

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Мірошниченко Оксана Станіславівна

УДК 342.951

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ
ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

спеціальність 12.00.07 – теорія управління, адміністративне право
та процес, фінансове право, інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2005

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ МВС України

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор
Рябченко Олена Петрівна,
 Національний університет внутрішніх справ,
 професор кафедри адміністративного
 права та адміністративної діяльності
 органів внутрішніх справ

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Калюжний Ростислав Андрійович,
 Національна академія внутрішніх
 справ України, начальник кафедри
 теорії держави та права;
 кандидат юридичних наук, доцент
Лук'янець Дмитро Миколайович,
 Українська академія банківської справи,
 завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін

Провідна установа:

Національна академія державної податкової служби
 України, кафедра адміністративного права
 та адміністративної діяльності, Державна податкова
 адміністрація України (м.Ірпінь).

Захист відбудеться “28 ”травня 2005 року о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Національного університету внутрішніх справ (610080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ (610080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий “25” квітня 2005 року.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

Т.В. Каткова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Проголошення у статті 14 Конституції України землі основним національним багатством, що перебуває під охороною держави, створило необхідні умови для зміцнення в Україні законності у сфері земельних відносин, а також зумовило необхідність пошуку нових і вдосконалення існуючих засобів для її забезпечення.

Земля як елемент навколишнього природного середовища, що перебуває у тісному взаємозв'язку з іншими його складовими – водними ресурсами, лісами, тваринним та рослинним світом, є головним фактором життєзабезпечення населення та засобом виробництва, необхідним для функціонування всіх галузей народного господарства. З огляду на це стає очевидною соціально-економічна актуальність забезпечення дбайливого та розумного ставлення до землі.

Одним з найважливіших засобів реалізації державної політики в сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів є створення дієвої та ефективної нормативно-правової бази, спроможної забезпечити правопорядок в сфері земельних відносин. Це передбачає дослідження проблематики охорони земельних відносин адміністративно-правовими засобами, серед яких особливе місце посідає адміністративна відповідальність. Вона являє собою систему заходів реагування уповноважених державних органів на протиправні посягання, урегульованих нормами адміністративного права. У зв'язку з тим, що сфера земельних відносин має перебувати під державно-правовою охороною, питання вдосконалення засобів адміністративно-правової охорони, особливо адміністративної відповідальності за правопорушення у цій сфері, набувають особливого значення.

Актуальність досліджуваної теми обумовлена також низкою інших чинників. По-перше, в зв'язку з прийняттям Концепцій адміністративної та земельної реформ, розробкою проєктів Адміністративного процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні проступки, інших актів адміністративного законодавства, а також у зв'язку з прийняттям нового Земельного кодексу України 2001 року, Закону України “Про охорону земель” тощо постала необхідність комплексного науково-теоретичного дослідження питань адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, які б ґрунтувалися на сучасних нормах. Слід при цьому зауважити, що існуюча на сьогоднішній день спеціальна література з питань адміністративно-правової охорони земельних відносин не враховує тих еволюційних процесів, які зараз відбуваються в українському суспільстві, частково застаріла і не відображає змін адміністративно-деліктного законодавства. Крім того, ряд важливих питань, що стосуються адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин, які були поставлені вченими, не знайшли однозначного як наукового, так і законодавчого вирішення та сьогодні залишаються дискусійними. По-друге, проблеми захисту земельних ресурсів адміністративно-правовими засо-

бами вивчалися лише побіжно, в основному в роботах міжгалузевого характеру. Спеціальних монографічних праць, в яких би охорона земельних відносин з позицій адміністративно-правової науки розглядалася повно та всебічно, не було.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали загальнотеоретичні наукові праці, розробки фахівців у галузі теорії управління, адміністративного права та земельного права – В.Б. Авер'янова, Г.О. Аксеньонка, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.І. Веремеєнка, І.А. Галагана, Е.В. Герасименка, Є.В. Додіна, І.А. Дмитренка, М.І. Єропкина, Б.В. Єрофєєва, Ю.Г. Жарикова, В.В. Зуй, І.А. Іконицької, Н.Д. Казанцева, О.П. Ключниченко, Л.В. Коваля, О.С. Колбасова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.П. Коренєва, Н.І. Краснова, Б.М. Лазарева, Д.М. Лук'янця, А.Е. Луньова, М.Я. Масленнікова, В.Л. Мунтяна, В.В. Петрова, О.О. Погрібного, О.Ф. Скакун, Н.І. Титової, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, М.В. Шульги, О.М. Якуби, О.Н. Ярмиша та ін.

Разом з тим, на рівні теоретичних досліджень не з'ясовані повною мірою причини та умови, які сприяють вчиненню суспільно-шкідливих дій у сфері земельних відносин, не досліджений у належному обсязі зміст діяльності органів, що забезпечують правопорядок в зазначеній сфері щодо припинення порушень земельного законодавства та їх попередження. Вивчення практики роботи органів державного управління, які здійснюють адміністративно-правову охорону, свідчить про велику кількість адміністративних правопорушень у галузі земельних відносин.

Зазначені обставини обумовили вибір теми дисертаційного дослідження, впровадження результатів якого сприяло б усуненню прогалин у науковій розробці проблеми адміністративно-правової охорони земельних відносин.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в рамках планів наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п. 2.5 Пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень вищих навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 2002 - 2005 рр. (затверджені Наказом МВС України № 635 від 30 червня 2002 року)) і планів наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ МВС України (п.3.1. Перспективних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ на період 2000 – 2005 р.р.).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних проблем, чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації визначити сутність адміністративно-правових засобів охорони земельних відносин, зміст, підстави та процедури притягнення до адміністративної відповідальності за проступки в сфері земельних відносин, її місце в загально правовому та адміністративно-правовому механізмі охорони земельних відносин, а також виробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання у цій сфері.

Об'єктом дослідження є правовідносини, які виникають у сфері адміністративно-правової охорони земельних ресурсів.

Предмет дослідження складають сутність та види адміністративно-правових засобів охорони земельних відносин.

Виходячи із поставленої мети, в дисертації вирішуються такі основні завдання:

- визначається зміст земельних відносин через виокремлення їх складових: відносин власності на землю та відносин землекористування, відносин у сфері управління земельним фондом та відносин у сфері раціонального використання та охорони земель; їх місце та роль в структурі суспільних відносин;
- характеризуються адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин;
- аналізуються сутність та підстави адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин, виділяються види таких адміністративних проступків;
- визначаються особливості адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин;
- аналізується ступінь захищеності законодавством про адміністративну відповідальність земельних відносин та визначаються прогалини у цій сфері;
- формулюються конкретні пропозиції щодо удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність за проступки в сфері земельних відносин.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Для аналізу земельних відносин як об'єкта правової охорони використовувалися методи аналізу та синтезу (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3); за допомогою історико-правового методу досліджувались процеси становлення правового забезпечення охорони земельних відносин (підрозділ 1.2). Як загальнонауковий метод використовувався системний підхід, який дозволив визначити проблемні питання та стан захищеності земельних відносин нормами законодавства про адміністративну відповідальність (підрозділ 1.2, 2.1). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1). Визначення адміністративних проступків у сфері земельних відносин як самостійного їх виду здійснене за допомогою елементів системного підходу та методів порівняння, абстрагування, аналізу та синтезу (підрозділ 2.1); за допомогою структурно-логічного та порівняльно-правового методів здійснено аналіз структурних елементів адміністративних проступків у сфері земельних відносин (підрозділи 2.1 та 2.2). Методи класифікації, групування, структурно-логічний застосовувалися для виділення кола засобів адміністративно-правової охорони земельних відносин, заходів адміністративного примусу, які використовуються з метою захисту земельних відносин (підрозділ 1.3), а також для виділення та вивчення окремих видів адміністративних проступків в сфері земельних відносин (підрозділ 2.2); компаративний метод і документальний аналіз використовувались для вироблення

пропозицій щодо удосконалення законодавства про адміністративні проступки в сфері земельних відносин.

Нормативною основою роботи є Конституція України, закони України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти міністерств та відомств України, які регулюють правовідносини у сфері адміністративно-правової охорони земельних ресурсів. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні матеріали щодо стану земельних ресурсів.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що ця робота є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці монографічним комплексним дослідженням, присвяченим проблемам адміністративно-правової охорони земельних відносин після прийняття нового земельного законодавства.

У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення, які запропоновані здобувачем особисто та виносяться на захист. Основні з них такі:

- Дістало подальшого розвитку положення щодо доцільності включення до змісту земельних відносин як об'єкта адміністративно-правової охорони відносин у сфері управління земельним фондом та відносин у сфері раціонального використання та охорони земель, крім відносин власності на землю та відносин землекористування; сформульовані їх особливості.

- Уперше механізм адміністративно-правового регулювання земельних відносин досліджений як динамічна категорія на засадах виокремлення наступних стадій адміністративно-правового регулювання: формування і дії юридичних норм; виникнення прав та обов'язків; реалізації прав та обов'язків. Додатковою є стадія застосування права.

- Уперше здійснено класифікацію адміністративно-правових норм, що регулюють земельні відносини.

- Дістало подальшого розвитку визначення кола засобів адміністративно-правової охорони земельних відносин.

- Уперше здійснено класифікацію заходів адміністративного примусу, які використовуються з метою захисту земельних відносин.

- Дістала подальшого розвитку характеристика адміністративної відповідальності в системі засобів охорони земельних відносин, визначення її рис та особливостей.

- Удосконалено положення щодо встановлення ознак адміністративних проступків у сфері земельних відносин, за якими їх відрізняють від інших адміністративних проступків, та здійснено їх класифікацію.

- Дістали подальшого розвитку положення щодо визначення адміністративних стягнень, які застосовуються за проступки у сфері земельних відносин.

- Вперше виявлено прогалини та колізії у чинному законодавстві, яке регулює адміністративно-правову охорону земельних відносин та сформульовано пропозиції щодо удосконалення ряду

норм, якими визначаються склади адміністративних проступків у сфері земельних відносин, обґрунтовано необхідність та розроблено пропозиції щодо доповнення системи адміністративних проступків новими складами.

- Вперше сформульовано пропозиції, спрямовані на удосконалення провадження у справах про адміністративні проступки у сфері земельних відносин.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблем адміністративно-правової охорони земельних відносин, визначення системи адміністративних проступків за порушення земельного законодавства, причин їх вчинення;

- у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного адміністративного законодавства, зокрема, до КпАП України;

- у правозастосовчій діяльності використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність щодо охорони земельних відносин органами виконавчої влади тощо.

- у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть бути використані у вищих навчальних закладах під час проведення занять з дисциплін “Адміністративне право”, “Адміністративна відповідальність”.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені дисертантом на науково-практичній конференції ад’юнктів і слухачів магістратури (Харків, 13 квітня 2001 р.), науково-теоретичній всеукраїнській конференції „Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи” (11-12 квітня 2003 р., Запоріжжя), на науково-практичній конференції “Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених” (Харків, 23 квітня 2004 р.), а також на засіданнях кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ.

Публікації. Основні теоретичні положення та результати дисертації знайшли відображення у семи статтях, шість з яких опубліковано у фахових юридичних виданнях.

Структура та обсяг дисертації обумовлені змістом наукової проблеми та спрямовані на досягнення мети. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що включають 6 підрозділів, висновку, списку використаних джерел. Обсяг роботи – 175 сторінок (до списку використаних джерел). Кількість використаних джерел складає 287 найменувань і займає 27 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається її зв'язок із науковими планами та програмами, об'єкт і предмет, мета й завдання, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в їх одержання, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ I “Земельні відносини як об'єкт адміністративно-правової охорони” складається з трьох підрозділів. У першому підрозділі “Зміст земельних відносин та їх місце у суспільних відносинах” подано поняття земельних відносин та визначається їх місце у системі суспільних відносин.

Підкреслюється, що земельні відносини протягом всього існування людства відігравали значну роль у житті суспільства, що пов'язано з унікальними особливостями земельних ресурсів: вони є основою життя та благополуччя громадян, головним засобом виробництва, необхідним для функціонування усіх галузей господарства. Зазначається необхідність законодавчого уточнення поняття земельних відносин через включення до їх складу, окрім відносин власності на землю, двох видів земельних відносин, які розкривають їх зміст, а саме: відносин в сфері управління земельним фондом; відносин в сфері раціонального використання та охорони земель. Ґрунтуючись на цьому, пропонується визначити земельні відносини як засновані на власності на землю суспільні відносини, що виникають із приводу використання, управління та охорони землі як особливого природного ресурсу.

Важливою складовою земельних відносин є управління земельними ресурсами (земельним фондом): державне та внутрігосподарське. Межі управлінського впливу у сфері земельних ресурсів визначають Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради, Київська і Севастопольська міські ради, районні ради, районні у містах ради, сільські, селищні, міські ради; державне управління у названій сфері здійснюють Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, Державний комітет України по земельних ресурсах. Їх компетенція розповсюджується на всі землі на території України у цілому, окремої адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, у межах окремої галузі управлінські повноваження у сфері земельних ресурсів мають деякі міністерства, наприклад, Міністерство транспорту і зв'язку України. Усі ці органи встановлюють певний режим землекористування, забезпечують управління ним та його дотримання в інтересах суспільства. Внутрігосподарське управління землею стосується організації раціонального використання та охорони землі власником (землекористувачем), відповідно до чинного законодавства.

Діяльність щодо управління земельним фондом України можна підрозділити на: 1) планування використання землі (діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, яка полягає у створенні та впровадженні перспективних програм (схем) використання й охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також у прийнятті та реалізації на їх основі відповідних рішень); 2) організація передачі земель у власність та у користування; 3) прийняття рішень щодо призупинення права власності на землю та переходу прав на неї; 4) вилучення (викуп) земель; 5) ведення земельного кадастру; 6) землеустрій, який передбачає: а) встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань; б) розробку загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель; в) складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень; г) обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами; г) складання проектів впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та створення нових; д) складання проектів відведення земельних ділянок; е) встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок; є) підготовку документів, що посвідчують право власності або право користування землею; ж) складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель; з) розроблення іншої землевпорядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель; и) здійснення авторського нагляду за виконанням проектів з використання та охороною земель; і) проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань земель (ст. 84 ЗК України); 7) контроль за використанням і охороною земель та їх моніторинг; 8) вирішення земельних спорів (діяльність судів, органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів щодо розв'язання спорів (суперечок), пов'язаних із застосуванням норм земельного законодавства щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, які виникають між суб'єктами земельних відносин).

Окремо виділяється нормотворча діяльність - розробка та прийняття нормативно-правових актів, що регулюють відносини щодо управління земельним фондом та спрямовані на забезпечення раціонального використання та охорону землі.

До заходів охорони земель віднесені: правові, організаційні, економічні. Особливо виділяються правові заходи, під якими слід розуміти встановлення в законодавчому порядку норм, що визначають належну поведінку суб'єктів земельних відносин та якими необхідно керуватися при вирішенні тих чи інших земельно-правових питань. Важливою частиною охоронних земельних відносин є відносини, що виникають у результаті порушення земельно-правових норм (відносини юридичної відповідальності).

Якщо говорити про землю як просторово-територіальний базис (обмежений певними межами простір поверхні земної території), то тут розрізняють територіальну, ландшафтну та функціональну охорону.

Сутність земельних відносин визначають об'єкт, суб'єкт та зміст. Загальним об'єктом земельних відносин є земля (землі в межах території України (єдиний земельний фонд), земельні ділянки та права на них, у тому числі, - і на земельні частки (паї)). Суб'єктами земельних відносин (носіями прав та обов'язків) є: громадяни та юридичні особи (на землі приватної власності); територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування (на землі комунальної власності); держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади (на землі державної власності). Зміст земельних відносин складають права та обов'язки їх учасників (суб'єктів).

До особливостей земельних відносин віднесено: 1) земельні відносини як вольові суспільні відносини носять об'єктивний характер і є економічними відносинами. Економічна сутність земельних відносин обумовлена відносинами власності на землю як на обов'язкову умову матеріального виробництва та іншої соціальної діяльності; 2) земельні відносини (об'єктом яких є земля як територіальний базис і одночасно об'єкт природи, що знаходиться у взаємодії з навколишнім природним середовищем) тісно пов'язані із суспільними відносинами, об'єктом яких виступають ліси, води, рослинний світ тощо. Через цю взаємодію всіх природних ресурсів (серед яких домінуючими є земельні ресурси), земельні відносини входять до складу екологічних відносин. А також у зв'язку із тим, що використання одних природних ресурсів впливає на екологічний стан інших природних ресурсів, зокрема довкілля, то всі відносини які при цьому виникають, в тому числі земельні, насичені екологічними вимогами, характеризуються екологічним змістом; 3) земельні відносини через встановлення множинності форм власності на землю, через включення певної частини земель шляхом укладення цивільно-правових угод у систему ринкового обігу набувають майновий характер, входять до складу цивільних відносин; 4) земельні відносини, в яких беруть участь державні органи, що здійснюють повноваження в сфері управління єдиним земельним фондом України, будучи управлінськими відносинами, мають адміністративно-правовий характер.

У другому підрозділі *“Механізм адміністративно-правового регулювання земельних відносин”* зазначається, що механізм адміністративно-правового регулювання земельних відносин складається з наступних стадій: стадія формування і дії правових норм, на якій розробляються і приймаються у встановленому порядку норми, які регламентують земельні відносини через надання їх учасникам суб'єктивних прав і покладання на них юридичних обов'язків; стадія виникнення прав та обов'язків (правовідносин), яка характеризується тим, що на основі юридичних норм та наявності

передбачених обставин (юридичних фактів) у конкретних суб'єктів виникають права та обов'язки – індивідуалізовані міри поведінки. При цьому земельні правовідносини – виникаючий на основі норм права індивідуалізований суспільний зв'язок між особами, який характеризується наявністю суб'єктивних юридичних прав та обов'язків і гарантується примусовою силою держави; стадія реалізації прав та обов'язків, яка характеризується тим, що правила поведінки, які закладені в юридичних нормах, втілюються у життя, здійснюються через фактичну поведінку учасників суспільних відносин, стають реальністю. Факультативною (додатковою) стадією механізму правового регулювання земельних відносин є стадія застосування права.

Проведений аналіз особливостей дії перших двох стадій механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин уможлиблює висновок про те, що земельні відносини як об'єктивні відносини опосередковуються волею осіб-учасників таких відносин і мають вольову сторону, яка реалізується у поведінці цих осіб і здатна реагувати на правовий вплив. Завдяки активному впливу права земельні відносини набувають упорядкованого, врегульованого характеру, який виявляється у правовідносинах. При цьому межі правового регулювання земельних відносин обмежені існуючими політичними та економічними умовами розвитку суспільства. Разом з тим, право не може повністю охопити відносини, які складаються у сфері володіння, користування та розпорядження землею, оскільки певні сторони цього процесу врегульовані нормами моралі. Якщо правове регулювання земельних відносин суперечить об'єктивним законам розвитку суспільства, воно не може бути ефективним.

Третьою стадією процесу правового регулювання визначено стадію реалізації прав та обов'язків. Проаналізовані три форми реалізації: використання, дотримання і виконання. При цьому зазначено, що у сфері земельних відносин один із суб'єктів – орган виконавчої влади, який за наявності підстав забезпечує процес реалізації права іншими учасниками, доводить до завершення втілення юридичних норм у життя. Усі форми реалізації права виступають у вигляді актів реалізації суб'єктивних прав та обов'язків, передбачених чинним законодавством.

У роботі наводиться класифікація адміністративно-правових норм, що регулюють земельні відносини та містяться в земельному законодавстві. Його складає вся сукупність законів та інших нормативних актів України, що забезпечують правове регулювання, поряд з іншими, насамперед, управлінських відносин щодо земельних ресурсів з метою забезпечення прав на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель.

У третьому підрозділі “Поняття та види засобів адміністративно-правової охорони земельних відносин” здійснено характеристику відповідних засобів.

Проблема правової охорони земель досліджується через характеристику всіх основних напрямів діяльності відповідних державних органів у сфері охорони земельних ресурсів (законодавча, по-

зитивна виконавчо-розпорядча, правоохоронна). Правова охорона земельних відносин здійснюється шляхом прийняття та застосування уповноваженими державними органами правових норм, які спрямовані на здійснення юридичних заходів щодо раціонального використання земель, їх збереження, відновлення, збільшення родючості тощо. Одним із ефективних засобів охорони земельних відносин є адміністративно-правова охорона, у зв'язку з тим, що адміністративно-правові норми регулюють управлінські відносини щодо земельних ресурсів, насамперед, - діяльність відповідних органів; по-друге, встановлюють правила поведінки учасників земельних відносин; по-третє, містять санкції за проступки у сфері земельних відносин. Контроль за використанням земель (незалежно від форм власності) здійснюється органами виконавчої влади (спеціально уповноважені органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів та спеціально уповноважені органи з питань екології та природних ресурсів); органами місцевого самоврядування; громадськими організаціями та громадськими інспекторами. Дія відновлювальних заходів серед засобів адміністративно-правової охорони земельних відносин спрямована на усунення шкідливих наслідків правопорушення (повернення самовільно зайнятих земельних ділянок, відновлення принципу використання землі за цільовим призначенням тощо). Профілактика порушень земельного законодавства визначається як система різноманітних, зокрема, державних та громадських, регулюючих та охоронних, економічних та організаційних заходів, які безпосередньо або опосередковано забезпечують правомірну поведінку громадян у сфері земельних відносин. Мета профілактики порушень у сфері земельних відносин є похідною від загальної мети правової охорони земельних відносин та полягає: по-перше, у своєчасному виявленні причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень у сфері земельних відносин, а також у виявленні факторів, які перешкоджають вчиненню цих правопорушень; по-друге, в усуненні безпосередніх причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень у сфері земельних відносин; по-третє, у створенні можливостей, які сприяють вибору правомірного засобу поведінки по відношенню до землі як об'єкта земельних відносин; по-четверте, у перевихованні осіб - порушників земельного законодавства. До заходів профілактики можна віднести: спостереження за станом земель; надання власникам і землекористувачам обов'язкових до виконання вказівок з питань використання та охорони земель, усунення виявлених недоліків; одержання від органів виконавчої влади, землевласників і землекористувачів даних про наявність, стан і використання земельних угідь тощо.

До засобів адміністративно-правової охорони земельних відносин належать переконання та примус. До основних форм переконання можна віднести: виховання; пропаганду; інструктаж землевласників (землекористувачів), а також осіб, що здійснюють управлінські функції; заохочення та стимулювання; публічна критика господарюючих суб'єктів, які не дотримуються вимог земельного законодавства. Систему заходів адміністративного примусу складають: адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення, адміністративні стягнення.

Розділ II “Особливості адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин” складається з трьох підрозділів. У першому підрозділі *“Сутність та підстави адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин”* визначається, що адміністративною відповідальністю в галузі земельних відносин є застосовування уповноваженими на те державними органами санкцій, передбачених адміністративно–правовою нормою, до осіб, які порушили вимоги земельного законодавства.

Виділяють три підстави адміністративної відповідальності: нормативна, фактична і процесуальна. Основним нормативним актом, який встановлює відповідальність за адміністративні проступки в сфері земельних відносин є Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП України). Адміністративна відповідальність в даній сфері встановлюється також окремими законами України (наприклад, Закон України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”). Фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок). Юридичною – склад проступку. Ознаки, які характеризують склад адміністративного проступку у сфері земельних відносин, містяться не тільки в нормах адміністративного, але й земельного законодавства. Адміністративні проступки у сфері земельних відносин мають ознаки, властиві для адміністративних проступків у будь-якій сфері суспільних відносин. Відмінність постає у змісті об’єкта проступку – земельні відносини. Складна побудова об’єкта – відносини власності та землекористування, управлінські відносини, відносини у сфері охорони та раціонального використання землі – дозволяє зробити припущення про можливість виділення самостійних видів адміністративних проступків у зазначених сферах.

Серед всіх заходів адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері земельних відносин застосовується, згідно з КпАП України, тільки штраф. Визначаючи його переваги, в роботі запропоновано в разі повторного вчинення протиправних дій, зокрема в разі псування земель, встановити підвищені санкції. У дисертації також підкреслюється, що ст. 148 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) передбачає конфіскацію земельної ділянки із зазначенням лише того, що вона може мати місце виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Проте безпосередньо ЗК України не встановлено підстави, розмір та порядок конфіскації земельних ділянок, отже, не конкретизовано, про яку конфіскацію йде мова: адміністративне стягнення, кримінальне покарання чи захід цивільної відповідальності. Тому пропонується узгодити це питання на законодавчому рівні.

Другий підрозділ “Юридична характеристика адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин” присвячено аналізу складів адміністративних правопорушень у зазначеній сфері.

Чинний КпАП України передбачає 7 складів адміністративних проступків: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель; порушення правил використання земель; самовільне зайняття земельної ділянки; приховування або перекручення даних земельного кадастру; несвоє-

часне повернення тимчасово займаних земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; самовільне відхилення від проектів внутрігосподарського землеустрою; знищення межових знаків. Аналіз ЗК України (ст. 211) та КпАП України (ст. ст. 52-56), дозволяє виявити розбіжності як у переліках порушень земельного законодавства, за які наступає адміністративна відповідальність, так і у формулюванні самих складів правопорушень. Наприклад, КпАП України не передбачає адміністративну відповідальність за приховування від обліку, реєстрації та перекручення даних про стан земель, натомість, він містить статтю, якою передбачена відповідальність за „приховування або перекручення даних земельного кадастру”. Має місце також відповідність диспозицій норм КпАП України і ЗК України. Наприклад, диспозиції ст. 53 КпАП України відповідають норми п.п. *г, г, ж, з* ст. 211 ЗК України. Ст. 53-2 КпАП України передбачено адміністративну відповідальність за дії, передбачені п.п. *є, і* ст. 211 ЗК України. Проведений аналіз дав підстави для висновку про необхідність вдосконалення чинного законодавства у частині, що стосується визначення складів адміністративних проступків, усунення дублювання.

У третьому підрозділі *“Особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин”* аналізується процес притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у зазначеній сфері.

Справи про правопорушення у сфері земельних відносин розглядаються і вирішуються в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке включає в себе: адміністративне розслідування; розгляд справи і прийняття постанови (рішення) у справі; перегляд постанови (факультативна стадія); виконання постанови. Особливостями провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин визначені: 1) сама процедура, окрім КпАП України, регулюється Інструкцією з оформлення органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженою наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 5.07.2004 р. №264 та Інструкцією з оформлення органами Державного комітету України по земельних ресурсах матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженою наказом Держкомзему України від 18.05.2004р. №147; 2) правопорушення виявляється, зокрема, шляхом реалізації права здійснення спеціальних перевірок уповноваженими органами; 3) протокол про порушення законодавства в сфері земельних відносин складають державні інспектори по використанню та охороні земель і, разом з протоколом, особі-порушнику видається припис про усунення наслідків виявленого порушення; 4) особливим є предмет доказування: факт псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель, факт порушення правил використання земель, факт самовільного зайняття земельної ділянки, факт приховування або перекручення даних земельного кадастру, факт несвоєчасного повернення тимчасово займаних земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням, факт самовільного відхилення від проектів внутрігосподарського землеу-

строю, факт знищення межових знаків; 5) особливості існують щодо повноважень органів (осіб), які мають право розглядати ці справи, складати протоколи по справах та накладати адміністративні стягнення.

ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць у різних галузях знань, автором сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання та практичної реалізації адміністративної відповідальності за проступки в сфері земельних відносин.

Основні з них такі:

1. Складність земельних відносин полягає, насамперед, у тому, що їх окремі учасники можуть виступати і як власники, і як управлінці землею, тобто як носії декількох правомочностей та обов'язків. Земельні відносини можна класифікувати за основними інститутами: відносини власності на землю та відносини землекористування; відносини у сфері управління земельним фондом; відносини у сфері раціонального використання та охорони земель.

2. Адміністративно-правові норми, які регулюють земельні відносини, можна класифікувати за такими ознаками. По-перше, за спрямованістю: ті, які визначають правовий стан суб'єктів; форми та методи державного управління; організаційно-правові засоби забезпечення законності в сфері управління; права та обов'язки громадян у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, у тому числі відповідальність за правопорушення в сфері земельних відносин, які не є злочинами. По-друге, за юридичним змістом припису адміністративно-правові норми поділяються на такі основні групи: зобов'язальні; заборонні; уповноважуючі; стимулюючі; рекомендаційні. По-третє, за адресатом припису вони бувають адресованими органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям (як державним, так і недержавним), об'єднанням громадян, громадянам. По-четверте, за юридичним характером припису норми бувають двох видів: матеріальні та процесуальні. По-п'яте, за дією в часі адміністративно-правові норми поділяються на постійні і тимчасові. По-шосте, за дією в просторі: загального значення, місцевого, галузевого. По-сьоме, за способом викладення: відсилочні та бланкетні. По-восьме, за юридичною силою викладені: у законах, указах, постановах, наказах, інструкціях тощо.

3. Адміністративно-правову охорону земельних відносин пропонується визначити як систему заходів, встановлених адміністративним законодавством України, які застосовують державні органи (їх посадові особи), органи місцевого самоврядування (їх посадові особи), громадські інспектори, громадські організації з метою забезпечення законності, попередження, припинення правопорушень, притягнення винних до адміністративної відповідальності.

4. До адміністративно-правових засобів охорони земельних відносин належать, крім встановлення правових норм і правил: контроль за використанням земель; відновлювальні заходи; профілактика правопорушень у сфері земельних відносин; заходи переконання; заходи адміністративного примусу.

5. До адміністративно-попереджувальних заходів, які застосовуються в сфері земельних відносин, віднесено: огляд (обстеження) земельних ділянок; відвідування підприємств, установ, організацій; перевірку документів; витребування від громадян та юридичних осіб даних, що характеризують стан земель; внесення подань у державні органи, підприємства, установи, організації, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень. До заходів адміністративного припинення віднесено: доставлення порушника земельного законодавства; обмеження, тимчасову заборону або припинення будівництва, освоєння земельних ділянок тощо; тимчасову заборону використання та реалізації визначених об'єктів; вилучення ліцензій; обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності об'єктів; обмеження, зупинення або заборону викидів (скидів) забруднюючих речовин; зупинення або припинення інвестиційної діяльності; вилучення з реалізації (конфіскацію) небезпечних хімічних та радіоактивних речовин, біологічних матеріалів; внесення до відповідних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань щодо припинення порушень земельного законодавства; вимогу припинення окремих дій; призупинення незаконних рішень та дій посадових осіб.

6. Особливостями адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин є наступні: підставами є адміністративні проступки, склад яких містяться у ст.ст. 52-56 КпАП України та ст. 211 ЗК України; відповідальність врегульована нормами адміністративного права; застосовується тільки один вид стягнення – штраф; штраф застосовується органами земельних ресурсів та спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України; процес притягнення до адміністративної відповідальності має свої особливості.

7. Норми, які містять склади адміністративних проступків, слід передбачити тільки у КпАП України.

8. З метою вдосконалення законодавства, яке регулює адміністративну відповідальність за вказані проступки, запропоновано: по-перше, ст. 211 ЗК України викласти у такій редакції: “Стаття 211. Відповідальність за порушення законодавства у сфері земельних відносин

Юридичні і фізичні особи, винні в порушенні законодавства України у сфері земельних відносин, несуть відповідальність згідно із законом.

Притягнення осіб, винних у порушенні законодавства у сфері земельних відносин, до відповідальності, передбаченої законами України, не звільняє їх від обов'язку відшкодувати шкоду, заподіяну в результаті порушення цього законодавства”; по-друге, диспозицію статті 53-2 КпАП

України доцільно викласти таким чином: “ухилення від обліку і реєстрації земельних ділянок, подання недостовірної інформації щодо обліку кількості і якості земель, приховування та перекручення даних державного земельного кадастру”; по-третє, доповнити КпАП України кількома новими статтями щодо визначення суб’єктів адміністративної відповідальності; встановлення підвищених санкцій, або передбачення альтернативних стягнень, наприклад, конфіскації земельної ділянки у разі повторного вчинення протиправних дій, зокрема, - в разі псування земель.

9. З метою приведення у відповідність норм ЗК України та КпАП України слід доповнити перелік адміністративних стягнень конфіскацією земельної ділянки (що на цей час передбачено ЗК України). При цьому доцільно розгляд справ про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин, в яких передбачено застосування конфіскації, віднести до компетенції суду. Крім того, до компетенції суду слід віднести розгляд справи за ст. 52 КпАП України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Петрищева (Мірошниченко) О.С. Система адміністративних стягнень // Вісник Національного університету внутрішніх справ. –Х.: Вид-во НУВС, 2001. – Спецвипуск. – С. 118–121.
2. Мірошниченко О.С. Поняття та особливості адміністративної відповідальності в сфері земельних відносин // Вісник Національного університету внутрішніх справ. –Х.: Вид-во НУВС, 2003. – Вип. 21. – Ч. 2.- С. 69–72.
3. Мірошниченко О.С. До постановки проблеми про визначення сутності земельних відносин // Вісник Національного університету внутрішніх справ. –Х.: Вид-во НУВС, 2003. – Вип. 23. – С. 271–275.
4. Мірошниченко О.С. Місце та роль державних органів в забезпеченні правової охорони земельних ресурсів // Вісник Луганської академії внутрішніх справ імені 10-річчя незалежності України. – 2003. – Вип. 3. – С. 187–193.
5. Мірошниченко О.С. Юридичні особи як суб’єкти адміністративних правопорушень (на прикладі правопорушень в сфері земельних відносин) // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: УАДУ “Магістр”, 2003. – № 1 (15). – С. 155–160.
6. Мірошниченко О.С. Щодо профілактики порушень земельного законодавства // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Зб. наук. праць. –Х.: Вид-во НУВС, 2004. – С. 166–168.
7. Мірошниченко О.С. Адміністративно-правові норми врегулювання земельних відносин // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: УАДУ „Магістр”, 2005. – № 1. – С. 201–207.

АНОТАЦІЇ

Мірошниченко О.С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2005.

Дисертацію присвячено аналізу сутності засобів адміністративно-правової охорони земельних відносин в Україні.

В роботі досліджено поняття земельних відносин, їх місце серед інших суспільних відносин (економічних, екологічних, цивільних, адміністративних). Проаналізовано механізм адміністративно-правового регулювання земельних відносин. Пропонується поняття та класифікація засобів адміністративно-правової охорони земельних відносин.

Особливу увагу в роботі приділено розгляду особливостей адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин. Зокрема, досліджується сутність та підстави адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин. Подано юридичну характеристику адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин. Розглянуті особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин.

На підставі здійсненого аналізу в дисертації зроблені висновки як у галузі теоретичних науково значимих проблем, так і у сфері практичної законотворчості.

Ключові слова: адміністративно-правова норма, охорона земельних відносин, адміністративно-правові засоби, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, провадження.

АННОТАЦИИ

Мирошниченко О.С. Административно-правовые средства охраны земельных отношений в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет внутренних дел, Украина, Харьков, 2005.

Диссертация посвящена теоретическим и практическим вопросам охраны земельных отношений в Украине административно-правовыми средствами.

В работе исследуется понятие земельных отношений, их место в системе общественных отношений (экономических, экологических, гражданских, административных). Предлагается классификация земельных отношений. Детально характеризуются такие составляющие института земельных отношений, как отношения собственности на землю и отношения землепользования; от-

ношения в сфере управления земельным фондом; отношения в сфере рационального использования и охраны земель.

Проанализирован механизм административно-правового регулирования земельных отношений путем выделения его стадий: формирования и действия юридических норм; возникновения прав и обязанностей (правоотношений); реализации прав и обязанностей. Дополнительной является стадия применения права. Классифицированы административно-правовые нормы, регулирующие земельные отношения.

Предлагается понятие и характеристика средств административно-правовой охраны земельных отношений: контроля за использованием земель; профилактики правонарушений в сфере земельных отношений; мер убеждения и мер административного принуждения.

Особое внимание в работе уделяется характеристике контроля за использованием земель, осуществляемого государственными органами, органами местного самоуправления, общественными организациями; мерам административного принуждения, а также рассмотрению особенностей административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений. В частности, исследуются сущность и основания административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений. Предлагается юридическая характеристика административных правонарушений в сфере земельных отношений.

Рассматриваются особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере земельных отношений.

На основании осуществленного анализа в диссертации сформулированы предложения по усовершенствованию действующего законодательства Украины: сформулированы предложения о внесении конкретных изменений и дополнений в Кодекс Украины об административных правонарушениях и Земельный кодекс Украины.

Ключевые слова: административно-правовая норма, охрана земельных отношений, административно-правовые средства, административная ответственность, административное правонарушение, производство.

Annotations

Miroshnichenko O.S. Administrative means of the protection of land relations in Ukraine. - Manuscript.

A dissertation for conferment of scientific degree of a bachelor of law in speciality 12.00.07 - theory of management; administrative law and process; financial law; information law. - National University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 2005.

The dissertation is devoted to the analysis of the substance of administrative protection means of the land relations in Ukraine.

The definition of land relations, their place among other social relations (economic, ecological, civil, administrative) is researched in this work. The mechanism of administrative regulation of the land relations is analyzed. The definition and the classification of administrative protection means of land relations is suggested.

Special attention is given to an examination of peculiarities of the administrative liability for offences in the sphere of land relations. The author researched the substance and grounds of the administrative liability for the offences in the field of land relations. The juridical characteristic of administrative offences in the field of land relations is given here. The peculiarities of administrative cases providing in the sphere of land relations are described in this work.

In virtue of the analysis adduced in the dissertation conclusions either in the field of theoretical, scientific and considerable problems or in the field of practical legislation have been made.

Key terms: administrative norm, protection of land relations, administrative means, administrative liability, administrative offence, providing.