
	ст. 367 Службова недбалість
	КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ
ст. 52 Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель	
ст. 53 Порушення правил використання земель	
ст. 53-1 Самовільне зайняття земельної ділянки	
ст. 53-2 Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру	
ст. 53-3 Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу	
ст. 53-4 Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель	
ст. 53-5 Порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації з землеустрою	
ст. 53-6 Порушення законодавства про Державний земельний кадастр	
ст. 54 Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням	
ст. 55 Порушення правил землеустрою	
ст. 56 Знищення межових знаків	
ст. 63 Незаконне використання земель державного лісового фонду	

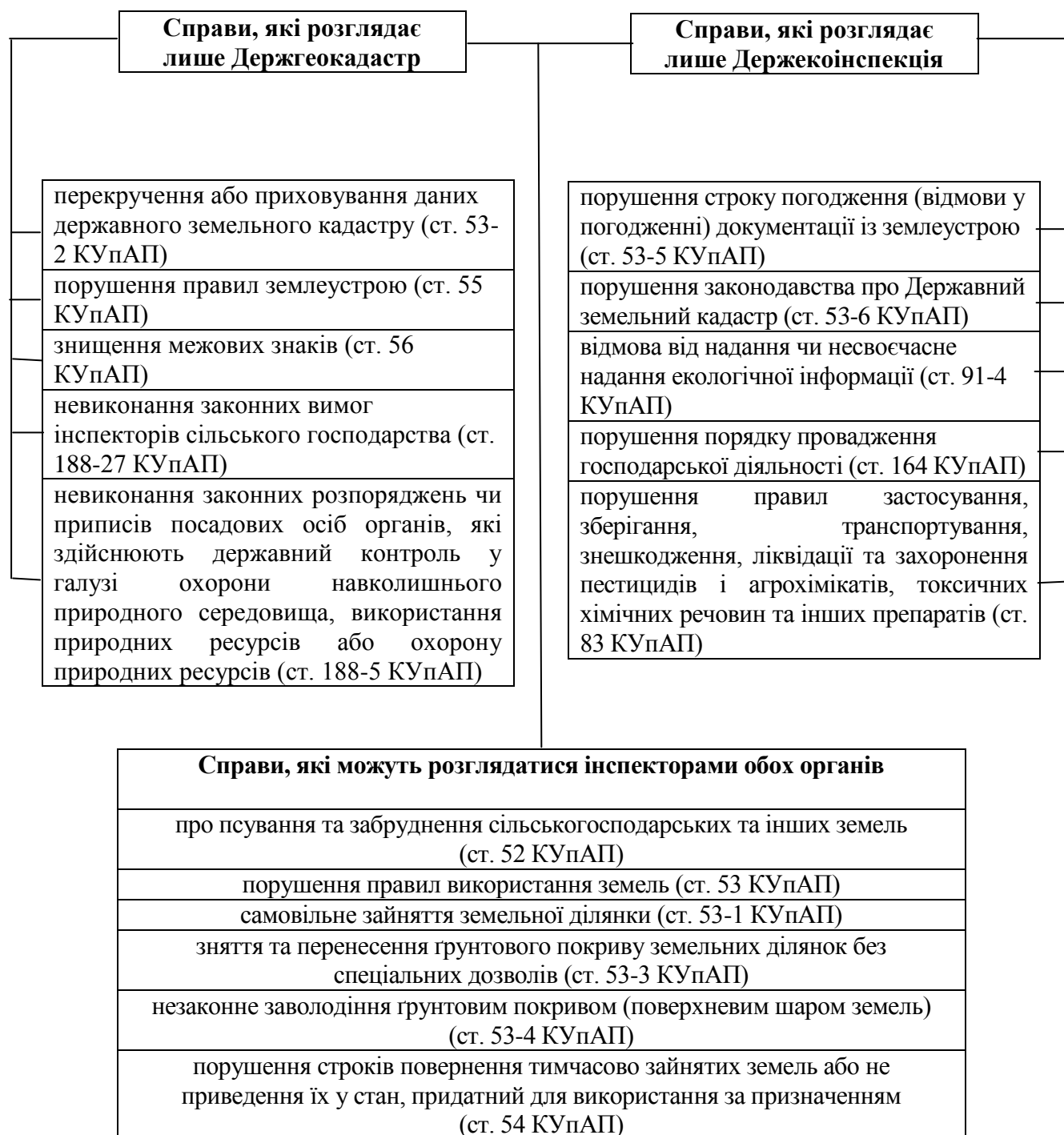
Продовження Додатку С

1	2					
	Статті, що визначають повноваження державних органів у сфері використання та охорони земельних ресурсів та особливості провадження у справах по адміністративним правопорушенням					
	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="320 439 491 689" rowspan="2">визначають, які правопорушення відносяться їх до повноважень</td> <td data-bbox="491 439 1457 584">ст. 241-2 Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів</td> </tr> <tr> <td data-bbox="491 584 1457 689">ст. 244 Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі</td> </tr> </table>	визначають, які правопорушення відносяться їх до повноважень	ст. 241-2 Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів	ст. 244 Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі		
	визначають, які правопорушення відносяться їх до повноважень		ст. 241-2 Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів			
		ст. 244 Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі				
	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="320 689 491 770" rowspan="4">визначають порядок розгляду справи</td> <td data-bbox="491 689 1457 770">ст. 255 Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення</td> </tr> <tr> <td data-bbox="491 770 1457 808">ст. 256 Зміст протоколу про адміністративне правопорушення</td> </tr> <tr> <td data-bbox="491 808 1457 846">ст. 257 Надіслання протоколу</td> </tr> <tr> <td data-bbox="491 846 1457 898">ст. 259 Доставлення порушника</td> </tr> </table>	визначають порядок розгляду справи	ст. 255 Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення	ст. 256 Зміст протоколу про адміністративне правопорушення	ст. 257 Надіслання протоколу	ст. 259 Доставлення порушника
	визначають порядок розгляду справи		ст. 255 Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення			
			ст. 256 Зміст протоколу про адміністративне правопорушення			
ст. 257 Надіслання протоколу						
ст. 259 Доставлення порушника						

*Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання чинного законодавства [81; 105]

Додаток Т

Розподіл повноважень між Держгеокадастром та Держекоінспекцією щодо розгляду справ про адміністративні делікти у сфері використання та охорони земельних ресурсів *



* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання чинного законодавства [81]

Приклади визначення в конституціях різних країн правового статусу земель *

Країна	Номер статті конституції	Зміст статті
1	2	3
Азербайджан	Статья 14. Природные ресурсы **	Без ущерба для прав и интересов каких-либо физических и юридических лиц природные ресурсы принадлежат Азербайджанской Республике.
	Статья 16. Социальное развитие и государство	II. Азербайджанское государство оказывает содействие развитию культуры, образования, здравоохранения, науки, искусства, охраняет природу, историческое, материальное и духовное наследие народа.
Білорусь	Статья 13. Собственность может быть государственной и частной.	Недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства.
	Статья 46. Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права.	Государство осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды.
Вірменія	Статья 10.	Государство обеспечивает охрану и воспроизводство окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов.
Естонія	Статья 5.	Полезные ископаемые и природные ресурсы Эстонии являются национальным богатством, пользоваться которым надлежит рачительно.
Грузія	Статья 5. Социальное государство	5. Государство заботится об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов.
	Статья 19. Право собственности	4. Земли сельскохозяйственного назначения как ресурс особого значения могут находиться только в собственности государства, самоуправляющейся единицы, гражданина Грузии или объединения граждан Грузии. Случаи, составляющие исключение, могут устанавливаться органическим законом, который принимается большинством не менее чем в две трети полного состава Парламента.

Продовження Додатку У

1	2	3
Казахстан	Статья 6	Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом.
Киргизстан	Статья 12	5. Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства. Земля также может находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности, за исключением пастбищ, которые не могут находиться в частной собственности.
Латвія	---	---
Литва	Стаття 47	Земля, внутрішні води, ліси, парки на правах власності можуть належати лише громадянам Литовської Республіки та державі. Земельні ділянки на правах власності відповідно до встановлених законами порядку та умов можуть належати іноземній державі для заснування її дипломатичних та консульських установ. На правах виключної власності Литовській Республіці належать: надра землі, а також внутрішні води, ліси, парки, дороги, об'єкти історії, археології і культури державного значення. Литовській Республіці належать виключні права на повітряний простір над її територією, її континентальний шельф та економічну зону в Балтійському морі.
	Стаття 54	Держава піклується про охорон природного середовища, тваринного та рослинного світу, окремих природних об'єктів і особливо цінних місцевостей, здійснює нагляд з метою дбайливого використання, а також відновлення та примноження природних ресурсів. Законом забороняється виснажувати землю, її надра, води, забруднювати води та повітря, чинити радіаційний вплив на навколишнє середовище, а також збіднювати рослинний та тваринний світ.

Продовження Додатку У

1	2	3
Молдова	Статья 111. Автономно-территориальное образование Гагаузия	(4) Земля, недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, находящиеся на территории автономно-территориального образования Гагаузия, являются собственностью народа Республики Молдова и одновременно экономической основой Гагаузии.
	Статья 126. Экономика	(1) Экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и свободной конкуренции. (2) Государство должно обеспечивать: е) рациональное использование земли и других природных ресурсов в соответствии с национальными интересами; ф) восстановление и охрану окружающей среды, а также поддержание экологического равновесия;
	Статья 127. Собственность	(3) Публичная собственность принадлежит государству или административно-территориальным единицам. (4) Все богатства недр, воздушное пространство, воды и леса, используемые в общественных интересах, природные ресурсы экономической зоны и континентального шельфа, пути сообщения, а также другие богатства, определенные законом, являются объектами исключительно публичной собственности.
Російська Федерація	Статья 9	1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. 2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.
	Статья 36	1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. 2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. 3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Продовження Додатку У

1	2	3
Таджикистан	Статья 13.	Земля, ее недра, вода, воздушное пространство, животный и растительный мир и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью государства и государство гарантирует эффективное их использование в интересах народа.
Туркменістан	Статья 9	Собственность неприкосновенна. Туркменистан утверждает право частной собственности на средства производства, землю, иные материальные и интеллектуальные ценности. Они могут принадлежать также объединениям граждан и государству. Законом устанавливаются объекты, являющиеся исключительной собственностью государства. Государство гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех видов и форм собственности.
Узбекистан	Статья 55.	Земля, ее недра, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством.
Україна	Стаття 13.	<p>Земля, її недра, 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. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.</p> <p>Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.</p> <p>Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.</p>
	Стаття 14.	<p>Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.</p> <p>Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.</p>

Продовження Додатку У

1	2	3
Італія	Стаття 44	З метою раціонального використання землі і встановлення справедливих суспільних відносин законом покладаються обов'язки щодо приватної земельної власності, визначаються припустимі розміри цієї власності в різних регіонах і аграрних зонах, забезпечується сприяння покращенню якості землі, трансформації великих землеволодінь, реконструкції виробничих одиниць, підтримується дрібна і середня власність. Законом передбачаються пільги щодо зон гірської місцевості.
Франція	---	---
Польща	Стаття 5	Польська Республіка стоїть на сторожі незалежності і недоторканості своєї території, забезпечує свободи і права людини і громадянина, безпеку громадян, стоїть на сторожі національної спадщини, а також забезпечує охорону довкілля, керуючись принципом збалансованого розвитку.
	Стаття 23	Основою аграрного ладу держави є сімейне господарство. Цей принцип не порушує приписів статті 21 і статті 22.
	Стаття 21	1. Польська Республіка охороняє власність і право наслідування. 2. Експропріація припускається лише якщо здійснюється з публічною метою і за справедливе відшкодування.
	Стаття 22	Обмеження свободи здійснення господарської діяльності припускається лише відповідно до закону і лише виходячи з важливого публічного інтересу.
	Стаття 74	1. Публічна влада здійснює політику, що забезпечує нинішньому і майбутнім поколінням екологічну безпеку. 2. Охорона довкілля є обов'язком публічної влади. 3. Кожний має право на інформацію про стан довкілля і про його охорону. 4. Публічна влада підтримує дії громадян, спрямовані на охорону довкілля і покращення його стану.

Продовження Додатку У

1	2	3
Німеччина	Стаття 15	Земля, природні ресурси та засоби виробництва можуть, з метою соціалізації, бути перетворені в державну власність або інші форми державної служби відповідно до закону, що регулює характер і обсяг компенсації. У частині 3 та 4 статті 14 (3) застосовуються <i>mutatis mutandis</i> .
	Стаття 20а	Держава також захищає у відповідальності за майбутні покоління природні основи життя і тварин у рамках конституційного ладу законодавством і відповідно до закону і закону виконавчою владою і судовою практикою.
Македонія	Стаття 56	Все природные богатства Республики Македония, растительный и животный мир, имущество, находящееся в общем пользовании, а также предметы и объекты особого культурного и исторического значения в соответствии с законом представляют общественный интерес Республики Македония и пользуются особой защитой.
Словацька Республіка (Словакія)	Стаття 4	Минеральные богатства, пещеры, подземные воды, природные лечебные источники и водные потоки являются собственностью Словацкой Республики.
	Стаття 44	<p>Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду.</p> <p>Каждый обязан беречь и улучшать окружающую среду и культурное наследие.</p> <p>Никто не имеет права сверх норм, установленных законом, создавать угрозу или наносить ущерб окружающей среде, природным ресурсам и памятникам культуры.</p> <p>Государство заботится об экономном использовании природных источников, об экологическом равновесии и о действенной заботе об окружающей среде и обеспечивает охрану определенных видов дикорастущих растений и диких животных.</p> <p>Подробности о правах и обязанностях, указанных в абзацах 1 – 4, устанавливаются законом.</p>

Продовження Додатку У

1	2	3
Словенія	Статья 68 (имущественные права иностранцев)	Иностранцы могут приобретать право собственности на недвижимость на условиях, установленных законом. Иностранцы не могут приобретать право собственности на землю иначе как в порядке наследования при условии взаимности.
	Статья 70 (публичное достояние и природные богатства)	Закон устанавливает условия использования природных богатств. Законом могут быть установлены условия, на которых природные богатства могут использоваться иностранцами.
	Статья 71 (защита земель)	В целях целесообразного использования земель закон устанавливает особые условия их эксплуатации. Закон устанавливает особую защиту сельскохозяйственных угодий. Государство заботится об экономическом, культурном и социальном развитии населения нагорных и горных районов.
Хорватія	Статья 52	Море, морское побережье и острова, воды, воздушное пространство, полезные ископаемые и другие природные богатства, а также земля, леса, растительный и животный мир, другие природные объекты, недвижимость и вещи, имеющие особое культурное, историческое, экономическое и экологическое значение и которые законом определены как объекты, представляющие интерес для Республики Хорватия, находятся под ее особой защитой. Законом определяется порядок, в соответствии с которым объекты, представляющие интерес для Республики Хорватия, могут использоваться и эксплуатироваться уполномоченными лицами и собственниками, а также устанавливается порядок предоставления компенсации за введение ограничения правомочий собственника.

* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання законодавства інших країн [88; 89; 90; 91; 92; 93; 94; 95; 96; 97; 98; 99; 100; 101; 100; 144]

** Наведено мовою джерела з якого взята інформація

Органи управління землеустроєм в зарубіжних країнах, мета їх діяльності та підпорядкованість*

Країна	Назва органу управління	Мета діяльності органу управління	Кому підпорядковується
1	2	3	4
Болгарія	Агентство геодезії, картографії та кадастру	Управління та нагляд у сфері геодезії, картографії та кадастру	Міністру регіонального розвитку і благоустрою
Латвія	Державна земельна служба	Збір, опрацювання та зберігання географічної інформації про земельні ресурси для забезпечення успішного їх використання, а також надання необхідної для цього інформації	Кабінету Міністрів (підпорядковується); знаходиться під наглядом Міністерства юстиції [43]
Молдова	Агентство земельних відносин і кадастру	Розробка, проведення та запровадження державної земельної політики та підтримка і забезпечення виконання програм уряду	Уряду Республіки Молдова [1]
Німеччина	Федеральне агентство картографії та геодезії	Забезпечення збору, обробки та зберігання просторових, топографічних та геодезичних даних	Федеральному міністерству внутрішніх справ [266]
Польща	Головне управління геодезії та картографії	Забезпечення розвитку країни та ефективного обслуговування громадян шляхом надання доступу до поточної геодезичної, картографічної інформації та спільного створення сучасної просторової інформаційної інфраструктури	Міністерству інфраструктури та будівництва, Міністерству сільського господарства та розвитку сільського господарства [35]
Румунія	Національне агентство кадастру і реєстрації земель	Обробка інформації про земельні ділянки та реєстрація нерухомості за для створення реальної основи для оцінювання, оподаткування та забезпечення прав при операціях з нерухомістю	Міністерству регіонального розвитку та державного управління
Словаччина	Управління геодезії, картографії та кадастру	Здійснення державного управління та державного професійного нагляду у сфері геодезії, картографії та кадастру	Уряду Словацької Республіки [265]

Продовження Додатку Ф

1	2	3	4
Словенія	Геодезичне та картографічне управління Республіки Словенія	Створення, управління та обслуговування баз даних у галузі базової геодезичної системи, нерухомості, державного кордону, просторових одиниць та номерів будинків, а також топографічної та картографічної системи.	Міністерству навколишнього середовища та просторового планування [34]
Угорщина	Департамент з географічної інформації	Управління державними геодезичними, картографічними та дистанційними зондуванням, реєстрацією земель, охороною земель та оцінкою земель, політикою землеволодіння	Міністерству сільського господарства
Чехія	Управління з геодезії, картографії та кадастру	Адміністрування центральної бази кадастрів Чехії, координація досліджень в геодезичному та земельному кадастрі, забезпечення міжнародного співробітництва в галузі геодезії та виконання державних програм	Уряду Чеської Республіки
Франція	Кадастрова служба	Збір, обробка, надання інформації щодо земельних ділянок для розрахунку податкових платежів та надання відповідної інформації щодо місця розташування та власності на земельні ділянки (основна мета); збір, обробка, збереження та надання інформації: щодо власності на земельну ділянку; меж та місцезнаходження земельної ділянки; надання дозволів (документації) на будівництво; при купівлі земельної ділянки (додаткова мета)	Міністерству економіки та фінансів

* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання законодавства інших країн та наукових праць [297; 43; 1; 266; 35; 265; 34]

Хронологія перевтілень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (спеціально уповноважений орган з питань земельних ресурсів)*

№	Дата	Подія	Підстава
1	2	3	4
1	1996 р.	створений Державний комітет України по земельних ресурсах	Відповідно до Указу Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів»
2	13.05.1996 р.	було затверджено Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах	Указом Президента України
3	14.08.2000 р.	Було затверджено нове Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах	Указом Президента України
4	31.07.2007 р.	Прийнято рішення про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах в Державне агентство земельних ресурсів України	Постанова КМУ
5	04.04.2007 р.	Прийнято Положення про Державне агентство земельних ресурсів України	Постанова КМУ
6	19.03.2008 р.	Прийнято нове Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів (відповідно до нього Державне агентство земельних ресурсів України змінило назву на Державне агентство земельних ресурсів України)	Постанова КМУ
7	09.12.2010 р.	Прийнято рішення про реорганізацію Державного комітету України із земельних ресурсів в Державне агентство земельних ресурсів України	Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»
8	08.04.2011 р.	Прийнято Положення про Державне агентство земельних ресурсів України	Указ Президента України
9	10.09.2014 р.	Прийнято рішення про реорганізацію Державного агентства земельних ресурсів України шляхом перетворення його в Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру	Постанова КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»
10	14.01.2015 р.	Прийнято Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру	Постанова КМУ

Продовження Додатку X

1	2	3	4
11	22.07.2016 р.	Вносяться зміни до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, відповідно до яких Держгеокадастр підпорядковується вже Міністру агрополітики та отримує розширені повноваження в сфері використання та охорони земельних ресурсів, зокрема право складати протоколи про адміністративні правопорушення в даній сфері, розглядати справи та накладати адміністративні стягнення	Постанова КМУ
12	23.11.2016 р.	Вносяться зміни до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, відповідно до яких Держгеокадастр отримує повноваження в сфері контролю та аналізу діяльності територіальних органів, що забезпечують розпорядження землями державної власності с/г призначення; втрачає повноваження щодо здійснення ліцензування проведення землеоціночних робіт та земельних торгів, контролю за додержанням субектами господарювання відповідних ліцензійних умов.	Постанова КМУ
13	23.08.2017 р.	Вносяться зміни в Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, відповідно до яких розширюються її повноваження, зокрема щодо моніторингу земельних відносин	Постанова КМУ

* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання чинного законодавства [153; 154; 155; 170; 136; 190; 199; 200; 219]

Результати діяльності Держгеокадастру за 2017-2018 роки *

№ п/п	Заходи	Рік	
		2017	2018
1	проведено перевірок щодо дотримання вимог законодавства в серії використання та охорони земельних ресурсів, за їх результатами	15 594	24 279
	подано клопотань	1 932	1 505
	видано приписів	5 331	9 353
	складено протоколів	4 542	8 275
2	винесено постанов про накладення адміністративних стягнень	4 149	7 900
	по ним сплачено (млн. грн..)	1,3	1,7
3	направлено матеріалів до прокуратури	1 421	1 892

* Дані взяті з Публічного звіту Держгеокадастру за 2018 рік [227]

Результати діяльності органів прокуратури до реформи (2011-2014 роки)*

№ п/п	Заходи	Рік	2011	2012	2013	2014
1	було задоволено позовів, скарг, заяв, подань прокурорів					
	у кількості		6865**	6106	6676	5366
	в т. ч. в інтересах держави		5716	5343	6101	4801
	на загальну суму (тис. грн.)		2 572 640	2 716 308	300 661	4 605 970
	добровільно відшкодовано (тис. грн.)		30 237	36 953	88 670	221 877
	в т. ч. в інтересах держави (тис. грн.)	27 868	36 780	86 234	221 117	
2	здійснено перегляд судових рішень					
	у кількості		2886	2455	2267	1423
	на загальну суму (тис. грн.)		6900	95 320	154 072	56 632
3	за результатами діяльності органів прокуратури було притягнуто до відповідальності посадових осіб					
	центральної та місцевих органів виконавчої влади з питань охорони та використання земель		802	151	223	232
	спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері земельних відносин		немає даних	83	68	36
4	прийнято постанов про проведення перевірок в результаті чого було повернено та попереджено незаконне вилучення землі					
	у центральних та місцевих органах виконавчої влади з питань охорони та використання земель (осіб)		немає даних	немає даних	6078	4890
	в спеціально уповноваженому органі виконавчої влади у сфері земельних відносин (осіб)		немає даних	немає даних	959	504
	площа землі (тис. га)		немає даних	немає даних	88, 2	53,5

* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання офіційних звітів органів прокуратури [228]

** Дані взяті з офіційних звітів органів прокуратури

Результати діяльності органів прокуратури після реформи (2015-2019 роки)*

№ п/п	Заходи	Рік	2015	2016	2017	2018	І півріччя 2019
1	задоволено позовів, скарг, заяв та подань прокурорів						
		у кількості	4635**	2778	2209	1696	727
		на загальну суму (тис. грн.)	5 696 426	5 833 979	8 350 525	12 437 599	6 468 253
		добровільно відшкодовано (тис. грн.)	237 089	177 359	561 991	761 069	2 696 165
2	участь прокурора була забезпечена						
		кількість справ	7990	5155	5146	3931	1923
		сума за рішеннями прийнятими на користь сторони, в інтересах якої прокурор вступав у справу (тис. грн.)	183 704	46 042	34 480	121 312	3016
3	здійснено перегляд судових рішень за ініціативою органів прокуратури						
		розглянуто скарг та заяв прокурорів	1405	1034	1118	950	564
		з них задоволено	818	586	603	514	311
		за рішеннями, скасованими за скаргами, заявами прокурора було сплачено (тис. грн.)	253 801	541 558	312 180	309 598	44 158
4	розпочато кримінальних проваджень						
		у кількості	468	711	665	592	389
5	за результатами діяльності органів прокуратури було повернено та попереджено незаконне надання землі						
		площею (га)	60 175	68 863	107 844	66 493	23 446

* Узагальнено автором дисертаційного дослідження за результатами опрацювання офіційних звітів органів прокуратури [234]

** Дані взяті з офіційних звітів органів прокуратури