

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ**

На правах рукопису

МІЛІМКО ЛАРИСА ВАСИЛІВНА

УДК 342.95: 349.4

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

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

**Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Науковий керівник
Кузьменко Оксана Володимирівна
доктор юридичних наук, професор

Ірпінь – 2009

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	12
1.1. Земельні відносини як об'єкт охорони нормами адміністративно-деліктного права	12
1.2. Нормативно-правове регулювання земельних відносин в Україні...	34
1.3. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання земельними відносинами	57
Висновки до розділу 1.....	79
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	83
2.1. Загальна характеристика адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин	83
2.2. Об'єкт та об'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення у сфері земельних відносин	104
2.3. Суб'єкт та суб'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення у сфері земельних відносин	131
Висновки до розділу 2	145
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	150
3.1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин	150
3.2. Види адміністративних санкцій, що застосовуються за правопорушення у сфері земельних відносин	171
Висновки до розділу 3	182
ВИСНОВКИ	186
ДОДАТКИ	191
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	218

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Держземінспекція	Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель
Держкомзем	Державний комітет України із земельних ресурсів
Євросоюз	Європейський Союз
ЗК	Земельний кодекс
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
ЛК	Лісовий кодекс
Мінприроди	Міністерство охорони навколишнього природного середовища України
Мін'юст	Міністерство юстиції України
РФ	Російська Федерація
УРСР	Українська Радянська Соціалістична Республіка
НМДГ	Неоподатковуваний мінімум доходів громадян

ВСТУП

Актуальність теми. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (стаття 14 Конституції України). Як будь-який скарб, вона потребує дбайливого ставлення та захисту. На забезпечення раціонального землекористування, охорони та відновлення земельних ресурсів, в умовах трансформації прав на землі, в Україні проголошені адміністративна і земельна реформи. Перехід від адміністративно-директивної до ринкової економіки не може бути безболісним. Ситуація, що складається на місцях у процесі реформування земельних відносин, зумовлює низку проблем, про що свідчать факти невинного збільшення випадків незаконного заволодіння земельними ділянками (за показниками Державного комітету статистики України, за 2001 – 2006 роки кількість випадків самовільного зайняття земельних ділянок з ознаками адміністративних проступків збільшилася на 28 %). Також недостатньо реалізується одне з головних завдань земельної реформи – раціональне використання та охорона земель. В Україні залишається найвищою у світі розораність сільськогосподарських угідь – 78 %. Роботи щодо раціоналізації землекористування та охорони земель проводяться досить повільно, внаслідок чого деградація ґрунтового покриву деяких територій досягла критичного стану. Водночас сучасна система заходів адміністративної відповідальності не здатна вплинути на оптимізацію землекористування та охорони земель, що підтверджують конкретні статистичні дані (за 2001 – 2007 роки на 17 % зменшилася кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель). Такі фактичні показники суперечать проголошеному Земельним кодексом України положенню, що використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Отже, сьогодні виникла нагальна потреба в детальному дослідженні природи земельних відносин та їх нормативно-правового регулювання, а також у вивченні змісту правопорушень у цій сфері та особливостей застосування адміні-

стративних санкцій за їх вчинення з метою удосконалення та підвищення ефективності інституту адміністративної відповідальності.

Нині відсутні комплексні монографічні праці, у яких би повно та всебічно розглядалася проблема адміністративної відповідальності за проступки у сфері земельних відносин, а у виконаних наукових дослідженнях (О.С. Мірошніченко, О.В. Стукаленко), зазначена проблема аналізувалася фрагментарно, або в рамках вузької адміністративно-правової проблематики, без відповідного комплексного підходу.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять загальнотеоретичні наукові праці фахівців у галузі теорії права, адміністративного, земельного та екологічного права, таких як А.Б. Агапова, В.І. Андрейцева, А.М. Беженара, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, А.П. Гетьмана, І.П. Голосніченка, В.В. Горланчука, С.В. Гринька, О.В. Дзери, Д.С. Добряка, Є.В. Додіна, І.А. Іконицької, І.І. Каракаша, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, П.Ф. Кулинич, Л.В. Коваля, В.І. Курила, Д.М. Лук'янця, А.М. Мірошніченко, А.І. Миколенка, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, В.В. Петрова, О.О. Погрібного, О.А. Поліводського, О.Ф. Скакун, Н.І. Титової, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи та ін.

Актуальність досліджуваної теми пояснюється ще й тим, що характеристика адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин має важливе значення для запровадження механізму протидії їм, а також розроблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративної відповідальності шляхом внесення змін і доповнень до правових актів. Комплексне наукове дослідження проблем адміністративної відповідальності має позитивно позначитися на подальшому вдосконаленні земельних відносин, практиці реалізації чинних адміністративно-правових норм у цій сфері.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Напрямок досліджень відповідає Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 року за № 810/98, та Постанові

Верховної Ради України «Про земельну реформу», затвердженій 18 грудня 1990 року в редакції від 22 вересня 2005 року.

Дисертація виконана в межах плану науково-дослідної роботи кафедри управління та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України – «Організаційно-правові аспекти правоохоронної діяльності у сфері оподаткування» (номер державної реєстрації 0105U000657). Тема дисертації затверджена на вченій раді Національного університету державної податкової служби України 30 травня 2007 року (протокол № 3) та введена до планів науково-дослідних робіт.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі досягнень науки адміністративного і земельного права, чинного законодавства України, а також узагальнень практики його застосування здійснити аналіз теоретичних засад та правового регулювання питань адміністративної відповідальності за проступки у сфері земельних відносин, на цій основі сформулювати відповідні пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства.

Мета дослідження зумовила вирішення таких завдань:

- визначити сферу земельних відносин як об'єкта адміністративно-правової охорони та здійснити класифікацію видів земельних відносин;
- встановити співвідношення правових засад земельних відносин в Україні та їх правової реалізації, виявити існуючі проблеми та сформулювати пропозиції щодо їх удосконалення;
- здійснити аналіз системи публічних органів управління земельними відносинами та запропонувати шляхи вдосконалення їх діяльності;
- окреслити коло адміністративних проступків у сфері земельних відносин, вивести поняття та встановити їх ознаки;
- охарактеризувати об'єкти, об'єктивні сторони, суб'єкти та суб'єктивні сторони складів адміністративних проступків у сфері земельних відносин, виявити проблеми їх тлумачення та правореалізації;
- розкрити поняття та зміст адміністративної відповідальності за проступки у сфері земельних відносин, виокремити її ознаки;

- визначити ефективність адміністративної відповідальності за проступки у сфері земельних відносин, сформулювати пропозиції щодо її вдосконалення через реалізацію відповідних санкцій;

- сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність за проступки у сфері земельних відносин.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері реалізації прав на землі, їх раціонального використання, відтворення й охорони та управління земельним фондом.

Предметом дослідження є адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність загальнонаукових (діалектичний, історичний, логічний, системного аналізу тощо) та спеціальних (документальний, порівняльно-правовий тощо) методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми.

Системно-структурний метод використовувався для аналізу характеру і сутності земельних відносин, адміністративних проступків у цій сфері й адміністративної відповідальності за їх вчинення. За допомогою логіко-семантичного методу уточнено зміст понять «земельні правовідносини», «правопорушення у сфері земельних відносин», «адміністративний проступок у сфері земельних відносин», «посадова особа», «адміністративна відповідальність», «адміністративна відповідальність за проступки у сфері земельних відносин», «громадські роботи» (підрозділи 1.1, 2.1, 2.3, 3.1, 3.2), здійснено класифікацію земельних правовідносин (підрозділ 1.1). На підставі історико-правового методу проведено аналіз правового регулювання земельних відносин, а також становлення і функціонування органів управління земельними відносинами (підрозділи 1.2, 1.3). Порівняльно-правовий метод дав змогу встановити взаємодію Державного комітету України із земельних ресурсів з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та з іншими публічними органами, дослідити головний безпосеред-

ній об'єкт адміністративного проступку у сфері земельних відносин та встановити види умислу в адміністративному праві, визначити співвідношення понять «адміністративна санкція – адміністративне стягнення» (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.2).

Під час аналізу емпіричного матеріалу застосовувалися соціологічні прийоми отримання інформації: аналіз документів, анкетування. Так, автором були проаналізовані дані Державного комітету статистики України за 2001, 2003, 2005, 2007 роки, що відображають стан притягнення винних до адміністративної відповідальності за проступки у сфері земельних відносин, проведено анкетування громадян України, які є власниками земельних ділянок та землекористувачами (680 респондентів); державними службовцями територіальних органів земельних ресурсів (360 респондентів).

Науково-теоретичну базу дослідження становлять наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі загальної теорії держави і права, адміністративного, земельного та екологічного права, теорії управління й адміністративного процесу.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в рамках зазначеної роботи комплексно досліджені питання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, встановлені проблеми їх правового регулювання та сформульовані висновки, нові наукові положення і рекомендації, щодо їх вирішення, зокрема:

вперше:

- наведено авторські визначення «внутрішньогосподарський землеустрій», «міжгосподарський землеустрій»;
- запропоновано встановити як самостійний об'єкт земельних правовідносин та предмет протиправного посягання адміністративними проступками – інформацію про землі та права на них;
- обґрунтовано необхідність за адміністративні проступки у сфері земельних відносин передбачити, крім штрафу, накладення такого виду адміністративного стягнення, як громадські роботи;

- аргументовано доцільність створення у структурі Міністерства юстиції України кримінально- та адміністративно-виконавчої інспекції як державного органу, на який покласти виконання кримінальних покарань, що не пов'язані з позбавленням волі, й адміністративних покарань у виді громадських робіт;

- сформульовано пропозиції стосовно внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів України, зокрема: Кодексу України про адміністративні правопорушення, Земельного кодексу України, законів України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про землеустрій», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» з метою удосконалення адміністративної відповідальності за проступки у сфері земельних відносин;

удосконалено:

- дефініції «земля», «земельні правовідносини», «адміністративний проступок у сфері земельних відносин», «адміністративна відповідальність», «адміністративна відповідальність за проступки у сфері земельних відносин», «межовий знак»;

уточнено:

- перелік об'єктів земельних правовідносин шляхом включення до нього земель як природного ресурсу, у тому числі ґрунтів;

- процедуру взаємодії Міністерства юстиції України, Міністерства регіонального розвитку та будівництва України й Державного комітету України із земельних ресурсів з обміну інформацією щодо земельних ділянок, прав на них, обмежень та обтяжень на земельні ділянки;

дістало подальшого розвитку:

- класифікація:

- земельних правовідносин на види за різними класифікаційними критеріями;
- адміністративних проступків у сфері земельних відносин, в основу якої покладено видовий об'єкт протиправного посягання (земельні проступки майно-

вого характеру; управлінські земельні проступки; проступки у сфері раціонального використання, відновлення та охорони земель (екологічної спрямованості));

- ознаки, притаманні адміністративному проступку у сфері земельних відносин;

- обґрунтування доцільності закріплення за Міністерством охорони навколишнього природного середовища України повноважень щодо здійснення надвідомчого контролю за охороною і раціональним використанням земель.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані:

- *у сфері законотворчості* – для вдосконалення правового регулювання земельних відносин, шляхом внесення змін і доповнень до Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів, деякі пропозиції реалізовані Інститутом законодавства Верховної Ради України під час здійснення аналізу законопроектів, що подавалися на розгляд Верховної Ради України (довідка про реалізацію наукових досліджень від 17 листопада 2008 р. № 22/477-1-15);

- *у науково-дослідній сфері* – для подальших досліджень правового регулювання відносин, пов'язаних із притягненням осіб до адміністративної відповідальності, у Науково-дослідному центрі з проблем оподаткування Національного університету державної податкової служби України (акт впровадження від 19 червня 2008 р. № 173);

- *у практичній діяльності* компетентними органами при роз'ясненні положень адміністративно-деліктного законодавства та притягненні правопорушників до адміністративної відповідальності Головним управлінням юстиції в Київській області (акт впровадження від 30 жовтня 2008 р. № 235);

- *у навчальному процесі* – під час викладання адміністративного, земельного, екологічного права, адміністративного процесу, а також при підготовці підручників і навчальних посібників із зазначених вище дисциплін Національного університету державної податкової служби України (акт впровадження від 10 червня 2008 р.).

Деякі із сформульованих у дисертації положень мають дискусійний характер і можуть слугувати матеріалом для подальших досліджень у цьому напрямі.

Особистий внесок здобувача полягає в тому, що дисертаційне дослідження виконано самостійно, усі сформульовані у ньому положення та висновки обґрунтовані на підставі самостійно проведених досліджень. Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам, у дисертації не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дослідження оприлюднені на міжнародних, всеукраїнських науково-практичних конференціях: VII Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Екологія. Людина. Суспільство» (13 – 15 травня 2004 р., м. Київ); II Всеукраїнській цивілістичній науковій конференції студентів та аспірантів (30 – 31 березня 2007 р., м. Одеса); міжнародних науково-практичних конференціях: «Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення» (7 – 8 грудня 2006 р., м. Сімферополь, Ялта); «Проблеми та перспективи розвитку підприємництва» (14 – 15 грудня 2007 р., м. Харків); «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів» (12 – 13 грудня 2007 р., м. Сімферополь, Ялта); Міжнародній науковій конференції «Четверті юридичні читання» (3 – 4 квітня 2008 р., м. Київ); V Міжнародній науково-практичній конференції молодих учених «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (20 – 21 березня 2009 р., м. Луцьк).

Публікації. Основні положення, висновки, пропозиції і рекомендації, сформульовані в дисертації, відображено у дванадцяти наукових публікаціях, з яких – чотири у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України, та у тезах виступів на наукових і науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, 15 додатків, списку використаних джерел (244 найменування). Повний обсяг дисертаційного дослідження становить 190 сторінок.

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

1.1. Земельні відносини як об'єкт охорони нормами адміністративно-деліктного права

Земля є найбільш важливим об'єктом матеріального світу. Навколо нього існує велике коло суспільних відносин, оскільки неможливо припустити існування людини поза існуванням цього об'єкта. Ці відносини складаються при використанні землі у процесі ведення сільського та лісового господарства; розміщенні житлових, промислових об'єктів; задоволенні оздоровчих, рекреаційних потреб тощо. Усі ці відносини є складовими *суспільних відносин*, що характеризуються як стійкі зв'язки між людьми та групами людей, котрі мають істотне значення для існування і функціонування певної, досить великої сукупності людей; є специфічним видом співіснування людей, які відображають становище соціальних суб'єктів у суспільстві, їхню роль у громадському житті. Суспільні відносини є багатоманітними і розрізняються за тими цілями й ціннісними орієнтаціями, якими керуються у своїх взаєминах соціальні суб'єкти (влада, матеріальний добробут, власність, статус, знання тощо). Вони органічно пов'язані з формами і способами соціальної діяльності людей та їх спільнот, соціальними інтересами і потребами [1, с. 428].

Особливе місце в системі суспільних відносин посідають *правові відносини*. Їх суть полягає у тому, що це відносини, які врегульовані нормами права, і їх учасники наділяються взаємними правами та обов'язками. Правові відносини становлять соціальний зв'язок; є наслідком свідомої вольової діяльності; виникають, припиняються або змінюються, як правило, на основі норм права; вони мають, як правило, двосторонній характер і є особливою формою взаємного зв'язку між конкретними суб'єктами через їх права, обов'язки і відповідальність; охороняються державою і забезпечуються заходами державного впливу [2, с. 345 – 347].

За галузевою ознакою виокремлюють такі види правових відносин: конституційні, цивільні, адміністративні, сімейні, трудові, фінансові, земельні тощо. Зазвичай така класифікація здійснюється за розподілом об'єктів, відповідно до яких ці суспільні відносини виникли й існують. Тобто об'єктами правових відносин виступають матеріальні, духовні та інші соціальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини [3, с. 45].

Серед них виокремлюються правовідносини, об'єктом яких є землі. Згідно з пунктом 1 статті 2 ЗК України, **земельні відносини** – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею [4].

У наукових працях [5; 6] та ЗК України вживається термін «земельні відносини» як тотожний поняттю «земельні правовідносини», тобто використовується синонімічний ряд однотипних термінів. Водночас можна не погодитись з цією точкою зору, оскільки земельні відносини – це відносини загального плану, які не завжди урегульовані нормами права. Натомість земельні правовідносини – це суспільні відносини, що підлягають правовому регулюванню. Тому інша група вчених акцентує увагу на тому, що юридичною наукою досліджуються саме земельні правові відносини [7]. Відповідно до цього, можна внести таке уточнення до пункту 1 статті 2 ЗК України: *«земельні відносини – це суспільні відносини у сфері ..., що урегульовані нормами права»*, оскільки правовими актами регулюється саме юридична складова земельних відносин.

У цьому дисертаційному дослідженні ми будемо вживати термін «земельні відносини» у такому самому розумінні, як цей термін закріплено у ЗК України, при цьому розуміючи, що ми досліджуємо саме їх правову основу.

Земельні відносини регулюються, переважно, самостійною галуззю права – земельним правом. Із цього приводу Д.М. Лук'янець зазначає, що слід звернути увагу на той факт, що в значній кількості сфер реалізації виконавчої влади існує крім адміністративно-правового ще й цивільно-правове регулювання. Це стосується, перш за все, транспортної, енергетичної, будівельної, аграрної, земельної, банківської та багатьох інших сфер. З огляду на це, можна, поєднавши відповідні адміністративно-правові та цивільно-правові норми, отримати нові, так би мови-

ти, предметні галузі права з аналогічними назвами. Ці галузі права є результатом логічного розвитку двох зазначених фундаментальних галузей права. Їх (предметні галузі) не можна ставити поруч на один щабель у загальній структурі системи права з цивільним або адміністративним правом, оскільки вони є результатом розвитку останніх [8, с. 101].

Отже, земельні правовідносини регулюються земельним правом, як самостійною предметною галуззю права. З огляду на це, досліджуючи, переважно, адміністративно-правову природу земельних відносин, ми будемо також акцентувати увагу на окремих їх спеціальних земельно-правових та цивільно-правових аспектах, оскільки наше дослідження не буде вичерпним без їх аналізу.

Як ми зазначали вище, у ЗК України закріплено, що *земельні відносини* – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею [4].

Повноваження *«володіння землею»* передбачає право фактичного (фізичного чи господарського) панування над певною земельною ділянкою, що має юридичне значення. Таке володіння є законним (титульним) [9, с. 273 – 278]. Це право може належати як власнику земельної ділянки, так й особі, якій власник передав земельну ділянку на основі договору. Воно має специфічні особливості, на відміну від володіння іншими (неприродними) об'єктами: невідокремленість землі від навколишнього природного середовища, неможливість вилучення чи перенесення землі.

Підставою для виникнення законного володіння є договірні відносини (наприклад, договори купівлі – продажу, оренди земельної ділянки тощо), адміністративні акти (про передачу земельної ділянки з державної у комунальну власність, із державної у приватну власність), закон. Воно фіксується у встановлених законом документах, що надають цю правомочність та суб'єктно-об'єктний зв'язок. Цей юридичний факт фіксується в законодавстві – щодо земель загальнодержавного значення; у Державних актах на право приватної власності, у договорах на відчуження (придбання) земель фізичними та юридичними особами та підтверджується сплатою за неї земельного податку [10]. При передачі земельної ділянки в користування іншій особі (наприклад, за договором оренди) власник не

втрачає права володіння, він лише перестає його здійснювати, зберігаючи можливість мати земельну ділянку у своєму господарстві, у складі майна. Тобто і власник, і користувач земельної ділянки мають право за законом на витребування її з чужого незаконного володіння [11, с. 64].

Володіння без будь-яких правових підстав є незаконним і характеризується як самовільне зайняття земельної ділянки. Поняття «незаконне володіння» може застосовуватись лише до фактичного володіння [12, с. 258] і це передбачає настання негативних наслідків для володільця. Зокрема, за наявності певних ознак, таке діяння визнається адміністративним проступком, що передбачено статтею 53-1 КУпАП «Самовільне зайняття земельної ділянки».

Правомочність *«користування»* передбачає право особи задовольняти за допомогою землі свої потреби шляхом здійснення господарського та іншого безпосереднього використання земельної ділянки з метою отримання доходів та інших благ матеріального й нематеріального характеру від її корисних властивостей. Користування земельною ділянкою – це не лише право, а й обов'язок землекористувача. При цьому він повинен забезпечувати використання землі за цільовим призначенням, способом, що не погіршує якісний склад земель. Це повноваження може реалізовуватися власником як самостійно, так і шляхом його передачі іншій особі (наприклад, за договором оренди, суборенди, емфітевзису чи суперфіцію). У разі невиконання даного обов'язку для землекористувача настають негативні наслідки [13, с. 111]. Зокрема, за використання землі не за цільовим призначенням на землекористувача накладається адміністративне стягнення відповідно до статей 53 та 54 КУпАП.

Користування земельною ділянкою може мати місце і в тому разі, коли на це немає документів, які б свідчили про наявність в особи прав на землю. Якщо громадянин добросовісно, відкрито і безперервно користується земельною ділянкою протягом 15 років і не має документів, які б свідчили про наявність у нього прав на цю земельну ділянку, то він може звернутися до органу державної влади або органу місцевого самоврядування із клопотанням про передачу її у власність або надання в користування (стаття 119 ЗК України). Земельним законодавством

не встановлено моменту, з якого у особи настає таке право. Водночас, безумовно, виникнення такого права повинно бути пов'язано з початком користування земельною ділянкою. У зв'язку з цим є потреба у конкретизації цієї норми.

Користування земельною ділянкою передбачає її раціональне використання, відтворення та охорону, що впливає із загальних положень права природокористування, а тому ці повноваження не можна не включити до складу земельних правовідносин. Реалізація повноважень із використання, відтворення та охорони земель можлива за наявності усього комплексу заходів, що здійснюються для досягнення цієї мети (планування використання земель, їх моніторинг, ведення державного земельного кадастру, землеустрою, екологічної експертизи тощо).

Використання земель має бути раціональним. **Раціональне використання** землі передбачає взаємозв'язок досягнення необхідного ефекту, який отримано від господарської експлуатації землі при мінімальних витратах з одночасним її збереженням і покращенням у процесі використання [14, с. 24].

Розпорядження землею — це основна правомочність, яка в повному обсязі може належати лише її власникові й не може бути повністю передана іншій особі без зміни самого суб'єкта права власності. Ця правомочність являє собою правомочність суб'єкта земельних правовідносин учиняти дії, спрямовані на зміну юридичного статусу, економічного призначення чи стану земельних ділянок, визначення їх юридичної долі [14, с. 202], тобто можливості передавати земельні ділянки у власність через здійснення правочинів продажу, дарування, застави, заповіту та ін., що регламентується статтями 81 – 90 ЗК України.

Розпорядження земельною ділянкою передбачає припинення права власності на неї за бажанням чи згодою самого власника. Однак смерть, припинення діяльності або вилучення земельної ділянки у зв'язку з порушеннями власником чи користувачем умов, порядку використання тощо, при реалізації повноважень стосовно володіння та користування земельною ділянкою не можна віднести до повноважень розпорядження, оскільки в цьому разі відсутнє вільне волевиявлення особи.

Цікавою є думка, яку висловлюють В.В. Горлачук, В.П. Янчук, А.Я. Сохнич [11, с. 64], про те, що право розпорядження землею власників має обмежений характер, оскільки абсолютне право власності належить лише державі.

Законодавство України розрізняє багато способів реалізації повноваження розпорядження земельними ділянками. Водночас в окремих випадках, з метою збільшення їх кількості, вітчизняний законодавець звертається до досвіду країн з ринковою економікою й адаптує їх до вітчизняних земельних відносин.

Так, у законодавстві багатьох країн розрізняють поняття «цивільний або цивільно-правовий обіг земельних ділянок» та поняття «ринковий обіг земельних ділянок», які теж є способами щодо розпорядження землями. Цивільно-правовий обіг земельних ділянок здійснюється на підставі різних видів цивільно-правових угод: купівлі-продажу, міни, дарування, оренди, передачі землі у спадщину. Однак більшість з таких угод не є ринковими у вузькому значенні цього слова. Ринковими вважаються цивільно-правові угоди, які передбачають перехід прав на землю від однієї особи до іншої за плату на основі співвідношення попиту та пропозиції на земельні ділянки [15, с. 56].

Адміністративно-правовими засобами здійснюється неринковий обіг земельних ділянок: безоплатна передача із земель державної і комунальної власності, приватизації земельних ділянок, які були раніше надані в користування, передача земельних ділянок у власність фізичних осіб із земель державної чи комунальної власності.

Земельні правовідносини, що виникають з приводу права власності на землі та землекористування, становлять матеріально-правову основу земельних відносин та виражають їх статику і динаміку. Це сукупність уже набутих (легалізованих) правомочностей щодо конкретних земельних ділянок [16, с. 8].

У своїй сукупності повноваження щодо володіння, користування та розпорядження землею становлять зміст права власності, які мають свої особливості в кожній формі власності на землю (державній, комунальній, приватній).

Відповідно до реальних обставин, право власності на землю може бути обмежене законодавством. **Обмеження прав на землю** викликані обмеженістю зе-

мельних ресурсів у природі й неможливістю їх заміни у процесі господарської діяльності [17, с. 125]. Основні обмеження прав на землю закріплені у статті 111 ЗК України, а саме: право на земельну ділянку може бути обмежене законом або договором шляхом встановлення: заборони на продаж або інше відчуження певним особам протягом встановленого строку; заборони на передачу в оренду (суборенду); права на переважну купівлю у разі її продажу; умови прийняття спадщини тільки визначеним спадкоємцем; умови розпочати і завершити забудову або освоєння земельної ділянки протягом встановлених строків; заборони на провадження окремих видів діяльності; заборони за заміну цільового призначення земельної ділянки, ландшафту та зовнішнього виду нерухомого майна; умови здійснити будівництво, ремонт або утримання дороги, ділянки дороги; умови дотримання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт; умови надавати право полювання, вилову риби, збирання дикорослих рослин на своїй земельній ділянці в установлений час і в установленому порядку; інших зобов'язань, обмежень або умов. Ці обмеження мають переважно адміністративно-правову природу, хоча в окремих випадках вони встановлюються нормами цивільного права. Виключно адміністративно-правовими засобами здійснюється державна реєстрація обмежень використання земельної ділянки, що діє протягом терміну, встановленого законом або договором.

Повноваження щодо володіння і користування землею становлять зміст права землекористування. Ці повноваження мають постійні користувачі земельними ділянками державної або комунальної власності (пункт 1 статті 92 ЗК України), тимчасові землекористувачі на основі строкового платного користування на умовах оренди (пункт 1 статті 93 ЗК України) та ін. Землекористувач у процесі її використання, самостійно здійснюючи ці повноваження, повинен раціонально використовувати земельну ділянку, здійснювати заходи щодо її відтворення та охорони.

Крім цього, земельні правовідносини мають специфічні особливості залежно від цільового призначення земель. Так, відповідно до статті 19 ЗК України, землі в Україні за цільовим призначенням поділяються на такі категорії: сільськогос-

сподарського призначення; житлової та громадської забудови; природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; оздоровчого призначення; рекреаційного призначення; історико-культурного призначення; лісового фонду; водного фонду; промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Користування землями кожної із зазначених категорій регулюється як загальними, так і спеціальними нормами земельного права, які враховують соціально-економічну та екологічну специфіку земель кожної категорії. Причому частка спеціальних норм земельного права в регулюванні суспільних відносин щодо використання земель різних категорій є досить значною [18, с. 370 – 371].

У межах кожної категорії земель можуть існувати специфічні правовідносини, які істотно відрізняються від правовідносин, що поширюються на всі землі відповідної категорії. Поділ земель на категорії передбачає встановлення вимог цільового використання земель, дотримання яких є важливим засобом забезпечення реалізації завдань раціонального використання та охорони земельного фонду. Використання земель не за цільовим призначенням визнається правопорушенням, за яке встановлена адміністративна відповідальність, передбачена статтею 53 КУпАП.

Крім того, самотійні земельні правові відносини виникають при використанні територій та об'єктів, до складу яких входять різні категорії земель, наприклад, екологічної мережі [19]. Зміст відносин щодо використання, охорони складових об'єктів екомережі (територій та об'єктів природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення) характеризується особливою екологічною спрямованістю.

Для зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, передбачений певний порядок [20], що являє собою досить складну процесуальну дію, унаслідок якої власники земельних ділянок та землекористувачі вступають у правовідносини з різними публічними органами управління. Така складна процедура, на наш погляд, в окремих випадках є випра-

вданою, оскільки забезпечує стабільність використання земель, хоча в окремих випадках потребує ще більш суворої регламентації.

Отже, земельні правовідносини характеризуються широким спектром повноважень, які мають його учасники, і не зводяться лише до повноважень права власності на землі та землекористування, а підлягають, на нашу думку, більш широкому тлумаченню.

Крім того, трактування земельних відносин як відносин щодо володіння, користування та розпорядження землями суперечить загальнотеоретичним підходам, які визначають, що земельне право є предметною галуззю права, яка виникла внаслідок об'єднання цивільно-правових та адміністративно-правових норм.

Широке розуміння земельних правовідносин як таких, що регулюються предметною галуззю права, обґрунтовано авторами коментарю до ЗК України за редакцією А.П. Гетьмана та М.В. Шульги, у якому висловлено думку, котра підтверджує, що в реальній дійсності функціонують також земельні правовідносини, пов'язані з охороною земель, відтворенням і підвищенням родючості ґрунтів, продуктивності земель лісового фонду та ін. [14, с. 15].

Схожа думка висловлена і колективом авторів підручника «Земельне право України» за редакцією М.В. Шульги [6, с. 33 – 34], якими зазначено, що до земельних відносин належать правовідносини у сфері права власності на землю; з приводу прав на землю, похідних від права власності; що виникають у зв'язку із здійсненням права загального користування землею; у галузі управління використанням й охороною земель; охоронні земельні правовідносини, тобто це такі суспільні відносини, що виникають у сфері взаємодії суспільства з навколишнім природним середовищем і врегульовані нормами земельного права. Аналогічної думки дотримується також Н.І. Титова [21].

Автори підручника «Земельне право» за загальною редакцією А.А. Погрібного та І.І. Каракаша висловлюють думку про те, що регулювання земельних відносин ґрунтується на: поєднанні використання землі як природного ресурсу, просторового базису й основного засобу виробництва; багатоманітності форм власності на природні ресурси; достатніх повноваженнях органів державної

влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин на своїх територіях; визнанні рівності учасників земельних відносин щодо захисту своїх прав на землю; неприпустимості втручання держави в діяльність громадян і юридичних осіб стосовно володіння, користування і розпорядження землею у разі, якщо це суперечить закону; державного управління землями незалежно від форм власності [22, с. 6 – 7].

Для порівняння, у ЗК РФ [23] не закріплено поняття «земельні відносини», але визначено (статтею 3), що «земельне законодавство регулює відносини стосовно використання й охорони земель у РФ як основи життя та діяльності народів, котрі проживають на відповідній території (земельні відносини)». Отже, законодавець РФ вважає, що земельні відносини – це відносини щодо використання й охорони земель.

Законодавець Республіки Білорусь у Кодексі Республіки Білорусь про землю [24] взагалі не дає визначення поняття «земельні відносини».

У пункті 10 статті 12 ЗК Республіки Казахстан [25] земельні правовідносини визначаються як правовідносини щодо використання й охорони землі, пов'язані з управлінням земельними ресурсами, закріпленням земельних ділянок за окремими суб'єктами, здійсненням права власності та інших прав на землю.

Специфіка земельних правовідносин полягає також в об'єкті правового регулювання.

Земля є загальним об'єктом земельних відносин. Тому ми не поділяємо думку А.М. Мірошніченка, який визначає землю як предмет земельних правовідносин [26, с. 11].

Земля поєднує в житті людини три функції – економічну, соціальну, екологічну та є основним національним багатством України, що перебуває під особливою охороною держави (стаття 1 ЗК України).

Поняття «земля» у ЗК України не закріплено, однак закріплено в Законі України «Про охорону земель», зокрема, у статті 1 визначено, що земля – це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [27]. На нашу думку, це по-

няття не відображає поняття землі як об'єкта правових відносин, а характеризує її лише як природний ресурс, тому спробуємо з'ясувати значення цього поняття у правовому аспекті.

Термін «земля» прийнято розглядати у двох аспектах. Земля як земна куля, частина космічної матерії, планета Сонячної системи. Вона має природне походження, створена без участі людини і як природний дар належить усьому людству. Земля у цьому розумінні охоплює не лише її поверхню, але і надра та все з нею пов'язане (грунти, води (поверхневі та підземні), ліси, рослинний і тваринний світ та ін.) [28, с. 9].

Інше значення землі – це розуміння її як частини земної кори, яка розташована над надрами, що називається ґрунтовим покривом, територією, на яку розповсюджується суверенітет держави. У цьому розумінні земля є поверхнею, певним простором, що «... необхідний як умова усякого виробництва і різної людської діяльності» [29, с. 187].

У підручнику «Земельне право» (1949 р.) за редакцією Н.Д. Казанцева і А.А. Рускола висловлено думку про те, що земля є всезагальною умовою праці, операційним базисом та основним засобом виробництва в деяких галузях народного господарства [30, с. 3 – 12].

У Державних стандартах «Земля. Терміни і визначення» земля трактується як найважливіша частина навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами, є головним засобом виробництва у сільському господарстві, а також просторовою базою для розміщення галузей народного господарства» [31, с. 7].

Схожі погляди були висловлені і в інших навчальних та наукових виданнях, зокрема, у підручнику «Советское земельное право» за ред. проф. В.С. Шелестова [32, с. 232] та ін. [7, с. 133; 22, с. 5 – 6; 33, с. 353; 34, с. 164].

В.В. Петров розглядає землю як складову частину навколишнього природного середовища, засіб виробництва і просторовий базис, об'єкт господарювання, місце розселення людини, і в кінцевому підсумку – як територію держави, просторової межі державної влади [35, с. 30].

В.І. Андрейцев визначає поняття «земля» (у юридичному значенні) як головну територіально-просторову частину навколишнього природного середовища (довкілля) у межах території України, матеріальну основу її територіальної цілісності, суверенітету і національної безпеки, що характеризується особливістю природної структури – ґрунтового покриву, розміщення і поширення рослинності, водних об'єктів, корисних копалин та інших природних компонентів, які формують сферу життя (біосферу), природні властивості якої використовуються на праві загального землекористування, диференціюється на окремі земельні ділянки (частини), що поділяються на категорії за цільовим використанням, та земельні ділянки, які перебувають на праві власності українського народу або уповноваженого ним органу – держави для задоволення суспільних інтересів або на праві приватної власності з метою забезпечення корпоративних й особистих прав людини та права комунальної власності територіальних громад як матеріальної основи місцевого самоврядування, виступає основним засобом виробництва в сільському, лісовому господарстві та інших галузях господарювання, є операційною основою для системи розселення, у тому числі садівницьких поселень, розміщення галузей народного господарства, державного матеріального резерву та шляхів сполучення, є невід'ємною умовою, місцем, джерелом і засобом існування живих організмів, життєдіяльності людини, забезпечення її духовних і матеріальних потреб і потребує в разі деградації здійснення заходів щодо відвернення небезпечного впливу на населення та якість довкілля [36, с. 206].

Особливе розуміння досліджуваного поняття наведене Н.І. Титовою. Вона зазначає, що категорія «земля» – це, певною мірою, особливий за походженням, різновид майна, частина матеріального світу, відокремлена від природного середовища працею людини. Категорія «землі» в її розумінні – це природний компонент, органічна частина довкілля. На її думку, лише як природний компонент і складова довкілля земля виступає об'єктом земельних відносин [37, с. 14]. Хоча ця позиція і не знайшла підтримки в наукових колах, на нашу думку, частіше термін «землі» вживається як узагальнене поняття об'єкта навколишнього природно-

го середовища, а термін «земля», коли йдеться про неї як об'єкт земельних, цивільних чи адміністративних правовідносин.

Погоджуючись з дефініцією, що наведена В.І. Андрейцевим, і зважаючи на те, що сучасна правова теорія потребує законодавчого закріплення визначення поняття «земля» як об'єкта земельних правовідносин, вважаємо необхідним юридично закріпити це поняття. Водночас воно не має бути громіздким.

Таким чином, пропонуємо статтю 1 ЗК України доповнити пункт 2 такого змісту: *«Земля – це складова частина навколишнього природного середовища, яка являє собою територію суші, а також територію під водними об'єктами, що характеризується як природний ресурс, просторовий базис й основний засіб виробництва, у межах території України, становить матеріальну основу її територіальної цілісності й суверенітету, щодо якої можливо виникнення суспільних правовідносин»* (додаток А). При цьому пункти 2 та 3 вважати відповідно пунктами 3 та 4.

Отже, земля як територія, котра обмежена кордонами України, що складається із земельних ділянок та їх частин, є **загальним об'єктом** земельних правовідносин та складовою навколишнього природного середовища, яка функціонує у складі екосистеми і перебуває у тісній взаємодії з іншими природними об'єктами – лісами, водами, надрами, тваринним і рослинним світом і, загалом, з навколишнім природним середовищем і з приводу яких можливо виникнення суспільних правовідносин.

За своїм складом землі дуже не однорідні і сприяють формуванню складних природних екосистем, справляють біологічний вплив на створення ландшафтів та інших природних комплексів (заповідників, заказників тощо), тому є виправданим розподіл земель за цільовим призначенням на категорії, що закріплені статтею 19 ЗК України.

Водночас **безпосередній об'єкт** земельних правовідносин визначений у пункті 3 статті 2 ЗК України [4]: землі в межах території України, земельні ділянки і права на них, у тому числі на земельні частки (паї).

Ми вважаємо, що землі в межах території України є об'єктом земельних відносин, коли йдеться про територію України як цілісну територію унітарної держави, що належить народу України у відповідності з положеннями Конституції України (статті 1, 2).

Усередині держави, де земля виступає основним засобом виробництва, місцем проживання людей, територією для будівництва житла та інших нерухомих об'єктів, об'єктом земельних правовідносин є *земельна ділянка*, що являє собою частину земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами (пункт 1 статті 79 ЗК України). Межі конкретної земельної ділянки завжди визначені в натурі (на місцевості). Власник чи користувач завжди знає її точне місце розташування, має можливість її обробляти, використовувати самостійно чи передати в користування іншій особі.

Як об'єкт земельних відносин у ЗК України закріплене *право на земельну ділянку, у тому числі на земельну частку (пай)*. Зокрема, щодо земельного паю, то наводяться думки, що це об'єкт спільної часткової власності [38, с. 166], об'єкт колективної власності [39, с. 170], що право власності на земельну частку (пай) має зобов'язальний характер і полягає у правомочності *вимагати* виділення конкретної земельної ділянки в натурі (на місцевості) [40, с. 3 – 9], або, що право на земельну частку (пай) – це земельна частка, не визначена в натурі (на місцевості), на яку має право член підприємства та прирівняні до нього особи [41, с. 144]. Щоб конкретизувати розуміння *права* (курсив мій. – Л. М.) на земельну ділянку (пай) як об'єкта земельних правовідносин законодавцем були внесені зміни до ЗК України з таким уточненням, що це право оренди, суперфіцію й емфітевзису [42], яке може відчужуватися.

Земельне законодавство України містить велику кількість норм екологічної спрямованості (наприклад, стаття 167 ЗК України «Охорона земель від забруднення небезпечними речовинами», стаття 168 «Забруднення ґрунтів» [4], стаття 31 Закону України «Про охорону земель», яка визначає нормативи гранично допустимого забруднення ґрунтів [27] та ін.). Об'єктом відносин, що закріплені у вказаних статтях, є ні земельна ділянка, ні право на неї, ні на земельний пай. У цьому

разі об'єктом є земля саме як природний об'єкт чи природний ресурс, що характеризується екологічними ознаками. У нормативних актах він позначений двома термінами: «землі» чи «грунти». Саме як природний об'єкт земля виконує найважливіші функції: є засобом виробництва в лісовому та сільському господарстві тощо.

Необхідно зазначити, що якісні характеристики землі, зазвичай, залежать від якості ґрунтів. Саме у цьому разі земля розглядається як природний ресурс, що характеризується якісним складом. Для забезпечення належного якісного складу земельних ділянок здійснюються заходи з охорони ґрунтів. Зокрема, В.К. Гуревський, Г.М. Беженар, Є.С. Бердніков та інші вчені наголошують на тому, що основним об'єктом використання земель є ґрунти, які відіграють особливу роль у сфері сільськогосподарського виробництва [5, с. 6]. Саме відносини щодо охорони ґрунтів є об'єктом правової охорони від протиправних посягань адміністративними проступками, що полягають у псуванні й забрудненні сільськогосподарських та інших земель (стаття 52 КУпАП), або знятті та перенесенні ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (стаття 53-3 КУпАП). Наприклад, законодавець РФ у статті 6 ЗК РФ закріпив, що об'єктом земельних відносин є земля як природний об'єкт та природний ресурс [23]. Тому вважаємо, що у ЗК України слід закріпити *землі як природний ресурс, у тому числі ґрунти*, як самостійний об'єкт земельних відносин.

Ми поділяємо думку С.В. Гринька, який вважає, що до безпосереднього об'єкта земельних відносин (а саме, правовідносин у сфері реєстрації прав на землю, які є складовими земельних відносин) слід віднести також юридично визначені офіційно документовані відомості про права на землю, що мають легалізаційний характер [45, с. 38].

Однак у сфері земельних відносин відомості стосуються не лише прав на землю, а і якісних та кількісних її характеристик. Здебільшого така інформація міститься в інформаційних базах даних. Сутність інформаційних баз даних полягає у створенні багатоцільової інформаційно-технологічної бази з використанням геоінформаційних технологій збирання, зберігання, аналізу всієї сукупності відомо-

стей для моделювання і подальшого прогнозування екологічного стану територій [46, с. 24], а також економічного і правового режиму земель.

Статтями 22 – 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено, що джерелами інформації про стан навколишнього природного середовища є дані моніторингу, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних [47].

Ці та інші положення відображено в земельному законодавстві. Зокрема, основою інформаційного забезпечення землеустрою є автоматизовані системи, призначені для оброблення даних земельно-кадастрових, топографо-геодезичних та інших зйомок і дистанційного зондування, ведення земельної статистики, прогнозування, планування, проектування, картографування, організаційного управління (абзац 3 статті 40 Закону України «Про землеустрій») [48]; сукупність відомостей і документів про місце розташування і правовий режим земельних ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів (ст. 193 ЗК України); бази даних державного реєстру земель і прав власності на нерухоме майно [49].

Інформація як об'єкт земельних відносин має як адміністративно-правову, так і цивільно-правову природу. Законодавчо визначено, що така інформація формується переважно спеціально уповноваженими органами управління (у земельних кадастрах, у реєстрах земельних ділянок, прав на них та обмежень на земельні ділянки тощо), а також міститься у цивільно-правових угодах (договорах купівлі-продажу, міни, оренди, земельного сервітуту, іпотеки тощо). Зміст правовідносин з приводу інформації про землі та права на них становлять сукупність прав та обов'язків заінтересованих суб'єктів у цій інформації. До таких суб'єктів, наприклад, можуть належати органи земельних ресурсів, покупці земельних ділянок, нотаріус, суд, органи прокуратури та ін. З огляду на це є потреба у законодавчому закріпленні вказаного об'єкта, як об'єкта земельних правовідносин. Отже, ми пропонуємо закріпити в пункті 3 статті 2 ЗК України як об'єкт земельних відносин *документовану інформацію про землі та права на них*, що міститься у землепорядній та іншій документації.

Саме суспільні відносини щодо надання повної і достовірної інформації про землі та права на них є безпосереднім об'єктом адміністративного проступку, передбаченого статтею 53-2 КУпАП.

Коло суб'єктів земельних правовідносин досить широке, що зумовлено специфікою самого природного об'єкта – землі.

Суб'єктами земельних відносин в Україні, згідно з пунктом 2 статті 2 ЗК України, є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади (тобто, органи публічної влади – уточнення наше – Л.М.). Тобто до кола суб'єктів Кодекс відносить осіб, які є суб'єктами права власності на землі й суб'єктами управлінських відносин та які наділені чинним законодавством відповідними правами й обов'язками.

Варто акцентувати увагу та погодитися з точкою зору авторів підручника «Земельне право України» за редакцією А.В. Шульги, що не можна зводити коло учасників земельних правовідносин до суб'єктів права власності. За змістом прав та обов'язків їх поділяють на чотири категорії: органи державної влади і місцевого самоврядування, що мають право на регулювання використання земель; власники землі й землекористувачі – носії прав та обов'язків з раціонального використання й охорони земель; громадські екологічні об'єднання, наділені правом громадського контролю за використанням земель; органи судово-прокурорського нагляду, що здійснюють нагляд за законністю у сфері земельних правовідносин [6, с. 35 – 36].

Отже, коло суб'єктів правовідносин у сфері володіння, користування і розпорядження землею є вужчим ніж коло суб'єктів земельних правовідносин.

Так, *власниками земель* на території України є держава на землі державної власності (що реалізує свої повноваження через відповідні органи державної влади); територіальні громади сіл, селищ, міст на землі комунальної власності (повноваження власника реалізують безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, а на землі, що перебувають у спільній власності територіальних громад, через обласні, районні ради та Верховну Раду Автономної Республіки Крим); фізичні та юридичні особи приватного права на землі приватної власності [4].

Суб'єктами земельних відносин в Україні мають бути визнані також іноземні держави відповідно до того, що вони використовують земельні ділянки на праві оренди або можуть набувати у власність земельні ділянки для розміщення будівель і споруд дипломатичних представництв та інших, прирівняних до них, організацій згідно з міжнародними договорами, відповідно до статті 85 ЗК України.

Земельні ділянки можуть передаватися в оренду громадянам та юридичним особам України, іноземним громадянам й особам без громадянства, іноземним юридичним особам, міжнародним об'єднанням й організаціям, а також іноземним державам (стаття 93 ЗК України).

Згідно з нормами земельного законодавства України, *землекористувачами* є районні, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та Кабінет Міністрів України в межах повноважень, визначених законом; сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах повноважень, визначених законом; громадяни і юридичні особи України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи, міжнародні об'єднання та організації, а також іноземні держави, які у встановленому законом порядку набули цього права для досягнення відповідних цілей і мають, у зв'язку з цим, певні земельні права й обов'язки, згідно із ЗК України, Законом України «Про оренду землі» та іншими актами земельного законодавства. За статтею 125 ЗК України право власності та право постійного користування земельною ділянкою виникає в особи після одержання її власником або користувачем документа, що посвідчує право власності чи право постійного користування земельною ділянкою, та його державної реєстрації. Право на оренду земельної ділянки виникає після укладення договору оренди і його державної реєстрації. Приступати до використання земельної ділянки до встановлення її меж в натурі (на місцевості), одержання документа, що посвідчує право на неї, та державної реєстрації забороняється.

Поняття «землекористувачі» у вітчизняному законодавстві не визначено, але визначені їх права та обов'язки (стаття 95 ЗК України).

Широким колом повноважень наділені суб'єкти регулювання земельними правовідносинами. Такими суб'єктами ми можемо назвати публічні органи – державні органи, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання й організації. За компетенцією їх класифікують на органи загальної компетенції та спеціальної компетенції. Основними функціями цих органів у сфері регулювання земельних правовідносин є: загальні функції (організація, координація, погодження, контроль, нагляд, притягнення до відповідальності за вчинені проступки) та спеціальні функції (здійснення землеустрою, ведення земельного кадастру та облік земель, здійснення екологічної експертизи, інформаційне забезпечення тощо).

Коло суб'єктів регулювання земельними правовідносинами при реалізації повноважень щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками буде вужчим порівняно з колом суб'єктів усіх земельних правовідносин. Детальний аналіз зазначених суб'єктів та їх повноваження буде здійснено в нашій роботі в пункті 1.3.

Фізичні та юридичні особи, як суб'єкти земельних правовідносин, мають бути наділені правосуб'єктністю (що складається із правоздатності, дієздатності та деліктоздатності), яка являє собою передбачену нормами права здатність (можливість) бути учасником правовідносин та нести відповідальність. А державні органи крім правосуб'єктності, як юридичні особи, повинні мати спеціальну компетенцію [2, с. 356].

Крім того, до суб'єктів земельних відносин належать громадські інспектори охорони навколишнього природного середовища, які діють на підставі статті 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [47] й наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» [50]. До суб'єктів земельних відносин також належать громадські природоохоронні організації, а саме: Всеукраїнська екологічна ліга, Українське товариство охорони природи, Українська екологічна асоціація «Зелений світ», Всеукраїнська екологічна громадська організація «Мама – 86» та багато інших. Усього в Україні діє близько

500 громадських організацій, діяльність яких спрямована на розв'язання гострих екологічних проблем [18, с. 297].

Однак учасниками земельних правовідносин, в окремих випадках, можуть бути не всі особи. Так, іноземні фізичні та юридичні особи не можуть набувати у власність землі сільськогосподарського призначення, а отже, і розпоряджатися ними, якщо лише таку земельну ділянку іноземець не отримав у порядку спадкування. Якщо землі цієї категорії прийняті у спадщину іноземними громадянами, іноземними юридичними особами та особами без громадянства, протягом року вони підлягають відчуженню (статті 81 та 82 ЗК України).

Таким чином є очевидним, що коло суб'єктів земельних відносин є набагато ширшим порівняно з тим переліком, що наведений у пункті 2 статті 2 ЗК України. У разі включення до цього переліку всіх суб'єктів земельних відносин він буде громіздким, хоча при цьому не викликає настання певних правових наслідків. Отже, пропонуємо пункт 2 статті 2 із ЗК України виключити, при цьому розуміючи, що суб'єктами земельних відносин є усі суб'єкти, які перелічені як у ЗК України, так в інших актах земельного права.

Таким чином, враховуючи викладене, ми визначили дефініцію земельних правовідносин, узагальнюючи найсуттєвіші, на наш погляд, ознаки, що становлять зміст цього поняття [51, с. 60 – 62]:

***Земельні правовідносини** – це врегульовані нормами права суспільні відносини, що виражаються у конкретному зв'язку між уповноваженими та зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних прав, обов'язків, з метою забезпечення прав на земельні ділянки, а також на земельні частки (паї), на інформацію про землі, а також раціонального використання, відтворення, охорони земель як природного ресурсу, у тому числі ґрунтів.*

У дещо спрощеному варіанті, більш зручному для широкого наукового вжитку та закріплення у ЗК України (додаток А), ця дефініція може виглядати так:

***Земельні правовідносини** – це суспільні відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх*

обов'язків; діяльністю юрисдикційних органів та інших суб'єктів щодо володіння, користування і розпорядження землею, а також її раціонального використання, відтворення та охорони.

Відповідно до загальної теорії права, проведеного нами вище дослідження, земельні правовідносини можна класифікувати таким чином:

а) за характером обов'язку: активного типу (обов'язок здійснити певні дії на користь іншої особи); пасивного типу (обов'язок утриматись від небажаних для іншої сторони дій);

б) за ступенем визначеності суб'єктів: абсолютні (визначена лише одна сторона – носій суб'єктивного права, а всі інші зобов'язані утримуватися від порушення її законних прав та інтересів); відносні (точно визначені права й обов'язки всіх учасників, як таких, котрі наділені правом, так і правозобов'язаних);

в) за кількісним складом суб'єктів: прості (між двома суб'єктами); складні (між трьома та більше суб'єктами);

г) залежно від елемента юридичної норми, який буде застосовано чи реалізовано (диспозиції або санкції): регулятивні; охоронні;

д) за сферою дії: у сфері публічного права (між суб'єктами публічних правовідносин – державними органами, органами місцевого самоврядування) – реєстрація прав на землю, моніторингу земель, ведення земельного кадастру тощо; у сфері приватного права (між фізичними особами та юридичними особами приватного права) – укладення договору купівлі–продажу, відшкодування заподіяної шкоди однією особою приватного права іншій тощо;

е) за цільовим призначенням земель: відносини, що виникають щодо права власності, використання, охорони земель сільськогосподарського призначення; житлової та громадської забудови; природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення; оздоровчого призначення; рекреаційного призначення; історико-культурного призначення; лісгосподарського призначення; водного фонду; промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення;

є) *за обсягом прав та обов'язків учасників*: відносини, що складаються у зв'язку з виникненням, реалізацією, зміною та припиненням права власності на землю; відносини, що складаються у зв'язку з виникненням, реалізацією, зміною та припиненням права постійного землекористування; відносини, що складаються у зв'язку з виникненням, реалізацією, зміною та припиненням права оренди землі; відносини, що складаються у зв'язку з виникненням, реалізацією, зміною та припиненням права земельного сервітуту; емфітевзису, суперфіцію;

ж) *за сферою правової регламентації*: земельні відносини у сфері матеріального права; земельні відносини у сфері процесуального права;

з) *за безпосереднім об'єктом правового регулювання*: відносини, які складаються щодо земельних ділянок і земельних часток (паїв) та прав на них; відносини, які складаються щодо землі як природного ресурсу, у тому числі ґрунтів; відносини, які складаються щодо інформації про землі;

и) *за підставою набуття у власність*: приватизаційні (шляхом безоплатної передачі громадянам земельних ділянок у межах норм, передбачених законом); не приватизаційні.

Таким чином, земельні відносини становлять коло однорідних суспільних відносин:

а) суб'єктами яких можуть бути фізичні, юридичні особи, органи державної влади та місцевого самоврядування, іноземні держави, міжнародні організації, громадські об'єднання та організації – носії суб'єктивних юридичних прав та обов'язків;

б) загальним об'єктом яких є земля, а безпосередніми об'єктами можуть виступати земельні ділянки, земля як природний ресурс, у тому числі ґрунти, інформація про землі;

в) їх зміст становлять відносини права власності на землю та землекористування, їх раціонального використання, відтворення та охорони, діяльності органів публічного управління, відповідно до специфіки категорій земель, особливостей загального та безпосереднього об'єктів.

1.2. Нормативно-правове регулювання земельних відносин в Україні

Найбільш гостро на всіх етапах державотворчих процесів у системі земельних відносин стояло питання права власності на землі. Саме правовому регулюванню цього інституту земельних правовідносин ми приділимо більше уваги в дисертаційному дослідженні, оскільки ця проблема нині є найбільш актуальною в усій системі земельних правовідносин.

Протягом тривалого періоду існування та розвитку суспільних відносин на українських територіях усі землі перебували у власності держави. Земельні кодекси 1922 [52] та 1970 [53] років передбачали державну власність на землі як єдино можливу. Землекористувачами визнавалися: колгоспи, радгоспи, інші сільськогосподарські державні, кооперативні, громадські підприємства, організації й установи; промислові, транспортні, інші несільськогосподарські державні, кооперативні, громадські підприємства, організації та установи; громадяни. Тому встановлення багатоманітності титулів власності, постійного й тимчасового користування землею для різних суб'єктів, запровадження ринку землі стали суттєвими новелами в розвитку земельних правовідносин незалежної Української держави.

Ці положення визначені в Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки [54], у якій зазначено, що одночасно мусить бути створений механізм забезпечення відносно рівних стартових умов для кожного члена суспільства при переході до ринкових відносин та гарантії соціального захисту населення.

Започаткована реформа у сфері земельних відносин Постановою Верховної Ради України «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року [55], згідно з якою всі землі УРСР з 15 березня 1991 року оголошувалися об'єктом земельної реформи.

Одночасно, 18 грудня 1990 року, Верховна Рада УРСР прийняла ЗК [56], що містив багато положень, які уможливили перехід від командно-адміністративних до ринкових відносин. Зазначеним Кодексом було зафіксовано існування права на землю у формі довічного успадкованого володіння, постійного володіння, а також

постійного і тимчасового користування. Право ж розпоряджатися землями залишалося за радами народних депутатів [57, с. 22].

Значним здобутком незалежної Української держави стало прийняття Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [47], який в наукових колах та серед практиків отримав назву «Екологічної конституції». Цей правовий акт вплинув на екологізацію усього земельного законодавства.

На розвиток реформаційних процесів на селі 14 лютого 1992 року прийнятий Закон України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» [58].

Процес приватизації землі, що триває в державі й нині, розпочався в Україні з прийняттям ЗК України в редакції Закону від 13 березня 1992 року [59], чим був започаткований наступний етап земельної реформи. Крім ЗК, ці реформаційні процеси знайшли своє відображення та набули подальшого розвитку в Законі України «Про власність» від 7 лютого 1991 року, з подальшими змінами і доповненнями [60], у Постанові Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» від 13 березня 1992 року [61] і в Декреті Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992 року [62].

В Україні запроваджувалися три форми власності на землю: державна, колективна, приватна, та юридично визначалося, що всі ці форми власності є рівноправними. Безоплатно земля передавалася у колективну та приватну власність для сільськогосподарського виробництва (стаття 6 ЗК України 1992 року) та відбулося реальне її роздержавлення. Був здійснений поділ земель, які передані в колективну власність, на земельні частки (паї) без виділення їх у натурі, і видані селянам сертифікати на право на земельну частку (пай). Власники земельних часток одержали право розпоряджатися своїм земельним паєм, який став об'єктом обміну, дарування, застави, спадкування, купівлі-продажу (останнє право пізніше було відмінено). Членам колективних сільськогосподарських підприємств надавалася можливість безперешкодного виходу зі складу підприємств із своєю земельною часткою (паєм) і виділення її в натурі з видачею Державного акта на право власності на земельну ділянку.

Громадянам України для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства із земель державної власності земля надавалася у постійне користування (без заздалегідь установленого строку), а для городництва, сінокосіння, випасання худоби, ведення селянського (фермерського) господарства – у тимчасове користування (короткострокове – до трьох років і довгострокове – від трьох до двадцяти п'яти років) (стаття 7 ЗК України 1992 року). Проте чіткого розмежування випадків, коли земельні ділянки можуть надаватися у користування без заздалегідь установленого строку, а коли – в оренду, в цьому Кодексі не здійснено.

Оскільки земля стає об'єктом власності різних суб'єктів, а не лише держави, використовується на праві постійного й тимчасового користування, виникає необхідність у запровадженні плати за землю. Норм Закону України «Про систему оподаткування» [63], якими регулювалося це коло суспільних відносин, було недостатньо. З цією метою 3 липня 1992 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про плату за землю» [10], яким передбачено, що використання землі в Україні є платним (стаття 2 Закону). Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель. Власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі, крім орендарів та інвесторів – учасників угоди про розподіл продукції, сплачують земельний податок.

У цьому Законі визначено, що плата за землю запроваджується з метою формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, відшкодування витрат власників земель і землекористувачів, пов'язаних з господарюванням на землях гіршої якості, ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, проведення земельної реформи та розвитку інфраструктури населених пунктів. Однак цей закон і донині є найбільш нестабільним, зазнає постійних значних змін, що не сприяє стабільності в регулюванні земельних відносин економічного характеру та відносин права власності та права землекористування.

У 1994 році Президент України представив доповідь «Про основні засади економічної та соціальної політики», у якій було здійснено об'єктивний аналіз соціально-економічної ситуації, що склалася в Україні, обґрунтовано необхідність внесення змін та доповнень до чинного законодавства.

За результатами цієї доповіді Верховна Рада України прийняла Постанову «Про доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики» від 19 жовтня 1994 року [64].

На основі положень доповіді Кабінету Міністрів України було доручено розробити і внести на розгляд Верховної Ради України відповідні законопроекти та проекти загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку України. Незважаючи на це, Кабінет Міністрів України прийняв лише поодинокі правові акти, які, фактично, не змінили становища в системі регулювання земельних відносин, зокрема, відносин права власності та землекористування. Однією із причин такої ситуації була зміна складу Кабінету Міністрів України.

Реформаційні процеси у сфері земельних відносин затягувалися. У подальшому виникла негайна потреба у вжитті термінових заходів щодо прискорення земельної реформи. Законодавчий вакуум почали заповнювати укази Президента України, які підтримували, певною мірою, її рух.

У цей період Президент України 10 листопада 1994 року, як нормативний акт швидкого реагування, видав Указ «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» [65].

Оскільки ні Кабінет Міністрів України, ні центральні органи виконавчої влади не вжили дієвих заходів на виконання цього Указу Президента, то для забезпечення подальшого проведення земельної реформи, яка не виправдано затягувалася, Президентом України 8 серпня 1995 року виданий Указ «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» [66].

Наступним довгоочікуваним кроком у законотворчому процесі стало прийняття Конституції України [67], яка заклала основи державного устрою країни та

спонукала до подальшого розвитку трансформаційних процесів, у тому числі й у сфері земельних відносин.

Конституція України від 28 червня 1996 року має вищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії.

Основним Законом України (статтею 92) передбачено, що виключно законами повинні регулюватися найбільш важливі суспільні відносини. Зокрема, Конституція України визначає екологічні, економічні, соціальні та правові засади формування і функціонування відносин у процесі володіння, користування та розпорядження землею. Саме нормами прямої дії встановлено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (стаття 14). Тринадцята стаття передбачає, що всі природні ресурси, у тому числі й землі, є об'єктами права власності народу України. Однак ці конституційні положення не знайшли свого відображення ні в ЗК України, ні в інших земельних законодавчих актах і фахівцями визнаються невизначеними та проблематичними.

Конституцією сформульовані положення, що закріплюють право громадян на землю, а саме: Основний Закон України гарантує кожному право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю відповідно до закону; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності (стаття 41). Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, їх рівність перед законом, соціальну спрямованість економіки (частина 4 статті 13 Конституції).

Конституцією визначені основні повноваження публічних органів управління у сфері земельних відносин. Ці положення закріплені у статтях, що регламентують загальноправову компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування і не мають чіткої галузевої конкретизації.

Початком наступного етапу земельної реформи став Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 року [68]. Ним передбачався вільний вихід членів колективних сільськогосподарських підприємств з їх складу зі своїми земельними

і майновими паями та створення на їх основі інших суб'єктів господарювання, заснованих на приватній власності.

У свою чергу, 6 квітня 2000 року Кабінет Міністрів України затвердив Програму діяльності Кабінету Міністрів України «Реформи заради добробуту», яка того ж дня була схвалена Постановою Верховної Ради України [69]. Програма передбачала необхідність завершення процесу реформування колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності, завершення земельної реформи, формування повноцінного ринку землі, прискорення підготовки та подання на розгляд Верховної Ради України нової редакції ЗК України.

На підтримку та стабілізацію реформаційних процесів Президент України своїм Указом від 30 травня 2001 року схвалив «Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001 – 2005 роки» [70]. Як одне з невідкладних завдань в Основних напрямках визначається формування законодавчої бази у сфері земельних відносин, оскільки на день видання Указу не було створено «системи законодавчих актів, які б належним чином забезпечували проведення земельної реформи», і вказано, що в основу земельного законодавства України повинні бути покладені норми Конституції України, відповідно до яких і мав бути прийнятий новий ЗК.

Важливим кроком у проведенні земельної реформи було прийняття ЗК України (25 жовтня 2001 року) [4], що став першим правовим актом у вітчизняному законодавстві, за яким відносини права власності, зокрема права власності на землю, максимально відповідали положенням Конституції України. З прийняттям цього Кодексу був започаткований п'ятий етап становлення земельних відносин у державі.

На цьому етапі ЗК України є єдиним кодифікованим правовим актом у земельному законодавстві. Він є загальногалузевим кодифікованим спеціалізованим законом у системі законодавства України, а в системі земельного законодавства – основним.

Порівняно із ЗК України від 1992 року, у чинному Кодексі містяться положення, що є новими в системі земельних відносин, зокрема відносин щодо володіння, користування та розпорядження землею. У Кодексі закріплені державна,

комунальна та приватна власність на землі; суб'єктами приватної власності на окремі категорії земель можуть бути іноземні фізичні та юридичні особи й особи без громадянства; передбачена можливість використання земельних ділянок на засадах спільної власності; допускається можливість набуття у приватну власність земельних ділянок фактично з усіх категорій земель; передбачається проведення розмежування земель державної і комунальної власності; визначається перелік земель, які не можуть бути передані у приватну власність; закріплюються способи й механізм придбання громадянами та юридичними особами земельних ділянок; запроваджується (фактично відтворений) правовий інститут земельних сервітутів тощо [6, с. 49 – 51], а також емфітевзису і суперфіцію.

Відповідно до норм, передбачених статтями 152 – 155 ЗК України, забезпечуються гарантії права власності на земельну ділянку. У ЗК України відображені положення Конституції про те, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, у тому числі й на землю. Однак статті 143, 145, 146 та 148 ЗК України визначають підстави примусового або не за ініціативою власників вилучення (викупу) земельних ділянок у зазначених суб'єктів. Такі підстави спрямовані лише на задоволення економічних інтересів суспільства. Водночас вважаємо за доцільне, щоб у Кодексі знайшли відображення норми, за якими оплатному вилученню підлягали б земельні ділянки, що використовуються не за цільовим призначенням, або якісний склад яких за час експлуатації суттєво погіршився, оскільки земля є особливим об'єктом матеріального світу, що характеризується низкою екологічних ознак, нехтування якими може вкрай негативно позначитися на її якісних характеристиках. Однак з цією метою слід обов'язково завершити грошову оцінку земель, що передбачена Законом України «Про оцінку земель» [44].

Загалом, незважаючи на прогресивний характер нового ЗК України, він містить низку достатньо суттєвих недоліків.

Зазначений Кодекс, як справедливо стверджує В.І. Андрейцев, більшою мірою схематизував форму законодавчого акта, далі узагальнень та набору бланкетних норм так і не пішов, оскільки далася взнаки не зовсім виражена доктрина механізму правового регулювання земельних правовідносин, він не став логічним

продовженням у правовому регулюванні тих новацій, які були запроваджені попереднім ЗК [7, с. 422].

У багатьох випадках у ЗК України не враховуються висловлені в науковій літературі думки щодо необхідності застосування нових методологічних підходів до розроблення системи земельного законодавства, які мають ґрунтуватися на нормах Конституції України. Невідповідність Основному Закону держави ЗК України ускладнює системний підхід до подальшого розроблення і прийняття вітчизняного земельного законодавства.

Крім того, переважна більшість вчених у галузі земельного права, зокрема В.І. Андрейцев, О.В. Пащенко, Н.І. Титова, вважають, що необхідно вдосконалити систему не лише ЗК України, а й усього земельного законодавства шляхом проведення його кодифікації [71]. Ми поділяємо таку пропозицію та вважаємо, що існує потреба в наданні ЗК України універсального характеру шляхом закріплення у ньому загальних положень земельного законодавства, а в некодифікованих законодавчих актах норм, що ці положення конкретизують і встановлюють механізм їх реалізації.

При застосуванні норм ЗК України на практиці багато проблем спричиняє відсутність чітких матеріально-правових і процесуальних гарантій зміни громадянами юридичного титулу права постійного користування земельною ділянкою на право власності чи право оренди. Переоформлення відповідних прав включає в себе також земельно-кадастрові роботи та інші послуги, які суб'єкти підприємницької діяльності надають на платній основі, водночас встановлюючи їх розцінки на свій розсуд. Таким чином, постійні землекористувачі не мають гарантованої можливості змінити законно набуте право за сприяння і за рахунок держави, яка ініціює такі зміни.

Неврегульованість питання щодо переважного права постійного землекористувача на придбання земельної ділянки у власність породжує проблеми, пов'язані з вибором способу переоформлення права на землю, відшкодуванням вартості проведених землекористувачем поліпшень за час користування землею тощо.

Неоднозначні ставлення до змісту ЗК України висловлюють фахівці із зазначеного питання. Так, голова Співки землевпорядників України А.М. Третяк наголошує, що «Земельна Конституція» є урізаною. Науковці-земельники свідомо вдаються до дрібнення — низки профільних законів, убачаючи їх технологічну реалізацію через призму стандартів. Але вони не розробляються. Навіть прийняті земельні закони залишаються без руху через відсутність механізму впровадження — державних стандартів [72, с. 27 – 30].

Про недосконалість вітчизняного законодавства наголошує і завідувач лабораторії Українського НДІ екологічних проблем, доктор технічних наук В.Р. Лозанський, який звертає увагу на те, що до конкретних недоліків чинних екологічних (у тому числі й земельних) (доповнення у дужках моє. – Л. М.) законів в Україні можна віднести: декларативність їх норм, які здебільшого не мають прямої дії та дотримання яких дуже рідко вдається контролювати; делегування прийняття цих норм на рівень органів виконавчої влади, які роблять це вкрай недосконало; незабезпеченість чинним законодавством повсякденного суворого дотримання основних правових принципів охорони довкілля, зокрема, щодо пріоритетності вимог екологічної безпеки, обов'язковості додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності [73, с. 73 – 75].

Також, на наш погляд, не належним чином у земельному законодавстві урегульоване питання щодо використання та розпорядження землями рекреаційного призначення у межах населених пунктів, саме через відсутність механізму їх реалізації. У зв'язку з цим, органи місцевого самоврядування мають можливість передавати земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, об'єктів фізичної культури і спорту, дитячих туристичних станцій, дитячих та спортивних таборів та інших територій під розважальні комплекси та об'єкти для здійснення підприємницької діяльності чи будівництва елітного житла. Ця прогалина в законодавстві призводить до порушень прав громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля. У розділі II «Стан використання територій України» Закону України «Про генеральну схему планування території України»

від 7 лютого 2002 року [74] визначено, що використання території України характеризується значними диспропорціями, зокрема: малою часткою територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення; недостатнім розвитком екологічної інфраструктури. Стосовно цього питання Постановою Кабінет Міністрів України схвалив «Національний план дій з гігієни довкілля на 2000 – 2005 роки» від 13 жовтня 2000 року [75], а Верховна Рада України прийняла Закон України «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки» від 21 вересня 2000 року [76], за якими на власників земельних ділянок і землекористувачів покладаються додаткові обов'язки при реалізації повноваження користування. Але активного подальшого розвитку положення цих правових актів не набули.

Водночас у статті 11 Закону України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 року [77] обумовлено, що зонування територій для забудови та іншого використання визначаються Схемами планування територій на місцевому рівні з урахуванням громадських інтересів. Отже, встановлення рекреаційних зон населених пунктів та розпорядження ними віддано на «відкуп» місцевих влад, котрі, на жаль, як показує практика, не завжди опікуються інтересами громад, не запитуючи їх згоди, надаючи, зазвичай, перевагу корпоративним та особистим інтересам.

Не належним чином урегульовані питання щодо викупу у громадян земельних ділянок, які мають особливу екологічну, наукову, історичну, естетичну та культурну цінність, що стали власністю громадян унаслідок розпаювання земель колективних сільськогосподарських підприємств (передусім у західних регіонах держави, у Київській області) або при переході права на будівлю і споруду тощо.

Треба зазначити, що міжнародне законодавство також приділяє увагу вищезазначеному питанню. Так, у Всеєвропейській стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (Софія, 23 – 25 жовтня 1995 року) [78] передбачено викуп земельних ділянок із природоохоронною метою. На виконання стратегічних цілей держави щодо подальшої інтеграції до Євросоюзу, у вітчизняному законодавстві мають бути розширені та конкретизовані положення про можливість

викупу земельних ділянок у фізичних та юридичних осіб для створення об'єктів, що мають особливу цінність, для суспільних потреб (наукових цілей, відтворення генофонду рослин і тварин, відновлення об'єктів, що становлять історичну, культурну цінність тощо) [79, с. 372 – 374].

Про відсутність системності в законодавчому забезпеченні земельних відносин свідчить і той факт, що земельне законодавство містить багато норм, які дублюються у різних нормативно-правових актах.

Так, стаття 32 ЗК України продубльована в частині 2 статті 13 Закону України «Про фермерське господарство» [80]; не насичені новим смисловим навантаженням статті 1 – 8 Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [81], оскільки ці норми вже закріплені в ЗК України; абзац 2 статті 6 Закону України «Про залізничний транспорт» [82] дублює статтю 66 ЗК України; і такий перелік можна було б ще продовжувати довго. Таким чином, доводиться констатувати факт, що бланкетні норми ЗК України просто «розтягли» по інших правових актах, дуже часто без їх конкретизації та деталізації.

Наголосимо, що із прийняттям ЗК України фактично був завершений перехід від командно-адміністративних до ринкових земельних відносин. Однак довгоочікуваний результат не настав. Реформа продовжується дев'ятнадцятий рік, не маючи головної мети – науково обґрунтованої стратегії і тактики, крім того, вона позбавлена комплексної програми і стійких пріоритетів. Створення механізму реалізації норм ЗК України, запровадження ринку землі – одне із ключових завдань земельної реформи, залишається актуальним і сьогодні.

Але головною перепорою на шляху реформи було поглиблення соціально-економічної кризи у країні.

Із прийняттям чинного і, як бачимо, українського недосконалого за змістом та структурою ЗК України виникли нові проблеми щодо удосконалення системи земельного законодавства. Це зумовило необхідність прийняття цілої низки законів з метою конкретизації, розвитку або деталізації (а на практиці в багатьох випадках, на жаль, як ми вже зазначали – дублювання норм Кодексу) в галузевих законах та підзаконних нормативно-правових актах.

Водночас ми частково поділяємо думку А.М. Беженара, Є.С. Берднікова, Л.А. Бондаря та ін., які вважають, що до кодифікованих актів крім ЗК України належать закони «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про плату за землю», «Про оренду землі» та ін. [22, с. 36 – 37]. Дійсно, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» усіма визнаний як кодифікований правовий акт, котрий також неофіційно називають «Екологічною конституцією». Незважаючи на те, що інші законодавчі акти містять багато бланкетних норм, застосування норм, що містяться у ЗК України, як норм прямої дії неможливе без прийняття додаткових нормативно-правових актів. До того ж закони «Про плату за землю», «Про оренду землі», «Про землеустрій», «Про охорону земель» регулюють лише певну сферу в усій системі земельних відносин, а тому, на наш погляд, не можуть належати до кодифікованих законодавчих актів.

З метою удосконалення земельного законодавства та надання ЗК України дійсно універсального характеру, Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, що впливають із Земельного кодексу України» від 10 січня 2002 р. № 6-р [83] передбачено потребу у прийнятті низки законів, а саме: «Про охорону земель», «Про ринок земель», «Про державний земельний (іпотечний) банк», «Про державний земельний кадастр», «Про землеустрій», «Про вилучення земель права приватної власності», «Про особисте селянське господарство», «Про особливості утворення та діяльності іпотечних установ».

Окремі закони України, що визначені Розпорядженням, уже прийняті й діють, а саме:

- «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року [27], у якому передбачені засоби економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів, що застосовуються публічними органами, а також власниками земельних ділянок та землекористувачами; визначені вимоги до власників і землекористувачів, у тому числі орендарів земельних ділянок, при здійсненні господарської діяльності; передбачена відповідальність за порушення законодавства України про охорону земель;

- «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року [48], яким передбачено формування раціональної системи землеволодіння і землекористування; встановлення і закріплення на місцевості меж земельних ділянок власників і землекористувачів тощо;

- «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 року [81];

- «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 року [44], що визначає права власників земельних ділянок і землекористувачів ініціювати на договірній основі проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок;

- «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 року [84], який передбачає заходи щодо контролю за використанням й охороною земель, функції та процедуру проведення перевірок уповноваженими органами тощо.

Нинішній етап земельної реформи, яка ще не завершена, характеризується великою кількістю правових актів різної юридичної сили, сфери регулювання земельних відносин. Тому в основу дослідження нинішнього етапу земельної реформи нами було покладено аналіз правових актів за сферами дії. Таким чином, за цим принципом, можна виокремити:

- правові акти, що регулюють відносини права власності на землі (держави, територіальних громад, фізичних та юридичних осіб);

- правові акти, що регулюють відносини права користування земельними ділянками (постійного землекористування, тимчасового (орендного) землекористування).

Розглянемо зазначені групи більш детально.

Статтею 84 основного законодавчого акта, яким регулюються земельні правовідносини (ЗК України), визначено, що в державній **власності** перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності. Також ЗК України визначені повноваження органів державної влади щодо розпорядження землями, зокрема, реалізується повноваження щодо розпорядження землями держави через органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України (пункт «а» статті 13 ЗК Укра-

їни), Раду міністрів Автономної Республіки Крим (пункт «а» статті 16 ЗК України), місцеві державні адміністрації (пункт «а» статті 17 ЗК України), державні органи приватизації (стаття 17-1 ЗК України). Повноваження щодо володіння та користування землями державної власності, що визначається як право постійного користування земельною ділянкою, держава делегує підприємствам, установам і організаціям державної власності; громадським організаціям інвалідів України, їх підприємствам (об'єднанням), установам та організаціям; релігійним організаціям України, статути (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності (стаття 92 ЗК України).

Реалізується повноваження держави щодо розпорядження землею на користь територіальних громад шляхом розмежування земель державної та комунальної власності. У результаті цієї процедури, що передбачена ЗК України та Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [81], територіальні громади набувають повноважень щодо володіння, користування та розпорядження землями, що знаходяться у межах населених пунктів та за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти комунальної власності.

Ця потреба виникла на забезпечення конституційних прав на землі територіальних громад (абзац 1 статті 142 Конституції України).

Підставою для проведення робіт, пов'язаних з розмежуванням земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів, є рішення сільської, селищної, міської ради, а за межами населених пунктів – рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим або відповідної обласної державної адміністрації (статті 9 – 10 Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності»).

Для міст Києва та Севастополя визначений особливий режим правового регулювання земельних відносин, що передбачено, наприклад, Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» [85]. Саме з урахуванням положень цього Закону Кабінетом Міністрів України прийняте Розпорядження «Про утворення Координаційної ради з розроблення пропозицій щодо передачі земель із

державної в комунальну власність у містах Києві, Севастополі, Дніпропетровську» від 23 квітня 2001 року [86].

Закон не передбачає строку, впродовж якого має здійснитися розмежування земель. У зв'язку з високою вартістю таких робіт, фінансування яких здійснюється за рахунок місцевих бюджетів і частково за рахунок Державного бюджету, передбачається, що розмежування буде тривати досить довго.

Крім того, не визначена сама процедура розмежування земель у деталях, технічна інфраструктура не готова забезпечити швидке і якісне виконання таких робіт. Більше половини норм Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» просто дублюють норми ЗК України.

Не розмежування земель державної та комунальної власності спричинило те, що органи місцевого самоврядування не мають Державного акта на землі, у зв'язку з чим 10 % надходжень від продажу земельних ділянок у межах населених пунктів мають перераховуватися до Державного бюджету України (згідно із Законом України «Про систему оподаткування» [63] такого податку (збору) не передбачено). Унаслідок цього держава не може належним чином реалізувати повноваження щодо розпорядження землями, що їй належать, у межах населених пунктів, а територіальні громади не можуть повноцінно реалізовувати свої повноваження щодо володіння, користування та розпорядження землями, на яких розташовані об'єкти комунальної власності, за їх межами.

Усе активніше Кабінет Міністрів України реалізує своє право щодо розпорядження землями державної власності, передбачене пунктом «а» статті 13 ЗК України (Постанови Кабінету Міністрів України «Про вилучення і надання земельних ділянок для суспільних потреб, погодження місць розташування об'єктів та зміну цільового призначення земель» від 12 грудня 2002 року [87], «Про вилучення (викуп), надання у постійне користування та в оренду земельних ділянок для суспільних та інших потреб, погодження місць розташування об'єктів та зміну цільового призначення земель» від 22 вересня 2004 року [88] та ін.), але все ж таки основними розпорядниками земель державної власності є місцеві державні адміністрації.

У процесі розпорядження комунальними землями важливу роль відіграє, на жаль, суб'єктивний чинник, а саме те, що не всі органи місцевого самоврядування здатні належним чином розпорядитися ними, що вже нині породжує велику диспропорцію і дезорганізацію в окремих регіонах, як це спостерігається у Криму, Києві й Київській області та інших регіонах і населених пунктах.

Багато проблем викликає відсутність нормативно закріпленої процедури приватизації земельних часток (паїв). Навіть ті акти, що приймалися Президентом України (Указ Президента «Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)» від 2 лютого 2002 року [89]), Верховною Радою України (Постанова Верховної Ради України «Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення» від 22 травня 2003 року [90]) – належних результатів не дають.

У Постанові Верховної Ради України від 22 травня 2003 року проаналізовано ситуацію, що склалася з видачею органами влади громадянам та юридичним особам державних актів на право власності на земельну ділянку, і, зокрема, констатовано, що зволікання з видачею державних актів на право власності на земельну ділянку призводить до порушення права власності громадян на землю. Зроблені висновки, що причиною незадовільного стану видачі громадянам державних актів на право власності на земельну ділянку (заміна сертифікатів на Державний акт про право на земельну частку (пай)) є відсутність законодавчого забезпечення цього процесу та значною мірою неспроможність громадян оплатити вартість робіт, необхідних для виготовлення цих актів.

Водночас слід наголосити, що зазначена Постанова Верховної Ради України є підзаконним актом, у ній не можуть закріплюватися положення, якими встановлюється правовий режим власності на землю.

За дослідженнями В.В. Носіка [91], відповідно до нині чинного земельного законодавства, врегулювання окремих земельних відносин покладено на суди, що

не є характерним для їх повноважень. Так, чинне земельне законодавство України передбачає за певних умов право суду на надання земельних ділянок у власність чи в оренду, погодження місця розташування об'єктів, вирішення інших питань, які фактично врегульовують суспільні відносини щодо розпорядження землями. Така ситуація випливає із статті 22 Закону України «Про землеустрій» [48], за якою землеустрій здійснюється на підставі судових рішень.

Слід зазначити, що процедура розпорядження земельними ділянками, що належать територіальним громадам відповідно до чинного законодавства, українська заплутана та непрозора. Так, неналежне формулювання статті 121 ЗК України [4] суттєво обмежує права громадян в отриманні безоплатно у власність земельних ділянок. Зміст цієї статті не дає змоги зрозуміти, у яких випадках громадянин може отримати земельну ділянку у власність, а в яких у користування. Це різні титули, що характеризуються суттєвими відмінностями у правах та обов'язках суб'єктів. Звичайно, органи місцевого самоврядування мають право на суб'єктивні підходи щодо передачі у власність або у користування тієї чи іншої земельної ділянки. Однак зміна постійного землекористування на тимчасове (переважно на правах короткострокової оренди (до п'яти – семи років), яке періодично слід переоформляти та сплачувати за це кошти, є суттєвим порушенням майнових прав громадян. Такі підходи щодо вибору титулу (на власний розсуд) породжують ситуації зловживання владою та корупційні діяння в органах місцевого самоврядування.

Набуття громадянином права власності на земельну ділянку, яка перебуває у його користуванні, у загальному порядку, визначеному статтею 118 ЗК України, не передбачає встановлення обмеження щодо строків набуття цього права. Відповідно до пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою» від 2 квітня 2002 року [92], раніше видані державні акти на право приватної власності на землю, державні акти на право власності на землю та державні акти на право постійного користування землею залишаються чинними і підлягають заміні в разі добровільного

звернення громадян або юридичних осіб. Це положення знайшло своє відображення і в частині 5 статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» [93], яким передбачено, що право власності та інші речові права на нерухоме майно підлягають реєстрації, а також, якщо вони набуті згідно з чинними нормативно-правовими актами до набрання чинності цим Законом, то вони визнаються державою.

Сучасні органи земельних ресурсів ведуть власний реєстр земельних ділянок. У майбутньому планується об'єднати бази даних державного реєстру земель і державного реєстру прав власності на нерухоме майно. З цією метою Кабінетом Міністрів України видано Розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо об'єднання Мін'юстом і Держкомземом баз даних державного реєстру земель і державного реєстру прав власності на нерухоме майно» від 26 листопада 2003 року № 709-р. [49]. Таким чином, є необхідність у приведенні у відповідність норм Земельного та Цивільного кодексів України.

Порушення права власності на землі призводить до настання юридичної відповідальності: адміністративної (згідно з КУпАП [94]) та кримінальної (згідно з КК України [95]).

Чинний ЗК України суттєво обмежив права громадян щодо *постійного землекористування*. Постійними землекористувачами нині можуть бути лише підприємства, установи та організації державної і комунальної форм власності, а також громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації, а також релігійні організації України, статути (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності (стаття 92 ЗК України). Фізичні та юридичні особи приватного права можуть мати земельні ділянки лише на праві тимчасового користування (оренди, емфітевзису, суперфіцію), що суттєво обмежило права громадян щодо постійного землекористування порівняно із правами, зазначеними у ЗК України від 1992 року.

Так, В.І. Андрейцев, визначаючи недосконалість чинного ЗК України в частині постійного землекористування, вказує, що практичне застосування норм чинного Кодексу до правовідносин постійного землекористування є вкрай обмеженим та незручним [7, с. 92].

Відповідно до правових актів, що регулюють земельні правовідносини, постійними землекористувачами можуть бути:

- державні та комунальні сільськогосподарські підприємства, установи, організації;
- підприємства, установи, організації державної та комунальної власності, які здійснюють управління багатоквартирними житловими будинками, а також належними до них будівлями, спорудами та прибудинковими територіями;
- спеціалізовані державні та комунальні лісгосподарські підприємства, інші державні та комунальні підприємства, установи та організації, у яких створено спеціалізовані лісгосподарські підрозділи [96];
- водогосподарські спеціалізовані організації, інші підприємства, установи, організації, у яких створені спеціалізовані служби з догляду за водними об'єктами, прибережними захисними смугами, смугами відведення, береговими смугами водних шляхів, гідротехнічних споруд земель водного фонду) [97] та ін. [19; 98; 99].

Однак, як вважає В.І. Андрейцев, друга сторона таких правовідносин у жодному законодавчому акті не конкретизована і не зазначені права та обов'язки таких суб'єктів відносно до постійних землекористувачів [7, с. 85 – 93]. Ми не поділяємо таку думку, оскільки вважаємо, що права та обов'язки іншої сторони (як правило, органів публічної влади) регламентовані, але розпорошені в різних правових актах (ЗК України, законах України «Про оренду землі», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації»).

Право постійного користування земельною ділянкою підлягає обов'язковій державній реєстрації, що передбачено Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 липня 2004 року [93].

Орендні земельні правовідносини в Україні врегульовані ЗК України (стаття 93) [4], Цивільним кодексом України [100], Законом України «Про оренду землі» [43] та іншими законами й підзаконними нормативно-правовими актами. Так, на виконання статті 18 Закону України «Про оренду землі» Кабінетом Міністрів України прийняті постанови «Про затвердження порядку реєстрації договорів оренди землі» від 25 грудня 1998 року № 2073 [101] та «Про затвердження порядку реєстрації договорів оренди земельної частки (паю)» від 24 січня 2000 року № 119 [102]. Водночас Указ Президента «Про оренду землі» від 23 квітня 1997 року (втратив чинність) [103] встановлював, що дві або більше особи, які мають сертифікати, що засвідчують їх право на земельну частку (пай), можуть, за їх бажанням, здавати в оренду спільну земельну ділянку через уповноважену ними особу.

Форма договору оренди землі визначена Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового договору оренди землі» від 3 березня 2004 року № 220 [104]. Форма договору оренди земельної частки (паю) передбачена наказом Державного комітету України по земельних ресурсах «Про затвердження форми Типового договору оренди земельної частки (паю)» від 17 січня 2000 року [105]. Отже, різними за юридичною силою правовими актами регулюються однотипні суспільні відносини. Та з огляду на те, що право на земельну частку (пай) є тимчасовим об'єктом орендних відносин, цей підхід може бути виправданим.

Суб'єкти орендних земельних відносин зобов'язані сплачувати плату за оренду землі. А земельний податок, згідно зі статтею 2 Закону України «Про плату за землю» [10], сплачується власником земельної ділянки, тобто орендодавцем, хоча за договором оренди може бути покладений і на орендаря. Розмір державного мита при реєстрації договору оренди земельної ділянки визначається Декретом Кабінету Міністрів України «Про державне мито» [106]. Нормами Цивільного кодексу України визначаються умови та порядок зміни суб'єкта орендних відносин.

Закон України «Про оренду землі» [43] не деталізує, які види юридичної відповідальності може нести особа, що не виконала зобов'язання за договором

оренди. Однак аналіз норм, якими визначаються санкції, показує, що всі вони передбачають настання цивільно-правової відповідальності, що є виправданим, оскільки орендні відносини мають цивільно-правовий характер.

На подальший розвиток і вдосконалення орендних земельних правовідносин в Україні 13 грудня 2006 року прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання оренди землі» [107].

Найбільш гостро на цьому етапі розвитку земельних відносин постало питання функціонування ринку землі, яке є одним із способів реалізації власником свого повноваження – права розпорядження землею.

Між Верховною Радою України, Президентом та центральними органами виконавчої влади точаться гострі суперечки щодо можливості запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення, які для держави є особливо цінними. На врегулювання ринкових земельних відносин прийнята ціла низка правових актів. Та, на жаль, відсутній основний – Закон України «Про ринок земель».

Ринок земель функціонує через відповідні процедури – торги, аукціони. Зокрема, продажу окремими лотами на конкурентних засадах підлягають земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності (земельних торгах (пункт 1 статті 134). Частиною 3 статті 137 ЗК України передбачено, що організатором земельних торгів є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, або державний орган приватизації, уповноважений здійснювати відчуження земельної ділянки, призначеної для продажу, або державний виконавець, відповідно до рішення суду. Проведення земельних торгів здійснює юридична особа, яка має дозвіл (ліцензію) на їх проведення на підставі договору з відповідним органом. Ліцензування такого виду діяльності передбачено Законом України «Про ліцензування деяких видів господарської діяльності» (стаття 9) [108]. Водночас у Переліку органів ліцензування (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України 14 листопада 2000 року № 1698 (із змінами і доповненнями)) [109] не вказаний уповноважений орган, що здійснює видачу ліцензій на проведення земельних ау-

кціонів. Відповідно, ліцензійні умови цього виду діяльності також відсутні. Отже, спеціальний закон, який би регламентував проведення торгів, відсутній, проте процедура торгів визначена главою 21 ЗК України.

На нашу думку, повноваження органу ліцензування на видачу дозволів щодо проведення земельних торгів і процесуальні дії мають бути єдиними для всіх суб'єктів у межах території держави, мати силу закону, а тому [110, с. 59 – 61] вони підлягають закріпленню в Законі України «Про ринок земель».

Потрібним і своєчасним, на нашу думку, був Указ Президента «Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок» від 25 липня 2006 року [111]. Проте головних проблем, що існують на ринку земель, він не вирішив. Залишається прикритим той факт, що фактично ринок земель сільськогосподарського призначення уже існує, але у прихованій формі.

Сьогодні існує потреба у глибокому науковому обґрунтуванні цієї проблеми. Та, на жаль, у нашій державі, як і в інших країнах СНД, питанню ринку земель приділено недостатньо уваги. Тому деякі вчені у сфері земельних відносин звернулися до досвіду інших країн та зауважили, що в економічно розвинутих країнах посилюється вплив держави на ринок землі; держави проводять цілеспрямовану роботу щодо концентрації земель, вишукують такі економічні важелі, які б впливали на розширення землеволодіння та землекористування одним сільськогосподарським утворенням; державна політика чітко спрямована на те, щоб кожна сотка землі, у чийй би власності вона не перебувала, продуктивно «працювала» на суспільство [112, с. 24 – 27].

Наголосимо, що важливу роль у дотриманні законодавства у сфері земельних відносин відіграє чітко налагоджена контролююча функція держави. З цією метою 25 грудня 2002 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель» [113] та затвердив відповідне Положення [114].

Сам механізм проведення перевірок встановлений Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня

2003 року [86], який визначає основні завдання державного контролю за використанням і охороною земель, повноваження державних органів у цій сфері, відповідальність державних інспекторів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель тощо (стаття 11).

На забезпечення реалізації норм цього Закону прийняті накази Державного комітету по земельних ресурсах «Про затвердження порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель» від 12 грудня 2003 року [115], «Про затвердження порядку одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель» від 19 травня 2005 року [116].

Водночас норма Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [84] дублює статтю 16 Закону України «Про охорону земель» [27] щодо встановлення повноважень центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі охорони земель, хоча й у дещо розширеній редакції. На наш погляд, таке дублювання норм в одногалузевих законодавчих актах не зовсім виправдане, оскільки певною мірою ускладнює використання цих правових норм.

Отже, земельне законодавство на цьому етапі розвитку стає дуже громіздким (додаток Б), мають місце дублювання норм у різних правових актах та колізії. Тому сучасна сфера земельних відносин потребує правового узагальнення та кодифікації з метою надання ЗК України універсального характеру і приведення у відповідність із ним усього земельного законодавства [117, с. 423 – 428].

Підзаконні нормативні акти, які приймаються на виконання законів, здебільшого мають фрагментарний характер, тому реалізація багатьох норм законодавчих актів є вкрай складною, дає можливість трактувати норми на місцях по-різному. Крім того, строкатість та неконкретність норм законодавства дає можливість органам місцевого самоврядування ховатись за колегіальним рішенням, здійснювати регулювання земельних правовідносин, незважаючи на інтереси держави та громадян. Особливо це стосується економічних важелів регулювання

питань передачі чи продажу земельних ділянок у власність. Така ситуація щодо нормативно-правового регулювання земельних відносин в Україні спонукає до вчинення адміністративних правопорушень у цій сфері.

1.3. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання земельними відносинами

Історико-правовий та політичний розвиток системи державної влади свідчить про те, що виконавча влада є найбільш дієвим інструментом державного управління і крім забезпечення виконання законів створює умови, сприятливі для здійснення ефективної макроекономічної політики та функціонування життєздатних фінансових інституцій; інвестування інфраструктури та сфери соціальних послуг; створення системи мінімального соціального захисту найбільш вразливих верств суспільства; охорони навколишнього природного середовища тощо. З позиції юридичної науки, назване управління, що реалізується через публічну службу¹ [118], визначається як виконавча і розпорядча діяльність держави [119, с. 97 – 100].

На термінологічному рівні така «поліфункціональність» виконавчої влади відображена в поняттях «виконавчо-розпорядча» або «управлінська» діяльність органів виконавчої влади. Специфікою реалізації виконавчої влади є те, що вона має саме виконавчо-розпорядчий характер, який полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні сферами соціально-економічного розвитку, а також державно-політичній діяльності.

Головним, що характеризує виконавчу владу, є фактор урегулювання та управління певними соціальними процесами, спрямування їх реалізації в межі законодавчого ареалу. За твердженням В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, «... управління є способом (формою) реалізації (прояву) влади» [120, с. 28].

¹Відповідно до п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Волю народу та держави у сфері земельних відносин реалізують суб'єкти, які здійснюють їх публічне управління, що полягає у здійсненні організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських повноважень.

В абзаці 3 пункту 1 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про хабарництво» від 26 квітня 2002 року № 5 зазначається, що під організаційно-розпорядчими обов'язками розуміють функції щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності. Такі функції, зокрема, виконують керівники міністерств, відомств, державних, колективних чи приватних установ й організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами, їх заступники тощо), керівники ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири та ін.) [121].

Розпорядча діяльність управлінських структур виявляється, по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (вони закріплюються в указах, постановах, положеннях, розпорядженнях, інструкціях, протоколах тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів і, по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом. Під час здійснення цієї діяльності органи управління застосовують заходи як переконання, так і державного примусу, тобто діють як державно-владні утворення [120, с. 17].

Однак лише організаційно-розпорядчими функціями діяльність органів управління не обмежується. Стосовно земель публічної власності на органи публічного управління покладаються ще й адміністративно-господарські обов'язки, під якими, у відповідності з абзацом 4 пункту 1 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про хабарництво», розуміють повноваження з управління або розпорядження державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження у тому чи іншому обсязі є в начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, їх заступників, завідуючих складами, магазинами, майстернями, ательє,

їх заступників, керівників відділів цих підприємств, відомчих ревізорів і контролерів тощо [121].

У сфері земельних відносин такі обов'язки здійснюються у процесі розмежування земель державної та комунальної власності, розпаювання земель, приватизації земель державної власності тощо. Ці функції виконує Кабінет Міністрів України, приймаючи постанови про передачу земельних ділянок у власність, надання в користування [122 – 125], місцеві держадміністрації [126], органи місцевого самоврядування [127].

Питання про органи управління земельними відносинами є достатньо розробленим в юридичній науці, але його не можна вважати цілком вирішеним. Це обумовлено, насамперед, постійною динамікою у структурі публічного управління.

Ринкова економіка викликала докорінні зміни у формах та методах щодо змісту публічного управління у сфері земельних відносин. Набули широкого застосування економічні методи впливу на суб'єктів цих правовідносин. Тому на цьому етапі чітке врегулювання правовими засобами їх діяльності є важливою передумовою забезпечення законності та правопорядку в цій сфері.

В Україні система органів управління земельними відносинами ґрунтується на організаційному поєднанні діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій, які є його суб'єктами (публічними органами). Таким чином, управління земельними відносинами можна чітко поділити на державне, самоврядне та громадське, тобто те, що об'єднується загальною категорією – публічне управління.

Залежно від обсягу повноважень, у сфері земельних відносин виокремлюють органи загальної, міжгалузевої, галузевої компетенції та спеціально уповноважений орган з питань земельних ресурсів.

Органами загальної компетенції у сфері земельних відносин є: Верховна Рада України (стаття 6 ЗК України); Верховна Рада Автономної Республіки Крим (стаття 7 ЗК України); Кабінет Міністрів України (стаття 13 ЗК України); Рада Міністрів Автономної Республіки Крим (стаття 16 ЗК України); державні органи

приватизації (стаття 17-1 ЗК України); місцеві державні адміністрації (стаття 17 ЗК України, статті 16, 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [126]); місцеві ради (статті 8 – 12 ЗК України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [127], «Про столицю України – місто-герой Київ» [85]).

Система публічних органів, що була створена в Україні після набуття державою незалежності, не могла забезпечити належне управління не лише земельними правовідносинами, а й іншими сферами діяльності держави. Відповідно до реальних потреб, при переході від командно-адміністративних до ринкових відносин виникла потреба в управлінні суспільними процесами, у тому числі й земельними, по-новому. З цією метою у березні 1998 року в Україні була проголошена адміністративна реформа, головною метою якої був вихід із трансформаційної кризи українського суспільства та створення сучасної, ефективної системи державного управління, що реалізується, насамперед, через органи державної виконавчої влади.

Одним із головних завдань комплексної адміністративної реформи в Україні є перехід від галузевого до функціонального принципу побудови центральних органів виконавчої влади. Крім того, в Концепції адміністративної реформи зазначається, що саме реформування організаційних структур виконавчої влади є найбільш складною ланкою адміністративної реформи в Україні [128].

Незважаючи на те, що Концепція адміністративної реформи в державі офіційно затверджена ще не була, але вже тоді назріла термінова потреба в реформуванні системи органів управління земельними відносинами. Першим кроком реформаційних перетворень було видання Президентом України Указу «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» від 6 січня 1996 року [129], яким передбачалося, що система державних органів земельних ресурсів складається з Державного комітету України по земельних ресурсах та підпорядкованих йому Державного комітету Автономної Республіки Крим по земельних ресурсах і єдиному кадастру, обласних, Київського та Севастопольського міських головних управлінь, районних відділів, міських управлінь, районних від-

ділів, міських управлінь (відділів) земельних ресурсів та інженерів-землевпорядників сіл і селищ.

2000 року, згідно з Указом Президента України, органи земельних ресурсів знову зазнали реорганізаційних змін, унаслідок яких Комітети із земельних ресурсів, лісового та водного господарств при вирішенні питань представляли свої інтереси через Міністра екології та природних ресурсів. Водночас практика показала, що такий підхід не є оптимальним, ефективність роботи знизилася, тому від цієї ідеї довелося відмовитися.

Однак реорганізація була необхідна. Тому 24 лютого 2003 року, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 200, відбулася чергова реорганізація та були затверджені нові типові положення про територіальні органи земельних ресурсів [130], які дещо змінювали повноваження органів земельних ресурсів. Згідно з цією Постановою, систему територіальних органів управління земельними відносинами становлять обласне головне управління земельних ресурсів, Київське та Севастопольське міське головне управління земельних ресурсів, міське (міст обласного та районного значення) управління (відділи) земельних ресурсів, районні відділи земельних ресурсів.

У складі Державного комітету України по земельних ресурсах у грудні 2002 року, на виконання Указу Президента України «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» від 19 серпня 2002 року № 720 [131], створена Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель [114]. Крім того, створення цього органу управління передбачено Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [84], у якому закріплено, що у системі центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів діють органи, які становлять єдину систему органів державного контролю за використанням й охороною земель (стаття 9).

Також цей Закон чітко визначає повноваження щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель центральним органом виконавчої влади у сфері земельних відносин (стаття 6), та охорони земель – органом викона-

вчої влади з питань екології та природних ресурсів (стаття 7), спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань аграрної політики при проведенні моніторингу родючості ґрунтів (стаття 8).

З метою належної організації контролю Держкомземом України наприкінці 2005 року створено територіальні органи Держземінспекції (Управління з контролю за використанням та охороною земель). Вони зареєстровані як юридичні особи в усіх областях, містах Києві та Севастополі. В Автономній Республіці Крим Держземінспекція є територіальним органом Держземінспекції України і діє з 2003 року. Підставою утворення цієї системи урядових органів державного управління було те, що учинялися масові порушення у сфері використання та охорони земель.

Однак така організація системи органів земельних ресурсів не забезпечила абсолютного уникнення від порушень у цій сфері. Отже, система органів управління земельними відносинами потребувала подальших реорганізаційних змін.

Поряд із юристами-практиками, вченими також були запропоновані напрямки реорганізації органів управління земельними відносинами, але вони виявилися вкрай різновекторними.

Так, на думку Н.І. Титової, повноваження центрального органу виконавчої влади в галузі земельних відносин ЗК України завищено. Зокрема, серед цих повноважень – «розроблення економічного і правового механізму регулювання земельних відносин» як функціонального органу. На її думку, ця функція повинна належати Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України як і функція «здійснення міжнародного співробітництва в галузі земельних відносин» [21].

П.Ф. Кулинич вважає, що ураховуючи великий обсяг повноважень Держкомзему, доцільно підпорядкувати Центр державного земельного кадастру при Держкомземі України Мін'юсту України, створивши на його основі Національне агентство з питань державної реєстрації прав на нерухоме майно [132].

За пропозицією А.Т. Кукоби, повноваження Держкомзему України варто обмежити розробленням та впровадженням загальнодержавних програм, що сто-

суються земельних відносин, та контролем за дотриманням відповідного законодавства [133].

Очевидно, що серед учених відсутня єдина позиція щодо напрямів реорганізації центрального органу виконавчої влади у сфері земельних відносин та встановлення його повноважень.

Ми не можемо абсолютно погодитися з жодною з наведених точок зору. Зокрема, на нашу думку, повноваження Держкомзему не є завищеними порівняно з повноваженнями органів такого ж статусу.

Крім того, відсутній єдиний підхід у встановленні повноважень центрального органу із земельних ресурсів і серед практиків. Зокрема, вони вдалися до крайнощів, коли внаслідок реорганізації на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах» [134] від 31 січня 2007 року № 69 почало діяти Державне агентство земельних ресурсів України [135].

Повноваження, зазначені в положенні про Державне агентство по земельних ресурсах, не відповідали тим повноваженням цього органу, що встановлені ЗК України [4], законами України «Про землеустрій» [48], «Про охорону земель» [27], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [84], «Про оцінку земель» [44], «Про державну експертизу землепорядної документації» [136], «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» [93] та деякими іншими законодавчими актами.

Таким чином, унаслідок цієї реорганізації Уряд звузив повноваження Держкомзему та фактично підпорядкував його Міністерству охорони навколишнього природного середовища України [137].

Така ситуація була частково виправлена лише в березні 2008 року шляхом затвердження Кабінетом Міністрів України нового Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів [138] (додаток В). У подальшому відбулася реорганізація усієї системи органів управління земельними відносинами на місцях [139].

Водночас залишається неузгодженим питання стосовно подання Держкомземом Міністрові охорони навколишнього природного середовища України пропозицій щодо регулювання земельних відносин, оскільки ці функції не кореспондуються з повноваженнями Мінприроди, що визначені Указом Президента України «Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 20 квітня 2005 року № 675/2005 [137].

Крім того, положенням про Державний комітет України із земельних ресурсів передбачено, що взаємодія з Кабінетом Міністрів України здійснюється через Міністра охорони навколишнього природного середовища. Також погодженню з Міністром охорони навколишнього природного середовища України підлягає план заходів щодо реалізації основних напрямів та стратегічних цілей діяльності Держкомзему.

Згідно зі статтею 15 ЗК України, центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у сфері земельних відносин наділений повноваженнями щодо ведення державного земельного кадастру, у тому числі державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них, договорів оренди землі. Крім того, Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» регламентовані повноваження Держкомзему України щодо здійснення державної реєстрації прав на землю та інше нерухоме майно (стаття 6).

На виконання цих положень та завдань, Президентом України прийнятий Указ «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» від 17 лютого 2003 року № 134 [140], а Кабінетом Міністрів України – постанови «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» та удосконалення структури державного підприємства «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах і його структурних підрозділів» від 15 травня 2003 року № 689 [141] та «Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» від 17 липня

2003 року № 1088 [142]. Реалізація зазначених правових актів здійснюється Держкомземом шляхом прийняття наказу «Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру та удосконалення структури державного підприємства «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах» від 23 травня 2003 року № 135. Безпосередньо повноваження щодо державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них, договорів оренди землі здійснює державне підприємство «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України із земельних ресурсів» шляхом ведення автоматизованої системи державного земельного кадастру та Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно.

Євросоюз при входженні до нього країн Східної Європи надає важливого значення упорядкуванню діяльності публічних органів управління земельними відносинами, а саме: наявності великомасштабного актуалізованого картографічного забезпечення територій. В Україні, на жаль, така база ще не сформована. Нам ще належить створити базу для впровадження Міжнародної системи координат для картографічних робіт сучасними методами глобальних позиційних систем (GPS).

Нині ж реєстрація нерухомого майна та земель в Україні здійснюється у рамках земельного кадастру. Заборони на відчуження об'єктів нерухомого майна реєструються у Мін'юсті України в Єдиному реєстрі заборон відчуження об'єктів нерухомого майна [143] державним підприємством «Інформаційний центр» Міністерства юстиції» [144]. При цьому від Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України до Мін'юсту передані повноваження по державній реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна, що перебувають у власності юридичних та фізичних осіб [145]. Вважаємо, що концентрація повноважень щодо державної реєстрації прав на землі та інше нерухоме майно, а також прав на них й обмежень у Мін'юсту України є доцільним з огляду на те, що у зацікавлених осіб є можливість отримання повної і достовірної інформації про конкретну земельну ділянку від одного суб'єкта. Крім того, такої концентрації пов-

новажень вимагають умови інтеграції України до Євросоюзу. У контексті інтеграції в Європейське співтовариство Україна мусить також вдосконалити інтегральну систему реєстрації – як єдиного об’єкта – земельних ділянок і нерухомого майна, розташованого на них. Це дасть змогу ефективно захистити права власності та чітко сформуванати нерухоме майно як об’єкт оподаткування та іпотеки. Крім того, у такому разі буде можливість максимально спростити та зробити прозорою процедуру реєстрації земельних ділянок і нерухомого майна, контролювати їх ринковий оборот тощо. У даному випадку показовим є приклад органів податкової служби, які створили єдиний електронний реєстр платників податків, що сьогодні успішно працює.

Однак при цьому варто передбачити процедуру взаємодії Міністерства юстиції з Міністерством регіонального розвитку та будівництва України та Державним комітетом України із земельних ресурсів щодо обміну інформацією про земельні ділянки, об’єкти нерухомого майна та прав на них, а також обмежень і обтяжень на земельні ділянки.

З огляду на те, що земля є національним багатством України, який є об’єктом права власності різних суб’єктів, цінним ринковим товаром, але водночас – об’єктом, що підлягає особливій охороні, то, на наш погляд, існує реальна потреба в посиленому контролі в цій сфері. Контроль дає можливість діставати оперативну інформацію, яка об’єктивно відтворює становище на підконтрольних об’єктах, відповідність їх діяльності накресленій програмі; виявити недоліки в рішеннях, які приймають, організації виконання, способах і засобах реалізації їх; вивчити ділові якості працівників [146, с. 4].

За суб’єктами здійснення контрольних функцій розрізняють державну, самоврядну та громадську форми контролю. Вони тісно пов’язані між собою і головною їх метою є додержання вимог чинного законодавства у сфері земельних правовідносин. Контроль виступає однією із спеціальних форм адміністративно-правового впливу на земельні правовідносини. Контрольна діяльність спеціально уповноважених органів – це проведення планових і позапланових перевірок щодо

виконання приписів чинного законодавства, нормативно-правових актів, які регулюють земельні правовідносини, що полягають в обстеженнях, рейдах, оглядах.

Аналіз норм Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [47] показав, що законодавець уповноважує Мінприроди на здійснення контролю у сфері *використання* (курсив мій – Л. М.) й охорони земель та передбачає, що до компетенції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів і його органів на місцях, зокрема, належать: здійснення комплексного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, проведення єдиної науково-технічної політики з питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, координація діяльності міністерств, відомств, підприємств, установ та організацій в цій галузі; державний контроль за використанням й охороною земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони республіки, а також за додержанням норм екологічної безпеки (пункти «а» та «б» статті 20 Закону).

Таким чином, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» уповноважує Мінприроди на здійснення контролю не лише у сфері охорони земель, а і їх використання.

Одночасно пунктом 1 статті 188 ЗК України визначено, що державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади по земельних ресурсах, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів.

Статтею 6 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [84] Держкомзем віднесений до спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель, визначені повноваження зазначеного органу в цій сфері. Відповідно до пункту «а» статті 7 вказаного вище Закону, на Мінприроди України покла-

дені повноваження саме у сфері державного контролю за додержанням вимог законодавства України про *охорону* (курсив мій. – Л. М.) земель.

Отже ситуація, що склалася у сфері контролю за використанням й охороною земель, є неоднозначною. Це викликано тим, що у правових актах, які мають фактично однакову юридичну силу (ЗК України, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про державний контроль за використанням та охороною земель»), повноваження щодо здійснення державного контролю у сфері використання та охорони земель закріплюються за двома органами з однаковим статусом, що є самостійними органами і не підпорядковуються фактично один одному. Тому пропонуємо в пункті «б» статті 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» виключити слово «використання», залишивши за Мінприроди повноваження щодо контролю лише у сфері охорони природних ресурсів. Такі зміни відповідатимуть Концепції адміністративної реформи [128], яка передбачає перехід від галузевого до функціонального принципу побудови центральних органів виконавчої влади та усунуть дублювання окремих контролюючих повноважень державними органами.

На користь того, що Держземінспекція повинна існувати, свідчить ціла низка фактів, а саме: інспекційні підрозділи Держкомзему постійно вживають заходів для зменшення кількості випадків самовільного зайняття земельних ділянок. У кожному територіальному органі Держкомзему ведеться реєстр самовільно зайнятих земель, що дозволяє здійснювати контроль за своєчасним усуненням виявлених порушень. Зведений реєстр самовільно зайнятих земельних ділянок та стану усунення виявлених порушень ведеться у Держземінспекції, який щомісячно оновлюється.

Територіальні органи Держземінспекції протягом першого півріччя 2006 року здійснили понад 45 тис перевірок (за аналогічний період 2005 року – 53,1 тис.) дотримання вимог земельного законодавства, унаслідок яких виявлено 31 тис. порушень (2005 року – 35,6 тис.). За виявленими порушеннями державними інспекторами складено понад 23 тис. протоколів (у 2005 році – 24,9 тис.) про адміністративні правопорушення, на решту порушень направлено клопотання до

органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, винесено понад 20 тис. постанов про притягнення порушників до адміністративної відповідальності. Накладено штрафів на загальну суму понад 1,7 млн грн, з яких стягнуто близько 1 млн грн, що становить 60 % від загальної суми. Решта постанов про накладення адміністративних стягнень перебуває на виконанні в органах державної виконавчої служби. Виявлення цих порушень стало можливим унаслідок активізації роботи державних інспекторів з контролю за використанням й охороною земель [147].

Водночас, незважаючи на значну роботу територіальних органів Держземінспекції, соціологічним опитуванням підтверджено, що на вчинення такого адміністративного проступку, як самовільне зайняття земельної ділянки, осіб спонукає недовіра громадян до влади через байдужість влади до їх проблем (74 %), складна і заплутана процедура отримання земельної ділянки законним шляхом (2 %), до того ж – не чітко налагоджений контроль з боку держави за діями громадян у цій сфері (15 % опитаних) (додаток Д).

З огляду на те, що роль Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель у сфері земельних відносин є суттєвою, на нашу думку, можливо повноваження щодо здійснення відомчого контролю залишити за Держземінспекцією, що діє у складі Держкомзему, при цьому залишивши Мінприроди України повноваження щодо здійснення надвідомчого контролю у сфері охорони земель.

Здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин передбачено пунктом «ї» статті 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [47], статтею 189 ЗК України [4], Законом України «Про місцеве самоврядування» [127]. На законодавчому рівні проведення самоврядного контролю у сфері земельних відносин визначено лише в загальному вигляді, тому, в окремих випадках, порядок його здійснення деталізується локальними правовими актами, як, наприклад, у місті Києві рішенням міськради «Про порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у місті Києві» [148].

Громадський контроль у сфері раціонального використання та охорони земель здійснюється у рамках громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища на підставі статті 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [47] та наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» [50].

Крім того, з метою посилення законності та правопорядку у сфері земельних відносин, пропонуємо наділити контрольні органи повноваженнями щодо обмеження або накладення тимчасової заборони на діяльність підприємств, установ та організацій у разі порушення ними норм, правил і нормативів раціонального використання, відтворення та охорони земельних ділянок.

Також, на наш погляд, доцільно, щоб органи контролю за використанням та охороною земель мали можливість від імені держави звертатись до суду з питань виплати компенсацій за погіршення якості земель, повернення самовільно зайнятих земельних ділянок, припинення права користування земельною ділянкою, а також вживати заходів щодо досудового врегулювання спорів.

Водночас окремі органи публічного управління наділені правом розгляду справ про адміністративні правопорушення і прийняття відповідних рішень. Так, згідно зі статтею 238-1 КУпАП, органи земельних ресурсів розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства в галузі використання й охорони земель та порядку регулювання земельних відносин. Такі повноваження покладені на головне управління Держкомзему в області (пункт 37 статті 4 Положення про головне управління Держкомзему в області, затверджене наказом Держкомзему 17 червня 2008 року № 123), головні управління Держкомзему у містах Києві та Севастополі (пункт 36 статті 4 Положення про головні управління Держкомзему в містах Києві та Севастополі), управління (відділи) Держкомзему в місті (обласного та районного значення) (пункт 32 статті 4 Положення про управління (відділ) Держкомзему в місті (обласного та районного значення)), управління (відділи) Держкомзему в районі (пункт 32 статті 4 Положення про управління (відділ) Держкомзему в районі) [139], Державну інспекцію

та державних інспекторів з контролю за використанням і охороною земель (абзац 1 статті 5 Положення про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель [114]. Крім того, аналіз адміністративно-юрисдикційних повноважень Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель показав, що адміністративно-правова норма, закріплена в частині 2 статті 255 КУпАП, має бланкетний характер, зокрема, наділяє правом складання протоколів про правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів земельних ресурсів (стаття 238-1 КУпАП), уповноважених на те посадових осіб цих органів.

Крім спеціально уповноважених органів земельних ресурсів, управління земельними відносинами в Україні здійснюють міжгалузеві органи, а саме:

- Міністерство охорони навколишнього природного середовища України [138], повноваження якого у сфері земельних відносин, у зв'язку з реорганізацією Державного агентства земельних ресурсів у Державний комітет із земельних ресурсів, дещо звузилися. Зокрема, до його повноважень належить: участь у розробленні та реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель; здійснення управління та регулювання раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; реалізація єдиної науково-технічної політики у цій сфері; організація в межах своїх повноважень проведення моніторингу навколишнього природного середовища, розроблення та затвердження, відповідно до закону, методики визначення розмірів шкоди внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; забезпечення в межах своїх повноважень погодження вибору земельних ділянок для розміщення об'єктів, місць розташування об'єктів та проектів відведення земельних ділянок; здійснення, відповідно до законодавства, державного контролю за додержанням правил, нормативів, норм, лімітів, квот, умов дозволів та ліцензійних умов у сфері використання та охорони природних ресурсів (у тому числі землі);

- Міністерство аграрної політики України [149], яке у сфері земельних відносин здійснює такі основні функції: моніторинг земель сільськогосподарського призначення і відновлення їх продуктивної цінності; визначення основних напря-

мів державної політики в галузі використання та охорони земель сільськогосподарського призначення; участь у розробленні та здійсненні заходів щодо реформування майнових та земельних відносин у сфері агропромислового виробництва, а також щодо організації сільськогосподарського виробництва на землях, забруднених хімічними, радіоактивними та іншими шкідливими речовинами, з метою одержання екологічно чистої продукції та забезпечення населення екологічно чистими продуктами харчування; розроблення пропозицій щодо охорони та раціонального використання земель сільськогосподарського призначення, підвищення родючості ґрунтів; участь у розробленні й затвердженні умов експлуатації меліоративних систем під час приватизації майна сільськогосподарських підприємств, які мають у своєму користуванні меліоровані землі; організація проведення агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення, сертифікації продукції рослинництва, тваринництва, птахівництва, рибництва, харчових і переробних галузей [5, с. 62];

- Державний департамент – Адміністрація зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення [150] та Департамент з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [151]. Не можемо погодитися з таким повноваженням Державного департаменту – Адміністрації зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, як право надавати в оренду земельні ділянки в зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення на тих територіях, з яких відселено жителів та припинено діяльність рад;

- Державна служба з питань національної культурної спадщини [152] заносить об'єкти, що віднесені до категорії пам'яток місцевого значення у Державний реєстр нерухомих пам'яток України; забезпечує підготовку подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо занесення у зазначений реєстр пам'яток національного значення; видає акти розпорядчого характеру щодо охорони пам'яток національного значення, припинення робіт на цих пам'ятках, їх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах

населених місць, якщо ці роботи здійснюються за відсутності затверджених або погоджених із відповідними органами охорони культурної спадщини програм та проектів, передбачених Законом України «Про охорону культурної спадщини» [153] дозволів або з відхиленням від них; виконує функції з управління заповідниками, музеями-заповідниками, що перебувають у державній власності, відповідно до закону тощо;

- Фонд державного майна України, повноваження якого визначені Конституцією України [67], законами України «Про приватизацію державного майна» [154], «Про управління об'єктами державної власності» [155], «Тимчасовим положенням про Фонд державного майна України» [156], який не належить до системи органів виконавчої влади, а має особливий статус у системі державних органів.

Фонд державного майна є суб'єктом земельних правовідносин відповідно до того, що має право на продаж громадянам і юридичним особам земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації (стаття 17-1 ЗК України). Також Фонд державного майна повинен володіти повною та достовірною інформацією стосовно земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації. На отримання такої інформації цей орган уповноважує ЗК України, Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006 року № 1066, якою встановлено порядок взаємодії органів виконавчої влади щодо обміну інформацією, необхідною для справляння земельного податку та орендної плати за земельні ділянки публічної власності [157].

Відповідно до цього порядку, суб'єктами інформаційного обміну є такі:

1) на центральному рівні – Державна податкова адміністрація України, Держкомзем, Фонд державного майна та Міністерство фінансів України;

2) на регіональному рівні – обласні державні податкові адміністрації, Республіканський комітет із земельних ресурсів Автономної Республіки Крим, обласні, Київське та Севастопольське міські головні управління земельних ресурсів та регіональні відділення Фонду державного майна; районні державні податкові ін-

спекції, відділи земельних ресурсів Держкомзему, регіональні відділення та представництва Фонду державного майна.

Цей інформаційний обмін дає можливість забезпечити належне адміністрування земельного податку й орендної плати за землі державної, комунальної та приватної власності. Крім того, об'єктом інформаційного обміну є інформація щодо осіб, які притягаються до відповідальності за вчинення правопорушень у сфері використання та охорони земель. Однак передача повноважень щодо ведення єдиного реєстру земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них до Мін'юсту, передбачає включення його до суб'єктів такого обміну.

До галузевих органів управління земельними відносинами належать такі:

- Міністерство регіонального розвитку та будівництва [158];
- Державний комітет України по водному господарству [159];
- Державний комітет лісового господарства України [160];
- Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України [161];
- Державний департамент надлишкового майна та земель Міністерства оборони України [162].

Галузеве управління не залежить від територіального розташування земель і є більш вузьким за обсягом управлінських функцій. Головним завданням галузевого управління є забезпечення виконання завдань, що визначені для відповідної галузі [17, с. 167].

Діяльність галузевих органів управління ґрунтується на принципі рівноправності начал. Хоча іноді при реалізації окремих повноважень допускається підпорядкування одного органу іншому. Такими особливими владними повноваженнями законодавець наділяє:

- Державну податкову службу України [163];
- Міністерство фінансів України [164].

Множинність органів управління земельними відносинами пояснюється тим, що земля є універсальним об'єктом, який слугує територіальним базисом для

розміщення різноманітних будівель, споруд та інших об'єктів, у тому числі природного походження, природним ресурсом, що використовується для задоволення різноманітних потреб суспільства, та головним засобом виробництва сільськогосподарської продукції.

Не належать до органів управління земельними відносинами органи прокуратури, правоохоронні органи (органи внутрішніх справ [165], Служби безпеки України), але їх роль у забезпеченні законності та правопорядку в цій сфері є вагомою. Головними напрямками діяльності спеціалізованих органів прокуратури є такі: нагляд за дотриманням та правильним застосуванням законів про охорону навколишнього природного середовища, у тому числі й земель; відшкодування заподіяної об'єктам навколишнього природного середовища шкоди шляхом пред'явлення позову про це у встановлених законом випадках; пропаганда законів про охорону об'єктів навколишнього природного середовища. У спеціальній літературі трапляються погляди, що діяльність спеціалізованих прокуратур (до яких належать і природоохоронні прокуратури) не є ефективною [166, с. 152 – 155]. Однак, на наш погляд, саме ці органи прокуратури здатні висококваліфіковано й ефективно попереджати правопорушення у сфері раціонального використання й охорони земель.

Крім органів галузевого управління, в системі органів публічної влади, відповідно до статті 118 Конституції України [67], на місцях державними органами управління загальної компетенції є державні адміністрації. Їх діяльність регулюється Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [126] та ґрунтується на територіальному принципі структурної побудови, що здійснюють комплексне управління на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

До таких державних органів належать обласні, Київська та Севастопольська міські, районні в областях, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації. Їх повноваження у сфері земельних відносин визначені статтею 17 ЗК України [4], Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Вони покликані захищати права й законні інтереси громадян і держави, забезпечувати комплексний соціально-економічний розвиток підпорядкованих територій і реалізацію

державної політики у визначених законодавством сферах управління, а також вони реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами.

На період до завершення розмежування земель державної та комунальної власності чинним законодавством передбачено, що розпорядження землями державної власності в межах населених пунктів здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів – відповідні органи виконавчої влади (пункт 12 розділу Х «Перехідні положення» ЗК України [4], пункт 1 розділу VIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про оренду землі» [43]). На жаль, ЗК України не деталізує, які саме державні органи розпоряджаються землями державної власності за межами населених пунктів. Однак сьогодні ці повноваження виконують районні державні адміністрації, хоча фактичні юридичні підстави для цього відсутні. Отже, пропонуємо внести уточнення до ЗК України такого змісту: «розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів здійснюють районні державні адміністрації».

Інформаційним ресурсним центром «Реформування земельних відносин» [167] пропонується передати повноваження районних державних адміністрацій, обласних державних адміністрацій щодо розпорядження земельними ресурсами державної власності та відповідні повноваження органам місцевого самоврядування. Зокрема, пропонується передати місцевим радам такі повноваження, як розпорядження землями державної власності; викуп земельних ділянок для суспільних потреб; підготовка висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст; здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок.

На наш погляд, ця пропозиція є слушною, хоча в окремих випадках, коли в одній особі збігаються дві сторони правовідносин (наприклад, у разі необхідності викупу земельних ділянок комунальної власності для державних потреб один і той самий орган буде виступати і продавцем, і покупцем). До того ж у разі передачі функцій держадміністрацій місцевим радам, зникає потреба в розмежуванні

земель державної та комунальної власності, оскільки повноваження власника на них будуть зосереджені в одного суб'єкта – місцевих рад.

Водночас до системи публічних органів у галузі земельних відносин належать органи місцевого самоврядування. Вони є органами управління загальної компетенції, оскільки наділені широким колом повноважень, зокрема і повноваженнями у сфері земельних відносин. Так, пунктами 35 – 37 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [127] на сільські, селищні, міські ради покладено вирішення питань регулювання земельних відносин, зокрема:

- надання земельних ділянок, які належать територіальним громадам, у власність та в користування;

- затвердження, відповідно до закону, ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності територіальних громад;

- прийняття рішень про організацію 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, які мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, що охороняються законом.

Підпунктом «б» пункту «а» статті 33 зазначеного Закону виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад делеговано значний обсяг повноважень органів державної виконавчої влади у сфері земельних відносин, зокрема:

- здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення;

- реєстрація суб'єктів права на землю;

- реєстрація права користування землею та договорів на оренду землі;

- організація та ведення земельно-кадастрової документації.

На підставі пункту 2 статті 11 цього Закону виконавчі комітети під час здійснення делегованих їм повноважень підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

На здійснення владних та управлінських функцій представницькі органи влади та органи місцевого самоврядування уповноважують норми законодавчих актів, зокрема, ЗК України (статті 6 – 12) [4], законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» (стаття 19) [46], «Про землеустрій» (статті 9, 11, 15 – 19) [48], «Про оцінку земель» (стаття 6) [44], «Про меліорацію земель» (статті 17 – 18) [168], «Про охорону земель» (статті 6 – 12) [27].

В умовах адміністративної реформи та ринкових перетворень в економіці, поряд з органами публічного управління, зростає активність недержавних формувань і структур. Громадське управління, як правило, не підкріплюється примусовою силою держави в обсязі, характерному для державного управління. Діяльність основної маси недержавних організацій має, головним чином, морально-організаційний характер. Однак недержавні формування дедалі більш активно залучаються до управління не лише суспільними, а й державними справами.

У сфері земельних відносин до громадських об'єднань та організацій належать організації екологічного спрямування. Правовий статус громадських екологічних об'єднань визначається Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року [169].

Найбільш активну, провідну позицію у здійсненні природоохоронної діяльності в Україні займають Всеукраїнська екологічна ліга, Українське товариство охорони природи, Українська екологічна асоціація «Зелений світ», Всеукраїнська екологічна громадська організація «Мама – 86» та багато інших. Усього в Україні діє близько 500 громадських організацій, діяльність яких спрямована на розв'язання гострих екологічних проблем [18, с. 297], у тому числі й у сфері земельних відносин.

Державне та громадське управління не є видами діяльності, що протистоять один одному. Як різновид соціального управління вони мають багато схожого. Спільні риси, які досить легко можна в них виявити, зумовлені єдністю

цілей і завдань, у виробленні яких ці дві системи беруть активну участь, а також самою природою управлінської діяльності [120, с. 12].

Однією з головних умов ефективної діяльності органів публічного управління у сфері земельних відносин має бути повна прозорість і відкритість їх діяльності. З цією метою органи управління повинні здійснювати широкомасштабне залучення громадських, наукових організацій до обговорення проблем та врахування їх пропозицій при прийнятті рішень [119, с. 97 – 100].

Проведений аналіз діяльності публічних органів управління земельними відносинами свідчить про те, що ця система органів є вкрай недосконалою. Це пояснюється багатьма причинами. Насамперед, система органів публічної влади в цій сфері має серйозні внутрішні проблеми. Постійні структурні реорганізації у зазначених органах призводять до дублювання функцій, які передбачаються у багатьох їх положеннях. Дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, багатостороння координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів, а нині й центрального органу виконавчої влади у сфері земельних відносин, неналежна урегульованість на законодавчому рівні порядку здійснення державного, самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель, не сприяє належній охороні та раціональному використанню земельних ресурсів.

Як зазначає В.В. Цветков, важливим напрямом розвитку системи державного управління в Україні має бути значне розширення сфери дії механізму соціальної саморегуляції [170, с. 142].

Висновки до розділу 1

У результаті проведеного аналізу правового регулювання земельних відносин в Україні ми дійшли таких висновків.

Однорідність земельних відносин полягає в тому, що загальним їх об'єктом є земля, поняття якої пропонується закріпити в абзаці 2 пункту 1 статті 1 ЗК України такого змісту: земля – це складова частина навколишнього природного сере-

довища, яка являє собою територію суші, а також територію під водними об'єктами, що характеризується як природний ресурс, просторовий базис й основний засіб виробництва, у межах території України, становить матеріальну основу її територіальної цілісності й суверенітету та з приводу якої можливо виникнення суспільних правовідносин.

Земельні відносини – це суспільні відносини, що визначають здійснення прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх обов'язків; діяльності юрисдикційних органів та інших суб'єктів щодо раціонального використання, відтворення та охорони земель. Це поняття пропонується закріпити пунктом 1 статті 2 ЗК України.

У земельних відносинах земля є загальним об'єктом. Родовим об'єктом земельних відносин є земля як природний ресурс, територіальний базис та основний засіб виробництва. Перелік безпосередніх об'єктів земельних відносин, до яких, відповідно до пункту 3 статті 2 ЗК України, віднесені землі в межах території України; земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї), пропонується доповнити такими об'єктами, як земля як природний ресурс, у тому числі ґрунти; інформація про землі та права на них.

Земельні правовідносини можна класифікувати на такі види: за характером обов'язку: активного типу та пасивного типу; за ступенем визначеності суб'єктів: абсолютні й відносні; за кількісним складом суб'єктів: прості та складні; залежно від елемента юридичної норми, який буде застосовано чи реалізовано (диспозиції або санкції): регулятивні; охоронні; за сферою дії: у сфері публічного права та у сфері приватного права; за цільовим призначенням земель, відносини, що виникають щодо права власності, використання, охорони земель сільськогосподарського призначення; житлової та громадської забудови; природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення; оздоровчого призначення; рекреаційного призначення; історико-культурного призначення; лісгосподарського призначення; водного фонду; промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення; за обсягом прав та обов'язків учасників: відносини, що складаються у зв'язку з виникненням, реалізацією, зміною та припинен-

ням права власності на землю; відносини, що складаються у зв'язку з виникненням, реалізацією, зміною та припиненням права постійного землекористування; відносини, що складаються у зв'язку з виникненням, реалізацією, зміною та припиненням права оренди землі; відносини, що складаються у зв'язку з виникненням, реалізацією, зміною та припиненням права земельного сервітуту; емфітевзису, суперфіцію; за сферою правової регламентації: у сфері матеріального права та у сфері процесуального права; за безпосереднім об'єктом правового регулювання: відносини з приводу земельних ділянок; відносини з приводу землі як природного ресурсу, у тому числі ґрунтів; відносини з приводу інформації про землі та права на них; за підставою набуття у власність: приватизаційні і неприватизаційні.

Нині як центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у сфері земельних відносин діє Державний комітет із земельних ресурсів України, що створений внаслідок реорганізації Державного агентства земельних ресурсів України. Уряд розширив повноваження Держкомзему, хоча в багатьох питаннях цей орган залишається підпорядкованим Міністерству охорони навколишнього природного середовища України. У зв'язку з цим, пропонуємо за Міністерством охорони навколишнього природного середовища України закріпити повноваження щодо здійснення надвідомчого контролю за охороною і раціональним використанням земель, інші повноваження у сфері земельних відносин надати Державному комітету із земельних ресурсів України.

Повноваження щодо державної реєстрації прав на землі та інше нерухоме майно, а також прав на них, обмежень і обтяжень пропонується передати до Мін'юсту України, як цього вимагають умови інтеграції України до Євросоюзу. Водночас варто передбачити процедуру взаємодії Міністерства юстиції з Міністерством регіонального розвитку та будівництва України й Державним комітетом із земельних ресурсів України щодо обміну інформацією.

На підставі проведеного дослідження нормативно-правових актів, якими урегульовано земельні відносини, запропоновано такі зміни та доповнення:

- пункт 2 статті 2 ЗК України виключити, при цьому розуміючи, що суб'єктами земельних відносин є усі суб'єкти, які зазначені в ЗК України та в інших актах земельного законодавства;

- у пункті «б» статті 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» виключити слово «використання», залишивши за Міністерством охорони навколишнього природного середовища повноваження щодо контролю лише у сфері охорони природних ресурсів. Такі зміни відповідатимуть Концепції адміністративної реформи, що передбачає перехід від галузевого до функціонального принципу побудови центральних органів виконавчої влади, та усунуть дублювання окремих контролюючих повноважень державними органами.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

2.1. Поняття та ознаки адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин

Проблема дослідження адміністративних деліктів та адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин має як теоретичне, так і прикладне значення. Загалом питання, присвячені вивченню цієї проблеми досить ґрунтовно досліджені в науці адміністративного права. Зокрема, фундаментальними працями у цьому напрямі є дослідження В.К. Колпакова [120; 171], О.В. Кузьменко [120], А.Т. Комзюка, В.А. Гуменюка, О.В. Синьова [172], Ю.П. Битяка [173], О.І. Остапенка [174], Є.В. Додіна [175], Л.В. Ковалю [176], А.І. Миколенко [177], В.К. Шкарупи [178], Д.М. Лук'янця [179] та ін.

Водночас у цьому спектрі теоретичної проблеми слід автономно виокремити дослідження адміністративних деліктів у сфері земельних відносин, оскільки останні впливають із положень адміністративного і земельного права. Варто зазначити, що вітчизняні науковці проводили окремі дослідження проблеми захисту земельних відносин адміністративно-правовими засобами, зокрема це дослідження В.Л. Мунтяна [180], Ю.С. Шемшученка [181], О.С. Мірошніченко [182] та ін. Однак сьогодні досліджень проблеми адміністративних проступків у сфері земельних відносин недостатньо, щоб стверджувати, що вони мають комплексний характер.

Поняття «адміністративне правопорушення (проступок)» наведено у статті 9 КУпАП, у якій зазначено, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [94].

Ототожнення на законодавчому рівні понять «*адміністративне правопорушення*» і «*адміністративний проступок*» викликає заперечення вчених з адміністративного права. Наприклад, В.С. Стефанюк висловлював думку про те, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком – протиправне діяння, за яке законодавством передбачено накладання адміністративних стягнень [183, с. 13 – 14].

Однак, як ми вже зазначали, КУпАП не розмежовує ці поняття. Хоча, на наш погляд, поділяючи думку Д.М. Лук'янця, більш доцільним було б формально їх розмежувати і визначити, що проступком має бути визнане суспільно небезпечне діяння, що полягає в порушенні норм адміністративного права, за яке передбачена адміністративна відповідальність [184, с. 318 – 333].

З дефініції, наведеної у законодавстві, можливо виокремити такі ознаки адміністративного проступку: *протиправність, винність, дія або бездіяльність, об'єкт посягання, суб'єкт проступку, караність*. Хоча така ознака, як *суспільна небезпека*, прямо у вказаному понятті не зазначена, на відміну від поняття злочину, але вона впливає з його змісту.

КУпАП визнає відсутність у діянні складу (сукупності суб'єктивних й об'єктивних ознак) адміністративного правопорушення як обставини, що виключає провадження у справі про адміністративне правопорушення. Це рівнозначно визнанню того, що діяння без таких ознак не є проступком.

Цілком очевидно, що кожен конкретний проступок має величезну кількість ознак, які виокремлюють його із загальної маси проступків і роблять особливим, специфічним явищем реальної дійсності.

За своїми юридичними властивостями ці ознаки поділяються на ті:

- а) які мають юридичне значення (юридично значущі);
- б) які не мають юридичного значення (юридично не значущі).

Юридично значущі ознаки, у свою чергу, поділяються на дві групи: по-перше, ознаки, які входять до складу проступку (переважно, описані в законі) або конструктивні ознаки; по-друге, які не входять до складу проступку.

До другої належать обставини, що пом'якшують (стаття 34), обтяжують (стаття 35), виключають (стаття 17) відповідальність тощо.

Отже, на нашу думку, адміністративний проступок є антигромадським, **суспільно небезпечним** діянням, що має характер протиправності.

При вчиненні адміністративного проступку суспільна небезпека пов'язується з негативними наслідками відповідного діяння для суспільства. Тому часто адміністративний проступок корелюється із злочином. Відсутність суспільної небезпеки діяння свідчить і про відсутність проступку. Наприклад, для діяння, пов'язаного із самовільним зайняттям земельної ділянки, розмежування адміністративного проступку та злочину пролягає саме у площині визначення рівня суспільної небезпеки діяння, за яке до особи будуть застосовані адміністративні (за статтею 53-1 КУпАП) чи кримінальні (за статтею 197-1 КК України) санкції. Це є свідченням подібності низки істотних властивостей, притаманних таким протиправним діянням. Відповідно до цього, межі між ними пролягають переважно в зоні встановлення ступеня їх небезпеки для суспільства, громадян, державних органів, юридичних осіб, тобто мають відмінну якісну та кількісну характеристику. Тому абсолютно логічним є застосування більш суворих санкцій за правопорушення із більшим ступенем суспільної небезпеки та можливості звільнення від відповідальності осіб, у діях яких формально існують ознаки проступку, але вони не мають ознак суспільної небезпеки. Варто наголосити, що нині досить розповсюджені випадки, коли одне й те саме діяння на одному проміжку часу розцінюється як злочин, а на іншому — як адміністративний проступок, за який передбачено відповідне покарання. У сфері земельних відносин, наприклад, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки» від 11 січня 2007 року № 578-V, законодавець встановив кримінальну відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки, яким завдано значної шкоди її законному володільцю або власнику, або яке вчинене особою, котра раніше була судима за злочин, передбачений цією статтею, або групою осіб, або щодо земельних ділянок особливо цінних земель, земель в охоронних зонах, зонах санітарної охорони, са-

нітарно-захисних зонах чи зонах особливого режиму використання земель [185]. Встановлення кримінальної відповідальності за такі діяння пов'язане з тим, що такі дії стали масовими, у зв'язку з чим збільшився ступінь їх суспільної небезпеки.

На думку І.А. Беленчука, суспільна небезпека адміністративного проступку означає, що це діяння виражається у *зазіханні* (курсив мій. – Л.М.), у заподіянні чи створенні реальної можливості заподіяти шкоду суспільним відносинам, охоронюваним адміністративним законодавством [186, с. 73]. Можливістю зазіхань на вимоги, сформульовані адміністративно-правовою нормою, що закріплює конкретний вид проступку, як його ознаку, вважають також В.К. Шкарупа, М.В. Коваль, О.П. Савчук та ін. [178, с. 138]. Хоча, загалом, ми погоджуємося з наведеною ними дефініцією, але з визначенням протиправності як «зазіхання на вимоги» можна погодитися лише частково, оскільки це поняття має два значення.

Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови трактує термін «зазіхати», як пристрасно побажати, *намагатися захопити, привласнити щонебудь* (курсив мій. – Л.М.) // Намагатися позбавити чого-небудь, завдати шкоди [187, с. 298]. Звідси випливає, що «зазіхання на вимоги» можна трактувати як просто намір, задум, що не виявився ні в яких активних діях, або як вчинення певних дій для досягнення кінцевої мети. Якщо зазіхання знайшло своє вираження лише у формі задуму, то задум вчинити проступок не може бути визначений як протиправне діяння, адже Конституція України гарантує кожному право на свободу світогляду, думок, переконань. Таке припущення не може бути кваліфіковане як протиправне діяння.

На цій обставині акцентує увагу В.К. Колпаков, який зазначає, що фактично пропонується встановити покарання не за діяння (дію або бездіяльність), а за продукт мислення – світогляд, думки, міркування, переконання, помисли. Якщо ж намір знайшов свій прояв в активних діях чи бездіяльності, то караються саме ці дії чи бездіяльність, а не кінцева мета цього наміру [188, с. 81 – 85].

Так, приховування або перекручення даних земельного кадастру, які виразилися у внесенні до кадастру фіктивних даних або не внесення їх (стаття 53-2

КУпАП), як кінцева мета адміністративного проступку, не має сенсу, користуючись цивільно-правовим поняттям – є нікчемною. Без мети таке діяння є, перш за все, лише помилкою. Безумовно, при вчиненні цього проступку ставиться мета, яка може полягати в отриманні винагороди від зацікавленої особи, отриманні в подальшому для себе чи іншої особи земельної ділянки або інших вигод. Але, у цьому разі, адміністративному покаранню підлягає діяння, що закріплене статтею 53-2 КУпАП, а не те, до чого прагнули, приховуючи чи перекручуючи дані земельного кадастру. Наразі матиме місце *зазіхання* на захоплення, отримання винагороди та ін. Отже, це діяння є проступком з усіченим складом. Тому при з'ясуванні сутності «зазіхання» як ознаки адміністративного проступку необхідно обов'язково давати оцінку тому, в якій формі воно виразилося, оскільки в адміністративному проступку зазіхання може бути виражене лише у протиправних діях чи бездіяльності, що мають зовнішнє вираження.

Найбільш поширеним порушенням у сфері земельних відносин є самовільне зайняття земельних ділянок, яке протягом останніх років становить понад 50 % від кількості усіх виявлених порушень у сфері земельних відносин. Розповсюдження такого виду проступку на всій території України свідчить про його підвищену суспільну небезпеку, оскільки до бюджетів різних рівнів не надходять значні кошти від несплати земельного податку та орендної плати.

Так, у 2001 році компетентними органами було розглянуто 17217 адміністративних справ про самовільне зайняття земельної ділянки (стаття 53-1 КУпАП), у 2003 році кількість розглянутих адміністративних справ про самовільне зайняття земельної ділянки збільшилася до 20535, а у 2005 році вже до 23871. Таким чином, за період з 2001 по 2005 роки кількість розглянутих адміністративних справ про самовільне зайняття земельної ділянки збільшилася на 38,65 %. Водночас у 2007 році кількість розглянутих адміністративних справ про самовільне зайняття земельної ділянки зменшилася до 16484, що практичні працівники пов'язують із виведенням з-під адміністративно-правової охорони земель, які становлять особливу цінність, та правопорушень, що вчинені групою осіб, за які встановлено кримінальну відповідальність.

Невисоким є рівень виявлення і фіксації проступків, передбачених статтями 52 та 53 КУпАП, передусім ураховуючи, що якісний склад земель невпинно погіршується. Зокрема, кількість розглянутих справ щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель у 2001 році становила 6172, а у 2003 році зменшилася до 4204. За порушення правил використання земель хоча кількість розглянутих справ про адміністративні проступки і збільшувалася (у 2001 році – 2549, у 2005 році – 3930, а у 2007 році – 4264 [189 – 192]), але це не впливає на їх попередження. Цьому сприяє як неналежна робота органів земельних ресурсів, так і неналежне правове регулювання відносин охорони земель і їх якісної оцінки. Виявлення таких проступків є більш складним порівняно з виявленням інших проступків у сфері земельних відносин, оскільки зазвичай потребує проведення спеціальних аналізів і порівняння їх фактичних даних з даними кадастрової та іншої документації.

На нинішньому етапі розвитку суспільних відносин все більш поширеними стають проблеми зменшення територій та об'єктів природно-заповідного, водного фондів, лісгосподарського та сільськогосподарського призначення, зелених зон населених пунктів шляхом використання цих земель у подальшому, переважно, для будівництва житлових об'єктів та об'єктів соціальної інфраструктури. На нашу думку, такі діяння набули ознак діянь підвищеної суспільної небезпеки. Тому законодавчо була встановлена кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земельних ділянок особливо цінних земель, земель в охоронних зонах, зонах санітарної охорони, санітарно-захисних зонах чи зонах особливого режиму використання земель [185].

Так само більшим ступенем суспільної небезпеки характеризується злочин, передбачений статтею 239 КК України «Забруднення або псування земель» від адміністративного проступку, передбаченого статтею 52 КУпАП «Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель», тим, що при вчиненні злочину неправомірними діями має бути створена небезпека для життя, здоров'я людей чи довкілля або спричинено загибель людей, їх масове захворювання або інші тя-

жкі наслідки, а при вчиненні адміністративного проступку такі наслідки не настають.

Залежно від ступеня суспільної небезпеки, виділяють склади основні та кваліфіковані. Як основні та кваліфіковані склади можна співвіднести проступки, що передбачені статтями 186 «Самоуправство» та 53-2 «Приховування або перекручення даних земельного кадастру» КУпАП, які вчинюються у сфері земельних відносин. У теорії адміністративно-деліктного права передбачено встановлення більш суворого покарання за проступки, які наділені кваліфікуючими ознаками. У цьому разі законодавець майже дотримався цього принципу та відповідальність за простий і кваліфікований проступки не є співрозмірною – за самоуправство на посадових осіб накладається стягнення у виді попередження або накладення штрафу в розмірі від чотирьох до семи НМДГ; а за приховування або перекручення даних земельного кадастру – від трьох до десяти НМДГ. Хоча вважаємо, що можна було б відповідальність за кваліфікований проступок і посилити.

Наступною ознакою адміністративного проступку є *протиправність*. Ця ознака не викликає значних суперечок у наукових колах, хоча варто зазначити, що має дещо відмінні підходи до тлумачення.

Зокрема, В.К. Колпаков вважає, що протиправність – це заборона адміністративно-правовими нормами відповідного вчинку як такого, що завдає шкоди чи загрожує небезпекою. Суть протиправності полягає в тому, що конкретний вчинок визнається адміністративним проступком, якщо він передбачений як такий чинним адміністративним законодавством [193, с. 240 – 241].

Протиправність у розумінні А.Б. Агапова – це цілеспрямовані вольові вчинки порушника, що спричиняють шкоду або збитки потерпілому на основі фізичного чи морального примусу [194, с. 52]. З цією дефініцією ми не можемо повністю погодитися, оскільки адміністративні проступки можуть мати вольовий характер, якщо вчинені навмисно, та часто не будуть залежати повністю від волі особи, якщо вчинені з необережності або бездіяльності. Крім того, окремі адміністративні проступки посягають на сферу публічного управління, а значить, не завжди в цьому разі буде конкретний потерпілий суб'єкт, достатньо того, що адміністрати-

вним проступком буде порушений встановлений порядок (наприклад, проступок, передбачений статтею 53-2 КУпАП «Приховування або перекручення даних земельного кадастру»). На цій ознаці адміністративного проступку акцентують увагу також Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов [195, с. 314]. При цьому важливим є те, що небажаний результат може виявлятися як у реальному вигляді (псування земель), так і у створенні умов для настання негативних наслідків (приховування або перекручення даних земельного кадастру).

У загальному вигляді протиправні дії (делікти) у сфері земельних відносин закріплені у статті 211 ЗК України, статті 64 Закону України «Про природно-заповідний фонд» [98], статті 32 Закону України «Про планування і забудову територій» [77], статті 33 Закону України «Про меліорацію земель» [168], однак лише окремі з них мають ознаки адміністративних проступків. Так, В.К. Колпаков вважає, що визнавати адміністративним проступком і включати до КУпАП необхідно лише такі діяння, які порушують саме публічні інтереси. Порушення інтересів суб'єктів правовідносин без ознаки їх публічності не повинні вважатися діями, за які передбачена адміністративна відповідальність. Як правило, це інтереси недержавних підприємств, об'єднань, установ інших колективних суб'єктів. Такі інтереси повинні захищатися насамперед їх носіями за допомогою організаційних заходів [171, с. 172].

Отже, *протиправність адміністративного проступку* у сфері земельних відносин полягає в тому, що відповідні діяння закріплені в законодавстві як адміністративні проступки. Протиправність полягає в тому, що цей проступок суперечить правовим приписам стосовно раціонального використання та охорони земельних ресурсів, перешкоджає реалізації земельної реформи, здійсненню прав і законних інтересів власників земельних ділянок і землекористувачів, порушує встановлений державою порядок управління землями України як її національним багатством.

Винність передбачає наявність в особи відповідного власного психічного ставлення до вчинку і його наслідків. Чинне адміністративне законодавство не містить поняття вини, проте визначає дві її форми, які мають юридичне значення –

це умисел (вина у формі умислу) і необережність (вина у формі необережності). На відміну від адміністративного законодавства, кримінальним законодавством чітко зафіксовано поняття вини (стаття 23 КК України) як психічне ставлення особи до вчинюваної дії чи бездіяльності та її наслідків, виражене у формі умислу або необережності [95].

За статтею 10 КУпАП адміністративний проступок вважається вчиненим умисно, якщо особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії або бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала або свідомо допускала їх настання [94].

Із цієї статті випливають види умислу – прямий і непрямий. В адміністративному законодавстві не визначено дефініцій прямого і непрямого умислу. Тому ми також можемо посилатися на це поняття у КК України. Прямим є умисел, якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його суспільно небезпечні наслідки і бажала їх настання (частина 2 статті 24 КК України). Непрямим є умисел, якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його суспільно небезпечні наслідки і хоча не бажала, але свідомо припускала їх настання (пункт 3 статті 24 КК України). Мотиви та цілі при цьому можуть бути різні, проте здебільшого вони мають корисливу мету.

У статті 11 КУпАП закріплено поняття необережної вини: адміністративний проступок вважається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити. Необережна вина виявляється у формі самовпевненості чи недбалості, що впливає із самого поняття, закріпленого цією нормою.

Отже, законодавець пов'язує поняття умислу із психічним ставленням особи до діяння і його наслідків, а при визначенні необережності до уваги береться лише ставлення особи до шкідливих наслідків. А якщо шкідливі наслідки не настигли до моменту виявлення адміністративного проступку, то в такому разі, на

нашу думку, до уваги повинно братися ставлення особи до самого діяння і шкідливих наслідків, які б могли настати.

Для адміністративних проступків у сфері земельних відносин притаманне їх вчинення як навмисно, так і з необережності (через самовпевненість чи недбалість). Від форми вини залежить ступінь суспільної небезпеки проступку та зміст і розмір покарання, оскільки форми вини не мають кваліфікуючого значення, але вони повинні враховуватись при призначенні покарання за вчинення адміністративного проступку. Адже умисне вчинення адміністративного проступку у сфері земельних відносин свідчить про більш небезпечну форму вини порушника, а тому його діяння заслуговує на більш сувору санкцію.

Варто зазначити, що аналіз статей КУпАП дає підстави стверджувати, що у сфері земельних відносин є проступки із формальним складом, коли проступок вважається вчиненим незалежно від настання шкідливих наслідків. Для доведення наявності умислу в діяннях особи необхідно встановити, що суб'єкт усвідомлював протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачав її шкідливі наслідки і бажав їх або свідомо допускав настання. Проте для проступків із формальним складом наслідки не є предметом доказування.

Із цього приводу Д.М. Лук'янець зазначає, що адміністративним проступкам з формальними складами притаманна така форма вини, як необачність, що має місце тоді, коли особа не бажала вчинення протиправного діяння, але вчинила його за умов, коли могла і повинна була уникнути його вчинення [8, с. 169 – 171].

Залишається невизначеним у вітчизняному законодавстві та викликає багато суперечок у наукових колах питання вини юридичних осіб при притягненні їх до адміністративної відповідальності. Згідно з нормами КУпАП, винність передбачена за протиправні діяння лише фізичних осіб (у тому числі посадових осіб) як суб'єктів адміністративних проступків. Стосовно вини юридичних осіб як суб'єктів адміністративних проступків, то існує думка, що це психічне ставлення осіб, які перебувають у безпосередніх організаційно-правових відносинах з цією юридичною особою, причетних до протиправних діянь, виражених в актах юридичної особи, що завдали шкоду суспільним відносинам, порядку управління, до

цих діянь та їх наслідків, виявлене у формі умислу або необережності [196, с. 6 – 9].

Водночас пунктом 2 статті 2.1 Кодексу про адміністративні правопорушення РФ закріплено, що юридична особа визнається винною у вчиненні адміністративного правопорушення, якщо буде встановлено, що в неї була можливість для дотримання правил і норм, за порушення яких Кодексом про адміністративні правопорушення РФ чи законом суб'єкта РФ передбачена адміністративна відповідальність, але цією особою не були вжиті всі, які залежать від неї, заходи щодо їх дотримання [197, с. 27]. Таким чином, вважаємо, що це положення стосовно вини юридичної особи повинно знайти відображення і в українському адміністративно-деліктному законодавстві.

Для проступків у сфері земельних відносин характерним є те, що вони можуть учинятися як шляхом *активних дій*, так і шляхом *бездіяльності*. Зокрема, проступки, передбачені статтею 52 КУпАП, що полягають у псуванні сільськогосподарських та інших земель, статтею 53 КУпАП – у порушенні правил використання земель, можуть бути вчинені як шляхом активних дій, так і шляхом бездіяльності. Однак не може бути вчинено інакше як лише шляхом активних дій проступок, що полягає у самовільному зайнятті земельної ділянки (стаття 53-1 КУпАП) чи знятті та перенесенні ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (стаття 53-3 КУпАП).

Адміністративна *караність* означає, що за скоєння конкретного вчинку адміністративним законодавством передбачається відповідне покарання. Ця ознака дозволяє відмежувати проступок від інших протиправних (заборонених адміністративно-правовими нормами) вчинків, скоєння яких не спричинює застосування адміністративних стягнень, а в межах адміністративної відповідальності застосувати мінімальну чи максимальну санкцію за конкретний проступок.

На думку деяких вчених [178, с. 138], караність сприймається опосередковано через відсилання до заходів адміністративної відповідальності або до юридичних наслідків, що настають стосовно осіб, які вчинили адміністративний проступок. Тобто їх вчинення виступає в ролі юридичного факту, що спричиняє ви-

никнення правовідносин, стосовно застосування до суб'єкта проступку відповідних санкцій адміністративно-правової норми, у яких передбачена адміністративна відповідальність.

Водночас В.К. Колпаков наголошує, що карається проступок, а не винна особа, до якої застосовується покарання [193, с. 248]. Але караність тягне за собою настання негативних наслідків саме для особи правопорушника, які можуть бути: негативними наслідками особистого характеру (попередження) та пов'язані з позбавленням порушника майнових вигод (штраф) [198, с. 50 – 53]. Тому, на наш погляд, слід трансформувати ці два погляди та зазначити, що караність настає за вчинення суспільно небезпечного адміністративного проступку (як об'єктивного протиправного діяння), за яке накладається стягнення на суб'єкта, що вчинив правопорушення, який зазнає покарання особисто (суб'єктивний обов'язок).

Ми поділяємо думку, що наслідком протиправної дії (бездіяльності) не завжди може бути притягнення особи до адміністративної відповідальності. Адже неможливо заперечити той факт, що законодавство України про адміністративні правопорушення передбачає низку обставин, коли вчинення особою протиправного діяння, передбаченого КУпАП, не тягне за собою адміністративної відповідальності порушника. З-поміж таких обставин законодавець виділяє стан крайньої необхідності (стаття 18 КУпАП), необхідної оборони (стаття 19 КУпАП), а також стан неосудності суб'єкта (стаття 20 КУпАП) [199, с. 113 – 114]. Ці обставини включають караність діяння і у сфері земельних відносин.

Дослідивши загальні ознаки адміністративного проступку, ми дійшли висновку, що адміністративний проступок має низку специфічних ознак, якими він відрізняється від злочину та інших протиправних діянь. Передусім, це стосується характеру суспільної небезпеки, що несе в собі протиправне діяння, визнане як адміністративний проступок.

Необхідно зазначити, що земельне законодавство не виокремлює поняття «адміністративний проступок у сфері земельних відносин» і не закріплює поняття «правопорушення у сфері земельних відносин» як загальне. Однак визначення

понять «земельне правопорушення» та «порушення земельного законодавства» розроблялося вченими в галузі земельного права [6; 22; 200 – 201].

Зокрема, запропоновані вченими поняття «земельне правопорушення», «порушення земельного законодавства», «правопорушення у сфері земельних відносин», що використовуються в цьому дисертаційному дослідженні, на нашу думку, не можна розглядати як тотожні.

Ми вважаємо, що порушенням земельного законодавства є лише те протиправне діяння, яке передбачене нормами виключно земельного законодавства. А оскільки в земельному законодавстві переважно не зазначається, хто є суб'єктом конкретного правопорушення, та не передбачені стягнення за ці протиправні вчинки, то й у понятті ця ознака не фіксується.

Наукові напрацювання різних вчених щодо з'ясування поняття «земельне правопорушення» є неоднозначними і фактично вони представляють широку та вузьку концепції зазначеного поняття.

Так, представники широкої концепції передбачають, що настання юридичної відповідальності не є обов'язковою ознакою земельного правопорушення, а на думку представників вузької концепції, така умова є обов'язковою.

У наукових колах закріплена думка, що земельне правопорушення – це винне, протиправне діяння (дія чи бездіяльність), що суперечить правовим нормам раціонального використання земельних ресурсів, перешкоджає здійсненню прав і законних інтересів власників землі й землекористувачів, порушує встановлений державою порядок управління земельним фондом як національним багатством нашої держави [17, с. 182; 202, с. 109].

А.М. Беженар, Є.С. Бердніков, Л.А. Бондар дотримуються думки, що земельне правопорушення – це суспільно шкідлива, винна дія чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права [22, с. 460 – 461].

Зокрема, ми вважаємо, що суперечити нормам земельного законодавства можуть і такі діяння, які законодавством не віднесені до правопорушень. А тому зазначені вище визначення не можна вважати такими, що цілком розкривають зміст земельного правопорушення.

Так само автори підручника «Земельне право України» М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін. зазначають, що земельне правопорушення – це суспільно шкідлива дія чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність [6, с. 235, 244]. Загалом, ми приймаємо зміст наведеної дефініції. Однак не поділяємо їх думку про те, що земельні злочини та земельні адміністративні проступки не є суспільно небезпечними, з підстав, які були зазначені нами вище.

Крім того, аналіз літератури щодо з'ясування дефініції земельного правопорушення дає підстави стверджувати, що головна увага більшості дослідників при формулюванні цього поняття зосереджувалась на визначенні його об'єкта, а саме: всі земельні правопорушення вони пов'язують із землею. На цій обставині наполюгають М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін., стверджуючи, що до земельних проступків можна віднести лише ті, зв'язок із землею яких є безпосереднім [6, с. 236]. Вважаємо, що даний науковий підхід є цілком слушним. При цьому навіть, якщо правопорушення учиняється у сфері реалізації повноважень публічними органами управління, коли безпосереднім об'єктом посягання виступає встановлений державою порядок управління земельними відносинами, зокрема відносини, пов'язані з обліком земель, справлянням плати за землю, веденням земельного кадастру та ін., то зв'язок із землею теж є безпосереднім, оскільки ця інформація стосується конкретної земельної ділянки.

Таким чином, ми вважаємо, що поняття «земельне правопорушення» розкриває його в об'єктивному розумінні, а «правопорушення у сфері земельних відносин» розкриває його із суб'єктивної сторони.

Отже, можна запропонувати такі визначення:

земельним правопорушенням є протиправна дія чи бездіяльність, що посягає на охоронювані права власників та користувачів земельних ділянок, порядок раціонального використання, відтворення та охорони земель, управління у цій сфері, що зафіксована як правопорушення у земельному законодавстві;

правопорушенням у сфері земельних відносин є винна, протиправна дія чи бездіяльність, що посягає на охоронювані права власників та користувачів земельних ділянок, порядок раціонального використання, відновлення та охорони земель, управління у цій сфері, що зафіксована як правопорушення у законодавстві, за яке передбачена юридична відповідальність.

На основі проведеного аналізу та ґрунтуючись на поняттях «адміністративне правопорушення», що визначено КУпАП, та «правопорушення у сфері земельних відносин», ми можемо сформулювати дефініцію адміністративного проступку у сфері земельних відносин [203, с. 35 – 38]:

адміністративним проступком у сфері земельних відносин є суспільно небезпечна, протиправна, винна дія чи бездіяльність у сфері реалізації прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, раціонального використання, відтворення та охорони земель, здійснення повноважень публічними органами управління, їх посадовими особами, за яку до правопорушника застосовуються заходи адміністративної відповідальності.

Земельним законодавством не конкретизовані правопорушення, які є злочинами, адміністративними чи дисциплінарними проступками, цивільними деліктами. У статті 211 ЗК України «Відповідальність за порушення земельного законодавства» наведено лише перелік правопорушень, що можуть бути вчинені в цій сфері, і за які громадяни та юридичні особи можуть бути притягнуті до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності: укладення угод з порушенням земельного законодавства; самовільне зайняття земельних ділянок; псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; знищення межових знаків; приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та

кількість земельних ділянок; не проведення рекультивації порушених земель; знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень; невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; самовільне відхилення від проектів землеустрою; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них; порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок.

Відповідно до пункту 2 цієї статті передбачено, що перелік таких правопорушень не є вичерпним.

На основі аналізу всіх проступків у сфері земельних відносин, за вчинення яких передбачене застосування адміністративних санкцій, О.О. Погрібний та І.І. Каракаш пропонують таку їх класифікацію:

1) порушення затвердженої містобудівної документації при відведенні земель і протиправні дії посадових та юридичних осіб, що призвели до самовільного зайняття земель;

2) порушення встановленого режиму використання земель з особливими умовами їх використання;

3) нераціональне використання сільськогосподарських земель, невиконання обов'язкових заходів щодо покращення земель, охорони ґрунтів від водної, вітрової ерозії і попередження інших негативних процесів, які погіршують стан земель; використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, а також способами, що призводять до псування земель;

4) ухилення від виконання або несвоєчасне виконання вказівок, що видані посадовими особами, які здійснюють державний контроль за використанням й охороною земель;

5) порушення прав і законних інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів й орендарів [17, с. 183].

Погоджуючись із запропонованою класифікацією, акцентуємо увагу на тому, що вона має певні недоліки, які були виявлені в результаті проведеного дослідження. Тому пропонуємо додати до неї таке:

- включення до кола суб'єктів адміністративних проступків, визначених пунктом 1 цього переліку, також фізичних осіб;
- доповнення переліку пунктом 6 «у сфері реалізації загальних та спеціальних функцій органами управління земельними відносинами».

Розширене тлумачення змісту багатьох порушень земельного законодавства, що є офіційним тлумаченням конкретних складів адміністративних проступків, визначає прийнятий 19 червня 2003 року Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [84], який поряд із визначенням правових, економічних та соціальних основ організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, по суті, узагальнив правотворчий досвід і ввібрав у себе всі загальні норми цієї сфери державної контрольної діяльності. Це, на наш погляд, є кроком уперед, оскільки розкриває зміст диспозицій низки статей КУпАП.

Проте, у зв'язку з таким законодавчим тлумаченням змісту адміністративних деліктів у сфері земельних відносин, виникла певна колізія між нормами КУпАП та нормами вищезазваного Закону, оскільки норми цього Закону і Кодексу не завжди точно відповідають одні одним за змістом. Як вважає В.І. Курило, законодавець зробив у Законі спробу більш точно виразити фактичний зміст правопорушень у галузі земельного законодавства. Усунення неузгодженості можливе шляхом внесення до чинного КУпАП змін, у яких слід викласти відповідні статті в редакції відповідних норм Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Такий крок унеможливить неоднозначне тлумачення адміністративних норм, що особливо важливо у процесі правозастосування, запобігаючи таким чином зловживанням з боку посадових осіб контрольно-наглядових органів у сфері земельних ресурсів, зокрема Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель [204, с. 133 – 137].

Крім того, багато правових актів, якими регулюються земельні відносини, містять норми, що визначають відповідальність з різним ступенем узагальнення. Переважно це бланкетні норми, що відсилають до інших правових актів (наприклад, закріплені статтею 68 Закону України «Про землеустрій» [48], статтею 36

Закону України «Про оренду землі» [43], статтею 24 Закону України «Про екологічну мережу» [19], статтею 56 Закону України «Про охорону земель» [27], статтею 27 Закону України «Про оцінку земель» [44], статтею 26 Закону України «Про плату за землю» [10] та ін.). Крім того, у Законі України «Про плату за землю» зазначено, що окремо може існувати відповідальність посадових осіб за порушення його вимог.

Існує низка проступків, які зазначені в Законі України «Про землеустрій» [48]. Порушення положень документації із землеустрою призводить до адміністративної відповідальності, передбаченої статтею 55 КУпАП «Самовільне відхилення від проектів землеустрою». Зокрема, статтею 25 Закону України «Про землеустрій» передбачено, що документацією із землеустрою є проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; проекти землеустрою щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і проекти розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів; проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок; проекти землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань; проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів; робочі проекти землеустрою щодо рекультивації порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, зсувів, ущільнення, закислення, забруднення промисловими та іншими відходами, радіоактивними та хімічними речовинами, покращання сільськогосподарських земель, підвищення родючості ґрунтів; технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості); технічна документація із землеустрою щодо складання документів, які посвідчують право на земельну ділянку; спеціальні тематичні карти й атласи стану земель та їх використання.

Також у статті 25 Закону України «Про охорону земель» визначено, що документацією із землеустрою в галузі охорони земель є схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань, що включають заходи еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель, удосконалення співвідношення і розміщення земель та сільськогосподарських угідь, систем сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни. За необхідності, у складі схем землеустрою може розроблятися проект землеохоронних заходів для конкретної земельної ділянки [27].

Ця документація є результатом діяльності органів публічного управління у сфері земельних відносин. Тому цей проступок буде належати до такого, що вчинений в процесі реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності органів управління земельними відносинами.

Таким проступком здійснюється посягання на такі родові об'єкти земельних відносин: землю як територіальний базис (наприклад, проекти землеустрою щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і проекти розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів; проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок), землю як природний ресурс (наприклад, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, зсувів, ущільнення, закислення, забруднення промисловими та іншими відходами, радіоактивними та хімічними речовинами); землю як основний засіб виробництва (наприклад, проекти землеустрою, що включають заходи еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель, удосконалення співвідношення і розміщення земель та сільськогосподарських угідь, систем сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни).

Переважно у правових актах, що регулюють земельні відносини, закріплені лише диспозиції норм, що характеризують певні діяння як проступки, тому протиправність їх є не повною, оскільки в цих правових актах вони не забезпечені санкціями, лише узагальнено, що за їх вчинення передбачені дисциплінарна, адміністративна, цивільна або кримінальна відповідальність.

Такі диспозиції закріплені в:

- абзаці 4 статті 33 Закону України «Про меліорацію земель»: недотримання правил або встановленого режиму експлуатації меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури, що призвело до підтоплення, заболочення, засолення, забруднення ґрунтів, вітрової і водної ерозії меліорованих земель, їх деградації, а також погіршення стану водних об'єктів [168]. Дещо інакше сформульована ця диспозиція в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [84], у якому закріплено, що знищення чи пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних насаджень – дії громадян чи посадових осіб, які призводять до часткового або повного пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд чи захисних насаджень, погіршення їх технічного стану, унаслідок чого виникає потреба у проведенні додаткових робіт, пов'язаних із захистом земель від водної та вітрової ерозії, інших негативних процесів.

Статті цих законів доповнюють й уточнюють одна одну, тому, накладаючи санкцію за цей проступок, передбачений статтею 53 КУпАП, правозастосовчому органу слід керуватися як Законом України «Про меліорацію земель», так і Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»;

- абзацах 2 та 7 статті 32 Закону України «Про планування і забудову територій»: недотримання регіональних і місцевих правил забудови під час планування, забудови та іншого використання територій; недотримання режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність [77]. Ці положення знайшли подальше відображення із встановленням санкцій за ці діяння у Законі України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування».

Водночас основний перелік адміністративних проступків у сфері земельних відносин, що передбачає санкції за їх вчинення, закріплений у главі 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури» (статті 52, 53, 53-1, 53-2, 53-3, 54, 55, 56, 63).

Однак в інших главах КУпАП також закріплені проступки, які належать до таких, що вчинені у сфері земельних відносин, оскільки в них міститься два об'єкти протиправного посягання: один – що впливає із глави, у якій закріплене правопорушення, другий – об'єкт земельних відносин. Зокрема, такі правопорушення закріплені у статтях 141 «Порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів» та частині першій диспозиції статті 142 «Порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів» глави 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку». Вважаємо, що ці проступки належить здебільшого до таких, що вчинені у сфері земельних відносин, оскільки об'єктом протиправного посягання, насамперед, тут є суспільні відносини у сфері використання земель автомобільного транспорту, яка прилягає до автомобільних шляхів чи смуги відводу автомобільних шляхів.

Крім КУпАП, проступки, які вчинені у сфері земельних відносин, та відповідальність за них також передбачені Законом України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [207]. Зокрема, у статті 1 визначено, що підприємства, їх об'єднання, установи та організації незалежно від форм власності, які здійснюють проектування, роботи по будівництву, реконструкції, реставрації та капітальному ремонту, виготовляють будівельні матеріали, вироби і конструкції, а так само які є замовниками у будівництві або поєднують функції замовника і підрядчика, несуть відповідальність у вигляді штрафу за недотримання регіональних або місцевих правил забудови під час планування і забудови населених пунктів, *режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність* (курсив мій. – Л.М.), – у розмірі двадцяти п'яти НМДГ.

Хоча в цьому Законі відсутня пряма вказівка на те, що таке діяння є адміністративним проступком, за який передбачена адміністративна відповідальність, але аналізуючи характер протиправного діяння, суб'єкт, що уповноважений розглядати справи про правопорушення, санкції, які накладаються, це діяння належить до адміністративного проступку.

Таке діяння, як проступок, у загальному вигляді закріплено пунктом «г» статті 211 ЗК України [4], яким передбачено, що протиправним діянням у сфері земельних відносин є розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель, та пункту «ж» статті 25 Закону України «Про землеустрій» [48], якою визначено, що документацією із землеустрою є проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів. Таким чином, є очевидним, що закріплена в Законі України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» диспозиція дублює диспозицію, закріплену статтею 55 КУпАП «Самовільне відхилення від проектів землеустрою», хоча і з іншим суб'єктом юридичної відповідальності.

Таким чином, проступки у сфері земельних відносин, за які передбачена адміністративна відповідальність, у законодавчих актах зафіксовані хаотично, не мають системного характеру, що не сприяє урегулюванню земельних відносин. Тому нині першочерговим завданням є систематизація законодавства, яким урегульована відповідальність у сфері земельних відносин, приведення її у відповідність до європейських стандартів.

2.2. Об'єкт та об'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення у сфері земельних відносин

Єдиною підставою адміністративної відповідальності є наявність ознак адміністративного проступку, закріплених у праві, що утворюють його юридичний склад. Водночас сукупність ознак адміністративного проступку та його юридичний склад – явища не тотожні. Під поняттям *«склад адміністративного проступку»* в теорії адміністративного права розуміють єдність встановлених законодавством про адміністративні правопорушення об'єктивних та суб'єктивних ознак, що характеризують конкретне суспільно небезпечне діяння як адміністративний проступок [208, с. 318 – 319].

Як зазначає В.К. Колпаков, це абстрактний опис діяння (події, факту, явища). Усі ознаки адміністративного проступку за юридичними властивостями по-

діляються на ті, які не мають юридичного значення і ті, які мають юридичне значення і входять до складу проступку (описані в законі) чи не входять до його складу, але які обтяжують, виключають чи пом'якшують відповідальність [193, с. 252 – 253].

Особливістю адміністративних проступків у сфері земельних відносин є те, що суспільна небезпечність діянь у багатьох випадках лише опосередковано пов'язана із сферою земельних відносин й охоплюється іншими сферами: галузями шляхового господарства, житлових прав громадян, житлово-комунального господарства і благоустрою, фінансів, підприємницької діяльності, стандартизації, метрології і сертифікації, сферами власності, промисловості, будівництва, управління та охоплюються главами 6, 8, 10, 11, 12, 13, 15 КУпАП. Цей аргумент ґрунтується на тому, що земля у цих сферах має обслуговуюче значення і земельні відносини відіграють вторинну роль порівняно з відносинами сфер, що перераховані вище.

Реальне діяння лише тоді визнається адміністративним проступком, коли воно містить усі елементи складу: об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт, суб'єктивну сторону.

Одним із найважливіших елементів складу адміністративного проступку у сфері земельних відносин є *об'єкт* протиправного посягання. Саме із встановлення об'єкта протиправного посягання розпочинається здійснення кваліфікації адміністративного проступку.

Упродовж багатьох років у теорії права існує неспростовна теза про те, що об'єктом будь-якого правопорушення визнаються врегульовані нормами права суспільні відносини. Розрізняють такі об'єкти складу адміністративних проступків: загальний, родовий, видовий, безпосередній.

Як зазначають І.О. Сквирський, В.К. Шкарупа та ін., загальним об'єктом адміністративних проступків є відносини у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави [209, с. 84]. На думку Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, О.В. Дьяченка, загальний об'єкт становить уся сукупність суспільних відносин, які охороняє законодавство про адміністративні правопорушення [210, с. 176]. Як вважає

С.Г. Стеценко, загальний об'єкт – це всі суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного права [211, с. 230]. Дослідивши наведені поняття, ми вважаємо, що найбільш точне визначення загального об'єкта дали Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко. Тому ми, ураховуючи їх думку, можемо зазначити, що до *загального об'єкта* будь-якого складу адміністративного проступку будуть належати суспільні відносини, що урегульовані галузевими нормами, які охороняються адміністративно-правовою санкцією.

Водночас родовим об'єктом складу адміністративного проступку є однорідна група суспільних відносин, як невід'ємна і самостійна частина загального об'єкта. Такими об'єктами виступають: права та свободи громадян; громадська безпека; власність; державний та громадський порядок; відносини у сфері економіки; охорони природи, використання природних ресурсів, встановлений порядок управління тощо.

Майже всі теоретики права одностайні в думці про те, що галуззю права регулюються суспільні відносини певного роду, а інститутом – виду. На основі аналізу норм земельного законодавства та законодавства про адміністративні проступки ми дійшли висновку, що *родовим об'єктом* протиправного посягання складу адміністративного проступку виступають земельні відносини, які охороняються адміністративно-правовими санкціями.

Залежно від *виду об'єктів*, усі адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин можна поділити на такі, що посягають на:

- земельні відносини майнового характеру, тобто на повноваження щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками: стаття 53-1 КУпАП – самовільне зайняття земельної ділянки, стаття 54 КУпАП – порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель, стаття 56 КУпАП – знищення межових знаків, стаття 63 КУпАП – незаконне використання земель державного лісового фонду;

- управлінські земельні відносини: стаття 53-2 КУпАП – перекручення або приховування даних державного земельного кадастру; стаття 55 КУпАП – самовільне відхилення від проектів землеустрою;

- суспільні відносини у сфері раціонального використання та охорони земель (екологічної спрямованості): стаття 52 КУпАП – псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель; стаття 53 КУпАП – порушення правил використання земель; стаття 53-3 КУпАП – невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту; стаття 54 КУпАП – неприведення земель у стан, придатний для використання за призначенням; стаття 141 КУпАП – порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів; стаття 142 КУпАП – порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів; абзац 11 статті 1 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» – недотримання регіональних або місцевих правил забудови під час планування і забудови населених пунктів, режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність.

Таким чином, очевидно, що класифікація родових та видових об'єктів у сфері земельних відносин не завжди збігається з родо-видовими об'єктами, закріпленими у КУпАП.

Так, проступки, які належать до таких, що вчинюються у сфері земельних відносин закріплені у статтях 52 – 56, 63 глави 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури» та статтях 141, 142 глави 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку». Фактично в главі 7 КУпАП об'єднано декілька родових об'єктів: відносини у сфері охорони об'єктів навколишнього природного середовища, відносини у сфері використання природних ресурсів, відносини у сфері охорони пам'яток історії та культури. А у главі 10 об'єднані адміністративні проступки, родовими об'єктами посягання є суспільні відносини в галузі шляхового господарства, суспільні відносини в галузі зв'язку і суспільні відносини на транспорті. Отже, існує потреба при підготовці проекту Кодексу України про адміністративні проступки передбачити більш точну класифікацію адміністративних проступків за родовими об'єктами.

Слід зазначити, що законодавець лише в деяких випадках вказує на безпосередній об'єкт у самому законодавчому акті. Здебільшого в законодавчих актах, якими передбачена адміністративна відповідальність, не вказується на безпосередній об'єкт адміністративного проступку і його з'ясування лежить у практичній чи науковій площині. Наприклад, безпосереднім об'єктом проступку, передбаченого статтею 53 «Порушення правил використання земель», є суспільні відносини щодо дотримання правил раціонального землекористування та охорони земель; безпосереднім об'єктом проступку, передбаченого статтею 53-1 «Самовільне зайняття земельних ділянок», будуть суспільні відносини у сфері володіння та користування земельними ділянками; безпосереднім об'єктом протиправного посягання, передбаченого статтею 53-2 «Приховування або перекручення даних земельного кадастру», є відносини щодо здійснення землеустрою, державного управління земельним фондом, реєстрації земель, статтею 53-3 «Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу», є відносини щодо охорони земель (зокрема ґрунтів).

Як цілком слушно зауважують В.І. Борисов та С.В. Гізимчук, безпосередній об'єкт делікту при наявності особливих, відмінних ознак, тим не менш, повинен лежати у площині родового об'єкта та зазнавати при посяганні однорідного збитку [212, с. 46].

Дослідження статей КУпАП, що передбачають відповідальність у сфері земельних відносин, показало, що однією статтею можуть охоплюватися різні види об'єкти. Зокрема, два об'єкти протиправного посягання – відносини, що визначають права на земельну ділянку (право власності, право користування – постійного, орендного, сервітутного, емфітевзису чи суперфіцію) та відносини щодо охорони земель передбачені статтею 54 КУпАП. Об'єднує ці два видові об'єкти складу проступку факт припинення землекористування. Слушною виявилася дія правовстановлюючого органу щодо внесення змін до КУпАП шляхом виділення із складу проступку, передбаченого статтею 54, протиправного діяння, що полягає у знятті та перенесенні ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу та закріплення цього діяння окремою статтею (53-3 КУпАП) [214].

Водночас статтею 54 КУпАП «Несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням» закріплений складний склад адміністративного проступку, у якому є два об'єкти протиправного посягання. Зокрема, у кожному конкретному випадку безпосереднім об'єктом протиправного посягання можуть бути або суспільні відносини, які визначають право володіння та користування конкретною земельною ділянкою, або відносини у сфері раціонального використання та охорони земель. Для настання адміністративної відповідальності такі протиправні діяння можуть бути вчинені порушником одночасно або один із них.

Колективом авторів навчального посібника «Адміністративне право України» за загальною редакцією Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської наголошується, що деякі з адміністративних проступків можуть заподіювати шкоду не одному, а кільком об'єктам одночасно. У цьому разі один з об'єктів визначається головним, інші – додатковими. Головним безпосереднім об'єктом виступають ті суспільні відносини, які законодавець поставив під адміністративно-правову охорону насамперед і які більше, ніж інші об'єкти, визначають характер шкідливого проступку [209, с. 85].

З огляду на аналогію кримінального права, додатковим безпосереднім об'єктом є ті суспільні відносини, посягання на які не становить суспільної сутності цього проступку, але якому заподіюється або виникає загроза заподіяння шкоди поряд з основним об'єктом. Додатковий безпосередній об'єкт може бути двох видів: необхідний (обов'язковий) або факультативний (необов'язковий) [213, с. 72].

Слід зазначити, що два об'єкти адміністративного проступку – відносини у сфері охорони земель та відносини у сфері дорожнього господарства передбачені статтею 141 «Порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів», частиною першою диспозиції статті 142 «Порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів». Хоча у КУпАП ці проступки закріплені у главі 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку», та, на наш погляд, головним безпосере-

днім об'єктом проступку, передбаченого статтею 141, є відносини у сфері охорони земель транспорту, а відносини в галузі шляхового господарства будуть виступати додатковим необхідним безпосереднім об'єктом. У статті 142 КУпАП передбачено два головних безпосередніх об'єкти проступку. Зокрема, диспозиція статті, якою закріплено порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до смуги відводу автомобільних шляхів загальнодержавного, республіканського і місцевого значення, передбачає, що головним безпосереднім об'єктом цього проступку є суспільні відносини в галузі охорони земель транспорту. У другій частині диспозиції зазначеної статті головним безпосереднім об'єктом протиправного посягання є відносини в галузі шляхового господарства, які полягають у невиконанні обов'язків щодо очищення тротуарів, пішохідних доріжок у межах ділянок, закріплених за ними, обладнанню і ремонту переїзних містків та їх очищенню, а також щодо утримання у справному стані під'їздів до автомобільних шляхів загального користування.

Таким чином, вважаємо, що адміністративні проступки, передбачені статтею 141 та першою частиною диспозиції статті 142 КУпАП, є такими, що вчинені у сфері земельних відносин, тому пропонуємо закріпити їх у главі 7 КУпАП.

Також, до адміністративного проступку у сфері земельних відносин повинен бути віднесений проступок, передбачений статтею 63 КУпАП. У даному адміністративному проступку є також два об'єкти протиправного посягання – суспільні відносини у сфері використання лісів та суспільні відносини у сфері використання земель. На наш погляд земельні відносини у даному випадку будуть головним безпосереднім об'єктом посягання, а лісові відносини – додатковим обов'язковим безпосереднім об'єктом.

Додатковий факультативний об'єкт адміністративного проступку – це такий об'єкт, який при вчиненні певного протиправного діяння може існувати, бути присутнім поряд з основним, а може і не існувати. У КУпАП закріплено багато складів проступків, у яких земельні відносини можуть виступати додатковими факультативними об'єктами. Зокрема, це протиправні адміністративні діяння, передбачені, наприклад, статтею 152 «Порушення правил благоустрою територій

міст та інших населених пунктів» – головним безпосереднім об’єктом є суспільні відносини у сфері громадського благоустрою, а додатковим факультативним об’єктом – відносини у сфері охорони та раціонального використання земель житлової та громадської забудови; статтею 164 «Порушення порядку провадження господарської діяльності» – головним безпосереднім об’єктом є суспільні відносини у сфері підприємницької діяльності, а додатковим факультативним об’єктом – суспільні відносини щодо проведення робіт із землеустрою, які підлягають ліцензуванню. Оскільки земельні відносини в цих проступках будуть виступати як додатковий факультативний об’єкт адміністративного проступку, то вони не належатимуть до таких, що вчинені у сфері земельних відносин.

Особливої уваги заслуговує з’ясування об’єкта протиправного посягання проступком, передбаченим статтею 188-5 «Невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної та ядерної безпеки або охорону природних ресурсів». При вчиненні цього проступку головним безпосереднім об’єктом можуть виступати суспільні відносини, як у галузі управління охороною навколишнього природного середовища, у тому числі й у сфері управління земельними відносинами. Органами, які уповноважені здійснювати управління цими галузями та видавати владні приписи і розпорядження, є Державна екологічна інспекція і Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель. Отже, те, що цей проступок буде визнаний таким, що вчинений у сфері земельних чи екологічних відносин, залежить від того, який орган видавав владний припис чи розпорядження.

Таким чином, протиправне діяння кваліфікують лише за *головним безпосереднім об’єктом*. Виділення головного і додаткового безпосереднього об’єкта є важливим завданням кваліфікації проступку. Якщо не проводити такого розрізнення між кількома безпосередніми об’єктами, то в деяких випадках неможливо правильно кваліфікувати діяння, на чому наголошують І.В. Хохлова та О.П. Шем’яков [213, с.72 – 73].

Отже, у сфері земельних відносин об'єкти протиправних посягань вписуються у загальну класифікацію, визначену адміністративно-деліктним правом: загальний, родовий, видовий та безпосередній об'єкт (зокрема, головний безпосередній об'єкт та додатковий необхідний і додатковий факультативний об'єкти). Крім того, об'єкт адміністративного проступку у сфері земельних відносин входить до його складу та має важливе практичне значення при кваліфікації протиправного адміністративного діяння.

Також адміністративний проступок характеризується об'єктивною стороною складу адміністративного проступку.

Об'єктивна сторона проступку – це зовнішній вияв протиправного посягання на той чи інший об'єкт, охоронюваний законом. До ознак об'єктивної сторони належать власне діяння (виявляється як у формі активної поведінки – дії, так і у формі пасивної поведінки – бездіяльності), шкідливі наслідки його вчинення та причинний зв'язок між діянням та наслідками, що настали.

Дія – це порушення встановленого обов'язку чи законної вимоги, конкретної заборони, правила, норми, стандарту, що виражається в активних діях суб'єкта проступку (наприклад, заборони самовільно займати земельну ділянку; заборони знищувати або пошкоджувати протиерозійні гідротехнічні споруди; заборони знищувати чи пошкоджувати захисні лісонасадження тощо).

Бездіяльність – це пасивна поведінка, що виявляється в невиконанні особою тих дій, які вона мала і могла здійснити в рамках обов'язків, покладених на неї (наприклад, невжиття заходів щодо боротьби з бур'янами; не проведення рекультивації порушених земель та ін.).

У сфері земельних відносин адміністративні делікти *за способом вчинення* протиправних посягань можна поділити на три групи:

- а) вчинювані у формі активної поведінки (дії), наприклад, самовільне зайняття земельної ділянки;
- б) вчинювані внаслідок бездіяльності, яка може мати характер одиничного акту або являти собою систему актів бездіяльності. Системний характер бездіяль-

ності виявляється в невиконанні обов'язків, правил, режиму охорони земель тощо;

в) вчинені як у формі активної поведінки, так і внаслідок бездіяльності (псування сільськогосподарських та інших земель може статися як унаслідок невиконання правил охорони земель, так і внаслідок їх забруднення неочищеними стічними водами, виробничими відходами тощо).

У статті 35 чинного КУпАП закріплені ознаки об'єктивної сторони проступку, в тому числі і у сфері земельних відносин, які належать до таких, що обтяжують відповідальність. Це – продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке на особу вже було накладено адміністративне стягнення; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин; втягнення неповнолітнього у правопорушення; вчинення правопорушення групою осіб; вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; вчинення правопорушення у стані сп'яніння (орган чи посадова особа, яка накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення, може не визнати цю обставину обтяжуючою).

До того ж повторність виражається у скоєнні однією і тією самою особою протягом року однорідного проступку, за яке вона вже притягалася до адміністративного покарання. Повторність не слід ототожнювати з неодноразовістю, оскільки неодноразовістю адміністративного проступку визнається скоєння більше двох однорідних протиправних діянь, передбачених конкретною статтею КУпАП.

Продовжуваням адміністративним проступком є продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її. *Продовжуваний* проступок характеризується злісністю, яка виражається в наполегливості, чітко вираженому небажанні правопорушника підкоритися вимогам, що висуваються неодноразово уповноваженою посадовою особою, представником влади, іншою компетентною особою. Такий проступок складається з низки тотожних діянь, які тісно пов'язані між собою. Наприклад, вивезення промислових відходів

на земельну ділянку протягом декількох днів, що призвело до її засмічення (стаття 52 КУпАП). При цьому новий адміністративний проступок щоразу не вчинюється, а всі діяння разом кваліфікуються як один адміністративний проступок.

Триваючим є адміністративний проступок, який полягає у довготривалому невиконанні вимог правової норми у вигляді дії чи бездіяльності [208, с. 320 – 321], наприклад, самовільне зайняття земельної ділянки, яке виразилося у заволодінні нею і подальшому використанні протягом певного періоду до виявлення правопорушення компетентними органами; забруднення сільськогосподарських та інших земель стічними водами протягом певного строку та ін.

Зокрема, слід чітко встановити такі ознаки складу об'єктивної сторони адміністративного проступку, як «псування земель» та «забруднення земель», що визначено статтею 52 КУпАП. За даними соціологічного опитування, що проведено серед власників земельних ділянок та землекористувачів, осіб на вчинення адміністративного проступку, який полягає в забрудненні, засміченні чи виснаженні земель, спонукає переважно незнання вимог законодавства щодо раціонального використання й охорони земель (81 %) та відсутність чіткого контролю з боку держави за діяльністю землекористувачів (13%) (додаток Д). Практичним працівникам необхідно при наданні земельних ділянок у власність чи користування проводити роз'яснювальні заходи і попереджати про правові наслідки невиконання вимог щодо охорони земель.

Псування земель полягає у тому, що це дії (бездіяльність), котрі призводять до постійної чи тимчасової, часткової або повної руйнації родючого шару ґрунту шляхом навмисних чи необережних дій, так і часткової втрати родючого шару чи погіршення його фізичних, хімічних або біологічних властивостей, а також зниження природно-господарської цінності землі. Негативні фізичні, хімічні та біологічні впливи на ґрунти можуть статися внаслідок зняття, винесення чи вивезення шару ґрунту на іншу земельну ділянку (наприклад, з метою полегшення доступу до ділянки надр тощо); забруднення хімічними, радіоактивними речовинами (у тому числі нафтою, нафтопродуктами, рідким азотом, ртуттю, неочищеними стічними водами тощо); насипання поверх нього іншого шару ґрунту, заливання бе-

тоном, асфальтом, при заготівлі й транспортуванні деревини, проїзду важкого транспорту, засмічення промисловими та побутовими відходами тощо. Шляхом бездіяльності псування земель відбувається при невиконанні заходів щодо рекультивації земель [197, с. 217].

Слід також наголосити, що в разі, коли виробничі чи інші відходи є твердими, тобто такими, що не розчинні у воді чи ґрунтах, то в природі відбувається процес не забруднення, а засмічення ними. При цьому засмічуються не ґрунти, а землі. Тому, на нашу думку, доцільно процес засмічення земель виокремити як самостійну складову псування земель. Особливу небезпеку становить процес засмічення земель сьогодні, коли екологи констатують факт, що вся територія України поступово перетворюється на «один суцільний смітник». А тому існує потреба у посиленні відповідальності за такий проступок.

Також вітчизняний законодавець до об'єктивної сторони цього проступку відносить невжиття землекористувачем заходів стосовно боротьби з бур'янами, що виражається в допущенні появи небажаної трав'янистої рослинності, яка негативно впливає на розвиток культурних рослин, призводить до поширення шкідників і хвороб або не дає можливості використовувати землі за призначенням (абзац 5 статті 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»).

Крім того, псування земель може відбуватися шляхом виснаження земельних ресурсів. Здебільшого це довготривалий процес, тому виявлення такого проступку можливе, якщо в документації чітко зафіксовано якісний склад ґрунту при початку використання земельної ділянки.

Поняття «псування земель» законодавчо закріплено у законах України «Про охорону земель» і «Про державний контроль за використанням та охороною земель» у яких зазначено, що псування земель – порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, у тому числі тими, що викидаються в атмосферне повітря, засмічення промисловими, побутовими та іншими відхода-

ми, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість [33; 84].

Водночас забрудненням земель слід вважати забруднення самого ґрунту. Законом України «Про охорону земель» (абзац 2 статті 1) визначено, що забруднення ґрунтів – це накопичення в ґрунтах речовин, які негативно впливають на їх родючість та інші корисні властивості [27]. А абзацом 2 статті 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначено, що забруднення земель це – накопичення у ґрунтах і ґрунтових водах унаслідок антропогенного впливу пестицидів й агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін.

Таким чином, забруднення ґрунтів є частиною псування земель і виділяти псування земель і забруднення земель як правопорушення із самостійними складами є недоцільним (стаття 52 КУпАП). Крім того, псування земель може відбуватися не лише способами, що зазначені в КУпАП (хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами), а і шляхом накопичення у ґрунтах інших хімічних речовин (ртуті, рідкого азоту, хлору та ін.) та іншими способами, які неможливо всі заздалегідь передбачити. Отже, ми вважаємо, що не є доцільним зазначати в законодавчому акті способи забруднення, оскільки забруднення земель іншими хімічними речовинами в такому разі не можна вважати адміністративним проступком навіть за наявності всіх ознак його складу.

З огляду на вищезазначене, пропонуємо статтю 52 КУпАП викласти в такій редакції: назва – «Псування земель», а диспозицію цієї статті сформулювати так: «псування земель будь-якої категорії, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, шляхом негативного фізичного, хімічного, біологічного впливів, що призводять до їх забруднення, засмічення, виснаження – тягнуть за собою...».

Крім того, вище ми наголошували на тому, що широкого розповсюдження набуло таке правопорушення, як засмічення земель. Водночас статтею 152 КУпАП встановлена адміністративна відповідальність за порушення правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів, а також недодержання правил щодо забезпечення чистоти і порядку в містах та інших населених пунктах. Однак, як видно з екологічного стану багатьох сіл, селищ та міст України, положення цієї статті не здатні забезпечити порядок у межах населених пунктів. Тому, на наш погляд, необхідно також встановити адміністративну відповідальність за засмічення прибудинкових земельних ділянок. Пропонуємо закріпити цю норму статтею 52-2 КУпАП.

Об'єктивна сторона адміністративного проступку, передбаченого статтею 53 КУпАП, описана як використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень. Цей проступок складається з альтернативних дій (альтернативний склад), його склад утворює вчинення як однієї із зазначених у Кодексі дій, так і всіх разом. В.К. Колпаков при цьому наголошує, що особа не вчиняє нового проступку, якщо вона послідовно здійснює всі названі в законі дії [193, с. 270]. Водночас проступком вважається вчинення як однієї з описаних дій, так і кількох (або навіть усіх). Найчастіше ця особливість в описі ознак обумовлена прагненням законодавця уникнути загальних формулювань, розкрити зміст ознаки, конкретизувати її. А в низці випадків конструювання альтернативних складів пов'язано із прагненням нормотворчих органів заощадити нормативний матеріал і замість кількох статей створити єдину, але більш широку за охопленням явищ.

З об'єктивної сторони діяння, передбачене статтею 53 КУпАП, характеризується діями громадян чи посадових осіб, що полягають у невиконанні вимог стосовно використання земель за цільовим призначенням, тобто невикористання земельної ділянки, крім реалізації науково обґрунтованих проектних рішень, або

фактичне використання земельної ділянки, яке не відповідає її цільовому призначенню, встановленому при передачі земельної ділянки у власність чи наданні в користування, у тому числі в оренду, а також недодержання режиму використання земельної ділянки або її частини в разі встановлення обмежень (обтяжень) (абзац 6 статті 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»); або які призводять до часткового або повного пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд чи захисних насаджень, погіршення їх технічного стану, унаслідок чого виникає потреба у проведенні додаткових робіт, пов'язаних із захистом земель від водної та вітрової ерозії, інших негативних процесів (абзац 4 статті 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»). Зокрема, до гідротехнічних споруд належать споруди, призначені для використання водних ресурсів і боротьби з руйнівною силою водної стихії (дамби, канали, загати, шлюзи, трубопроводи та ін.).

Також об'єктивна сторона проступку, передбаченого статтею 53 КУпАП, полягає у розміщенні, проектуванні, будівництві, введенні в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель — добуванні корисних копалин, будівництві очисних споруд, меліоративних систем та інших об'єктів з порушеннями вимог земельного законодавства України, затвердженої документації із землеустрою, що призводять до ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, пересушення, ущільнення, псування і забруднення земель, засмічення відходами та інших негативних процесів на тій чи іншій земельній ділянці, а також на суміжних земельних ділянках, що викликає необхідність встановлення обмежень (обтяжень) використання цих земель (абзац 11 статті 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»).

Крім того, об'єктивну сторону адміністративного проступку, передбаченого статтею 53 КУпАП, характеризує знищення або пошкодження захисних лісонасаджень. А в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» йдеться про захисні насадження. Однак ці поняття не є тотожними. Зокрема, згідно з пунктом 1 статті 39 ЛК України ліси України за екологічним і соціально-економічним значенням та залежно від головних функцій, що вони ви-

конують, можуть бути захисні й вони виконують переважно водоохоронні, ґрунтозахисні та інші захисні функції [96]. Для з'ясування означеного питання варто звернутися до статті 4 ЛК України, яка визначає, що до лісового фонду України належать лісові ділянки, у тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га. Однак до лісового фонду України не належать зелені насадження в межах населених пунктів (парки, сади, сквери, бульвари тощо), які не віднесені в установленому порядку до лісів; окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках. Водночас часто парки, бульвари, сквери виконують захисні функції. А зелені насадження, що віднесені до категорії лісів, можуть бути розташовані не лише за межами населених пунктів, а і в їх межах.

Таким чином, за нинішньої ситуації правозастосовчому органу, перш ніж застосувати до порушника статтю 53 чи 153 КУпАП, необхідно з'ясувати, яким був правовий режим групи зелених насаджень, що знищені чи пошкоджені протиправним діянням. Адже за знищення або пошкодження насаджень, які не віднесені до лісів, особа не може бути притягнута до адміністративної відповідальності згідно зі статтею 53 КУпАП.

Відповідно до вищезазначеного, на нашу думку, в диспозиції статті 53 КУпАП необхідно закріпити термін «зелені насадження (лісові і нелісові)», щоб таким чином позбавити правозастосовчий орган чи посадову особу необхідності з'ясування питання щодо правового режиму зелених насаджень, які зазнали знищення чи пошкодження. Адже у цьому разі важливим є те, що ці зелені насадження виконували саме захисні функції.

Законодавцем у КУпАП виокремлено, як самостійний склад адміністративного проступку, незаконне використання земель державного лісового фонду (стаття 63 КУпАП). Чинним ні земельним, ні лісовим законодавством таке діяння не закріплено як правопорушення. Водночас це не суперечить його положенням зважаючи на те, що частиною 2 статті 211 ЗК України визначено, що законом може бути встановлено відповідальність і за інші порушення земельного законодавства. Наразі зміст даної статті не відповідає стану чинного законодавства. Нині у

законодавчих актах не закріплений термін «землі державного лісового фонду». Натомість ЗК України зазначена така категорія земель, як землі лісогосподарського призначення (пункт «е» статті 19). ЛК України закріплені поняття «земельна лісова ділянка» та «землі лісогосподарського призначення». Відповідно до абзацу 6 статті 1 ЛК України, земельна лісова ділянка – це земельна ділянка лісового фонду України з визначеними межами, яка надається або вилучається у землекористувача чи власника земельної ділянки для ведення лісового господарства або інших суспільних потреб відповідно до земельного законодавства. А відповідно до статті 5 ЛК України до земель лісогосподарського призначення належать лісові землі, на яких розташовані лісові ділянки, та нелісові землі, зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства. Таким чином є необхідність в приведенні у відповідність положень КУпАП до положень ЗК та ЛК України. Виходячи з цього пропонуємо сформулювати назву статті 63: «Використання земельних лісових ділянок без належного дозволу». Диспозицію статті викласти у такій редакції: «Використання земельних лісових ділянок для розкорчовування, спорудження будівель, переробки деревини, влаштування складів тощо без належного дозволу на таке використання – тягне за собою...».

Такий адміністративний проступок, як самовільне зайняття земельної ділянки, з об'єктивної сторони характеризується як дія, що може бути вчинена лише навмисно. Поняття терміна «самовільне зайняття земельної ділянки», закріплене у статті 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», у якій зазначено, що самовільним зайняттям земельної ділянки є будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними [84].

Таким чином, вважаємо, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства від 15 квітня 2008 року [214] ліквідована проблема стосовно трактування поняття «самовільне зайняття земельної ділянки», що було закріплене в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». До того ж у теорії права правомірною поведінкою визнається суспільно корисна правова поведінка особи (дія або бездіяльність), яка відповідає розпорядженням юридичних норм й охороняється державою [2, с. 415].

Запропоновані зміни до закону дозволять уникнути суперечностей при кваліфікації цього виду порушень земельного законодавства та досягти аналогічного застосовування і трактування терміна «самовільне зайняття земельної ділянки» контролюючими органами, органами прокуратури та судами.

Також законодавець Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства» [214] вніс зміни до статті 55 КУпАП, виключивши з назви слово «внутрігосподарський». Дійсно, до внесення цих змін до статті, при встановленні об'єктивної сторони проступку, виникало багато запитань щодо поняття «внутрігосподарський землеустрій», оскільки таке поняття нині не закріплено в жодному правовому акті. Зокрема, Закон України «Про землеустрій» (стаття 1) визначає, що землеустрій – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил [48]. Пунктом «і» статті 211 ЗК України передбачено таке правопорушення, як «самовільне відхилення від проектів землеустрою». І в Кодексі, і в Законі відсутнє поняття «внутрігосподарський землеустрій».

Лише ЗК 1970 року [53] (частина 2 статті 149) було передбачено, що видами землеустрою є міжгосподарський і внутрігосподарський землеустрій, а також визначалося, що міжгосподарський землеустрій має своїм завданням організацію науково обґрунтованого і раціонального використання землі шляхом правильного

її розподілу між галузями народного господарства, підприємствами, організаціями та установами. А внутрігосподарський землеустрій має своїм завданням створення в межах окремих землекористувань територіальної основи для піднесення культури землеробства і продуктивності сільськогосподарських угідь, повного, правильного використання та охорони землі, високопродуктивного застосування техніки і раціональної організації господарства (частина 3 статті 149) [215].

Водночас пунктами 8 та 9 статті 100 ЗК 1992 року визначалося, що змістом землеустрою є складання проектів внутрігосподарського землеустрою колективних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських кооперативів, радгоспів та інших сільськогосподарських підприємств, установ й організацій, селянських (фермерських) господарств, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування впроваджених сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель; складання проектів внутрігосподарського землеустрою землеволодінь громадян з обґрунтуванням заходів щодо ефективного використання землі відповідно до цільового призначення, підвищення її родючості, застосування природоохоронної технології виробництва [59].

Таким чином, очевидно, що ЗК 1970 та 1992 років передбачалося здійснення внутрігосподарського землеустрою лише в межах земельних ділянок, які використовуються для сільськогосподарських потреб.

Водночас предметом проступку (згідно зі статтею 55 КУпАП) є затверджена документація із землеустрою. А об'єктивна сторона цього проступку полягає у не проведенні рекультивації порушених земель — невиконання комплексу організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель (абзац 8 статті 1) за чинним Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

Згідно із Законом України «Про землеустрій», землеустрою підлягають землі всіх категорій у межах території адміністративно-територіальних утворень та суб'єктів господарювання.

На нашу думку у Законі України «Про землеустрій» варто закріпити норму, що встановлюватиме види землеустрою: міжгосподарський і внутрішньогосподарський, у якій передбачити, що *внутрішньогосподарським землеустроєм* є комплекс заходів щодо організації території конкретного господарюючого суб'єкта (сільськогосподарського і несільськогосподарського). А *міжгосподарським землеустроєм* визначити комплекс заходів щодо організації території адміністративно-територіальних утворень (додаток Ж).

До того ж вважаємо, що виключення з назви статті 55 КУпАП терміна «внутрішньогосподарський» є недоцільним. На наш погляд, у статті 55 варто було б передбачити відповідальність за відхилення від затверджених в установленому порядку проектів внутрішньогосподарського землеустрою, а КК України передбачити більш сувору відповідальність за відхилення від затверджених в установленому порядку проектів міжгосподарського землеустрою, оскільки таке діяння несе в собі більшу ступінь суспільної небезпеки порівняно з попереднім. При застосуванні статті 55 КУпАП варто посилалися саме на таке трактування поняття «внутрішньогосподарський землеустрій», як ми запропонували вище.

З об'єктивної сторони проступок, передбачений статтею 56 КУпАП, характеризується тим, що знищення межових знаків виражається в діях громадян, які призвели до втрати в натурі (на місцевості) меж земельної ділянки, унаслідок чого виникає потреба у проведенні додаткових геодезичних робіт з їх відновлення (абзац 3 статті 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»). На нашу думку, знищення межових знаків може бути вчинено шляхом викопування, підпалення, розпилювання, пошкодження напису та інших дій, які призвели до втрати відмежувальних знаків конкретної земельної ділянки.

При цьому слід враховувати зміни, що внесені до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», якими визначено, що межовий знак – це спеціальний знак встановленого зразка, яким закріплюється місцеположення поворотних точок меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) [84]. Однак встановити на всіх земельних ділянках, які були раніше надані в користування чи у власність, межові знаки встановленого зразка, не є можливим. Як-

що ж буквально трактувати зміни до Закону, то межові знаки встановленого зразка мають бути встановлені на кожній земельній ділянці. Таким чином, у разі виникнення спору, будь-які відмежувальні знаки (деревні та чагарникові насадження, паркани, водні об'єкти тощо) вже не можна вважати межовими, ураховуючи цю норму, що спричинить серйозні проблеми правозастосування. Вважаємо, що в такій редакції ця норма має колізійний характер. У зв'язку з цим, ми пропонуємо абзац 7 статті 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» викласти в такій редакції: *«межовий знак – спеціальний знак встановленого зразка, яким закріплюється місцезонашування поворотних точок меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), який встановлюється компетентними органами земельних ресурсів при виділенні земельної ділянки в натурі (на місцевості), що в разі встановлення інших відмежувальних об'єктів (парканів, рівчаків, деревних насаджень тощо) підлягають заміні у встановленому законом порядку»* (додаток 3). Однак водночас має бути передбачена чітка процедура встановлення цих відмежувальних знаків і їх заміни, яку пропонуємо закріпити в «Положенні про встановлення та заміну межових знаків», котре затвердити Постановою Кабінету Міністрів України. Отже, пропонуємо назву статті 56 КУпАП викласти в такій редакції «Знищення межових знаків та інших відмежувальних об'єктів».

Подібними ознаками характеризується об'єктивна сторона адміністративних проступків, передбачених статтею 55 КУпАП й абзацом 11 статті 1 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [207]. Безпосереднім об'єктом протиправного посягання в обох проступках будуть охоронювані законом суспільні відносини щодо організації територій. З огляду на це, першим критерієм розмежування даних протиправних діянь є предмет і суб'єкт проступку. Зокрема, предметом протиправного посягання, визначеного статтею 55 КУпАП, є документація із землеустрою – програми, схеми, проекти, спеціальні тематичні карти, атласи, технічна документація (стаття 25 Закону України «Про землеустрій» [48]). А предметом, на який посягає адміністративний проступок, що передбачений статтею 1

Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», є регіональні або місцеві правила забудови під час планування і забудови населених пунктів, а також режим використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність².

У кожному правопорушенні наявний *предмет* протиправного посягання. Як правило, у правовому акті законодавцем він завжди чітко визначений.

У теорії права терміном «предмет правопорушення» може позначатися:

- а) об'єкт суспільних відносин, що виступає предметом правопорушення;
- б) предмети (речі) матеріального світу, які захищаються адміністративно-деліктним законодавством від посягань;
- в) предмети (речі) матеріального світу, за допомогою яких правопорушник завдав шкоду.

Відповідно до цього, ми поділяємо думку В.К. Колпакова, який зауважує, що термін «предмет адміністративного делікту» більш доцільно застосовувати лише для позначення предметів (речей) матеріального світу, які захищаються адміністративно-деліктним законодавством від посягань. У такому випадку вони стають органічною часткою поняття «об'єкт адміністративного делікту». Щодо поняття «предмети (речі) матеріального світу, з допомогою яких правопорушник завдавав шкоду», то більш доцільно застосовувати термін «знаряддя вчинення адміністративного проступку», який закріплений законодавцем у чинному КУпАП [171, с.133]. У цьому разі законодавець ототожнив поняття «предмет правопорушення» і «об'єкт правопорушення», не врахувавши загальнотеоретичних досліджень об'єкта делікту. Отже, на нашу думку, пункт 3 статті 24 КУпАП необхідно викласти в такій редакції: «оплатне вилучення предмета, що став знаряддям вчинення адміністративного проступку або є безпосереднім об'єктом відповідних

² У регіональних правилах конкретизується порядок розроблення, терміни і процедури погодження, проведення експертизи, розгляду і затвердження містобудівної документації (п. 2.1). Пункт 3.2 Правил передбачає, що в разі відсутності місцевих правил забудови, детального плану території, проекту забудови або проекту реконструкції кварталу (мікрорайну), закінчення терміну їх реалізації, а також у разі необхідності внесення змін до цих проектів при розміщенні окремого об'єкта містобудування у кварталах існуючої забудови розробляються містобудівні обґрунтування згідно з державними будівельними нормами.

суспільних відносин»; і пункт 4 статті 24 КУпАП у такій редакції: «конфіскація предмета, що став знаряддям вчинення адміністративного проступку або є безпосереднім об'єктом суспільних відносин».

При вчиненні адміністративного проступку у сфері земельних відносин, що полягає у самовільному зайнятті земельної ділянки (стаття 53-1 КУпАП), або при несвоєчасному поверненні тимчасово займаних земель (стаття 54 КУпАП) предметом протиправного посягання є, власне, *земельна ділянка*. Також при вчиненні цих адміністративних проступків предметом протиправного посягання може бути і частина земельної ділянки (наприклад, при самовільному зайнятті частини чужої земельної ділянки чи несвоєчасному поверненні частини земельної ділянки, що перебувала в оренді чи суборенді).

Земля як природний ресурс (або ґрунти) є предметом протиправних посягань при вчиненні адміністративних проступків, що полягають у псуванні сільськогосподарських та інших земель, забрудненні їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами (стаття 52 КУпАП), або у невиконанні обов'язків щодо приведення їх до стану, придатного для використання за призначенням (стаття 54 КУпАП). Хоча таке псування чи забруднення і відбувається в межах однієї чи декількох земельних ділянок, та для встановлення факту адміністративного проступку це не є обов'язковою ознакою.

Варто зазначити, що при вчиненні адміністративного проступку, який полягає у розорюванні резервів, зніманні дерну і вийманні ґрунту, складуванні матеріалів і вантажів, проведенні будівельних, меліоративних, топографічних та інших робіт, будівництві споруд, підземних і наземних комунікацій у смузі відводу автомобільного шляху без погодження із шляховими організаціями, а також звалюванні снігу і сміття у такій смузі (стаття 141 КУпАП), назвати єдиний предмет протиправного посягання не видається можливим. Залежно від конкретного протиправного діяння, предметами протиправного посягання можуть бути: земля як природний ресурс, ґрунти і земельна ділянка. Важливою ознакою предмета цього проступку є категорія земель, а саме те, що це землі транспорту.

В окремих адміністративних проступках, що вчинюються у сфері земельних відносин, предметом протиправного посягання є такий об'єкт суспільних відносин, як *достовірна інформація про землі та права на них, що міститься у документації чи інформаційних базах даних*. Предметом, на який посягає протиправне діяння, передбачене статтею 53 КУпАП «Порушення правил використання земель», є документована інформація, що міститься у правилах використання земель, які закріплені в різних правових актах, зокрема, ЗК України [4], законах України «Про охорону земель» [27], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [84] та ін. Також при перекрученні даних державного земельного кадастру (стаття 53-2 КУпАП) предметом протиправного посягання є документована інформація земельного кадастру. На жаль, у КУпАП не конкретизована адміністративна відповідальність за порушення, що полягають у приховуванні чи перекрученні даних моніторингу земель (загальні положення відповідальності визначені Законом України «Про охорону земель» [27]), а також таке правопорушення передбачено ЗК України. Предметом протиправного посягання цим правопорушенням є інформація, що отримана внаслідок моніторингу земель. Тому, на наш погляд, слід закріпити такі проступки у КУпАП і встановити за їх вчинення адміністративну відповідальність. У зв'язку з цим, пропонуємо внести зміни до статті 53-2 КУпАП і так сформулювати її назву: «Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру та моніторингу земель». А саму диспозицію статті викласти в такій редакції: «Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру та моніторингу земель, у тому числі приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду ...».

Шкідливі наслідки та причинний зв'язок – необхідні ознаки об'єктивної сторони матеріальних складів будь-яких правопорушень, у тому числі й адміністративних проступків у сфері земельних відносин.

Однак адміністративний проступок з формальним складом не передбачає настання внаслідок його вчинення будь-якого суспільно небезпечного, шкідливого наслідку. При цьому фіксується лише факт порушення того чи іншого правила.

Фіксація настання суспільно небезпечних та шкідливих наслідків характерна для проступків лише з матеріальним складом.

Встановлення необхідного причинного зв'язку (причинно-наслідкової залежності) між протиправним діянням (дією чи бездіяльністю) і наслідком, що настав – значить проаналізувати, які фізичні або громадські властивості має наслідок, що настав; з'ясувати всі обставини цієї справи, умови, що призвели до такого наслідку; оцінити роль кожної із з'ясованих обставин, що в сукупності призвели до того чи іншого наслідку.

Як правило, при вчиненні адміністративного проступку дії, наслідки та причина є відкритими і наочними, що дозволяє швидко їх виявляти і фіксувати, негайно оцінити характер правопорушення і застосувати до правопорушника необхідні заходи адміністративного примусу. Проте іноді розвиток причинності відбувається не за схемою «причина – наслідок». Причинно-наслідковий зв'язок може бути ускладнений різними обставинами [1, т. 5, с. 144]. Законом не визнаються причинно-випадкові зв'язки, обумовлені збігом у просторі і часі з діями сил, не пов'язаних причинно із правопорушенням або екстремальними явищами, такими як стихійні лиха, аварії, катастрофи. Наприклад, часто виникають труднощі при встановленні причинного зв'язку між забрудненням земель хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, які викидаються в атмосферне повітря (абзац 10 статті 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»). Зокрема, екологічна складова земельних правовідносин характеризується тим, що проступки, вчинені у цій сфері, характеризуються високим рівнем латентності саме через складність встановлення причинного зв'язку між протиправним діянням і наслідком. Наприклад, знищення захисних лісонасаджень (стаття 53 КУпАП) унаслідок пожежі, до якої могли призвести підпал чи природне явище. Якщо особа, яка вчинила підпал, не визнає своєї вини і відсутні свідки, то доведення вини правопорушника є фактично неможливим.

Шкідливі наслідки – це наслідок впливу на об'єкт посягання. У свою чергу, шкода виражається в забрудненні, засміченні, виснаженні, пошкодженні земель; у заподіянні матеріальної і моральної шкоди власникам земельних ділянок і земле-

користувачам; негативному впливі на здоров'я людини; порушенні встановленого в державі порядку управлінських відносин земельним фондом.

Хоча з'ясування розміру заподіяної шкоди не є суттєвою ознакою для притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, але її з'ясування важливе для відмежування адміністративного проступку від злочину. Зокрема, саме за розміром заподіяної шкоди можливе відмежування адміністративного проступку, яке полягає у самовільному зайнятті земельної ділянки (стаття 53-1 КУпАП), від злочину (стаття 197-1 КК України), а саме, якщо такими діями завдано значної шкоди її законному володільцю або власнику, то таке діяння визнається злочином. Якщо шкода є меншою від значної, то особа притягається до адміністративної відповідальності. Важливо, що у примітці до частини 1 статті 197-1 КК України передбачено, що шкода визнається значною, якщо вона у сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян [95]. Таким чином, можна визначити розмір спричиненої шкоди, що заподіяна самовільним зайняттям земельної ділянки. Однак переважно зміст поняття «значна шкода» у нормативному порядку не визначений і належить до оцінних ознак правопорушення, а тому з'ясування цього питання покладається на практичних працівників. Дана обставина ускладнює кваліфікацію багатьох адміністративних проступків.

Визначення розміру шкоди при псуванні та забрудненні земель не має значення при розмежуванні адміністративного проступку, передбаченого статтею 52 КУпАП, та злочину, передбаченого статтею 239 КК України, оскільки відмежування полягає у створенні небезпеки для життя, здоров'я людей чи довкілля або спричиненні загибелі людей, або їх масового захворювання, або інших тяжких наслідків. Зрозумілим є відмежування адміністративного проступку від злочину при загибелі чи масовому захворюванні людей. Виникає питання: «Як же відмежувати злочин від адміністративного проступку, коли забрудненням чи псуванням земель створена небезпека для життя, здоров'я людей чи довкілля»? Законодавець не дає відповіді на це питання. Тому доведення виникнення загрози покладається на правозастосовчий орган чи посадову особу.

Однак притягнення винної особи до адміністративної відповідальності не звільняє її від обов'язку відшкодування заподіяної шкоди. Визначення розміру шкоди, що зумовлена забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, визначається за методикою, затвердженою наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України 27 жовтня 1997 року № 171 [216].

Факультативними ознаками об'єктивної сторони складу адміністративного проступку є *спосіб вчинення проступку, засоби, знаряддя проступку, місце, час, обстановка*, які мають кваліфікуюче значення у складах окремих проступків у сфері земельних відносин.

Зокрема, особливі труднощі для кваліфікації адміністративних проступків у сфері земельних відносин викликає *спосіб вчинення проступку*, який нечітко сформульований у диспозиціях багатьох статей КУпАП. Наприклад, стаття 53-2 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду. Формулювання диспозиції «приховування інформації» не дозволяє достеменно визначити, чи приховування має виражатися у відмові надати відомості на запит зацікавлених осіб, чи йдеться про пасивне невиконання службовою особою обов'язку здійснювати інформування населення про наявність земель запасу або резервного фонду. Хоча деякі інші статті КУпАП чітко визначають те, для кого така інформація адресована. Наприклад, у статті 82-3 КУпАП йдеться про відмову надати відповіді на запити посадових осіб, звернення громадян та їх об'єднань; у статті 91-4 – про відмову від надання чи несвоєчасне надання за запитами повної та достовірної інформації; у статті 212-3 суб'єктами, які мають право на інформацію, є громадяни чи юридичні особи за їх запитами. Тому вважаємо, що необхідно уточнити диспозицію, закріплену статтею 53-2 КУпАП, визначивши підстави та порядок надання інформації населенню. Таким чином, пропонуємо закріпити у статті 53-2 КУпАП, що приховуванням даних державного зе-

мельного кадастру та моніторингу земель є ненадання інформації за запитом зацікавлених осіб.

Час, як кваліфікуюча ознака об'єктивної сторони, має місце при вчиненні проступку, передбаченого статтею 54 КУпАП, зокрема, це несвоєчасне повернення земель. Обов'язковому з'ясуванню при цьому підлягає момент закінчення користування земельною ділянкою. Такий проступок не може бути вчинено власником земельної ділянки чи постійним землекористувачем, які самостійно здійснюють повноваження користування землею. Однак його може вчинити особа, яка використовує земельну ділянку на правах оренди, сервітуту, емфітевзису, суперфіцію. У цьому разі час закінчення користування земельною ділянкою визначається в договорі.

Якщо земельна ділянка надавалася для проведення геологорозвідувальних робіт, то відповідно до статті 97 ЗК України строк повернення земельної ділянки визначається договором між власником цієї ділянки чи землекористувачем.

У разі, коли особа користувалася земельною ділянкою на правах земельного сервітуту, то момент закінчення строку користування нею визначається за рішенням суду чи договором земельного сервітуту, за умови укладення договору в письмовій формі на визначений термін. Якщо такий договір укладений в усній формі, то з положень статті 102 ЗК України не зрозуміло, як співвідноситься виникнення підстав для припинення сервітуту із самим моментом припинення сервітуту. Таким чином, у цьому разі слід посилаючись на усні показання та інші наявні докази.

Майже для всіх проступків у сфері земельних відносин важливою ознакою об'єктивної сторони є *місце* їх вчинення (статті 52, 53, 53-1, 53-3, 54, 55, 56, 63 КУпАП). Лише для проступків у сфері управління земельними відносинами така ознака не має обов'язкового характеру (стаття 53-2).

2.3. Суб'єкт та суб'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення у сфері земельних відносин

Суб'єкт як реально існуюча особа до складу адміністративного проступку не входить, склад включає лише окремі ознаки, якими ця особа характеризується, на чому акцентують увагу В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко [120, с. 244].

Суб'єктами адміністративних проступків у сфері земельних відносин можуть бути громадяни, які мають земельні ділянки на праві землекористування чи на праві власності, службові та посадові особи, а також працівники підприємств, установ, організацій. Ними також можуть бути і юридичні особи. Земельні адміністративні правопорушення можуть вчиняти, наприклад, проектні організації, що розробляють проекти землеустрою, будівництва підприємств, забудови населених пунктів тощо, на чому наголошують автори навчального посібника «Аграрне, земельне та екологічне право України» за загальною редакцією А.А. Погрібного, І.І. Каракаша [17, с. 179].

Суб'єкт адміністративного проступку наділений низкою ознак, за наявності яких він може нести адміністративну відповідальність.

Загальні ознаки суб'єкта адміністративного проступку зазначені у статтях 12 та 20 КУпАП, відповідно до яких таким суб'єктом є осудна особа, котра досягла 16 років. Таким чином, загальними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік та осудність. Ці ознаки не викликають запитань та суперечок при застосуванні адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин. При цьому в законодавстві про адміністративні правопорушення не розкривається поняття осудності, але воно впливає з визначення неосудності. Зокрема, статтею 20 КУпАП закріплено, що під неосудністю розуміється стан, у якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану. Таким чином, осудністю є здатність особи усвідомлювати свої дії і керувати ними, а отже, і нести за них відповідальність.

Однак виникає низка проблем при з'ясуванні спеціальних ознак суб'єкта, який притягається до адміністративної відповідальності.

Спеціальним суб'єктом слід вважати особу, яка поряд із загальними ознаками (досягнення необхідного віку, осудності) характеризується також додатко-

вими ознаками, що є обов'язковими для цього складу делікту [217, с. 166]. Їх можна класифікувати на такі групи, ґрунтуючись на загальних ознаках суб'єкта земельних правовідносин та суб'єкта адміністративних проступків:

а) за зв'язком суб'єкта проступку із земельною ділянкою – власник; постійний чи тимчасовий користувач (наприклад, стаття 53 КУпАП – використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель);

б) за службовим становищем суб'єкта проступку – службова особа (стаття 53-2 КУпАП – перекручення даних державного земельного кадастру); посадова особа; працівник; фермер; суб'єкт підприємницької діяльності (стаття 54 КУпАП – порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням).

Для багатьох адміністративних проступків у сфері земельних відносин наявність чи відсутність зв'язку суб'єкта проступку із земельною ділянкою є обов'язковою ознакою. Так, наприклад, при вчиненні проступку, передбаченого статтею 54 КУпАП «Несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням», правовий зв'язок суб'єкта проступку із земельною ділянкою є обов'язковим. Для інших адміністративних проступків такий зв'язок не має обов'язкового характеру (наприклад, проступок, передбачений статтею 56 КУпАП «Знищення межових знаків»). Можливо виокремити адміністративні проступки, що можуть бути вчинені особами, які не мають правового зв'язку з конкретними земельними ділянками (не є ні власниками земельних ділянок, ні землекористувачами). Такими суб'єктами є, як правило, службові особи. Наприклад, проступки, що передбачені статтею 53-2 «Приховування або перекручення даних земельного кадастру».

Зв'язок особи правопорушника із земельною ділянкою має бути підтверджений відповідним документом: Державним актом про право власності на земельну ділянку (для фізичних осіб і юридичних осіб приватного права), Державним

актом про право постійного користування земельною ділянкою (для юридичних осіб публічної власності), договором оренди земельної ділянки тощо.

Спеціальним суб'єктом адміністративного проступку КУпАП визначає також *посадову особу*. Саме залежно від суб'єкта, склади адміністративних проступків поділяються на особисті та службові (посадові).

Поняття «посадова особа» у КУпАП не закріплено, оскільки і відсутня системність щодо визначення переліку посадових осіб як суб'єктів адміністративного проступку у сфері земельних відносин. Лише статтею 14 КУпАП визначено, що посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні проступки, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків.

У свою чергу, посадовими особами, відповідно до статті 2 Закону України «Про державну службу», вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [218].

Водночас не може бути керівник чи заступник керівника державного органу та його апарату, чи інший державний службовець, як посадова особа, що вчиняє правопорушення, пов'язане з виконанням нею службових обов'язків, суб'єктом адміністративного проступку, який полягає, наприклад, у використанні земель не за цільовим призначенням (стаття 53) чи порушенні строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням, хоча законодавчо закріплено, що за ці проступки адміністративну відповідальність несуть саме посадові особи.

Таким чином, у КУпАП законодавцем закладене інше розуміння поняття «посадова особа», а саме: відповідно до цього положення, такими особами визнаються ті, які обіймають посади в державних і недержавних підприємствах, установах й організаціях.

Близьким за своїм значенням до поняття «посадова особа» є поняття «службова особа». У пунктах 1 та 2 Примітки до статті 364 КК України визначено, що службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях, незалежно від форми власності, посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Службовими особами також визнаються іноземці або особи без громадянства, які виконують обов'язки, зазначені в пункті 1 цієї Примітки [95].

На наш погляд, саме поняття «службова особа» відповідає за змістом поняттю «посадова особа», що закріплене в переважній більшості статей КУпАП. Таким чином, на нашу думку, законодавцем здійснена підміна понять, що закріплені Законом України «Про державну службу» та КК України. Отже, пропонуємо внести зміни до статті 2 Закону України «Про державну службу» шляхом заміни терміна «посадова особа» терміном «службова особа» та до пунктів 1 і 2 Примітки до статті 364 КК України шляхом заміни терміна «службова особа» терміном «посадова особа». У свою чергу, абзацом 2 статті 14 КУпАП закріпити поняття «службова особа» в такій редакції, як зазначено в Законі України «Про державну службу», також КК України із запропонованими змінами. У зв'язку з цим, внести зміни до відповідних статей Особливої частини КУпАП, у яких замінити поняття «посадова особа» поняттям «службова особа».

Водночас суб'єктом адміністративного проступку, передбаченого статтею 53-2 «Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру», є саме службова особа в тому розумінні, як ми пропонуємо закріпити в Законі України «Про державну службу». А суб'єктом адміністративного проступку, передбаченого статтею 55 «Самовільне відхилення від проектів землеустрою», може бути як службова, так і посадова особа.

Посадові особи наділені владними повноваженнями, тобто є представниками влади. Відповідно до пункту 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» від 26 квітня 2002 року № 5,

до представників влади слід відносити співробітників державних органів та установ, які наділені правом у межах своєї компетенції пред'являти вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання фізичними та юридичними особами незалежно від їх відомчої належності або підпорядкованості [121].

Однак до посад державної служби не належать державні політичні посади, оскільки державна політична посада – це посада в органах законодавчої і виконавчої влади, заміщення якої відбувається шляхом обрання, призначення або в інший передбачений Конституцією України спосіб, і в межах якої визначено участь у формуванні основних напрямів державної політики та забезпечення її здійснення [219, с. 241]. Зокрема, стосовно Президента, Прем'єр-міністра, членів Кабінету Міністрів України, народних депутатів передбачений особливий порядок притягнення до відповідальності, оскільки їх посади є політичними. Це положення, поперше, відповідає статті 9 Закону України «Про державну службу», якою визначено, що такі особи є посадовими особами, які перебувають на державній службі, але їх правовий статус визначається Конституцією України та окремими законами. Наприклад, пунктом 2 статті 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначено, що члени Кабінету Міністрів України особисто несуть політичну відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління. При цьому особливий правовий статус представників влади не впливає на кваліфікацію адміністративного проступку. Однак наслідком вчинення ними цього діяння є політична, дисциплінарна, але, зазвичай, не адміністративна відповідальність.

При встановленні суб'єкта службового проступку правозастосовчому органу необхідно, відповідно до посадових інструкцій, визначити, до кола обов'язків якого працівника входило виконання чи забезпечення виконання відповідних вимог. Варто зауважити, що суб'єктом адміністративного проступку при цьому виступає як сама службова особа, так і підлеглі їй працівники, які порушують встановлені правила. Але суб'єктом адміністративної відповідальності при цьому є саме службова особа. З цього приводу автори навчального посібника «Адміністративна відповідальність в Україні» за загальною редакцією А.Т. Комзюка зазна-

чають, що така особа відповідає не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість [220, с. 23].

Якщо порушення посадовими чи службовими особами встановлених правил не пов'язане з виконанням службових обов'язків, то вони несуть адміністративну відповідальність як звичайні громадяни.

Ознаки загального і спеціального суб'єкта включаються до складу проступку як обов'язкові. Проте в Загальній частині КУпАП та інших правових актах вказується на значну кількість ознак суб'єкта, які до складу не включені, але мають юридичне значення. До таких ознак належать: вчинення проступку особою віком від 16 до 18 років; інвалідом I та II групи; вагітною жінкою; жінкою, яка має дитину віком від 1 до 12 років; військовослужбовцем, співробітником Міністерства Внутрішніх Справ України, а також іншими особами. Такі ознаки суб'єкта жодним чином не впливають на кваліфікацію вчиненого, але можуть бути пом'якшуючою обставиною, виключати накладення окремих адміністративних стягнень, впливати на порядок притягнення до адміністративної відповідальності. При цьому такий суб'єкт у теорії адміністративного права визнається *особливим* [120, с. 282].

У сфері земельних відносин до особливого суб'єкта, яким є неповнолітня особа, відповідно до статті 24-1 КУпАП, іноді застосовувалися заходи впливу за такі адміністративні проступки, як забруднення сільськогосподарських та інших земель, порушення правил використання земель, самовільне зайняття земельних ділянок, несвоєчасне повернення тимчасово зайнятих земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням, знищення межових знаків (додаток К). За інші адміністративні проступки у сфері земельних відносин заходи впливу, передбачені статтею 24-1 КУпАП, не застосовувалися.

Є очевидним, що кількість неповнолітніх осіб, до яких застосовані заходи впливу, передбачені статтею 24-1 КУпАП, щороку зменшується, що свідчить про те, що проступки у сфері земельних відносин вчинюються суб'єктами більш свідомо, із розумінням наслідків своїх дій. Як зазначають автори навчального посібника «Адміністративна відповідальність в Україні» за загальною редакцією

А.Т. Комзюка, що у разі вчинення будь-якого діяння, передбаченого КУпАП, неповнолітніми віком від 14 до 16 років до адміністративної відповідальності притягаються їх батьки або особи, які їх замінюють, відповідно до статті 184 КУпАП [220, с. 24 – 25].

Саме у зв'язку з особою правопорушника найчастіше вбачаються обставини, що пом'якшують відповідальність (хоча вони можуть стосуватися самого діяння), і до складу проступку як кваліфікуючі ознаки не включаються. Зокрема, обставини, що пом'якшують відповідальність, є такі: щире розкаяння винного, відвернення винним шкідливих наслідків, добровільне відшкодування збитків й усунення заподіяної шкоди, вчинення проступку особою у стані сильного душевного хвилювання, збіг важких особистих або сімейних обставин, вчинення проступку неповнолітнім, вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року. Законодавець не вичерпує всіх обставин, що можуть бути визнані як такі, що пом'якшують адміністративну відповідальність. Отже, юрисдикційний орган або посадова особа можуть визнавати деякі обставини такими, що пом'якшують відповідальність, навіть якщо вони в законі не зазначені.

У наукових колах актуальним протягом тривалого часу було і залишається питання щодо адміністративної відповідальності *юридичних осіб*. Воно обговорювалося вченими та відображалося у багатьох наукових публікаціях [120; 208]. Більшість учених адміністративного права солідарні в думці, що юридичні особи є суб'єктами адміністративних проступків і здатні нести адміністративну відповідальність за власні дії (бездіяльність).

Рішенням Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року [206] підкреслено, що під законами, які встановлюють адміністративну відповідальність, слід розуміти закони, котрі встановлюють лише відповідальність фізичних осіб. Такого ж висновку можна дійти за результатами аналізу норм КУпАП, які визначають, що суб'єктами відповідальності за цим Кодексом є лише фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства і посадові особи (статті 12 – 16 КУпАП)). Крім того, КУпАП містить застереження про те, що його положення поширюються на адміністративні проступки, відповідальність за вчинення

яких передбачена іншими законодавчими актами. Водночас сьогодні в Україні діє велика кількість законодавчих актів, які встановлюють відповідальність юридичних осіб, як суб'єктів підприємництва, у різноманітних сферах суспільних відносин. До таких законів належать закони України «Про об'єднання громадян» [169], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [221] тощо. У сфері земельних відносин відповідальність юридичних осіб передбачена Законом України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [207]. І хоча цей вид юридичної відповідальності не називається адміністративною, аналіз її природи та порядку застосування санкцій дає підстави стверджувати, що за своєю суттю він належить саме до такої.

Таким чином, загальноприйняті підходи щодо існування адміністративної відповідальності юридичних осіб суперечать рішенням Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року № 7-рп / 2001 [206] та статтям 12 – 16 КУпАП. Отже, законодавець, наполягаючи на положенні, що нині відповідальність за адміністративні делікти поширюється лише на фізичних осіб, фактично суперечить сам собі. Виходячи з цього, на нашу думку, у КУпАП доцільно закріпити, що суб'єктами адміністративної відповідальності є також юридичні особи.

У зв'язку з цим, також пропонуємо внести зміни до статті 56 шляхом виключення з диспозиції терміна «громадянами», оскільки проступок, що полягає у знищенні межових знаків меж землекористувань може вчиняти і юридична особа, а відповідальність при цьому може нести як юридична особи, так і її посадові особи. Таким чином, у сфері земельних відносин юридичні особи можуть бути суб'єктами адміністративних проступків, передбачених статтями 52, 53-1, 53-3, 54, 55, 56, 63 КУпАП. У зв'язку з цим, необхідно закріпити в цих статтях як суб'єктів адміністративної відповідальності і юридичних осіб.

Також фермерське господарство як юридичну особу доцільно визнати суб'єктом адміністративного проступку. Це положення ґрунтується на тому, що фермерське господарство є формою підприємницької діяльності громадян із створенням юридичної особи, які виявили бажання виробляти товарну сільськогоспо-

дарську продукцію, займатися її переробкою та реалізацією з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм для ведення фермерського господарства, відповідно до закону (пункт 1 статті 1 Закону України «Про фермерське господарство» [80]).

Суб'єктивна сторона адміністративного проступку у сфері земельних відносин полягає у встановленні в діяннях особи конкретної форми вини, а також мотивів і цілей проступку.

Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони адміністративного проступку є **вина**, що зафіксована як така статтею 9 КУпАП. Чинним ні адміністративним, ні кримінальним законодавством це поняття не закріплене, проте містить вказівку на її форми – умисел і необережність. Відповідно до статті 10 КУпАП, адміністративний проступок вважається вчиненим *умисно*, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала їх шкідливі наслідки і бажала їх (прямий умисел) або свідомо допускала настання цих наслідків (непрямий умисел). Проступки у сфері земельних відносин можуть бути вчинені як у формі прямого умислу (перекручення даних земельного кадастру), так і у формі непрямого умислу (зазвичай, псування земель).

Про скоєння адміністративного проступку навмисно, за розумінням авторів Коментарю до Кодексу РФ про адміністративні правопорушення свідчать такі слова диспозицій Особливої частини Кодексу, як «приховування», «ухилення», «відмова», «примушування», «виготовлення», «розповсюдження», «підкуп». Але здебільшого висновку про суб'єктивну сторону складу адміністративного проступку можна дійти лише на основі аналізу всіх ознак, що наведені у відповідній статті Особливої частини Кодексу [197, с. 19 – 20].

За визначенням В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, багато складів адміністративних проступків є *формальними* і в них не описується така ознака, як настання шкідливих наслідків чи заподіяння правопорушником збитку. Вони наголошують, що це положення обумовлене такими обставинами: в одних випадках збиток є очевидним, у других – його складно визначити, у третіх – існування шкідливих

наслідків конкретного діяння взагалі проблематично, хоч шкода від маси аналогічних правопорушень очевидна.

Як зазначають названі вище автори, у формальних складах адміністративних проступків вина у формі умислу полягає в усвідомленні особою протиправного характеру вчиненої дії або бездіяльності, тобто їх незаконності. І від винного можна вимагати усвідомлення, розуміння лише тих обставин, що названі у складі, але не передбачення шкідливих наслідків і, тим більше, бажання їх настання [120, с. 249].

Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк О.О. Погрібний та інші вчені зазначають, що зміст вини у формі умислу залежить від того, як адміністративний проступок сконструйований у законодавстві. *Матеріальні* склади проступків, на відміну від формальних, передбачають як обов'язкову ознаку не тільки дію чи бездіяльність, а й наслідок і причинний зв'язок між дією (бездіяльністю) і шкідливим наслідком, що настав у результаті такої дії (бездіяльності) [222, с. 24 – 26].

І одна група авторів, і друга зазначають, що адміністративні проступки з матеріальним складом – це ті проступки, у яких описано в законодавстві наслідки такого протиправного діяння. У сфері земельних відносин існує невелика кількість адміністративних проступків з матеріальним складом, наприклад, проступок, що передбачений статтею 52 КУпАП (псування земель).

Стаття 11 КУпАП передбачає, що адміністративний проступок визнається вчиненим *з необережності*, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно чи надто самовпевнено розраховувала на їх відвернення, або не передбачала можливість настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити.

Аналізуючи цю статтю ми дійшли висновку, що необережна вина має місце лише в адміністративних проступках з матеріальним складом, оскільки законодавець пов'язує її виключно із ставленням порушника до наслідків свого діяння.

Для суспільства адміністративний проступок, вчинений з необережності, є менш небезпечним, ніж проступок, що вчинений навмисно.

При необережності порушник не передбачає можливості настання шкідливих наслідків, хоча, виявивши увагу та передбачливість, мав і міг їх передбачити. У цьому разі правозастосовчому органу важливо з'ясувати, урахувуючи об'єктивні умови, в яких перебував порушник, чи повинен і міг він передбачати настання шкідливих (небезпечних) наслідків своїх дій чи бездіяльності. Коли буде з'ясовано, що особа не мала передбачити наслідки, що настали, стає очевидним, що в її діях відсутня вина, тому відсутні підстави її адміністративної відповідальності.

Необережна вина виявляється у формах самовпевненості чи недбалості.

Самовпевненість характеризується законодавцем як передбачення можливості настання шкідливих наслідків свого діяння і легковажний розрахунок на їх запобігання. Автори Науково-практичного коментарю до Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначають, що інтелектуальний момент самовпевненості характеризується тим, що особа передбачає можливість настання суспільно шкідливих наслідків свого діяння, а вольовий момент полягає у тому, що особа легковажно розраховує на відвернення цих наслідків [222, с. 26 – 27].

Водночас не усвідомлення можливості настання шкідливих наслідків свідчить про недбалість. *Недбалості* притаманні й такі ознаки, як обов'язок та можливість. Обов'язок передбачати настання шкідливих наслідків покладається на особу спеціальними нормами та правилами, що регулюють службову або професійну діяльність. Обов'язок передбачення пов'язаний також з категорією «знання», а саме знання специфіки ведення певного виду діяльності. За наявності в особи певного рівня знань, вона повинна мати можливість передбачення настання шкідливих протиправних наслідків. Проте фактична можливість передбачення пов'язана не тільки з рівнем спеціальних знань особи, але й з іншими суб'єктивними властивостями особи, зокрема, життєвим та практичним досвідом, рівнем інтелекту тощо.

У сфері земельних відносин із суб'єктивної сторони проступки можуть бути вчинені або лише навмисно (статті 53, 53-1, 53-2, 53-3, 54, 63 КУпАП, абзац 11 статті 1 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ

та організацій за правопорушення у сфері містобудування»), або як навмисно, так і з необережності (статті 52, 55, 56 КУпАП).

Необережну вину необхідно відрізнити від *невинного спричинення шкоди*, тобто казусу, або випадку, за якого адміністративна відповідальність особи не настає. Річ у тім, що особа не повинна була і не могла передбачити суспільно небезпечні наслідки своїх дій. Із цього приводу Л.В. Коваль зазначає, що адміністративне покарання може бути застосовано лише у зв'язку з діями, вчиненими з навмисною або необережною виною. Що ж стосується дій випадкових, то такі, оскільки вони виключають будь-яку вину, навмисну чи необережну, взагалі не тягнуть за собою адміністративної відповідальності [223, с. 106 – 107].

Особливі труднощі викликає теоретичне осмислення *вини юридичних осіб*. Р.А. Усенко зазначає, що особливістю адміністративної відповідальності юридичних осіб є те, що наявність вини не є обов'язковою умовою для притягнення до відповідальності організацій, у низці випадків сам факт протиправної поведінки є достатньою підставою для накладання адміністративного стягнення [224, с. 30 – 31]. Характеризуючи їх вину, автори Коментарю до Кодексу РФ про адміністративні правопорушення зазначають, що підставою для визнання юридичної особи винною є таке положення: якщо в юридичної особи була можливість для дотримання норм і правил, за порушення яких встановлена адміністративна відповідальність, але цією особою не були вжиті всі, що залежать від неї заходи для їх дотримання, то в такому разі юридична особа визнається винною [197, с. 18]. Водночас Д.М. Лук'янець стосовно цього наголошує, що дії юридичної особи вважаються винними, якщо вони є наслідком свідомих дій фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи (об'єктивний аспект). Характер усвідомлення виражається у психічному ставленні фізичної особи до зв'язку між її діями (бездіяльністю) і протиправними діями власне юридичної особи (суб'єктивний аспект) [225, с. 34 – 35]. Безумовно, ми поділяємо думку, що лише винне діяння може вважатися проступком. Натомість ми не поділяємо думку Д.М. Лук'янца щодо двоаспектного розуміння вини юридичних осіб і необхідності врахування й оцінки зв'язку між діями фізичної особи та протиправним діянням юридичної особи.

Таке судження ґрунтується на тому, що відповідальність юридичної особи законодавець у жодному правовому акті ніяким чином не пов'язує з діями фізичних осіб. Тому більш слушним, на наш погляд, є тлумачення вини юридичної особи, що дається авторами Коментарю до Кодексу РФ про адміністративні правопорушення.

Окрім вини, в окремих складах до суб'єктивної сторони може включатися таке поняття, як *мета*, що є факультативною ознакою адміністративного проступку. Але для правопорушення, що полягає у приховуванні чи перекрученні даних земельного кадастру (ст. 53-2 КУпАП), ця ознака є кваліфікуючою, оскільки без мети таке діяння не може бути визнане адміністративним проступком.

Водночас емоції особи при вчиненні проступку до суб'єктивної сторони не належать, але можуть бути враховані як обставина, що пом'якшує відповідальність (наприклад, у стані сильного душевного хвилювання чи при збігу тяжких особистих і сімейних обставин), або як обставина, що обтяжує відповідальність (наприклад, з особливою зухвалістю).

Статтями 18 – 21 КУпАП встановлені обставини, які виключають протиправність і суспільну небезпеку діяння – крайня необхідність і необхідна оборона, або стан неосудності. За наявності цих суб'єктивних ознак виключається адміністративна відповідальність за вчинення адміністративного проступку.

Зауважимо, що в адміністративному праві немає загальних норм про співучасть, на відміну від кримінального права (стаття 19 КК України [95]), у яких би вирішувалося питання про детермінацію відповідальності кількох осіб, які умисно і спільно скоїли адміністративний проступок. Лише стаття 35 КУпАП відносить до обставин, що обтяжують відповідальність, вчинення правопорушення групою осіб. Проте будь-які ознаки групового правопорушення (спільне; умисне, із розподілом ролей; участь у правопорушенні двох або більше осіб тощо) у нормативному порядку не закріплене. Водночас у кількох статтях Особливої частини КУпАП є диспозиції норм, що містять низку конкретних ознак правопорушень, які можуть бути вчинені групою осіб. Їх наявність дає змогу дійти висновку про

те, що адміністративному праву відомі як проста співучасть (співпровина), так і складна (з розподілом ролей).

Правопорушення, що вчиняється у співучасті, є більш суспільно небезпечним порівняно з тим, що вчиняється одноосібно, оскільки збільшується кількість осіб, які вчиняють протиправне діяння, здійснюється суттєвий негативний вплив на стан охорони громадського порядку, захисту прав і законних інтересів громадян, й урешті-решт, на стан законності та правопорядку в державі. Зокрема, за ознакою співучасті законодавець відмежовує адміністративний проступок і злочин, що полягає у самовільному зайнятті земельної ділянки (статті 53-1 КУпАП та 197-1 КК України).

Водночас такий адміністративний проступок, як перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (стаття 53-2 КУпАП), може бути вчинено як однією посадовою особою, так і групою осіб, у якій посадова особа, як правило, виступає виконавцем. Замовник (який, зазвичай, є в цьому протиправному діянні) до відповідальності не притягується. З'ясування проблеми наявності співучасників у процесі адміністративного розслідування цього проступку, на наш погляд, є недоцільним, оскільки це суттєво затягуватиме розгляд адміністративної справи. До того ж адміністративні проступки характеризуються тим, що вони є очевидними й очевидним є їх склад. Таким чином, на наш погляд, доцільно розмежувати правопорушення, що полягають у перекрученні даних державного земельного кадастру, які учиняються одноосібно й у співучасті. При цьому, якщо є підстави для визнання того, що воно вчинено групою осіб, то таке діяння має бути визнано злочином і закріплене як таке у КК України, за що пропонуємо встановити кримінальну відповідальність.

Висновки до розділу 2

Здійснивши аналіз адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, ми дійшли таких висновків:

Земельним правопорушенням є протиправна дія чи бездіяльність, що посягає на охоронювані права власників та користувачів земельних ділянок, порядок

раціонального використання, відтворення та охорони земель, управління у цій сфері, що зафіксована як правопорушення у земельному законодавстві.

Правопорушенням у сфері земельних відносин є винна, протиправна дія чи бездіяльність, що посягає на охоронювані права власників та користувачів земельних ділянок, порядок раціонального використання, відновлення та охорони земель, управління у цій сфері, що зафіксована як правопорушення у законодавстві, за яке передбачена юридична відповідальність.

Адміністративним проступком у сфері земельних відносин є суспільно небезпечна, протиправна, винна дія чи бездіяльність у сфері реалізації прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, раціонального використання, відтворення та охорони земель, здійснення повноважень публічними органами управління, їх посадовими особами, за яку до правопорушника застосовуються заходи адміністративної відповідальності.

Така ознака суспільної небезпеки, як зазіхання на проступок, може мати місце лише в тому разі, коли зазіхання виразилось в активних протиправних діях чи бездіяльності.

Залежно від конкретного виду об'єктів, усі адміністративні проступки у сфері земельних відносин поділяють на такі, що посягають на:

- земельні відносини майнового характеру;
- управлінські земельні відносини;
- суспільні відносини у сфері раціонального використання та охорони земель (екологічної спрямованості);

У разі, коли об'єктами протиправного посягання адміністративним проступком є не один, а кілька об'єктів водночас, то один з них визначається головним, інші – додатковими. Головним безпосереднім об'єктом виступають ті суспільні відносини, які законодавець поставив під адміністративно-правову охорону в першу чергу і які більше, ніж інші об'єкти, визначають характер шкідливого проступку. Додатковим безпосереднім об'єктом є ті суспільні відносини, посягання на які не становить суспільної сутності цього проступку, але якому заподіюється або виникає загроза заподіяння шкоди поряд з основним об'єктом. Додатковий

безпосередній об'єкт може бути двох видів: необхідний (обов'язковий) або факультативний (необов'язковий).

Суб'єкти адміністративного проступку у сфері земельних відносин можуть бути: загальний, спеціальний і особливий.

Межовий знак – спеціальний знак встановленого зразка, яким закріплюється місцезнаходження поворотних точок меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), який встановлюється компетентними органами земельних ресурсів при виділенні земельної ділянки в натурі (на місцевості), що в разі встановлення інших відмежувальних об'єктів (парканів, рівчаків, деревних насаджень тощо) підлягають заміні у встановленому законом порядку, закріпити абзацом 7 статті 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

На підставі проведеного аналізу законодавства, яким урегульовані земельні відносини, ми запропонували такі зміни та доповнення до законодавчих актів:

I. До КУпАП:

1) абзаци 1 та 2 статті 14 викласти в такій редакції:

службова особа – це керівник та заступник керівника державного органу та його апарату, інший державний службовець, на якого законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій;

посадова особа – це особа, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представника влади, а також обіймає постійно чи тимчасово 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. Посадовою особою також визнається іноземець або особа без громадянства, яка виконує організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки, або виконує такі обов'язки за спеціальним повноваженням;

2) доповнити статтею 16-1, у якій закріпити, що суб'єктами адміністративної відповідальності є юридичні особи;

3) пункт 3 статті 24 викласти в такій редакції: «оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення адміністративного проступку або є безпосереднім об'єктом відповідних суспільних відносин»;

4) пункт 4 статті 24 викласти в такій редакції: «конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення адміністративного правопорушення або є безпосереднім об'єктом суспільних відносин»;

5) статтю 52 викласти в такій редакції: назва – «Псування земель», диспозиція – «Псування земель будь-якої категорії, що здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, шляхом негативного фізичного, хімічного, біологічного впливів, що призводять до їх забруднення, засмічення, виснаження, а так само не вжиття заходів щодо боротьби з бур'янами – тягнуть за собою...»;

6) внести зміни до статті 53-2 і так сформулювати її назву: «Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру та моніторингу земель», саму диспозицію статті викласти в такій редакції: «Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру та моніторингу земель, у тому числі приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду за запитом заінтересованих осіб – ...»;

7) у диспозиції статті 53 закріпити термін «зелені насадження (лісові і нелісові)»;

8) у статті 55 передбачити відповідальність за відхилення від затверджених в установленому порядку проектів внутрігосподарського землеустрою, при цьому розуміючи, що внутрігосподарським землеустроєм є комплекс заходів щодо організації території конкретного господарюючого суб'єкта (сільськогосподарського і несільськогосподарського);

9) статтею 54 закріпити адміністративний проступок «Несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель»;

10) статтею 54-1 закріпити адміністративний проступок «Неприведення земельних ділянок у стан, придатний для використання за призначенням та не проведення рекультивації порушених земель»;

11) назву статті 63 викласти у такій редакції: «Використання земельних лісових ділянок без належного дозволу». Диспозицію статті: «Використання земельних лісових ділянок для розкорчовування, спорудження будівель, переробки деревини, влаштування складів тощо без належного дозволу на таке використання – ...».

12) адміністративний проступок, передбачений статтею 141, закріпити у главі 7 статтею 52-1;

13) адміністративний проступок, що закріплений у першій частині диспозиції статті 142 «порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до смуги відводу автомобільних шляхів загальнодержавного, республіканського і місцевого значення», закріпити у главі 7 статтею 52-2;

14) назву статті 56 викласти в такій редакції: «знищення межових знаків та інших відмежувальних об'єктів».

II. До інших законодавчих актів:

1) у статті 3-1 Закону України «Про землеустрій» закріпити норму, що встановлюватиме види землеустрою: міжгосподарський і внутрішньогосподарський, у якій передбачити, що внутрішньогосподарським землеустроєм є комплекс заходів щодо організації території конкретного господарюючого суб'єкта (сільськогосподарського і несільськогосподарського); міжгосподарським землеустроєм є комплекс заходів щодо організації території адміністративно-територіальних утворень;

2) у «Положенні про встановлення та заміну межових знаків», що затвердити Постановою Кабінету Міністрів України, встановити чітку процедуру встановлення відмежувальних знаків та їх заміну.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

3.1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин

У Постанові Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» від 22 вересня 2005 року № 2897-IV зазначається, що недостатньо реалізовується одне з головних завдань земельної реформи – раціональне використання та охорона земель. В Україні залишається найвищою у світі розораність сільськогосподарських угідь – 78 %. Роботи щодо раціоналізації землекористування та охорони земель проводяться досить повільно, унаслідок чого деградація ґрунтового покриття деяких територій досягла критичного стану [226]. Такої думки дотримуються і громадяни України, які мають земельні ділянки на праві власності чи на праві користування. Вони вважають, що сьогодні на вчинення адміністративних проступків у сфері земельних відносин, що полягають у забрудненні, засміченні чи виснаженні земель, осіб спонукає відсутність чіткого контролю за діяльністю землекористувачів з боку держави – 14 %. На вчинення протиправних діянь громадян спонукає недовіра громадян до влади через байдужість влади до їх проблем (74 % респондентів) (додаток Д).

Постановою Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» від 22 вересня 2005 року наголошено, що головною причиною вчинюваних і встановлених порушень земельного законодавства є неналежне виконання передбачених законом повноважень органами земельних ресурсів, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Прийняття неправомірних рішень цими органами вже призвело до соціальної напруженості, зокрема, у

Києві та Київській області (Пуща-Водиця, Козин), у Криму, Одесі та інших регіонах [226].

Одним із дієвих методів упорядкування сфери земельних відносин є заходи адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність посідає одне з вагомих місць у системі заходів забезпечення належного виконання правових норм. Вона є наслідком вчинення антигромадського діяння, забороненого адміністративно-правовими нормами; нерозривно пов'язана з державним примусом, з настанням негативних для правопорушника правових наслідків; установлена правовими нормами і полягає у застосуванні, реалізації санкцій правових норм; є засобом охорони встановленого в державі правового порядку; супроводжується державним і суспільним осудом правопорушника щодо вчиненого ним антигромадського діяння; реалізується у встановлених законодавством процесуальних формах [193, с. 289].

Вище ми акцентували увагу на тому, що адміністративна відповідальність за проступки у сфері земельних відносин у вказаній роботі розглядається як структурна частина загальної адміністративної відповідальності. Водночас категорія «адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин» має певну специфіку, що зумовлена, передусім, об'єктом протиправного посягання.

Сьогодні існує дуже багато теоретичних підходів щодо розуміння адміністративної відповідальності.

Так, на думку В.К. Колпакова, адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення [193, с. 289].

На погляд В.К. Шкарупи, М.В. Ковалю, О.П. Савчука та інших вчених, адміністративною відповідальністю є конкретний вид юридичної відповідальності, що встановлений чинним законодавством, обов'язковою формою негативної реакції держави в особі її уповноважених органів (посадових осіб) на протиправні діяння, що мають характер правопорушень [178, с.131].

Д.М. Лук'янець, як складову юридичної відповідальності, адміністративну відповідальність розглядає як відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) з приводу вчинених останніми протиправних діянь, передбачених законодавством, що полягають у застосуванні до них адміністративних стягнень у визначеному законом порядку [225, с. 34 – 35].

Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та інші вважають, що адміністративною відповідальністю є накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що призводять для цих осіб до обтяжливих наслідків матеріального чи морального характеру [210, с. 170].

Також окремі вчені здійснили спробу синтезувати об'єктивне та суб'єктивне визначення адміністративної відповідальності. Зокрема, на погляд М.С. Студенікіної, адміністративною відповідальністю є специфічний стан правопорушника, який поряд з потерпанням адміністративно-примусових заходів впливу реалізує свої процесуальні права [227, с. 27]. Схоже визначення запропонував пізніше і К.С. Бельський [228, с. 12 – 20]. Однак, на наш погляд, воно не відображає повністю змісту адміністративної відповідальності та зводить його до стану правопорушника й потерпілого.

Крім того, в окремих випадках адміністративна відповідальність розглядається лише як управлінська діяльність. Прихильники зазначеного підходу розглядають адміністративну відповідальність як наслідок здійснення контролю у державному управлінні, а отже, як невід'ємну частину управлінської діяльності. Водночас, на нашу думку, розуміння адміністративної відповідальності (або накладення адміністративного стягнення) як виключно управлінської діяльності не є коректним. Поняття терміна «адміністративний» генетично пов'язано з управлінням, але адміністративну відповідальність навряд чи можна визнати управлінською відповідальністю. Тому, безумовно, ми поділяємо думку про те, що адміністративна відповідальність не є залежною від контрольних проваджень і лише такими провадженнями вона не породжується. Адміністративна відповідальність, на

відміну від дисциплінарної, є компетенцією інших за правовою природою і статусом суб'єктів, а не тих, які здійснюють контрольні (управлінські) функції. Відповідно, різною є і правова природа відносин, які виникають між суб'єктом й об'єктом контролю та між суб'єктом проступку і носієм юрисдикційних повноважень [120, с.172]. Ми також поділяємо думку вчених, які вважають, що адміністративна відповідальність, в окремих випадках, є наслідком правової оцінки результатів контролю.

Водночас М.С. Малєїн вважає, що відповідальністю є виконання обов'язку під примусом, а настає вона (відповідальність) лише тоді, коли такий обов'язок є виконаним [229, с. 139].

Однак, на нашу думку, адміністративна відповідальність існує саме в той момент, коли її виконує правопорушник. Тільки в цей момент він несе відповідальність. Якщо ж правопорушником виконані заходи впливу, встановлені компетентною особою, то він уже поніс адміністративну відповідальність. А виконується адміністративна відповідальність відповідно до встановлених санкцій. Наприклад, особа несе відповідальність, яка полягає у виконанні громадських робіт, у період, коли ці роботи безпосередньо виконує правопорушник, у сплаті штрафу – у момент внесення правопорушником грошових коштів на рахунок у відділенні банку і т.д.

Тому, абсолютно слушно, В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко пропонують, як альтернативне, таке нормативне визначення адміністративної відповідальності: адміністративна відповідальність — це засіб захисту суспільних відносин шляхом виконання суб'єктом проступку примусово застосованих до нього заходів впливу за процедурою, передбаченою КУпАП [120, с.173]. Водночас ми поділяємо їх точку зору про те, що, на жаль, сьогоdnішній рівень адміністративно-правової науки не в змозі запропонувати як законотворчій практиці, так і практиці правозастосування теоретичних концепцій сучасного європейського рівня, відповідних понять, дефініцій і термінів щодо змісту та сутності адміністративної відповідальності [120, с. 64 – 67], хоча є потреба у їх напрацюванні.

Варто наголосити, що у сфері адміністративно-деліктного права термін «адміністративний» використовується не відповідно до його матеріального (управлінського) змісту, а відповідно до встановленої державою процедури – стягнення здебільшого накладається одноосібно посадовою особою, яка є представником публічної адміністрації (адміністративного органу, органу, органу державного управління), тобто в адміністративному порядку.

Узагальнюючи наведені дефініції адміністративної відповідальності, зазначимо, що всі вони мають об'єктивний матеріально-процесуальний характер. Отже, відповідно до цього і необхідно формулювати поняття «адміністративна відповідальність».

Таким чином, на наш погляд, **адміністративну відповідальність** можна трактувати як *виконання суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок, примусово застосованих до нього за визначеною процедурою, відповідно до законодавчих актів, адміністративних санкцій, встановлених державою і реалізованих спеціально уповноваженими суб'єктами юрисдикції, з метою покарання винного, відновлення та захисту суспільних відносин, попередження правопорушень.*

Незначна кількість наукових напрацювань щодо з'ясування питання адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин свідчить про те, що вона досліджена недостатньо, а якщо і є такі дослідження, то вони проводилися переважно в галузі земельного, а не адміністративного права.

Так, В.І. Курило та Т.С. Моторіна вважають, що адміністративна відповідальність за земельні правопорушення є репресивним видом юридичної відповідальності й пов'язана із застосуванням уповноваженими органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку у сфері земельних відносин [200, с. 158].

Як вважають М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай та А.П. Гетьман [6, с. 244], адміністративна відповідальність за проступки у сфері земельних відносин пов'язана із застосуванням уповноваженими органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку. Вона є оперативним засобом впливу на правопорушників і застосовується

в адміністративному, іноді – у судовому порядку. І далі ці автори акцентують увагу на тому, що така відповідальність покладається на винних осіб лише за ті проступки, які не є суспільно небезпечними і передбачені чинним адміністративним законодавством.

На думку колективу авторів навчального посібника «Правові основи майнових і земельних відносин» за загальною редакцією В.М. Єрмоленка, адміністративна відповідальність є репресивним видом юридичної відповідальності і пов'язана із застосуванням уповноваженими державними органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку в галузі земельних відносин. Вона застосовується в адміністративному, іноді – у судовому порядку [230, с. 348].

Екстраполюючи розуміння юридичної відповідальності в науці екологічного права, визначене В.І. Андрейцевим [231, с. 188], адміністративну відповідальність у сфері земельних відносин можна розглядати як особливий стан суспільних земельних правовідносин, за якого правовими засобами забезпечується виконання відповідальними особами спеціальних обов'язкових вимог законодавства у сфері земельних відносин та застосування до винних осіб заходів державно-правового примусу.

На основі ґносеологічних досліджень, що Д.А. Керимов визначає як суб'єктивне осмислення об'єктивного розвитку права [232, с. 49], пропонуємо власну дефініцію адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин:

адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин – це виконання суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок у сфері земельних відносин, примусово застосованих до нього за визначеною процедурою заходів впливу, встановлених державою і реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних відносин, попередження правопорушень та виховання і покарання винного.

Крім того, для більш ґрунтовного узагальненого розуміння цієї категорії необхідно, на нашу думку, виокремити основні *ознаки адміністративної відповідальності*: вона є нормативно визначеною і встановлюється виключно законодав-

чими актами; вона є наслідком адміністративного проступку, що вчинюється відповідним суб'єктом; це засіб охорони встановленого державою правопорядку; об'єктом охорони є суспільні відносини, що регулюються не лише адміністративним правом, а й іншими галузями права, що відрізняє її від цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності; супроводжується державним і громадським осудом діяння і правопорушника, який його вчинив; має публічний характер і застосовується спеціально уповноваженими на те органами або посадовими особами; це примусовий захід, результатом якого є негативні для правопорушника (моральні або матеріальні) наслідки; до правопорушника застосовуються санкції, що визначені правовими нормами; реалізується за відповідною процедурою.

Отже, на підставі загальних ознак адміністративної відповідальності, можна стверджувати, що адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин має низку ознак, характерних для цього виду юридичної відповідальності, а саме:

а) настає при порушенні не всіх правових норм земельного, адміністративного чи інших галузей права, що регулюють земельні відносини, а лише тих норм, що встановлені законодавством як склади адміністративних проступків і за які встановлена адміністративна відповідальність. Зокрема, із переліку правопорушень, що закріплені в земельному законодавстві, лише частина з них є такими, що мають ознаки адміністративних проступків і за які особу можна притягнути до адміністративної відповідальності. Норми, порушення яких призводить до настання адміністративної відповідальності, закріплені у правових актах різної юридичної сили: кодифіковані і некодифіковані законодавчі акти, підзаконні, галузеві і локальні правові акти. Ці диспозиції підкріплені санкціями, що містяться у КУпАП та Законі України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування». Такі порушення посягають на публічні інтереси, на відміну від цивільно-правових деліктів. Застосування адміністративної відповідальності – не тільки право, а й обов'язок держави, що здійснюється органом адміністративної юрисдикції від імені держави;

б) до неї притягаються особи, які порушили загальнообов'язкові правила, встановлені для всіх громадян, незалежно від того, чи є вони власниками земельних ділянок, чи землекористувачами, чи третіми особами (які не мають земельних ділянок, закріплених за ними на праві власності чи на праві землекористування). Зокрема, при вчиненні адміністративного проступку, що полягає у самовільному зайнятті земельної ділянки, не має значення чи має правопорушник земельну ділянку на праві власності чи не має. Адже особа буде притягнута до адміністративної відповідальності за те, що самовільно, без дозволу, заволоділа чужою земельною ділянкою. Таким чином, суб'єктом адміністративної відповідальності в цьому разі буде загальний суб'єкт. Водночас за це саме діяння до адміністративної відповідальності може бути притягнений спеціальний суб'єкт – посадова особа. Однак при цьому не має значення, яку посаду обіймає ця особа на підприємстві, в установі чи організації, до якої форми власності вони належать. Визначальним при притягненні до адміністративної відповідальності в цьому разі є те, що самовільне зайняття земельної ділянки відбулося з вини цієї службової особи;

в) суб'єктом, який притягається до адміністративної відповідальності, є особа, у якої немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами примусу;

г) суб'єктами, які мають право притягати до адміністративної відповідальності, є спеціально уповноважені публічні органи та їх посадові особи: адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних рад та їх виконавчі комітети; органи державного контролю за використанням та охороною земель (Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель); органи земельних ресурсів (головні управління Держкомзему в області, головні управління Держкомзему в містах Києві та Севастополі, управління (відділи) Держкомзему в містах обласного та районного значення, управління (відділи) Держкомзему в районах), органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі екології та природних ресурсів України (Мінприроди); державна архітектурно-будівельна інспекція України, інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах Києві та Севастополі, містах обласного значення тощо;

д) за проступки у сфері земельних відносин на винних суб'єктів накладаються адміністративні стягнення з метою, визначеною статтею 23 КУпАП (виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами. Перелік адміністративних стягнень міститься у статті 24 КУпАП і не є вичерпним. Інші адміністративні стягнення, крім зазначених у цій статті, на відміну від дисциплінарних, можуть бути встановлені виключно законодавчими актами. Каральний характер адміністративних санкцій (на відміну від цивільно-правових санкцій, котрі не мають компенсаційного чи правовідновлювального характеру) полягає в покаранні правопорушника з метою його перевиховання та попередження правопорушень з боку інших осіб. При цьому застосування адміністративного стягнення не передбачає для правопорушника судимості й не є підставою звільнення з роботи. Каральний характер адміністративних санкцій полягає також у тому, що, через високий рівень соціальної напруженості у процесі розподілу та перерозподілу земель, стає зрозумілою сутність протиправності самовільного зайняття земельних ділянок широкому загалу. Учиняючи таке протиправне діяння правопорушник, як правило, добре усвідомлює протиправність своїх дій і свідомо йде на вчинення проступку. При цьому роль держави повинна полягати не лише у тому, щоб перевиховати правопорушника та попередити вчинення нових правопорушень, але й покарати правопорушника за його зухвалу поведінку.

Зазначений вид юридичної відповідальності має свої особливості залежно від суб'єкта, який до неї притягається.

Суб'єкт адміністративної відповідальності наділений низкою ознак, які визначають його деліктоздатність.

Загальними ознаками суб'єкта адміністративної відповідальності є вік та осудність (осудна особа, яка досягла 16 років – стаття 12 КУпАП) і з вини якої вчинено адміністративний проступок.

Однак у багатьох випадках деліктоздатність суб'єкта настає за наявності *спеціальних* його ознак. Ці ознаки, ґрунтуючись на загальних ознаках суб'єкта зе-

мельних правовідносин та суб'єкта адміністративного проступку, можна класифікувати на такі групи:

а) за зв'язком суб'єкта проступку із земельною ділянкою – *власник; постійний чи тимчасовий землекористувач; особа, яка не має правового зв'язку із земельною ділянкою*. Наприклад, до відповідальності за адміністративний проступок, передбачений статтею 53 КУпАП, що полягає у використанні земель не за цільовим призначенням, невиконанні природоохоронного режиму використання земель, може бути притягнутий лише той суб'єкт, за яким земельна ділянка закріплена чи то на праві власності, чи то на праві постійного або тимчасового користування, а за проступок, що полягає у порушенні строків повернення тимчасово зайнятих земель (стаття 54 КУпАП) – лише тимчасовий землекористувач;

б) за службовим становищем суб'єкта проступку – *службова особа чи посадова особа*. Зокрема, лише службова особа, яка надає інформацію даних державного земельного кадастру, може бути притягнута до адміністративної відповідальності за їх перекручення (стаття 53-2 КУпАП); посадові особи можуть бути суб'єктами адміністративної відповідальності за всі проступки у сфері земельних відносин, що передбачені КУпАП, крім адміністративного проступку, передбаченого статтею 56, що полягає у знищенні межових знаків меж землекористувань громадянами чи юридичними особами.

У сфері земельних відносин суб'єктом адміністративної відповідальності може бути суб'єкт, який наділений *особливими* ознаками. Специфікою особливих ознак суб'єкта адміністративної відповідальності є те, що вони не включаються до складу адміністративного проступку і не є при цьому ні конструктивними, ні кваліфікуючими, про що стверджують В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко [120, с. 247 – 248]. Ці ознаки додатково характеризують загальний чи спеціальний суб'єкт адміністративної відповідальності. До таких ознак, зокрема, належать неповнолітній вік, вагітність жінки, стан сильного душевного хвилювання (стаття 34 КУпАП), перебування на військовій службі (стаття 15 КУпАП) та ін. Ці ознаки ніяк не впливають на кваліфікацію адміністративного проступку, проте вплива-

ють на вид, розмір та інші характеристики стягнення. Отже, можна виокремити *особливий суб'єкт* адміністративної відповідальності.

Зокрема, відповідно до статті 13 КУпАП, до осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративні проступки у сфері земельних відносин, не можуть бути застосовані заходи адміністративної відповідальності, а застосовуються заходи впливу, передбачені статтею 24-1 КУпАП: зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; застереження; догана або сувора догана; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

Так, аналіз статистичних даних показав, що до неповнолітніх, як особливих суб'єктів, відповідно до статті 24-1 КУпАП, застосовувалися заходи впливу за такі адміністративні проступки у сфері земельних відносин, як забруднення сільськогосподарських та інших земель, порушення правил використання земель, самовільне зайняття земельних ділянок, несвоєчасне повернення тимчасово зайнятих земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням, знищення межових знаків. Кількість неповнолітніх осіб, до яких застосовані заходи впливу, передбачені статтею 24-1 КУпАП, щороку зменшується і це є свідченням того, що проступки у сфері земельних відносин вчинюються суб'єктами більш свідомо із розумінням наслідків своїх дій. Крім того, як зазначають автори навчального посібника «Адміністративна відповідальність в Україні» за загальною редакцією А.Т. Комзюка, у разі вчинення будь-якого діяння, передбаченого КУпАП, неповнолітніми віком від 14 до 16 років до адміністративної відповідальності притягаються, переважно, їх батьки або особи, які їх замінюють, відповідно до статті 184 КУпАП [220, с. 24 – 25].

У разі вчинення адміністративного проступку військовослужбовцем або особою рядового чи начальницького складу органів внутрішніх справ, за загальним правилом, передбачається заміна одного виду юридичної відповідальності на інший, що в літературі одержало назву *субститутної відповідальності*. Доцільність заміни адміністративної відповідальності дисциплінарною у цьому разі по-

яснюється особливостями служби у Збройних Силах або інших, утворених відповідно до закону, військових формуваннях та органах внутрішніх справ, особливим правовим статусом їх працівників, а відтак і специфікою юридичної відповідальності за порушення правових норм, які охороняються адміністративними санкціями. На жаль, як зазначають А.Т. Комзюк та інші, ні в КУпАП, ні в дисциплінарних статутах не визначений механізм заміни зазначених видів відповідальності одного іншим, хоча така заміна має певні особливості й потребує чіткого врегулювання [220, с. 23 – 26].

Певні особливості притаманні адміністративній відповідальності юридичних осіб. За твердженням Р.А. Усенка, особливістю адміністративної відповідальності юридичних осіб є таке: наявність вини не є обов'язковою умовою для притягнення до відповідальності організацій, у низці випадків сам факт протиправної поведінки є достатньою підставою для накладання адміністративного стягнення, якщо неправомірні дії не спричинені непереборною силою; на організації не поширюється презумпція невинуватості; процесуальні особливості розгляду справ, пов'язаних із притягненням до адміністративної відповідальності юридичних осіб, процесуальною підставою для розгляду справ у таких випадках часто є не протокол, а матеріали, акт перевірки, для організацій встановлені інші строки давності накладення стягнень, особливі строки здійснення процесуальних дій тощо [224, с. 30 – 31].

Таким чином, правозастосовчому органу чи посадовій особі немає потреби доводити вину юридичної особи при притягненні її до адміністративної відповідальності, оскільки сам факт протиправної поведінки є достатньою підставою для накладання адміністративного стягнення, якщо неправомірні дії не спричинені непереборною силою.

Настання адміністративної відповідальності для будь-якого суб'єкта можливе лише за наявності сукупності чинників: *нормативних підстав* (наявність норм, які встановлюють адміністративну відповідальність), *фактичних підстав* (діяння конкретної особи, яка порушує норми, що охороняються адміністративними санкціями), *процесуальних підстав* (наявність компетентного суб'єкта та

правозастосовчого акта про призначення адміністративного покарання відносно до конкретної особи за конкретний адміністративний проступок).

У розділах 1 та 2 цього дослідження ми обґрунтовували нормативні й фактичні підстави адміністративної відповідальності. Водночас існує необхідність розглянути процесуальні підстави адміністративної відповідальності.

До суб'єктів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки у сфері земельних відносин, як ми конкретизували вище, законодавчо віднесені:

- адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних рад та їх виконавчі комітети, що розглядають справи про адміністративні проступки, передбачені статтями 141, 142 КУпАП (абзац 2 статті 218 та стаття 219 КУпАП);

- органи державного контролю за використанням та охороною земель, що розглядають справи про адміністративні проступки, передбачені статтями 52 – 56 та 188-5 КУпАП (стаття 238-1 КУпАП та абзац 1 статті 5 Положення про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель, а також від їх імені Головний державний інспектор України з контролю за використанням та охороною земель і його заступники, головні державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя і їх заступники, старші державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель і державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель відповідних територій;

- органи земельних ресурсів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства в галузі використання і охорони земель та порядку регулювання земельних відносин. Такі повноваження покладені на головні управління Держкомзему в області, головні управління Держкомзему в містах Києві та Севастополі, управління (відділи) Держкомзему в містах обласного та районного значення, управління (відділи) Держкомзему в районах [139].

Крім того, аналізуючи адміністративно-юрисдикційні повноваження Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель, слід зазначити,

що адміністративно-правова норма, закріплена в частині 2 статті 255 КУпАП, має бланкетний характер, зокрема наділяє правом складання протоколів про правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів земельних ресурсів (стаття 238-1 КУпАП), уповноважених на те посадових осіб цих органів;

- органи лісового господарства розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 63 КУпАП (стаття 241 КУпАП);

- органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі екології та природних ресурсів України (Мінприроди) розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 52 – 55 (стаття 242-1 КУпАП);

- державна архітектурно-будівельна інспекція України, інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах Києві та Севастополі, містах обласного значення, що уповноважені розглядати справи про порушення режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність (стаття 2 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування»).

Органи адміністративної юрисдикції зобов'язані неухильно дотримуватися встановлених адміністративним законодавством правил, що є однією з гарантій забезпечення прав осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності. Саме принцип верховенства права та законності є основою діяльності зазначених суб'єктів. Вони уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки за підвідомчістю.

Як зазначає А.Т. Комзюк, розрізняють два різновиди підвідомчості – предметну та територіальну.

Предметна (видова) підвідомчість – це нормативне вирішення питання про те, якому виду органів доручено розглядати відповідну категорію справ. Цьому в КУпАП присвячено главу 17. Головний критерій закріплення предметної підвідомчості – категорія адміністративних правопорушень. Для визначення предметної

підвідомчості справ законодавець використовує також і додаткові ознаки. До них належать місце вчинення правопорушення, вік правопорушника тощо.

Під територіальною підвідомчістю розуміється нормативне вирішення питання про те, де (а тому, і яким органом) повинна розглядатися конкретна справа. Головне правило територіальної підвідомчості – справа розглядається за місцем вчинення правопорушення. Але з цього правила є винятки: справи, підвідомчі адміністративним комісіям, розглядаються за місцем проживання правопорушників. Крім цього, для деяких категорій справ встановлена подвійна (альтернативна) територіальна підвідомчість. Так, наприклад, справи про порушення правил дорожнього руху можуть розглядати як за місцем вчинення правопорушення, так і за місцем обліку транспортного засобу або за місцем проживання порушника [220, с. 47 – 48].

Адміністративні проступки, які учиняються у сфері земельних відносин, розглядаються спеціально уповноваженими органами чи їх посадовими особами, переважно, за місцем вчинення адміністративного проступку. Хоча, в окремих випадках, – і за місцем проживання порушника. На наш погляд, необхідно розмежувати підвідомчість розгляду адміністративних проступків, що учиняються у сфері земельних відносин, з метою уникнення дублювань розгляду справ уповноваженими органами. Відповідно до цього, вважаємо, що розгляд адміністративних справ за проступки, які полягають у псуванні, забрудненні земель, порушенні порядку їх використання (статті 52 – 53, 141 та частина перша диспозиції статті 142 КУпАП), не повинні розглядати органи земельних ресурсів та органи шляхового господарства. Ці категорії справ доцільно передати до розгляду судам, оскільки у розділі 3.2 буде йтися про те, що за ці протиправні діяння необхідно передбачити такий вид адміністративного стягнення, як громадські роботи. У свою чергу, із повноважень органів виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища вважаємо за доцільне виключити розгляд справ, що передбачені статтями 53-1 – 56.

Сьогодні Державний комітет статистики України не веде статистичну звітність щодо кількості осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за

проступки у сфері земельних відносин компетентними адміністративними органами (дається лише узагальнена звітність про кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності органами земельних ресурсів). Однак, ураховуючи, що притягати до адміністративної відповідальності за адміністративні проступки у сфері земельних відносин уповноважено більше десяти суб'єктів юрисдикції, які ми зазначили вище, пропонуємо у Статистичному бюлетені Державного комітету статистики України (Ф № 1-АП) розділом 6 передбачити кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за проступки у сфері земельних відносин по кожному із зазначених органів окремо.

Важливе значення при притягненні до адміністративної відповідальності має наявність **чинного правового акта**, відповідно до основних концептуальних правил. Зокрема, особа, яка винна у вчиненні адміністративного проступку, підлягає адміністративній відповідальності на основі закону, що діяв під час вчинення адміністративного проступку діючим є закон, що набрав чинності у встановленому порядку і не закінчився термін його дії чи його не відмінено іншим законом).

За загальним правилом, закон та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (стаття 58 Конституції України). Тобто, в окремих випадках, дія нового закону може поширюватися на діяння, що вчинені до набрання ним чинності. Зокрема, до таких законів належать ті, у яких містяться вказівки в самому законі про надання йому (окремим статтям) зворотної сили або які пом'якшують або скасовують відповідальність, зменшують розмір покарання чи виключають додаткове покарання. Такі закони, що пом'якшують чи скасовують відповідальність, ураховуються при їх застосуванні на всіх стадіях провадження по справі [193, с. 294].

Правовим актом, що встановлює чи посилює відповідальність, є закон, яким передбачений новий склад проступку і покарання за нього, або чинний акт, що доповнений новими складами і відповідальністю за них.

У сфері земельних відносин існує тенденція до посилення відповідальності за правопорушення, що обумовлена об'єктивними причинами. Зокрема, як ми за-

значали раніше, 11 січня 2007 року прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки». Відповідно до цього Закону, КК України доповнено статтею 197-1 (Закон набрав чинності з дня його опублікування у «Відомостях Верховної Ради України від 30 березня 2007 року [185]). З цього моменту правопорушення, що полягають у самовільному зайнятті земельної ділянки, яким завдано значної шкоди її законному володільцю або власнику, або самовільне зайняття земельної ділянки, вчинене особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або групою осіб, або щодо земельних ділянок особливо цінних земель, земель в охоронних зонах, зонах санітарної охорони, санітарно-захисних зонах чи зонах особливого режиму використання земель, або самовільне будівництво будівель або споруд на самовільно зайнятій земельній ділянці, яким завдано значної шкоди її законному володільцю або власнику або вчинене особою, раніше судимою за такий саме злочин, не є адміністративними проступками, а кваліфікуються як злочини. Водночас, згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства» від 15 квітня 2008 року [214], опублікованого у «Відомостях Верховної Ради України» від 13 червня 2008 року за № 24, КУпАП доповнено новою статтею 53-3 «Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу». Таким чином, саме за проступок, виявлений і зафіксований із 13 червня 2008 року (з моменту набрання чинності Законом), особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності за статтею 53-3 КУпАП.

Якщо в самому правовому акті вказується на момент набрання ним чинності, то норми матеріального права застосовуються з того моменту, який вказаний у самому Законі.

Водночас правовий акт, що встановлює процедуру притягнення до адміністративної відповідальності, застосовується той, що діє на час розгляду справи [120, с. 295]. Зокрема, нині особи, винні у вчиненні адміністративного проступку у сфері земельних відносин, притягаються до адміністративної відповідальності за

процедурою, передбаченою наказом Державного комітету України по земельних ресурсах «Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету України по земельних ресурсах матеріалів про адміністративні правопорушення» від 18 травня 2004 року № 147 [233] та наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища «Інструкція з оформлення органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища матеріалів про адміністративні правопорушення» від 5 липня 2004 року № 264 [234]. Так само статтею 3 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» визначений порядок накладення та стягнення штрафів за проступки, що вчинені юридичними особами у сфері містобудування за недотримання регіональних або місцевих правил забудови під час планування і забудови населених пунктів, режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність. Вважаємо, що норми цих правових актів не повинні суперечити положенням розділу IV КУпАП «Проведення в справах про адміністративні правопорушення». Однак цей розділ КУпАП має низку недоліків, а саме: суперечності та невизначеність порядку провадження справ про притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

На нашу думку, встановлюючи в Загальній частині КУпАП, що юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності, законодавчо має бути закріплено, що у протоколі про адміністративний проступок мають бути передбачені дані про юридичну особу як суб'єкта адміністративної відповідальності (точне найменування юридичної особи, її адреса, банківські реквізити, телефон, телефакс, прізвище, ім'я, по батькові представника юридичної особи тощо). У зв'язку з цим, вважаємо, що потрібно внести відповідні зміни як до статті 256 КУпАП, так і відповідних наказів Державного комітету із земельних ресурсів України.

Статтею 256 КУпАП не визначено, чи можна пояснення свідків, так як і пояснення порушника щодо обставин справи, викласти на окремому аркуші паперу, адже у свідків може бути власне бачення ситуації, що необхідно викласти окремо. Тому пропонуємо цю статтю доповнити абзацом такого змісту: «У разі, коли по-

казання свідка відмінні від тих, що викладені у протоколі, свідок не підписує протокол і його пояснення викладаються на окремому аркуші, які він підписує власноручно».

Адміністративне стягнення має бути накладено не пізніше двох місяців із дня вчинення проступку, а при правопорушенні, що триває – двох місяців із дня його виявлення.

Штраф, накладений на громадянина, посадову чи службову особи, або на юридичну особу, має бути оплачений не пізніше 15 днів із дня вручення постанови про накладення штрафу (стаття 307 КУпАП та стаття 3 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування»), а в разі оскарження такої постанови – не пізніше 15 днів із дня повідомлення про залишення скарги без задоволення. Якщо штраф у зазначені терміни не буде оплачений, він стягується у примусовому порядку.

Відмінною ознакою адміністративної відповідальності є стягнення, що накладаються на правопорушників. Стягнення за адміністративні проступки спрямовані переважно на майнові права порушника (штраф, оплатне вилучення, конфіскація). До превентивного стягнення належить попередження, яке за своїм характером не обмежує конституційних прав і свобод правопорушника. Попередження, винесене у письмовій формі, впливає на моральні засади правопорушника, без посягання на його майнові інтереси. Саме поєднання стягнень, що обмежують права та свободи громадян у поєднанні з моральними засадами буття характерні лише для адміністративної відповідальності, зазначає А.Б. Агапов [194, с. 58]. Однак у сфері земельних відносин така схема не знаходить свого підтвердження, оскільки єдиним стягненням за адміністративні проступки у цій сфері, передбаченим КУпАП (крім статті 141), є штраф. Тому при застосуванні адміністративних стягнень за проступки у сфері земельних відносин порушник не зазнає лише моральних перетерплювань, до того ж засоби морального впливу нині не знаходять адекватної реакції з боку порушників. Цей факт підтверджується даними проведеного нами анкетування (1040 осіб). Зокрема, 47 % опитаних вважають, що якби вони притягалися до адміністративної відповідальності, то за можливос-

ті, не відреагували б на заходи адміністративного впливу. Водночас 32 % вважають обов'язковим сплату штрафу за встановленою санкцією, а 21 % опитаних не визначилися, як би вони відреагували на заходи адміністративного впливу (додаток Д).

Отже, ми дійшли висновку про те, що сьогодні переважна частина громадян не боїться правосуддя і вважає його не дієвим. До того ж суспільством не до кінця усвідомлюється суспільно небезпечний характер адміністративних протиправних діянь. Із цього приводу, зокрема, А.В. Матіос зазначає, що переважна більшість населення країни досить приблизно уявляє собі, які діяння визнані в законі злочинами, а які є адміністративними проступками [235, с. 9]. Тобто ступінь правосвідомості окремих громадян не дає також змоги говорити про свідоме добровільне виконання вимог, закріплених у правових нормах.

Як підтверджують статистичні дані, кількість адміністративних проступків у сфері земельних відносин, збільшується (додаток Л). Хоча є окремі виключення, але на те існують об'єктивні підстави, не пов'язані з підвищенням рівня правосвідомості громадян. Зокрема, у 2007 році зменшилася кількість адміністративних проступків, що полягають у самовільному зайнятті земельних ділянок (стаття 53-1 КУпАП). Як ми зазначали вище, це пов'язано з тим, що законодавець у 2007 році вивів з-під адміністративно-правової охорони: особливо цінні землі, землі в охоронних зонах, зонах санітарної охорони, санітарно-захисних зонах чи зонах особливого режиму використання земель, а також землі, яким завдано значної шкоди її законному володільцю або власнику, або землі, на які вчинено посягання особою, раніше судимою за злочин, передбачений статтею 197-1 КК України, або групою осіб, встановивши за їх вчинення кримінальну відповідальність.

Варто зазначити, що не завжди наслідком протиправної дії (бездіяльності) особи є притягнення її до адміністративної відповідальності. Такі обставини законодавцем передбачені статтями 18 – 20 КУпАП: це стан крайньої необхідності, необхідної оборони, а також стан неосудності правопорушника. Зокрема, не є адміністративним правопорушенням дія, яка, хоч і передбачена КУпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення,

але вчинена у стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за таких обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода (стаття 18 КУпАП). Також не є адміністративним правопорушенням дія, яка хоч і передбачена КУпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена у стані необхідної оборони, тобто при захисті державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленного порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння тому, хто посягає, шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони. Водночас перевищенням меж необхідної оборони визнається явна невідповідність захисту характерові й суспільній шкідливості посягання (стаття 19 КУпАП). Також не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності перебувала у стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану (стаття 20 КУпАП).

Таким чином, ми поділяємо думку А.Т. Комзюка, В.А. Гуменюка, Г.В. Джагупова та ін., які вважають, що окремі законодавчі акти, які регулюють питання адміністративної відповідальності, повинні включатися до КУпАП, що сприяє послідовній кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення. Тому потрібно передбачити механізм, який би забезпечував концентрацію всіх норм, що встановлюють адміністративну відповідальність, саме в цьому Кодексі. Інші ж нормативні акти можуть лише визначати певні її особливості в тих чи інших сферах, та й то за умови, що ці особливості не можна передбачити в КУпАП. До згаданих норм належать приписи законодавства України, якими урегульована відповідальність у сфері земельних відносин (наприклад, Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [220, с. 12].

3.2. Види адміністративних санкцій, що застосовуються за правопорушення у сфері земельних відносин

Визначення міри відповідальності за адміністративні проступки можливе, перш за все, через застосування адміністративних санкцій.

Вчені висловлюють різні погляди щодо розуміння поняття «адміністративна санкція». Зокрема, Є.В. Додін дотримується думки про те, що санкція, як елемент адміністративно-правової норми, встановлює наслідки її порушення, при цьому не проводячи відмежування між санкцією та адміністративним стягненням, фактично ототожнюючи їх [236, с. 170].

Водночас у нашому розумінні, більш слушною є думка В.А. Юсупова, який поряд із примусовими санкціями виділяє санкції-попередження та санкції-заохочення, називаючи останні санкціями позитивного стимулювання [237, с. 117]. Зазвичай, адміністративна санкція є негативною реакцією держави, в особі її уповноважених органів, при будь-якому порушенні адміністративно-правової норми.

Адміністративні санкції застосовуються переважно через адміністративні стягнення, що істотно відрізняються від інших примусових заходів своєю функціонально-цільовою спрямованістю (тільки адміністративне стягнення є мірою відповідальності за адміністративне правопорушення; тільки воно містить підсумкову юридичну оцінку протиправного діяння порушника) [238, с. 13]. Застосування адміністративно-примусових заходів впливу, які не належать до адміністративних стягнень (стаття 24-1 КУпАП передбачає застосування до неповнолітніх за вчинення правопорушення примусових заходів впливу), є також адміністративно-правовою санкцією, що застосовується до правопорушника уповноваженим органом, однак не передбачають настання адміністративної відповідальності.

Покарання за адміністративні проступки у сфері земельних відносин переважно виявляється у вигляді стягнень.

С.Т. Гончарук визначає стягнення як матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, як негативний правовий наслідок неправомірної поведінки

особи, яка повинна відповісти за свій протиправний вчинок і понести за це відповідне покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного впливу – є останньою ланкою в системі заходів адміністративного примусу. Вони є мірою відповідальності [239, с. 23].

На думку Л.В. Ковалю, адміністративні стягнення є необхідним наслідком порушення (невиконання) адміністративних заборон, що полягає в осуді поведінки правопорушника й обмеженні його особистих благ, матеріальних та інших правових інтересів [240, с. 114].

Адміністративним стягненням притаманні характерні ознаки: мають державно-примусовий характер; вони передбачені конкретною правовою нормою, недотримання чи порушення якої ініціює їх застосування; поєднують у собі елементи карного, виховного та запобіжного характеру; покарання реалізується через інститут адміністративної відповідальності; досить часто вбачають у специфічному колі суб'єктів застосування, а саме: переважно позасудовий характер застосування; законодавством передбачено спеціальний порядок їх застосування.

Адміністративна відповідальність за вчинений проступок має характер перетерплювання. У суб'єкта правопорушення, у зв'язку з настанням відповідальності, виникають особливі обов'язки. Специфіка цих обов'язків у тому, що вони мають характер обмежень і тимчасово змінюють правовий статус суб'єкта. Такі обов'язки обтяжують особу і вона повинна їх перетерпіти, особисто зазнати нестатків [171, с. 181]. Недаремно закон забороняє виконання стягнень іншими, крім правопорушника, особами і детально регламентує такі процедури. Так, відповідно до статті 307 КУпАП, штраф має бути сплачений особисто порушником; відповідна сума грошей вноситься особисто порушником в установу банку України, за винятком штрафу, що стягується на місці вчинення правопорушення.

Міра покарання, що накладається, повинна відповідати характеру вчиненого проступку, а тому при цьому врахуванню підлягають як суб'єктивні, так й об'єктивні обставини, що містяться як у рамках складу вчиненого адміністративного проступку, так і поза його межами. Це є необхідною передумовою реалізації принципу індивідуалізації покарання.

Крім того, приймаючи рішення про застосування до винної особи заходів адміністративної відповідальності, П.Є. Недбайло наголошує, що орган адміністративної юрисдикції також повинен враховувати те, що в рамках одного закону може бути знайдено кілька правильних рішень, які будуть законними, оскільки жодне з них не буде виходити за його рамки. Таким чином, законодавець, як би надає органу адміністративної юрисдикції юридичну свободу, хоча й у певних межах [241, с. 325].

При накладанні адміністративного стягнення обов'язково враховується характер вчиненого проступку, особа правопорушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують й обтяжують відповідальність.

Статтею 24 КУпАП встановлені такі види адміністративних стягнень:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) оплатне вилучення предмета, що став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
- 6) громадські роботи;
- 7) виправні роботи;
- 8) адміністративний арешт.

Крім того, законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень.

Як зазначає В.К. Колпаков, держава не бачить необхідності в конструюванні нових видів примусу, її інтереси перебувають у площині вдосконалення існуючих заходів примусу, підвищення їх ефективності аж до повної реалізації принципу невідворотності покарання за вчинене правопорушення [171, с. 153].

Водночас варто наголосити, що адміністративні стягнення, які існують нині, не здатні виконувати своїх функцій (ні виховної, ні каральної, ні превентивної) у тому обсязі, щоб забезпечити дотримання суб'єктами вимог законодавства. Ці обставини підтверджуються результатами проведеного анкетування. Зокрема, із 1040 опитаних осіб 47 % вважають, що сьогодні, якби вони притягалися до адміністративної відповідальності, то, за можливості, не відреагували б на заходи адміністративного впливу. Лише 32 % опитаних вважають обов'язковим виплату штрафу за встановленою санкцією, а 21 % респондентів не визначилися. Ця обставина свідчить про те, що для тих осіб, які б не відреагували на заходи адміністративного впливу і які виявили байдуже ставлення до санкцій, передбачених КУпАП (68 % респондентів), заходи адміністративного впливу не є дієвими (додаток Д).

Отже, на нашу думку, існує необхідність поряд із посиленням відповідальності за адміністративні проступки у сфері земельних відносин, ще й шукати інші, більш дієві засоби впливу на правопорушників.

При застосуванні санкції законодавець пішов шляхом встановлення різних видів та розміру санкцій за проступки, вчинені навмисно і з необережності. Такий підхід відіграє важливу роль у втіленні у практику принципу індивідуалізації покарання за вчинений адміністративний проступок. Також різні розміри адміністративних стягнень накладаються на фізичних, посадових та службових осіб. Відносно посадових і службових осіб, як правило, застосовуються більш суворі санкції, ніж за ті самі діяння, вчинені фізичними особами. У накладанні різного розміру санкцій є підстави, які пов'язані з компетенцією посадових осіб, з наявністю у них владних повноважень. Як наголошує В.Ф. Ломакіна, це пов'язано ще і з тим, що адміністративній відповідальності такі особи підлягають не лише за власні дії, але і за видання неправомірних вказівок, що штовхають підлеглих на порушення загальнообов'язкових правил, а також на невжиття заходів щодо дотримання правил, забезпечення яких належить до кола їх службових обов'язків [242, с. 25 – 26].

У разі вчинення однією особою двох і більше адміністративних проступків адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо (стаття

36 КУпАП). Із цього правила зроблено виключення (абзац 2 цієї ж статті), яким передбачено, що якщо особа вчинила кілька адміністративних проступків, справи про які одночасно розглядаються одним і тим самим органом або посадовою особою, стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозний проступок з числа вчинених. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднано одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке із вчинених проступків. Водночас необхідно зауважити, що за проступки у сфері земельних відносин накладання додаткових стягнень не передбачено.

Серед адміністративних стягнень найбільш розповсюдженою і дієвою санкцією є *штраф*. Штрафом визнається грошове стягнення, що полягає у вилученні в порушника певної суми у власність держави, тим самим справляється вплив на його майнові інтереси. Штраф як адміністративна санкція має низку відмінностей від кримінального, адміністративно-господарського і цивільного штрафу.

Так, для штрафу, передбаченого КК України, характерно, що він є покаранням за вчинений злочин, у зв'язку з чим йому притаманна, перш за все, каральна функція. Кримінальний штраф застосовується виключно за вироком суду в порядку кримінального судочинства.

Адміністративно-господарський штраф, згідно зі статтею 241 Господарського кодексу України – це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету, в разі порушення ним встановлених правил здійснення господарської діяльності. А статтею 238 Господарського кодексу України визначено, що метою застосування штрафу має бути припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідація його наслідків.

Цивільні штраф чи пеня, згідно зі статтею 549 Цивільного кодексу України, є грошова сума або інше майно, які боржник повинен передати кредиторіві в разі порушення боржником зобов'язання. Головна особливість штрафу і пені як неустойки полягає у тому, що вони виникають безпосередньо з факту невиконання (неналежного виконання) забезпеченого ними зобов'язання, а їх вид і розмір визначено в договорі чи законі.

Фактично, штраф передбачений як вид стягнення за всі адміністративні проступки, що вчиняються у сфері земельних відносин, які закріплені у КУпАП статтями 52, 53, 53-1, 53-2, 53-3, 54, 55, 56, 63, 141, 142, 188-5 та абзацом 11 статті 1 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань і організацій за правопорушення у сфері містобудування» [207]. Його розмір визначається в межах санкцій конкретної статті. Крім того, розмір штрафу залежатиме від тяжкості проступку, ступеня вини правопорушника та обставин, що обтяжують або пом'якшують адміністративну відповідальність. Однак розмір штрафу, що накладається, має бути в межах статті, яка застосовується.

Водночас при встановленні адміністративного стягнення у виді штрафу необхідно враховувати розмір штрафу, що передбачений за кримінальні злочини. Адже, як зауважують автори навчального посібника за загальною редакцією А.Т. Комзюка, нині штрафи, передбачені за адміністративні проступки, у багатьох випадках перевищують штрафні санкції КК України, тим самим нівелюється відмінність між адміністративною і кримінальною відповідальністю, що, звичайно, неприпустимо. Ці автори пропонують, урахувуючи рівень економічного розвитку суспільства, матеріального добробуту населення, у КУпАП закріпити максимальний розмір адміністративного штрафу на рівні середньої заробітної плати у країні, крім адміністративних проступків з підвищеним ступенем суспільної небезпеки, за вчинення яких штраф у підвищеному розмірі може застосовуватися виключно в судовому порядку [220, с. 31 – 32].

Ми підтримуємо таку позицію, оскільки результатами проведеного соціологічного опитування дійсно підтверджено, що ті штрафні санкції, що стягуються нині за адміністративні проступки у сфері земельних відносин, у край низькі й не здатні забезпечити дотримання законності в цій сфері. Так, наприклад, згідно зі статтею 53 КУпАП, використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень – караються накладенням штрафу на

громадян від п'яти до двадцятип'яти НМДГ і на посадових осіб – від п'ятнадцяти до тридцяти НМДГ, що в середньому на одну особу становило 2001 року – 94, 34 грн [189], 2003 року – 94,2 грн [190], а 2007 року – 112, 63 грн [192].

Аналізуючи розміри санкцій, що накладаються за адміністративні проступки, родовим об'єктом протиправного посягання яких є земельні відносини майнового характеру, ми з'ясували, що розміри штрафів за їх вчинення є більшими, ніж розміри штрафів за проступки, коли родовим об'єктом протиправного посягання є суспільні відносини у сфері раціонального використання та охорони земель (екологічної спрямованості). Так, за проступок, що полягає у самовільному зайнятті земельної ділянки, нині передбачений максимальний розмір штрафу, що накладається на громадян – до п'ятдесяти НМДГ, а на посадових осіб – до ста НМДГ. Водночас за адміністративний проступок, що полягає у псуванні й забрудненні сільськогосподарських та інших земель, максимальний розмір штрафу, що може бути накладений на громадян, становить двадцять НМДГ, а на посадових осіб – тридцять НМДГ. Враховуючи те, що деградація ґрунтів в Україні досягла критичного стану, існує необхідність суттєво підвищити розміри штрафів за проступки, в яких родовим об'єктом протиправного посягання є суспільні відносини у сфері раціонального використання, відновлення та охорони земель.

Беручи до уваги викладене вище, вважаємо, що необхідно підвищити розміри штрафів за всі адміністративні проступки, які вчиняються у сфері земельних відносин. При цьому вважаємо, що буде доцільним відмінити санкцію у вигляді попередження за проступок, передбачений статтею 141 КУпАП, та встановити за це протиправне діяння штраф у розмірах, що будуть адекватними вчиненому адміністративному проступку.

Необхідно зазначити, що адміністративні проступки у сфері земельних відносин, що учиняються як юридичними, так і посадовими особами, є більш суспільно небезпечні, тому й відповідальність за них має бути більш суворою. Таким чином, на нашу думку, необхідно розміри штрафу, що на них накладаються, передбачити більші, ніж розміри штрафу, що накладаються на громадян.

Нині є досить проблемним виконання постанов про накладення адміністративних штрафів. Часто на практиці трапляються випадки, коли особа не сплачує накладене адміністративне стягнення у виді штрафу і в неї відсутнє майно, на яке можна звернути стягнення, і в таких ситуаціях правопорушник фактично залишається поза впливом держави, а накладена адміністративна санкція не виконує своїх функцій. Отже, існує потреба у збільшенні розміру штрафу за проступки у сфері земельних відносин та приведення їх у відповідність між собою. Навіть система примусового виконання рішень на сьогодні не є дієвою через низький відсоток примусового стягнення штрафів, що підтверджується статистичними даними (додаток М). Крім того, штрафні санкції, що існують в адміністративному законодавстві, не здатні сприяти відновленню порушеного екологічного балансу. Оскільки протиправні адміністративні вчинки завдають незначну шкоду землям, то часто спеціально уповноважені органи державної влади у сфері земельних відносин або власники земельних ділянок чи землекористувачі не наполягають на покаранні винного. При цьому навіть ті незначні кошти, що надходять до державного бюджету від сплати порушником штрафу, не спрямовуються на відновлення порушених земель. Відповідно до цього, є очевидним, що одного лише посилення санкцій буде недостатньо для того, щоб покращити екологічний стан земель. Таким чином, вважаємо, що адміністративна відповідальність за земельні адміністративні проступки екологічної спрямованості має бути такою, щоб міра покарання була адекватною ступеню небезпеки, а також шкоді, що спричинена землям і суспільним відносинам. Тому, ґрунтуючись на вищезазначеному, вважаємо за доцільне за такі адміністративні проступки передбачити покарання у виді громадських робіт, що передбачені як один із видів стягнень відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24 вересня 2008 року [243].

На наш погляд, таке стягнення можливо встановити за проступки, об'єктом протиправного посягання яких є суспільні відносини в галузі раціонального використання та охорони земель (екологічної спрямованості), зокрема такі, що перед-

бачені статтями 52, 141 (52-1), першою частиною диспозиції статті 142 (52-2), 54 (54-1)³, покласти на суди повноваження щодо розгляду адміністративних справ за проступки, передбачені зазначеними статтями.

Громадські роботи як захід покарання буде дієвим і в тому разі, якщо особа ухиляється від сплати штрафу або вона не має джерел доходів для його сплати, чи майна, на яке можна звернути стягнення. У такому разі буде доцільним, щоб, за клопотанням органу Державної виконавчої служби, суд мав право замінити адміністративне стягнення у виді штрафу на еквівалентні за вартістю громадські роботи.

Громадські роботи (згідно зі статтею 30-1 КУпАП) полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративний проступок, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років, та чоловікам, старше 60 років.

Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день.

Хоча, безумовно, введення такого виду стягнення є позитивним кроком для забезпечення дієвості адміністративних санкцій, але, водночас, закріплення його в тому виді, у якому воно є нині, викликає низку запитань щодо можливості його реалізації. Зокрема, по-перше, законодавчо не визначено, який обсяг та характер робіт необхідно виконувати особі, на яку покладено адміністративне покарання у виді виправних робіт, по-друге, не конкретизовано, у який час повинна відпрацьовувати громадські роботи особа, яка працює за основним місцем роботи повну робочу зміну. Вважаємо, що норми, які врегульовують це питання, мають бути закріплені у КУпАП.

Виконання адміністративних стягнень у виді громадських робіт можливо покласти на службу, що подібна до тих, які є в багатьох країнах світу й отримала

³У дужках зазначені статті, які пропонується закріпити у проекті КУпАП.

назву «служба пробації». У свою чергу, Указом Президента України «Про концепцію реформування державної кримінально-виконавчої служби України» № 401/2008 передбачено необхідність реорганізувати систему виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та організувати діяльність кримінально-виконавчої інспекції на засадах пробації [244]. На нашу думку, на цю службу має бути покладено виконання не лише кримінальних покарань, що не пов'язані з позбавленням волі, а й адміністративних стягнень у виді громадських робіт. При цьому існує потреба у зміні назви зазначеної служби на **кримінально- та адміністративно-виконавчу інспекцію**. Водночас така реорганізація відповідатиме й концепції декриміналізації суспільства.

У більшості країн Європи, Америки, у деяких азіатських та африканських країнах створено спеціалізовані органи, які виконують альтернативні покарання, – це служба пробації. Це позадержавне позаполіційне, позатюремне, у деяких країнах цивільне відомство, що отримало свою назву від одного з найпоширеніших за кордоном виду альтернативних покарань – пробації. Вона виникла у США в першій половині XIX століття на основі двох інституцій – умовного засудження і відстрочки відбування покарання.

У 80 – 90-х роках XX століття у деяких штатах США служби пробації, а також умовно-дострокового звільнення і тюремне відомство були об'єднані в єдину систему, у якій служба пробації була представлена відділом надання допомоги виконанню покарання у суспільстві. У низці штатів США ця служба є самостійним відомством, що виконує альтернативні покарання, і належить судам й органам місцевого самоуправління водночас.

На наш погляд, в Україні, за прикладом Японії, службу пробації доцільно створити у структурі Міністерства юстиції як державний орган. У Концепції реформування Державної кримінально-виконавчої служби України наголошується на зміцненні матеріально-технічної бази кримінально-виконавчої інспекції, забезпечення належних умов для розміщення та безпеки її персоналу; відпрацювання форм і методів залучення волонтерських та інших громадських організацій до участі у процесі соціального супроводу осіб, які відбувають покарання, не

пов'язані з позбавленням волі; розроблення нової моделі кримінально-виконавчої інспекції та відповідної законодавчої бази з урахуванням європейських норм організації діяльності служб пробації.

Сам характер робіт при відбуванні покарання за адміністративний проступок у сфері земельних відносин у виді громадських робіт може полягати у благоустрої населеного пункту, впорядкуванні земельних ділянок, прилеглих до смуги відводу автомобільних шляхів, прибиранні сміття та ін., що безпосередньо пов'язано із здійсненням заходів з охорони земель.

Також необхідно передбачити, що особа, яка працює за основним місцем роботи повну робочу зміну, не може відпрацьовувати громадські роботи в той же день, адже Конституцією України визначено, що робочий тиждень не може перевищувати сорока годин. Тому покарання у вигляді громадських робіт необхідно призначати з відривом від основного місця роботи. Зважаючи на цю обставину, існує потреба у зміні підвідомчості розгляду адміністративних справ за проступки у сфері земельних відносин екологічного спрямування. Такі справи (передбачені статтями 52, 141 (52-1), 142 (52-2), 54 (54-1) повинні розглядати лише суди.

Важливе значення при накладенні стягнення мають обставини, що пом'якшують й обтяжують відповідальність. Урахування обставин, що пом'якшують відповідальність, дає органу (посадовій особі), що розглядає справу, право призначити стягнення ближче до мінімуму санкції статті, якою передбачено відповідальність за дане діяння, а якщо санкція альтернативна – застосувати більш м'який вид стягнення. Тому поряд із посиленням відповідальності за проступки у сфері земельних відносин, ми пропонуємо у КУпАП закріплення альтернативних санкцій (додаток Н). Крім того, у таких випадках можливе звільнення порушника від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів справи на розгляд товариського суду, громадської організації чи трудового колективу або з оголошенням усного зауваження. Наявність же обставин, що обтяжують відповідальність, навпаки, надає можливість накласти стягнення, що дорівнює максимуму санкції статті КУпАП або наближене до цього максимуму, а за альтернативної санкції – застосувати більш суворе стягнення.

Водночас, як зазначають автори навчального посібника за загальною редакцією А.Т. Комзюка, у практичній діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції зазначені правила виконуються на завжди. У будь-якому разі, встановити, що саме він врахував для визначення конкретного заходу стягнення, практично неможливо, тому що це не відображається в жодному документі. У зв'язку з цим, у КУпАП необхідно закріпити норму, якою визначити, що постанова по справі про адміністративний проступок має бути обґрунтованою, тобто зазначений суб'єкт має в постанові перерахувати всі враховані обставини [220, с. 37 – 39].

Питання щодо відшкодування шкоди, яка заподіяна адміністративним проступком громадянину, підприємству, установі або організації, мають право вирішувати лише окремі органи під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративний проступок. Зокрема, це адміністративні комісії, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, якщо її сума не перевищує двох НМДГ, а суддя районного, районного в місті, міського чи міськрайонного суду – незалежно від розміру шкоди, крім випадків, коли шкода заподіяна неповнолітнім, який досяг шістнадцяти років і має самостійний заробіток, а сума шкоди не перевищує одного НМДГ, суддя має право покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її (стаття 40 КУпАП). В інших випадках питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним проступком, вирішується в порядку цивільного судочинства.

Висновки до розділу 3

У результаті проведеного нами дослідження особливостей застосування адміністративної відповідальності за проступки у сфері земельних відносин в Україні ми дійшли таких висновків.

Адміністративна відповідальність – це виконання суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок, примусово застосованих до нього за визначеною процедурою, відповідно до законодавчих актів, адміністративних санкцій, встановлених державою і реалізованих спеціально уповноваженими суб'єктами юрисди-

кції, з метою покарання винного, відновлення та захисту суспільних відносин, попередження правопорушень.

Адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин – це виконання суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок у сфері земельних відносин, примусово застосованих до нього за визначеною процедурою заходів впливу, встановлених державою і реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних відносин, попередження правопорушень та виховання і покарання винного.

Адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин має низку ознак, що характерні для цього виду юридичної відповідальності: настає при порушенні не всіх правових норм земельного, адміністративного чи інших галузей права, що регулюють земельні відносини, а лише тих, що визначені законодавством як адміністративні проступки і за які встановлена адміністративна відповідальність; до неї притягаються особи, які порушили загальнообов'язкові правила, встановлені для всіх громадян, незалежно від того, чи є вони власниками земельних ділянок, чи землекористувачами, чи третіми особами (за якими земельні ділянки не закріплені ні на праві власності, ні на праві землекористування); суб'єктом, який притягається до адміністративної відповідальності, є особа, у якої немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами примусу; суб'єктами, які мають право притягати до адміністративної відповідальності, є спеціально уповноважені публічні органи та їх посадові особи; за проступки у сфері земельних відносин на винних суб'єктів накладаються адміністративні стягнення, перелік яких зазначений у статті 24 КУпАП, з метою, визначеною статтею 23 КУпАП (виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами). При цьому застосування адміністративного стягнення не передбачає для правопорушника судимості й не є підставою звільнення з роботи.

Загальними ознаками суб'єкта адміністративної відповідальності є вік та осудність. Спеціальними ознаками, що мають кваліфікуюче значення для просту-

пків у сфері земельних відносин, є: власник, постійний чи тимчасовий землекористувач (за зв'язком суб'єкта проступку із земельною ділянкою);– посадова особа, службова особа (за службовим становищем суб'єкта проступку). Особливі ознаки суб'єкта адміністративної відповідальності не включаються до складу адміністративного проступку, а додатково характеризують загальний чи спеціальний суб'єкт адміністративної відповідальності (неповнолітній вік, вагітність жінки, стан сильного душевного хвилювання, перебування на військовій службі та ін.).

При притягненні до адміністративної відповідальності юридичної особи вина не є предметом доказування, оскільки сам факт протиправної поведінки є достатньою підставою для накладання адміністративного стягнення, якщо неправомірні дії не спричинені непереборною силою. Для можливості належного оформлення матеріалів про адміністративний проступок, що вчинений юридичною особою, статтею 256 КУпАП пропонується закріпити, що при оформленні протоколу про адміністративний проступок передбачити дані про юридичну особу: її найменування, юридична адреса, банківські реквізити, телефон, телефакс, прізвище, ім'я, по батькові представника тощо.

Справи про притягнення винних до адміністративної відповідальності за проступки у сфері земельних відносин уповноважені розглядати спеціально уповноважені органи чи їх посадові особи за предметною або територіальною підвідомчістю. Існує необхідність у розмежуванні підвідомчості з метою уникнення дублювань повноважень, та можливості накладати адміністративні стягнення у виді громадських робіт. Таким чином доцільно розгляд адміністративних справ за проступки, які полягають у псуванні, забрудненні земель, порушенні порядку їх використання (статті 52-53, 141 та частина перша диспозиції статті 142 КУпАП) передати до розгляду судам, оскільки за ці протиправні діяння слід передбачити такий вид адміністративного стягнення, як громадські роботи. Із повноважень органів виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди) доцільно виключити розгляд справ, що передбачених статтями 53-1 – 56КУпАП.

Покарання за адміністративні проступки у сфері земельних відносин виявляються, переважно, у виді стягнень, через які застосовуються адміністративні санкції, яким притаманні такі ознаки: мають державно-примусовий характер; передбачені конкретною правовою нормою, недотримання чи порушення якої ініціює їх застосування; поєднують у собі елементи карного, виховного та запобіжного характеру; покарання реалізується через інститут адміністративної відповідальності; досить часто вбачають у специфічному колі суб'єктів застосування, а саме: переважно позасудовий характер застосування; законодавством передбачено спеціальний порядок їх застосування.

Зважаючи на те, що деградація ґрунтів в Україні досягла критичного стану, існує необхідність суттєво підвищити розміри штрафів за проступки, у яких родовим об'єктом протиправного посягання є суспільні відносини у сфері раціонального використання та охорони земель, а також встановлення такого виду адміністративного стягнення, як громадські роботи. Розгляд цих справ покласти на суди.

У структурі Мін'юсту України утворити кримінально- та адміністративно-виконавчу інспекцію як державний орган, на який покласти виконання кримінальних покарань, що не пов'язані з позбавленням волі, і адміністративних покарань у виді громадських робіт.

ВИСНОВКИ

Дослідження правових засад адміністративної відповідальності за проступки у сфері земельних відносин та практики їх застосування, теоретичного осмислення низки наукових праць у різних галузях знань дозволило провести узагальнення та запропонувати таке:

1. Земельні відносини – це суспільні відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх обов'язків; діяльністю юрисдикційних органів та інших суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження землею; її раціонального використання, відтворення та охорони.

2. Земля – це загальний об'єкт земельних відносин, що є складовою частиною навколишнього природного середовища, яка являє собою територію суші, а також територію під водними об'єктами, що характеризується як природний ресурс, просторовий базис й основний засіб виробництва, у межах території України, становить матеріальну основу її територіальної цілісності й суверенітету та з приводу якої можливо виникнення суспільних правовідносин.

3. Безпосередніми об'єктами земельних відносин є: землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї); земля як природний ресурс, у тому числі ґрунти; документована інформація про землі та права на них.

4. Земельні відносини класифікуються на такі види: за характером обов'язку: активного типу (обов'язок здійснити певні дії на користь іншої особи); пасивного типу (обов'язок утриматись від небажаних для іншої сторони дій); за ступенем визначеності суб'єктів: абсолютні (визначена лише одна сторона – носій суб'єктивного права, а всі інші зобов'язані утримуватися від порушення її законних прав та інтересів); відносні (точно визначені права й обов'язки всіх учасників, як таких, що наділені правом, так і правозобов'язаних); за кількісним складом суб'єктів: прості (між двома суб'єктами); складні (між трьома та більше суб'єктами); залежно від елемента юридичної норми, який буде застосовано чи

реалізовано (диспозиції або санкції): регулятивні; охоронні; за сферою дії: у сфері публічного права (між суб'єктами публічних правовідносин – державними органами, органами місцевого самоврядування) – реєстрація прав на землю, моніторингу земель, ведення земельного кадастру тощо; у сфері приватного права (між фізичними особами та юридичними особами приватного права) – укладення договору купівлі-продажу, відшкодування заподіяної шкоди однією особою приватного права іншій тощо; за цільовим призначенням земель: відносини, що виникають щодо права власності, використання, охорони земель сільськогосподарського призначення; житлової та громадської забудови; природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення; оздоровчого призначення; рекреаційного призначення; історико-культурного призначення; лісгосподарського призначення; водного фонду; промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення; за обсягом прав та обов'язків учасників: відносини, що складаються у зв'язку із виникненням, реалізацією, зміною та припиненням права власності на землю; відносини, що складаються у зв'язку з виникненням, реалізацією, зміною та припиненням права постійного землекористування; відносини, що складаються у зв'язку з виникненням, реалізацією, зміною та припиненням права оренди землі; відносини, що складаються у зв'язку з виникненням, реалізацією, зміною та припиненням права земельного сервітуту; емфітевзису, суперфіцію; за сферою правової регламентації: земельні відносини у сфері матеріального права; земельні відносини у сфері процесуального права; за безпосереднім об'єктом правового регулювання: відносини з приводу земельних ділянок; відносини з приводу земельних часток (паїв); відносини з приводу частин земельних ділянок; відносини з приводу землі як природного ресурсу, у тому числі ґрунтів; відносини з приводу інформації про землі та права на них; за підставою набуття у власність: приватизаційні (шляхом безоплатної передачі громадянам земельних ділянок у межах норм, передбачених законом); не приватизаційні.

5. Межовий знак – спеціальний знак встановленого зразка, яким закріплюється місцезрештування поворотних точок меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), який встановлюється компетентними органами земельних ресурсів

при виділенні земельної ділянки в натурі (на місцевості), що в разі встановлення інших відмежувальних об'єктів (парканів, рівчаків, деревних насаджень тощо) підлягають заміні у встановленому законом порядку.

6. Внутрішньогосподарським землеустроєм є комплекс заходів щодо організації території конкретного господарюючого суб'єкта (сільськогосподарського і несільськогосподарського); міжгосподарським землеустроєм є комплекс заходів щодо організації території адміністративно-територіальних утворень.

7. Правопорушенням у сфері земельних відносин є винна, протиправна дія чи бездіяльність, що посягає на охоронювані права власників та користувачів земельних ділянок, порядок раціонального використання, відновлення та охорони земель, управління у цій сфері, що зафіксована як правопорушення у законодавстві, за яке передбачена юридична відповідальність

8. Адміністративним проступком у сфері земельних відносин є суспільно небезпечна, протиправна, винна дія чи бездіяльність у сфері реалізації прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, раціонального використання, відтворення та охорони земель, здійснення повноважень публічними органами управління, їх посадовими особами, за яку до правопорушника застосовуються заходи адміністративної відповідальності.

9. Видовими об'єктами, на які посягають адміністративні проступки у сфері земельних відносин, є: земельні відносини майнового характеру; управлінські земельні відносини; суспільні відносини у сфері раціонального використання та охорони земель (екологічної спрямованості).

10. Якщо адміністративним проступком здійснене посягання на кілька об'єктів одночасно, то один з них визнається головним, інші – додатковими. Головним безпосереднім об'єктом є суспільні відносини, які законодавець насамперед поставив під адміністративно-правову охорону, і які більше, ніж інші об'єкти, визначають характер адміністративного проступку. Додатковим безпосереднім об'єктом є суспільні відносини, посягання на які не становить суспільної сутності цього проступку, але якому заподіюється або виникає загроза заподіяння шкоди

поряд з основним об'єктом. Види додаткового безпосереднього об'єкта: необхідний (обов'язковий) або факультативний (необов'язковий).

11. Псування земель будь-якої категорії, що полягає у здійсненні без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, шляхом негативного фізичного, хімічного, біологічного впливів, що призводять до їх забруднення, засмічення, виснаження, характеризує об'єктивну сторону адміністративного проступку, передбаченого статтею 52 КУпАП.

12. Спеціальними ознаками суб'єкта, які мають кваліфікуюче значення для проступків у сфері земельних відносин, є: власник, постійний чи тимчасовий землекористувач (за зв'язком суб'єкта проступку із земельною ділянкою); посадова особа, службова особа (за службовим становищем).

13. Посадова особа – це особа, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представника влади, а також обіймає постійно чи тимчасово 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. Посадовою особою також визнається іноземець або особа без громадянства, яка виконує організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки, або виконує такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

14. Службова особа – це керівник та заступник керівника державного органу та його апарату, інший державний службовець, на якого законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

15. Адміністративною відповідальністю за проступки у сфері земельних відносин є виконання суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок у сфері земельних відносин, примусово застосованих до нього за визначеною процедурою заходів впливу, встановлених державою і реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних відносин, попередження правопорушень та виховання і покарання винного.

16. За адміністративні проступки у сфері земельних відносин запропоновано встановлення такого виду адміністративного стягнення, як громадські роботи.

17. Пропонується закріпити за Міністерством охорони навколишнього природного середовища України повноваження щодо здійснення надвідомчого контролю за охороною і раціональним використанням земель.

18. У структурі Мін'юсту України запропоновано створення кримінально-адміністративно-виконавчої інспекції, як державного органу, на який покласти виконання кримінальних покарань, що не пов'язані з позбавленням волі, й адміністративних покарань у виді громадських робіт.

19. Доведено необхідність врегулювання процедури взаємодії Міністерства юстиції України з Міністерством регіонального розвитку та будівництва України та Державним комітетом України із земельних ресурсів щодо обміну інформацією з реєстрації земельних ділянок, іншого нерухомого майна, прав на них, обмежень та обтяжень на земельні ділянки.

20. Запропоновано низку змін та доповнень до статей 14, 52, 53, 53-1, 53-2, 54, 55, 56, 63, 238-1, 242-1, 141, частини першої диспозиції статті 142 КУпАП (додаток П), статей 1, 2 ЗК України, статті 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», абзацу 12 статті 1 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» та статті 3.1 Закону України «Про землеустрій».

Додаток А

**Проект Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу
України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III»**

(Відомості Верховної Ради України, 2002, № 3-4, ст. 27)

Верховна Рада України постановляє:

Чинна редакція	Запропоновані зміни	Запропонована редакція
Стаття 1. Земля - основне національне багатство 1. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. 2. Право власності на землю гарантується. 3. Використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.	Пунктом 2 статті 1 закріпити поняття «земля» у такій редакції: «Земля - складова частина навколишнього природного середовища, яка являє собою територію суші, а також територію під водними об'єктами, що характеризується як природний ресурс, просторовий базис і основний засіб виробництва, в межах території України, складає матеріальну основу її територіальної цілісності і з приводу якої виникають суспільних правовідносин»	Стаття 1. Земля - основне національне багатство 1. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. 2. Земля - це складова частина навколишнього природного середовища, яка являє собою територію суші, а також територію під водними об'єктами, що характеризується як природний ресурс, просторовий базис і основний засіб виробництва, в межах території України, складає матеріальну основу її територіальної цілісності та суверенітету і з приводу якої виникають суспільних правовідносин. 3. Право власності на землю гарантується. 4. Використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.
Стаття 2. Земельні відносини 1. Земельні відносини - це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. 2. Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. 3. Об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї).	Пунктом 1 статті 2 закріпити поняття «земельні відносини» у такій редакції: Земельні відносини – це суспільні відносини, що визначають здійснення прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх обов'язків; діяльності юрисдикційних органів та інших суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження землею, її раціонального використання, відтворення та охорони. Пункт 2 статті «суб'єкти земельних відносин» - виключити. До переліку об'єктів, закріплених пунктом 3 включити землю як природний ресурс і ґрунти; інформацію про землі та права на них.	Стаття 2. Земельні відносини 1. Земельні відносини – це суспільні відносини, що визначають здійснення прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх обов'язків; діяльності юрисдикційних органів та інших суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження землею, її раціонального використання, відтворення та охорони. 2. Безпосередніми об'єктами земельних відносин є: землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї); земля як природний ресурс (у тому числі ґрунти); інформація про землі та права на них.

Додаток Б

Гене́за нормативно-правового регулювання земельних відносин

№ п/п		Назва нормативно-правового акта	Дата прийняття	Орган, що видав
1.	I етап	Про адміністративні правопорушення	07.12.1984	ВРУ
2.		Про систему оподаткування	25.06.1991	ВРУ, Закон
3.		Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки	01.11.1990	ВРУ, Концепція
4.		Про земельну реформу	18.12.1990	ВРУ, Постанова
5.		Земельний кодекс Української РСР	18.12.1990	ВРУ УРСР
6.		Про Концепцію роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду	31.10.1991	ВРУ, Постанова
7.		Про власність	07.02.1991	ВРУ, Закон (втратив чинність)
8.		Про державний кордон України	04.11.1991	ВРУ, Закон
9.		Про охорону навколишнього природного середовища	25.07.1991	ВРУ, Закон
10.		Про колективне сільськогосподарське підприємство	14.02.1992	ВРУ, Закон
11.	II етап	Про приватизацію державного майна	04.03.1992	ВРУ, Закон
12.		Земельний кодекс України	13.03.1992	ВРУ, Закон
13.		Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі	13.03.1992	ВРУ, Постанова
14.		Про природно-заповідний фонд	16.06.1992	ВРУ, Закон
15.		Про плату за землю	03.07.1992	ВРУ, Закон
16.		Про основи містобудування	16.11.1992	ВРУ, Закон
17.	III етап	Про приватизацію земельних ділянок	26.12.1992	КМУ, Декрет
18.		Про державне мито	21.01.1993	КМУ, Декрет
19.		Про затвердження Порядку визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам	19.04.1993	КМУ, Постанова
20.		Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства	27.10.1997	Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Наказ
21.		Про доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики»	19.10.1994	ВРУ, Постанова
22.		Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва	10.11.1994	Президент України, Указ
23.	III етап	Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям	08.08.1995	Президент України, Указ
24.		Про відповідальність підприємств, їх об'єднань і організацій за правопорушення у сфері містобудування	14.10.1994	ВРУ, Закон
25.		Водний кодекс України	06.06.1995	ВРУ

26.	IV етап	Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів	16.01.1996	Президент України, Указ
27.		Конституція України	28.06.1996	ВРУ
28.		Про залізничний транспорт	04.07.1996	ВРУ, Закон
29.		Про затвердження порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів державних замовлень	09.12.1996	Держкомзем, Наказ
30.		Про державний матеріальний резерв	24.01.1997	ВРУ, Закон
31.		Про місцеве самоврядування в Україні	21.05.1997	ВРУ, Закон
32.		Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства	27.10.1997	Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Наказ
33.		Про оренду землі	23.04.1997	Президент України, Указ (втратив чинність)
34.		Про оренду землі	06.10.1998	ВРУ, Закон
35.		Про затвердження типового договору оренди землі	03.03.2004	КМУ, Постанова
36.		Про затвердження Порядку державної реєстрації договорів оренди землі	25.12.1998	КМУ, Постанова
37.		Про затвердження Порядку реєстрації договорів оренди земельної частки (паю)	24.01.2000	КМУ, Постанова
38.		Про завершення робіт з інвентаризації та грошової оцінки земель населених пунктів та земель несільськогосподарського призначення	19.05.1999	КМУ, Розпорядження
39.		Про затвердження інструкції про порядок державної реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна, що перебувають у власності юридичних та фізичних осіб	09.06.1998	Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України, Наказ
40.		Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки	03.12.1999	Президент України, Указ
41.		Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення	03.12.1999	Президент України, Указ
42.		Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення	04.02.2000	Президент України, Указ
43.		Про порядок викупу земельних ділянок громадянами (понад норму, яка приватизується безкоштовно) для ведення фермерського або особистого підсобного господарства	24.01.2000	КМУ, Постанова
44.		Програма діяльності КМУ «Реформи заради добробуту»	06.04.2000	ВРУ, Постанова
45.		Про забезпечення економічних інтересів і соціального захисту працівників соціальної сфери села та вирішення окремих питань, що виникли в про http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0081700%2D03&text=%EF%F0%EE+%ED%E5%E2%B3%E4%EA%EB%E0%E4%ED%B3+%E7%E0%F5%EE%E4%E8+%F9%EE%E4%EE+%EF%F0%E8%F1%EA%EE%F0%E5%ED%ED%FF+%F0%E5%F4%E%E%F0%EC%F3%E2%E0%ED%ED%FF+%E0%E3%F0%E0%F0%ED%EE%E3%EE+%F1%E5%EA%F2%EE%F0%F3 - w3_21#w3_21цесі проведення земельної реформи	12.04.2000	Президент України, Указ
46.		Про місцеві державні адміністрації	09.04.1999	ВРУ, Закон

47.	V етап	Про планування і забудову територій	20.04.2000	ВРУ, Закон
48.		Про меліорацію земель	14.01.2000	ВРУ, Закон
49.		Про ліцензування деяких видів господарської діяльності	01.06.2000	ВРУ, Закон
50.		Перелік органів ліцензування	14.11.2000	КМУ, Постанова
51.		Про охорону культурної спадщини	08.06.2000	ВРУ, Закон
52.		Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки	21.09.2000	ВРУ, Закон
53.		Про курорти	05.10.2000	ВРУ, Закон
54.		Національний план дій з гігієни довкілля на 2000 - 2005 роки	13.10.2000	КМУ, Постанова
55.		Основні напрями земельної реформи в Україні у 2001-2005 роки	30.05.2001	Президент України, Указ
56.		Кримінальний кодекс України	05.04.2001	ВРУ
57.		Про розвиток ринку землі в Україні	15.05.2000	Держкомзем, Наказ (втратив чинність)
58.		Про утворення Координаційної ради з розроблення пропозицій щодо передачі земель із державної у комунальну власність у містах Києві, Севастополі, Дніпропетровську	23.04.2001	КМУ, Розпорядження
59.		Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів	19.06.1996	Міністерство охорони здоров'я України, Наказ
60.		Земельний кодекс України	25.10.2001	ВРУ
61.		Про затвердження плану підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, що впливають із Земельного кодексу України	10.01.2002	КМУ, Розпорядження
62.		Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)	02.02.2002	Президент України, Указ
63.		Про Генеральну схему планування території України	07.02.2002	ВРУ, Закон
64.		Про забезпечення реалізації ЗУ «Про Генеральну схему планування території України»	29.08.2002	КМУ, Постанова
65.		Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою	02.04.2002	КМУ, Постанова
66.	V етап	Про затвердження порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб	11.04.2002	КМУ, Постанова
67.		Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною	19.08.2002	Президент України, Указ
68.		Цивільний кодекс України	16.01.2003	ВРУ
69.		Господарський кодекс України	16.01.2003	ВРУ
70.		Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру	17.02.2003	Президент України, Указ
71.		Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру та удосконалення структури державного підприємства «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах і його структурних підрозділів»	15.05.2003	КМУ, Постанова (втратила чинність)
72.		Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру	17.07.2003	КМУ, Постанова

73.	Про затвердження плану заходів щодо об'єднання Мін'юстом і Держкомземом баз даних державного реєстру земель і державного реєстру прав власності на нерухоме майно	26.11.2003	КМУ, Розпорядження
74.	Про внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів Міністерства та про затвердження Положення про Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна	20.05.2008	Мін'юст України, Наказ
75.	Про державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції»	14.07.1999	КМУ, Постанова
76.	Про землеустрій	22.05.2003	ВРУ, Закон
77.	Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення	22.05.2003	ВРУ, Постанова
78.	Про фермерське господарство	19.06.2003	ВРУ, Закон
79.	Про охорону земель	19.06.2003	ВРУ, Закон
80.	Про державний контроль за використанням та охороною земель	19.06.2003	ВРУ, Закон
81.	Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель	25.12.2002	КМУ, Постанова
82.	Про затвердження Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель	12.12.2003	Держкомзем, Наказ
83.	Про затвердження Порядку одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель	19.05.2005	Держкомзем, Наказ
84.	Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель	02.07.2003	Держкомзем, Наказ
85.	Про внесення змін до Інструкції про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів про право власності на землю і право постійного користування земельною ділянкою та договорів оренди	29.12.2003	Держкомзем, Наказ
86.	Про затвердження Інструкції про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на землю і постійного користування землею, договорів на право тимчасового користування землею	04.05.1999	Держкомзем, Наказ
87.	Про використання земель оборони	27.11.2003	ВРУ, Закон
88.	Про оцінку земель	11.12.2003	ВРУ, Закон
89.	Про експертну грошову оцінку земельних ділянок	14.10.2002	КМУ, Постанова
90.	Про методику грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів	23.03.1995	КМУ, Постанова
91.	Про методику грошової оцінки земель не сільськогосподарського призначення, крім земель населених пунктів	30.05.9997	КМУ, Постанова
92.	Про деякі питання вдосконалення державного регулювання у сфері оцінки земель	16.05.2005	Президент України, Указ
93.	Про порядок нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель у межах населених пунктів)	27.01.2006	Держкомзем, Наказ
94.	Про порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів	27.01.2006	Держкомзем, Наказ
95.	Деякі питання оренди земель	13.12.2006	КМУ, Постанова
96.	Про розмежування земель державної та комунальної власності	05.02.2004	ВРУ, Закон

97.	Про затвердження інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України	03.03.2004	Міністерство юстиції України, Наказ
98.	Про затвердження загальнодержавної програми розвитку малих міст	04.03.2004	ВРУ, Закон
99.	Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету України по земельних ресурсах матеріалів про адміністративні правопорушення	18.05.2004	Державний комітет України по земельних ресурсах, Наказ
100.	Про затвердження Інструкції з оформлення органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища матеріалів про адміністративні правопорушення	05.07.2004	Мінприроди України, Наказ
101.	Про затвердження плану заходів щодо підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері охорони і раціонального використання земель в АРК.	26.05.2004	КМУ, Розпорядження
102.	Про вилучення (викуп), надання у постійне користування та в оренду земельних ділянок для суспільних та інших потреб, погодження місць розташування об'єктів та зміну цільового призначення земель	22.09.2004	КМУ, Постанова
103.	Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень	01.07.2004	ВРУ, Закон
104.	Про державну експертизу землепорядної документації	17.06.2004	ВРУ, Закон
105.	Про екологічну мережу	24.06.2004	ВРУ, Закон
106.	Про рекомендації парламентських слухань «сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні»	22.09.2005	ВРУ, Постанова
107.	Про порядок використання коштів у 2006 році, передбачених у державному бюджеті для проведення земельної реформи, збереження, відтворення і забезпечення раціонального використання земельних ресурсів	27.03.2006	КМУ, Постанова
108.	Про затвердження порядку використання у 2006 році коштів, передбачених у держбюджеті для здійснення заходів, пов'язаних з проведенням продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації	11.05.2006	КМУ, Постанова
109.	Порядок взаємодії органів виконавчої влади щодо обміну інформацією, необхідною для обчислення і справляння плати за землю	01.08.2006	КМУ, Постанова
110.	Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок	25.07.2006	Президент України, Указ
111.	Про затвердження Положення про Державний департамент надлишкового майна та земель	03.08.2006	КМУ, Постанова
112.	Лісовий кодекс України	08.02.2006	ВРУ
113.	Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах	31.01.2007	КМУ, Постанова
114.	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки	11.01.2007	ВРУ, Закон
115.	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства	15.04.2008	ВРУ, Закон
116.	Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів	19.03.2008	КМУ, Постанова
117.	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що посвідчують право на земельну ділянку, а також поділу та об'єднання земельних ділянок	05.03.2009	ВРУ, Закон

Додаток В

Реорганізація спеціально уповноважених органів управління земельними відносинами в Україні

I етап	II етап	III етап	IV етап
Державний комітет України по земельних ресурсах «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів». Указ Президента України від 6.01.1996 р. № 34	Державний комітет України по земельних ресурсах Положення затверджено Указом Президента України від 14.08.2000 р. № 970	Міністерство охорони навколишнього природного середовища України Положення затв. постановою КМУ від 2.11.2006 р. № 1524 Державне агентство земельних ресурсів України «Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах». Постанова КМУ від 31.01.2007 р. № 69. Положення затверджено Постановою КМУ від 4.04.2007 р. № 614	Державний комітет України із земельних ресурсів Положення затверджено Постановою КМУ від 19.03.2008 р. № 224
Обласні управління земельних ресурсів Типове положення затверджено Постановою КМУ від 7.08.1996 р. № 930	Обласні головні управління земельних ресурсів типові положення затверджені Постановою КМУ від 24.02.2003 р. № 200	Головне управління земельних ресурсів у області Положення затверджено наказом Державного агентства земельних ресурсів України від 06.06.2007 р. № 24	Головні управління Держкомзему в області Положення затверджено наказом Держкомзему від 17.06.2008 р. № 123
Київське та Севастопольське міські управління земельних ресурсів Типове положення затверджено Постановою КМУ від 7.08.1996 р. N 930	Київське та Севастопольське міські головні управління земельних ресурсів типові положення про територіальні органи земельних ресурсів затверджені Постановою КМУ від 24.02.2003 р. № 200	Головне управління земельних ресурсів у містах Києві та Севастополі Положення затверджено наказом Державного агентства земельних ресурсів України від 06.06.2007 р. № 24	Головні управління Держкомзему в містах Києві та Севастополі Положення затверджено наказом Держкомзему від 17.06.2008 р. № 123
Міські (міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділи) земельних ресурсів Типове положення затверджено Постановою КМУ від 7.08.1996 р. N 930	Міські (міст обласного та районного значення) управління (відділ) земельних ресурсів типові положення про територіальні органи земельних ресурсів затверджені Постановою КМУ від 24.02.2003 р. № 200	Управління (відділи) земельних ресурсів у місті (міст обласного та районного значення) Положення затверджено наказом Державного агентства земельних ресурсів України від 06.06.2007 р. № 24	Управління (відділ) Держкомзему в місті обласного та районного значення Положення затверджено наказом Держкомзему від 17 червня 2008 р. № 123
Районні відділи земельних ресурсів Типове положення затверджено Постановою КМУ від 7.08.1996 р. N 930	Районні відділи земельних ресурсів (Постанова КМУ від 24 лютого 2003 р. N 200 «Про затвердження типових положень про територіальні органи земельних ресурсів»)	Відділи (управління) земельних ресурсів у районі Положення затверджено наказом Державного агентства земельних ресурсів України від 06.06.2007 р. № 24	Управління (відділ) Держкомзему в районі Положення затверджено наказом Держкомзему від 17 червня 2008 р. № 123

Додаток Д

АНКЕТА

на тему «Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин» (усього було опитано 1040 респондентів)

Шановний колего!

Пропонуємо Вам взяти участь у дослідженні процесу удосконалення законодавства у сфері земельних відносин з метою подальшої їх лібералізації. Під час дослідження будуть висвітлені проблеми правового регулювання суспільних відносин, що виникають в результаті притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Дослідження є анонімним у зв'язку з тим, щоб якомога об'єктивніше підійти до вирішення проблем адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин. Отримані результати будуть використані у подальшому дисертаційному дослідженні.

Під час заповнення анкети, будь ласка, будьте уважні та обводьте чи підкреслюйте правильну відповідь. Ми вдячні Вам за співпрацю та сподіваємося на Вашу відвертість у відповідях.

1. Вкажіть, будь ласка, скільки Вам років: 67 % - від 25 до 35 років; 22% - від 36 до 45 років та 11 % - від 46 до 55 років.

2. Вкажіть, будь ласка, місце роботи, посаду та місце її знаходження (вказати: державний службовець, приватний підприємець, безробітний): відповідно: 91 % - особи, які працюють (із них 35 % є працівниками територіальних органів земельних ресурсів, 22 % працюють головними бухгалтерами та директорами (займають керівні посади), 18 % - приватні підприємці та 16 % - працівники); 9 % - безробітні.

3. Чи відомі Вам випадки вчинення протиправних діянь у сфері земельних відносин, що мають ознаки адміністративних проступків: 97 % - відомі, 3 % - не відомі.

4. Як Ви вважаєте, що спонукає осіб на вчинення адміністративного проступку у сфері земельних відносин, який полягає у самовільному зайнятті земельної ділянки?

4.1. Недовіра громадян до влади через байдужість влади до їх проблем - 74 %.

4.2. Не чітко налагоджений контроль з боку держави за діями громадян - 15 %.

4.3. Не знаю - 5%.

4.4. Ще не визначився - 4 %.

4.5. Інше: складна і заплутана процедура отримання земельної ділянки законним шляхом – 2 %.

5. Вкажіть, що спонукає осіб на вчинення адміністративного проступку у сфері земельних відносин, що полягає у забрудненні, засміченні чи виснаженні земель?

5.1. Незнання громадянами вимог законодавства щодо раціонального використання і охорони земель - 81 %.

5.2. Відсутність чіткого контролю з боку держави - 13%.

5.3. Не знаю-3 %.

5.4. Ще не визначився - 2 %.

5.5. Інше: _____.

6. На Ваш погляд, якби Ви притягалися до адміністративної відповідальності, то як би Ви відреагували на заходи адміністративного впливу?

6.1. При можливості не відреагував б на заходи адміністративного впливу - 47%.

6.2. Вважаю обов'язковим сплату штрафу за встановленою санкцією - 32%.

6.3. Не знаю-21%.

Щиро дякуємо Вам за участь та співпрацю в дослідженні. Сподіваємося, що отримані результати допоможуть у вирішенні правового регулювання суспільних відносин, що виникають в результаті притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Додаток Ж

**Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про землеустрій» від 22 травня 2003 р.
(Відомості Верховної Ради України, 2003, № 36, ст. 282)**

Верховна Рада України постановляє:

Чинна редакція	Запропоновані зміни	Запропонована редакція
	Доповнити статтею 3-1	Стаття 3.1. Внутрішньогосподарський землеустрій – це комплекс заходів щодо організації території конкретного господарюючого суб’єкта (сільськогосподарського і несільськогосподарського). Міжгосподарський землеустрій – це комплекс заходів щодо організації території адміністративно-територіальних утворень.

Додаток 3

**Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про державний контроль за використанням та охороною земель» від**

25 жовтня 2001 р. № 963-IV

(Відомості Верховної Ради України, 2003, № 39, ст. 350)

Верховна Рада України постановляє:

Чинна редакція	Запропоновані зміни	Запропонована редакція
Стаття 1. Визначення термінів У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні: агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення - обов'язкове агрохімічне обстеження ґрунтів з видачею агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, в якому фіксуються початкові та поточні рівні забезпечення поживними речовинами ґрунтів, рівні їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами; забруднення земель - накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін; знищення межових знаків - дії громадян, які призвели до втрати в натурі (на місцевості) меж земельної ділянки, внаслідок чого виникає потреба у проведенні додаткових геодезичних робіт з їх відновлення;	У статтю 1 включити абзац 5, яким закріпити, що межовий знак - спеціальний знак встановленого зразка, яким закріплюється місцеположення поворотних точок меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), який встановлюється компетентними органами земельних ресурсів при виділенні земельної ділянки в натурі (на місцевості), що в разі встановлення інших відмежувальних об'єктів (парканів, рівчаків, деревних насаджень тощо) підлягають заміні у встановленому законом порядку. Абзаци 5-11 вважати відповідно абзацами 6-12.	Стаття 1. Визначення термінів У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні: агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення - обов'язкове агрохімічне обстеження ґрунтів з видачею агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, в якому фіксуються початкові та поточні рівні забезпечення поживними речовинами ґрунтів, рівні їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами; забруднення земель - накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін; знищення межових знаків - дії громадян, які призвели до втрати в натурі (на місцевості) меж земельної ділянки, внаслідок чого виникає потреба у проведенні додаткових геодезичних робіт з їх відновлення; межовий знак - спеціальний знак встановленого зразка, яким закріплюється місцеположення поворотних точок меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), який встановлюється компетентними органами земельних ресурсів при виділенні земельної ділянки в натурі (на місцевості), що в разі встановлення інших відмежувальних об'єктів (парканів, рівчаків, деревних насаджень тощо) підлягають заміні у встановленому законом порядку.

Додаток К

Заходи впливу, передбачені статтею 24-1 КУпАП, застосовані до неповнолітніх за адміністративні проступки у сфері земельних відносин¹

Стаття КУпАП	Зміст проступку	2001 р.	2003 р.	2005 р.	2007 р.
ст. 52	забруднення сільськогосподарських та інших земель	25 осіб	1 особа	-	-
ст. 53	порушення правил використання земель	-	1 особа	8 осіб	-
ст. 53-1	самовільне зайняття земельних ділянок	8 осіб	8 осіб	1 особа	1 особа
ст. 54	несвоєчасне повернення тимчасово зайнятих земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням	-	1 особа	-	-
ст. 56	знищення межових знаків	-	-	2 особи	-
Всього застосовано заходів за ст. 24 КУпАП		33	11	11	1

¹ За інші адміністративні проступки у сфері земельних відносин до неповнолітніх не застосовувалися заходи впливу, передбачені ст. 24-1 КУпАП.

Додаток Л

**Кількість розглянутих правопорушень, по яких винесено постанови про
накладення адміністративного стягнення**

	ст.52	ст.53	ст.53-1	ст.53-2	ст.54	ст.55	ст.56
2001 р.	6172	2549	17217	61	212	99	397
2003 р.	5016	4055	19799	130	333	193	369
2005 р.	4204	3930	23871	93	509	144	373
2007 р.	5125	4264	15775	137	915	260	1848
Динаміка (%) 2001-2007 роки	-16,96%	+67,28%	-8,37%	+124,6%	+231,6%	+162,63%	+365,49%

Додаток М

**Розміри фактично накладених штрафів,
розмір штрафів, стягнутих з винних осіб за правопорушення,
вчинені у сфері земельних відносин**

Стаття КУпАП	Зміст проступку	Сума штрафу у гривнях у 2001 р.		Сума штрафу у гривнях у 2003 р.		Сума штрафу у гривнях у 2005 р.		Сума штрафу у гривнях у 2007 р.	
		накладено	стягнуто	накладено	стягнуто	накладено	стягнуто	накладено	стягнуто
ст. 52	псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель	750473	297262	637329	293332	548883	344877	712518	536144
ст. 53	порушення правил ви- користання земель	218486	105105	366644	194992	393251	281925	479366	349826
ст. 53-1	самовільне зайняття зе- мельних ділянок	1202620	877281	1310420	744594	1845178	1351975	3884392	2540280
ст. 53-2	приховування або пере- кручення даних держав- ного земельного када- стру	3961	3009	8976	5831	6417	3863	9121	7506
ст. 54	несвоєчасне повернення тимчасово зайнятих зе- мель або не приведення їх у стан, придатний для використання за приз- наченням	28524	20261	44448	25803	69430	53217	136275	94657
ст. 55	самовільне відхилення від проектів внутрігос- подарського землеустрою	4637	2349	17256	12226	8012	5989	12289	10111
ст. 56	знищення межових зна- ків	13587	9332	13938	8685	15657	12631	76215	63323

Додаток Н

САНКЦІЇ, ЩО НАКЛАДАЮТЬСЯ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Номер та назва статті	диспозиція статті, що пропонується	санкція статті, що нині діє	санкція статті, що пропонується
Стаття 52 КУпАП. Псування земель	Псування земель будь-якої категорії шляхом негативного фізичного, хімічного, біологічного впливів, що призводять до їх забруднення, засмічення, виснаження, а так само невжиття заходів щодо боротьби з бур'янами	на громадян - штраф від 10 до 20 НМДГ; на посадових осіб - штраф від 15 до 30 НМДГ	на громадян - громадські роботи від 20 до 32 годин, або штраф від 30 до 50 НМДГ; на посадових і юридичних осіб – штраф від 50 до 80 НМДГ.
Стаття 52-1 (141)^і КУпАП Порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів	Розорювання резервів, знімання дерну і виймання ґрунту, складування матеріалів і вантажів, проведення будівельних, меліоративних, топографічних та інших робіт, будівництво споруд, підземних і надземних комунікацій у смузі відводу автомобільного шляху без погодження з шляховими організаціями, а також звалювання снігу і сміття у такій смузі	на громадян - попередження або штраф від 1 до 3 НМДГ; на посадових осіб - попередження або штраф - від 3 до 7 НМДГ	на громадян - громадські роботи від 20 до 32 годин, або штраф від 30 до 50 НМДГ; на посадових і юридичних осіб - штраф від 50 до 80 НМДГ.
Стаття 52-2 (142) КУпАП. Порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до смуги відводу автомобільних шляхів загальнодержавного, республіканського і місцевого значення	Порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до смуги відводу автомобільних шляхів загальнодержавного, республіканського і місцевого значення	на громадян - попередження або штраф від 1 до 3 НМДГ; на посадових осіб - попередження або штраф - від 3 до 7 НМДГ	на громадян - громадські роботи від 18 до 28 годин, або штраф від 20 до 30 НМДГ; на посадових і юридичних осіб - штраф від 50 до 80 НМДГ.
Стаття 53 КУпАП. Порушення правил використання земель	Використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень	на громадян - штраф від 5 до 25 НМДГ; на посадових осіб- штраф від 15 до 30 НМДГ.	на громадян - громадські роботи від 20 до 32 годин, або штраф від 30 до 50 НМДГ; на посадових і юридичних осіб - штраф від 50 до 80 НМДГ.

Стаття 53-1 КУпАП. Самовільне зайняття земельної ділянки	Самовільне зайняття земельної ділянки	на громадян - штраф від 10 до 50 НМДГ; на посадових осіб - штраф від 20 до 100 НМДГ	на громадян - штраф від 30 до 50 НМДГ; на посадових і юридичних осіб – штраф від 80 до 100 НМДГ
Стаття 53-2 КУпАП. Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру	Перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду	на посадових осіб - штраф від 5 до 20 НМДГ	на службових осіб – штраф від 30 до 50 НМДГ.
Стаття 53-3 КУпАП. Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу	Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту	на громадян - штраф від 10 до 20 НМДГ; на посадових осіб - штраф від 20 до 50 НМДГ	на громадян - громадські роботи від 20 до 32 годин, або штраф від 30 до 50 НМДГ; на посадових і юридичних осіб - штраф від 50 до 80 НМДГ
Стаття 54 КУпАП. Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель	Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель	на громадян - штраф від 10 до 20 НМДГ; на посадових осіб - штраф від 15 до 30 НМДГ.	на громадян - штраф від 30 до 50 НМДГ; на посадових і юридичних осіб - штраф від 50 до 80 НМДГ.
Стаття 54-1. Неприведення земельних ділянок у стан, придатний для використання за призначенням та непроведення рекультивациі порушених земель	невиконання обов’язків щодо приведення земельних ділянок у стан, придатний для використання за призначенням та непроведення рекультивациі порушених земель	на громадян - штраф від 5 до 10 НМДГ; на посадових осіб – штраф від 10 до 30 НМДГ.	на громадян - громадські роботи від 18 до 28 годин, або штраф від 20 до 30 НМДГ; на посадових і юридичних осіб - штраф від 40 до 50 НМДГ.
Стаття 55 КУпАП. Самовільне відхилення від проектів землеустрою	Відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою	на громадян штраф - від 5 до 20 НМДГ; на посадових осіб - від 15 до 30 НМДГ.	на громадян - штраф від 20 до 30 НМДГ; на посадових і юридичних осіб – штраф від 30 до 50 НМДГ
Стаття 56 КУпАП. Знищення межових знаків	Знищення громадянами межових знаків меж земле користувань	штраф - від 5 до 10 НМДГ	на громадян - штраф від 20 до 30 НМДГ; на юридичних осіб – штраф від 30 до 50 НМДГ

Стаття 63. КУпАП Використання земельних лісових ділянок без належного дозволу	Використання земельних лісових ділянок для розкорчовування, спорудження будівель, переробки деревини, влаштування складів тощо без належного дозволу на таке використання	на громадян від 5 до 10 НМДГ; на посадових осіб - від 9 до 18 НМДГ	на громадян - громадські роботи від 20 до 32 годин, або штраф від 30 до 50 НМДГ; на посадових і юридичних осіб - штраф від 50 до 80 НМДГ.
Абзац 11 статті 1 ЗУ «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування	недотримання регіональних або місцевих правил забудови під час планування і забудови населених пунктів, режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність	на юридичних осіб – штраф 25 НМДГ.	на юридичних осіб – штраф 100 НМДГ

ⁱ У дужках зазначені статті, які нині закріплені у КУпАП.

Додаток П

Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення»

від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х (Відомості Верховної Ради Української РСР, 1984, додаток до № 51, ст. 1122)

Верховна Рада України постановляє:

Чинна редакція	Запропоновані з
Стаття 14. Відповідальність посадових осіб Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.	Доповнення назви 14 поняттям «службові обов'язки», закріплення поняття «садова особа», «слу особа»
	Доповнення статтею Відповідальність юрид осіб
Стаття 52. Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель Псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтою продуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами, а так само невжиття заходів по боротьбі з бур'янами – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від 6 до 12 НМДГ і на посадових осіб – від 8 до 15 НМДГ	Пропонується нова ція статті 52. Закріп суб'єктом відповідаль юридичної особи. Зміна та розміру стягнення.
Стаття 141. Порухення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів Розорювання резервів, знімання дерну і виймання ґрунту, складування матеріалів і вантажів, проведення будівельних, меліоративних, топографічних та інших робіт, будівництво споруд, підземних і надземних комунікацій у смузі відводу автомобільного шляху без погодження з шляховими організаціями, а також звалювання снігу і сміття у такій смузі, скидання каналізаційних, промислових, меліоративних і стічних вод у систему шляхового водовідводу – тягнуть за собою попередження або накладення штрафу на громадян від 1 до 3 НМДГ і попередження або накладення штрафу на посадових осіб – від 3 до 7НМДГ.	Пропонується закр проступок, передбач статтею 141 у главі 7 ст 52-2. Закріплення суб відповідальності юрид особи. Зміна виду та р стягнення.
Стаття 142. Порухення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів Порухення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до смуги відводу автомобільних шляхів загальнодержавного, республіканського і місцевого значення, обов'язків по очищенню тротуарів, пішохідних доріжок у межах закріплених за ними ділянок, обладнанню і ремонту переїзних містків та їх	Пропонується закр проступок, передбачен стиною першою дисп

очищенню, а також по утриманню у справному стані під'їздів до автомобільних шляхів загального користування – тягне за собою попередження або накладення штрафу на громадян від 1 до 3 НМДГ і попередження або накладення штрафу на посадових осіб – від 3 до 7 НМДГ.	статті 142 у главі 7 статті 52-2. У назві статті закріплено, що суб'єктом проступу є спеціальний землекопач. Диспозицію доповнюють словами «засмічення прибудинкових земельних ділянок». Згідно з положеннями статті 52-2, суб'єктом відповідальності юридичної особи. Збільшення виду та розміру стягнення.
Стаття 53. Порушення правил використання земель Використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від 5 до 25 НМДГ і на посадових осіб від 15 до 30 НМДГ.	У статті 53 після слів «закріплено» слово «лісонасаджень» замінити «захисних лісонасаджень (лісових і насаджень)». Закріплення суб'єктом відповідальності юридичної особи. Зміна виду та розміру стягнення.
Стаття 53-1. Самовільне зайняття земельної ділянки Самовільне зайняття земельної ділянки – тягне за собою накладення штрафу на громадян від 10 до 50 НМДГ і на посадових осіб – від 20 до 100 НМДГ.	У статті 53-1 закріплено, що суб'єктом відповідальності юридичної особи. Збільшення розміру стягнення.
Стаття 53-2. Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру Перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від 5 до 20 НМДГ.	Назву статті 53-2 доповнити словами «моніторингу земель». Диспозицію статті доповнити «та моніторингу земель». Закріплення суб'єктом відповідальності юридичної особи. Збільшення розміру стягнення.
Стаття 53-3 КУпАП. Зняття та перенесення ґрунтового покриття земельних ділянок без спеціального дозволу Зняття та перенесення ґрунтового покриття земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від 10 до 20 НМДГ і на посадових осіб – від 20 до 50 НМДГ.	У статті 53-3 збільшити розмір стягнення. Закріплення суб'єктом відповідальності юридичної особи.

Стаття 54. Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов’язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням, — тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від 10 до 20 НМДГ і на посадових осіб – від 15 до 30 НМДГ. Непроведення рекультивації порушених земель – тягне за собою накладення штрафу на громадян від 5 до 10 НМДГ і на посадових осіб – від 10 до 30 НМДГ.	Розмежувати проєкти, що передбачені статтею 54 п. 1, щоб закріпити статтею 54 п. 1, що полягає у порушенні строків повернення тимчасово зайнятих земель, а стаття 54-1 проступок, що полягає у неприведенні земельних ділянок у стан, придатний для використання за призначенням та непроведення рекультивації порушених земель. Зміна виду та розміру земельних ділянок.
Стаття 55. Самовільне відхилення від проєктів землеустрою Відхилення від затверджених в установленому порядку проєктів землеустрою – тягне за собою накладення штрафу на громадян від 1 до 8 НМДГ і на посадових осіб – від 3 до 18 НМДГ.	У назві статті 55 слова «проєктів» вкрито словом «внутрішньогосподарського». У диспозиції після слів «в установленому порядку проєктів» доповнено словом «внутрішньогосподарського». Збільшення розміру стягнення.
Стаття 56. Знищення межових знаків Знищення громадянами межових знаків меж землекористувань – тягне за собою накладення штрафу від 5 до 10 НМДГ.	Назву та диспозицію статті 56 доповнити текстом: «або інших об’єктів», виключивши з диспозиції слова «громадянами».
Стаття 63. Незаконне використання земель державного лісового фонду Використання ділянок земель державного лісового фонду для розкорчовування, спорудження будівель, переробки деревини, влаштування складів і т. ін. без належного дозволу на використання цих ділянок – тягне за собою накладення штрафу на громадян від 5 до 10 НМДГ і на посадових осіб – від 9 до 18 НМДГ	Назву статті 63 викласти в такій редакції: «Використання земельних ділянок державного лісового фонду без належного дозволу на використання цих ділянок – змісті статті слова «ділянок земель державного лісового фонду» замінити словами «земельних лісових ділянок». Зміна виду та розміру земельних ділянок.

Стаття 238-1. Органи державного контролю за використанням та охороною земель Органи державного контролю за використанням та охороною земель розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства у сфері використання та охорони земель (статті 52–56 та 188-5 цього Кодексу). Від імені органів, зазначених у цій статті, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: Головний державний інспектор України з контролю за використанням та охороною земель і його заступники, головні державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя і їх заступники, старші державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель і державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель відповідних територій.	Із переліку, закріпленого у статті 238-1 викладеної статті 52-53, як такі, не можуть розглядатися органи земельних ресурсів
Стаття 242-1. Органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України Органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 47–50, 52–55, 57–74, 76–77-1, статтею 78 (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм), статтями 78-1–79-1 та статтями 80–83 (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм), частинами першою та третьою статті 85, статтями 86-1, 87, статтею 89 (щодо диких тварин), статтею 90-1 (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм), статтями 91-1–91-4, статтею 95 (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм та норм ядерної безпеки), статтею 153, статтею 167 (щодо реалізації нафтопродуктів, екологічні показники яких не відповідають вимогам стандартів, норм та правил) і статтею 188-5. Від імені органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: 1) за адміністративні правопорушення, передбачені статтями 47–50, 52–55, 57–74, 76–77-1, статтею 78 (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм), статтями 78-1–79-1 та статтями 80–83 (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм), частинами першою та третьою статті 85, статтями 86-1, 87, статтею 89 (щодо диких тварин), статтею 90-1 (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм), статтями 91-1–91-4, статтею 95 (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм та норм ядерної безпеки), статтею 153 (щодо вимог з охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і радіаційної безпеки), статтею 167 (щодо реалізації нафтопродуктів, екологічні показники яких не відповідають вимогам стандартів, норм та правил) і статтею 188-5 (щодо вимог з охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і радіаційної безпеки) цього Кодексу, – Головний державний інспектор України з охорони навколишнього природного середовища та його заступники, головні державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та їх заступники, головні державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища Чорного, Азовського морів та їх заступники, старші державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища, державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища. Старшими державними інспекторами та державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища штраф до 3 НМДГ за правопорушення, передбачені статтями 70, 73, 77, частинами першою та третьою статті 85, статтею 153 цього Кодексу, може стягуватися на місці.	Із переліку, закріпленого у статті 242-1 викладеної статті 53-1 – 56 , як такі, не можуть розглядатися органи виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр.енцикл., 1998 –
 Т. 1 : А – Г. – 1998. – 672 с.
 Т. 5 : П – С. – 2003. – 736 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / Скакун О. Ф. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
3. Правознавство : [навч. посіб.] / за заг. ред. П. Д. Пилипенка. – [3-тє вид., стереотип.]. – Львів : Новий Світ-2000, 2006. – 516 с.
4. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р.: за станом на 03 лют. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27. // Офіційний вісник України. від 13.02.2009 - 2009 р., № 8, стор. 19, стаття 237, код акту 45659/2009.
5. Земельне право України : [підручник] / [Гуревський В. К. , Беженар Г. М. , Бердніков Є. С. та ін.] ; за ред. О. О. Погрібного , І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2003. – 448 с.
6. Земельне право України : [підручник] / [Шульга М. В. (кер. авт. кол.), Анісімова Г. В., Багай Н. О., Гетьман А. П. та ін] ; за ред. А. В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
7. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / Андрейцев В. І. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
8. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : [монографія] / Д. М. Лук'янець. – Суми : ВДТ «Університетська книга», 2006. – 367 с.
9. Цивільне право України : академічний курс : [підручник] : у 2 т. / за заг. ред Я. М. Шевченко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». – 2003. – . –
 Т. 1. Загальна частина. – 2003. – 520 с.

10. Про плату за землю : Закон України від 3 лип. 1992 р. : за станом на 20 берез. 2009 р. // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 38. – Ст. 560.
11. Правове регулювання земельних відносин : [навч. посіб.] / за ред. В. В. Горлачука. – [2-ге вид., доп. та перероб.] – Миколаїв : Вид-во «Іліон», 2005. – 238 с.
12. Цивільне право України : [підручник] / [Харитонов Є. О., Саніахметова Н. О. – К. : Істина, 2003. – 776 с.
13. Екологічне право України : підручник [для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / [Гетьман А. П., Шульга М. В., Попов В. К. та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право, 2005. – 381 с.
14. Земельний кодекс України / [Беженар Г. М., Бердніков Є. С., Бондар Л. О., Булигін С. Ю. та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : – ТОВ «Одіссей», 2002. – 600 с.
15. Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в Україні : наук. доп. / [підгот. авт. кол. Ю. С. Шемшученко, В. І. Семчик, Т. П. Проценкота ін.]. – К. : Ін-т Корецького, 2005. – 96 с.
16. Гринько С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю : [монографія] / С. В. Гринько. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. – 172 с.
17. Аграрное, земельное и экологическое право Украины. Общие части учебных курсов : [учеб. пособие] / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. А. Погребного и канд. юрид.наук, доц. И. И. Каракаша. – Х. : Одиссей, 2000. – 368 с.
18. Екологічне право України. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2005. – 848 с.
19. Про екологічну мережу : Закон України від 24 черв. 2004 р. / Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 45. – Ст. 502.
20. Порядок зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квіт. 2002 р. № 502. // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 76. – 20 квіт.

21. Титова Н. І. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти / Н. І. Титова // Право України. – 2002. – № 4. – С. 74–78.
22. Земельное право Украины : [учеб. пособие] / [авт. кол. : Беженарь А. М., Бердников Е. С., Бондар Л. А. и др.] ; под ред. А. А. Погребного, И. И. Каракаша – К. : Истина, 2002. – 496 с.
23. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 30 окт.– № 211 (2823).
24. Станкевич Н. Г. Комментарий к законодательству Республики Беларусь о земле / Станкевич Н. Г. – Минск : Амалфея, 2001. – 400 с.
25. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. № 442 // Алматы : ТОО «Издательство LEM», 2007. – 236 с.
26. Мірошніченко А. М. Земельне право України : [навч. посіб.] / А. М. Мірошніченко. – Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с. – («Бібліотека Української школи законотворчості»).
27. Про охорону земель : Закон України від 19 черв. 2003 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
28. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / Шульга М. В. – Х. : Фирма «Консум», 1998. – 224 с.
29. Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф.Энгельс. – Т. 25. – Ч. 2. – М., 1962. – 552 с.
30. Земельное право : [учебник] / [сост. А. А. Рускол и др.] ; под ред. Н. Д. Казанцева, А. А. Рускола. – М. : Госюриздат, 1949. – 415 с.
31. Охрана природы. Земля. Термины и определения : ГОСТ 17.5.1.05-80. – (Утвержден и введен в действие Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28 окт. 1985 г. № 3453) / Е. И. Гайдамака, В. И. Абросимова, С. И. Носов, В. А. Вашанов, И. М. Зак. В. Н. Кудрявцев, Н. И. Краснов, Г. С. Башмаков, В. К. Шутова.. – М., 1980.
32. Советское земельное право. / под ред. проф. В. С. Шелестова. – Харьков : Вища шк., изд-во при Харьк. ун-те, 1981. – 484 с.

33. Общая теория советского земельного права / [Аксененок Г. А., Краснов Н. И., Иконницкая И. А. и др.] ; отв. ред. Г. А. Аксененок и др. ; Академия наук СССР. Институт государства и права. – М. : Наука, 1983. – 357 с.
34. Тищенко Г. В. Екологічне право : навч. посіб. [для студ. юрид. вузів та фак.] / Тищенко Г. В. – К. : ТП Пресс, 2003. – 256 с.
35. Петров В. В. Форма земельной собственности и предмет земельного права / В. В. Петров // Вестн. Моск. ун-та. – 1992. – № 5. – С. 30.
36. Екологічне право : Особлива частина . Повний акад. курс : підруч. [для студ. юрид. вузів і ф-тів] : / [Андрейцев В. І., Балюк Г. І., Бобкова А. Г., Ковальчук Т. Г., Краснова М. В., Лапечук П. І.]; за ред. акад. АПрН В. І. Андрейцева. – К. : Істина, 2001. – 544 с.
37. Титова Н. І. Землі як об'єкт правового регулювання. / Н. І. Титова // Право України. – 1998. – № 4. – С. 10–15.
38. Дзера О. В. Розвиток права власності громадян в Україні / Дзера О. В. – К. : Вентурі, 1996. – 272 с.
39. Вівчаренко О. А. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми) / Вівчаренко О. А. – Івано-Франківськ : ЗАТ «Надвірнянська друкарня», 1998. – 179 с.
40. Андрейцев В. І. Земельний кодекс України [Текст] : наук.-практ. комент. / Володимир Іванович Андрейцев ; Ін-т держави і права ім. В. М.Корецького НАН України ; Київ. ун-т права. – [3-тє вид., перероб. і доп.]. – К. : Ін Юре, 2007. – 895с. – ISBN 978-966-313-3*34-8 : Б. ц.
41. Природноресурсове право України : [навч. посіб.] / за ред. І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. – 376 с.
42. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву : Закон України від 16 верес. 2008 р. № 509-VI // Офіційний вісник України. – 2008 р. – № 77. – Ст. 2583. – С. 5, код акта 44599/2008.
43. Про оренду землі : Закон України від 6 жовт. 1998 р. : за станом на 14 жовт. 2008 р. // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 46. – Ст. 280.

44. Про оцінку земель : Закон України від 11 груд. 2003 р. : за станом на 26 лют. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 229.
45. Гринько С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю : [монографія] / Гринько С. В. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. – 172 с.
46. Основи інформаційного права України : навч. посіб. / [Цимбалюк В. С., Гавловський В. Д., Грищенко В. В. та ін.] ; за ред. М .Я. Швеця, Р. А. Калюжного, П. В. Мельника. – К. : Знання, 2004. – 274 с.
47. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 лип. 1991 р. : за станом на 31 січ. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
48. Про землеустрій : Закон України від 22 трав. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
49. Про затвердження плану заходів щодо об'єднання Мін'юстом і Держкомземом баз даних державного реєстру земель і державного реєстру прав власності на нерухоме майно : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2003 р. № 709-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=8&user=o2u> 2003.
50. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України в редакції від 14 груд. 2007 р. № 1333–07. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631. – 5 квіт. – С. 265, код акта 21930/2002.
51. Мілімко Л. В. Особливості земельних відносин за Земельним кодексом України / Л. В. Мілімко // Право України. – 2007. – № 2. – С. 60–62.
52. Земельный кодекс У.С.С.Р. : утв. Всеукраинским Исполнительным Комитетом Советов 29 нояб. 1922 г. – Х. : Издание Наркомзема, 1922. – 49 с.
53. Земельний кодекс УРСР 1970 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1970. – № 29. – Ст. 205.

54. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки в редакції від 1 листоп. 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 48. – Ст. 632.

55. Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради України від 18 груд. 1990 р. у редакції від 22 верес. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 17. – Ст. 10.

56. Земельний кодекс Української РСР від 18 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 98.

57. Назаренко О. В. Оренда – економічний інструмент раціонального землекористування / Назаренко О. В. – Суми : ВАТ «СОД», вид-во «Козацький вал», 2005. – 102 с.

58. Про колективне сільськогосподарське підприємство : Закон України від 14 лют. 1992 р. : за станом на 31 берез. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 272. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16. – Ст. 259.

59. Земельний кодекс України : в редакції Закону України від 13 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 354.

60. Про власність : Закон України від 7 лют. 1991 р. (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

61. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі : Постанова Верховної Ради України від 13 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 355.

62. Про приватизацію земельних ділянок : Декрет Кабінету Міністрів України від 26 груд. 1992 р. (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 10. – Ст. 79.

63. Про систему оподаткування : Закон України від 25 черв. 1991 р. : в редакції від 22 лют. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 27. – Ст. 234.

64. Про доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики : Постанова Верховної Ради України від 19 жовт. 1994 р. № 216/94-ВР // Голос України. – 1994. – 25 жовт.

65. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва : Указ Президента України від 10 листоп. 1994 р. № 666/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zakon.rada.gov.ua/>.

66. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям : Указ Президента України від 8 серп. 1995 р. № 720/95. [Електронний ресурс] . – Режим доступу :

<http://www.zakon.rada.gov.ua/>.

67. Конституція України від 28 черв. 1996 р. : Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 8 груд. 2004 р. № 222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

68. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 3 груд. 1999 р. № 1529/99. // Урядовий кур'єр. – 1999. – 8 груд.

69. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квіт. 2000 р. № 550 : схвалена Постановою Верховної Ради України 6 квіт. 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

70. Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки : Указ Президента України від 30 трав. 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 986.

71. Носік В. В. Проблеми кодифікації земельного законодавства України: тенденції і перспективи / В. В. Носік // Право України. – 2006. – № 11. – С. 94–98.

72. Третяк А. М. Концепція вдосконалення земельних відносин в Україні / А. М. Третяк // Землевпорядний вісник : наук.-виробн. журн. – 2006. – № 3. – С. 27–30.

73. Лозанський В.Р. Правове забезпечення екологічного управління в Україні та перспективи його покращення / В. Р. Лозанський // Право України. – 2007. – № 9. – С. 73–75.

74. Про генеральну схему планування території України : Закон України від 07 лют. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.

75. Національний план дій з гігієни довкілля на 2000–2005 роки : схвалено Постановою Кабінету Міністрів України від 13 жовт. 2000 р. № 1556. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

76. Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки : Закон України від 21 верес. 2000 р. // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 47. – Ст. 405.

77. Про планування і забудову територій : Закон України від 20 квіт. 2000 р. : за станом на 12 берез. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

78. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття. Рада Європи. Стратегія. Міжнародний документ (Софія, 23–25 жовт. 1995 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

79. Мілімко Л. В. Деякі питання законодавчого врегулювання охорони та використання особливо цінних земель / Л. В. Мілімко // Збірник тез наукових робіт учасників II Всеукраїнської цивілістичної наукової конференції студентів та аспірантів / [упоряд. : Чанишева А. Р., Мкртичян А. А., Мкртичян З. А. та ін.]. – О. : Фенікс, 2007. – 404 с.

80. Про фермерське господарство: Закон України від 19 черв. 2003 р. за станом на 30 січ. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 363.

81. Про розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 5 лют. 2004 р. : за станом на 4 черв. 2008 р. // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 35. – Ст. 411.

82. Про залізничний транспорт : Закон України від 4 лип. 1996 р. : за станом на 04 лют. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 40. – Ст. 183.

83. Про затвердження плану підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, що впливають із Земельного кодексу України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 січ. 2002 р. № 6-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

84. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 черв. 2003 р. : за станом на 14 жовт. 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

85. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січ. 1999 р. : за станом на 14 січ. 2009 р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

86. Про утворення Координаційної ради з розроблення пропозицій щодо передачі земель із державної в комунальну власність у містах Києві, Севастополі, Дніпропетровську : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 квіт. 2001 р. (втратило чинність на підставі 142-2003-п). [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=145-2001-%F0>.

87. Про вилучення і надання земельних ділянок для суспільних потреб, погодження місць розташування об'єктів та зміну цільового призначення земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 груд. 2002 р. № 1873 // Офіційний вісник України. – 2002. – 3 січ. – № 51. – С. 61. – Ст. 2304, код акта 23788/2002.

88. Про вилучення (викуп), надання у постійне користування та в оренду земельних ділянок для суспільних та інших потреб, погодження місць розташування об'єктів та зміну цільового призначення земель : Постанова Кабінету Міністрів України в редакції від 13 квіт. 2005 р. № 285 // Офіційний вісник України. – 2004. – 15 жовт. – № 39. – Ст. 2585 – С. 29, код акта 30187/2004.

89. Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок та земельних часток (паїв) : Указ Президента України від 02 лют. 2002 р. № 92/2002 : за станом на 01 верес. 2008 р. // Урядовий кур'єр. – 2002. – 14 лют. – № 30.

90. Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення : Постанова Верховної Ради України від 22 трав. 2003 р. № 882-IV // Голос України. – 2003. – № 115. – 24 черв.

91. Носік В. В. Право власності на землю українського народу : [монографія] / Носік В. В. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 543 с.

92. Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квіт. 2002 р. № 449 : за станом на 05 груд. 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 753. – 19 квіт. – С. 221, код акта 22081/2002.

93. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень : Закон України від 1 лип. 2004 р. : за станом на 29 січ. 2006 р. // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 51. – Ст. 553. Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 15 груд. 2005 р. // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 13. – Ст. 110.

94. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. : за станом на 12 берез. 2009 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

95. Кримінальний кодекс України : від 5 квіт. 2001 р. : за станом на 21 берез. 2009 р. // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

96. Лісовий кодекс України : у редакції Закону від 8 лют. 2006 р. : за станом на 29 берез. 2006 р. // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 21. – Ст. 170.

97. Водний кодекс України : від 6 черв. 1995 р. : за станом на 4 черв. 2008 р. // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

98. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 черв. 1992 р. : за станом на 8 січ. 2004 р. // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

99. Про державний матеріальний резерв : Закон України від 24 січ. 1997 р. : за станом на 11 берез. 2007 р. // Голос України. – 1997. – 27 лют.

100. Цивільний кодекс України від 16 січ. 2003 р. : за станом на 12 берез. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

101. Про затвердження Порядку державної реєстрації договорів оренди землі : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 груд. 1998 р. № 2073 // Урядовий кур'єр. – 1999. – 28 січ.

102. Про затвердження Порядку реєстрації договорів оренди земельної частки (паю) : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січ. 2000 р. № 119 // Урядовий кур'єр. – 2000. – 28 січ.

103. Про оренду землі : Указ Президента України від 23 квіт. 1997 р. № 367/97 (втратив чинність на підставі Закону України від 06 жовт. 1998 р. № 161-XIV) // Урядовий кур'єр. – 1997. – 26 квіт.

104. Про затвердження Типового договору оренди землі : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 берез. 2004 р. № 220. Із змінами відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 19 верес. 2008 р. № 780 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 50. – 17 берез.

105. Про затвердження форми Типового договору оренди земельної частки (паю) : Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 17 січ. 2000 р. : у редакції від 14 берез. 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 8. – Ст. 331. – 10 берез. – С. 144, код акта 14844/2000.

106. Про державне мито : Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січ. 1993 р. : за станом на 03 лют. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 113.

107. Деякі питання оренди земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2006 р. № 1724 // Офіційний вісник України. – 2006. – 25 груд. – № 50. – Ст. 3338. – С. 17, код акта 38157/2006.

108. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. : за станом на 1 січ. 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

109. Про затвердження Переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лист. 2000 р. : за станом на 01 лют. 2009 р. // Урядовий кур'єр. – 2000. – 7 груд. – № 228.

110. Мілімко Л. В. Перспективи розвитку ринку земель в Україні / Л. В. Мілімко // Проблеми та перспективи розвитку підприємництва : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., 14–15 груд. 2007 р. – Ч. 1. – Х. : Вид-во ЗНАДУ, 2007. – С. 59–61.

111. Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок : Указ Президента від 25 лип. 2006 р. № 644/2006 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 140. – 29 лип.

112. Добряк Д. С. Економічний оборот землі в Україні: теорія, методологія і практика / [Д. С. Добряк, А. Г. Тихонов, Л. В. Паламарчук]. – К. : Урожай, 2004. – 136 с.

113. Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 груд 2002 р. із змінами від 01 листоп. 2008 р. № 927 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Ст. 2378. – 10 січ. – С. 100, код 23935/ 2002.

114. Положення про Державну інспекцію з контролю за використанням та охороною земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 груд. 2002 р. № 1958 із змінами // Офіційний вісник України. – 2002. – Ст. 2378; 2003. – № 48. – Ст. 2514; 2005. – № 50. – Ст. 3126.

115. Про затвердження порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель :

Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 12 груд. 2003 р. № 312 // Офіційний вісник України. – 2004.– № 52. – Т. 2. — 9 січ. - С. 822. – Ст. 2891, код акта 27302/2003.

116. Про затвердження порядку одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель : Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 19 трав. 2005 р. № 132 // Офіційний вісник України. – 2005.– № 23. – Ст. 1300. – 24 черв. – С. 95 код акта 32606/2005.

117. Мілімко Л. В. Правове регулювання відносин права власності на землю та землекористування в Україні / Л. В. Мілімко // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2007. – Вип. 36. – С. 423–428.

118. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. за станом на 14 січ. 2009 р. // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 35–36. – № 37. – Ст. 446.

119. Рябець К. А. Адміністративно-правове регулювання охорони навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів: актуальні проблеми / К. А. Рябець // Право України. – 2006. – № 3.

120. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

121. Про судову практику в справах про хабарництво : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квіт. 2002 р. № 5 // Вісник Верховного Суду України. – 2002. – № 3.

122. Про вилучення та надання в оренду підприємствам земельних ділянок для видобування корисних копалин і зміну цільового призначення земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2006 р. № 864. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 26. – Ст. 1885. – 12 лип. – С. 64, код акта 36700/2006.

123. Про погодження продажу земельної ділянки у м. Києві : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 трав. 2008 р. № 767-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=767-2008-%FO&>.

124. Про погодження продажу земельної ділянки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 лип. 2006 р. № 433-р. // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 143. – 3 серп.

125. Про вилучення (викуп), надання у постійне користування та в оренду земельних ділянок для суспільних та інших потреб, погодження місць розташування об'єктів та зміну цільового призначення земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2004 р. : за станом на 13 квіт. 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – 15 жовт. – № 39. – Ст. 2585. – С. 29, код акта 30187/2004.

126. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. : за станом на 31 січ. 2009 р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

127. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. : за станом на 16 січ. 2009 р. // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

128. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. в редакції від 28 трав. 2006 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – 11 черв. – № 21. – С. 32, код акта 7616/1999.

129. Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів : Указ Президента України від 16 січ. 1996 р. : за станом на 19 серп. 2002 р. // Урядовий кур'єр. – 1996. – 13 січ.

130. Про затвердження типових положень про місцеві державні органи земельних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серп. 1996 р. № 930 (втратила чинність) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9. – Ст. 371. – 14 берез. – С. 78, код акта 24535/2003.

131. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною : Указ Президента

України від 19 серп. 2002 р. № 720/2002 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 153. – 21 серп.

132. Кулинич П. Ф. Як нам реорганізувати Держкомзем [Електронний ресурс] / П. Ф. Кулинич // Юридичний вісник України. – 2005. – № 7. – 19 лют. – Режим доступу до журн.:

http://www.yurincom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?aid=622&jid=89.

133. Кукоба А.Т. Земля у містах: власність реальна чи віртуальна / А. Т. Кукоба // Голос України. – 2003. – № 215.

134. Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах : Постанова Кабінету Міністрів України 31 січ. 2007 р. № 69 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – Ст. 281. – 12 лют. – С. 32, код акта 38629/2007.

135. Про затвердження Положення про Державне агентство земельних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 квіт. 2007 р. № 614 (Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів від 19 берез. 2008 р. № 224) // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 69. – 18 квіт.

136. Про державну експертизу землепорядної документації : Закон України від 17 черв. 2004 р. : за станом на 14 жовт. 2008 р. // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 38. – Ст. 471.

137. Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листоп. 2006 р. № 1524 : за станом на 27 лют. 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2949. – 15 листоп. – С. 129, код акта 37753/2006.

138. Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 берез. 2008 р. № 224 // Урядовий кур'єр. – 2008. – 23 квіт. – № 76.

139. Про затвердження положень про територіальні органи земельних ресурсів : Наказ державного комітету України із земельних ресурсів від 17 черв.

2008 р. № 123 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 52. – Ст. 1759. – 25 лип. – С. 228, код акта 43684/2008.

140. Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру : Указ Президента України від 17 лют. 2003 р. № 1039/2003 : в редакції від 15 верес. 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 33. – 20 лют.

141. Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру та удосконалення структури державного підприємства «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах і його структурних підрозділів» : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 трав. 2003 р. № 689 (втратила чинність) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 21. – Ст. 921. – 6 черв. – С. 347, код акта 25161/2003.

142. Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2003 р. № 1088 // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 138. – 29 лип.

143. Про внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів Міністерства та про затвердження Положення про Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна : Наказ Міністерства юстиції України в редакції від 20 трав. 2008 р. № 829/5 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – 2 лип. – С. 203, код акта 7887/1999.

144. Про державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції» : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лип. 1999 р. № 1272 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 29. – 6 серп. – С. 64, код акта 9127/1999.

145. Про затвердження інструкції про порядок державної реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна, що перебувають у власності юридичних та фізичних осіб : Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 09 черв. 1998 р. № 121 (втратив чинність) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 26. – 16 лип. – С. 203, код акта 5597/1998.

146. Білуха М. Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту : [підручник] / Білуха М. Т. – К., 1996. – 320 с.

147. Офіційний сайт Державного комітету України із земельних ресурсів [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/article>.

148. Про порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві : Рішення Київської міської ради від 25 верес. 2003 р. № 16/890 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf.

149. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 листоп. 2006 р. в редакції від 12 січ. 2009 р. № 1127 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 2999. – 20 листоп. – С. 32, код акта 37779/2006.

150. Про Положення про державний департамент – Адміністрацію зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 серп. 2000 р. № 1263: за станом на 31 трав. 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 33. – Ст. 1410. – 1 верес. – С. 92, код акта 16497/2000.

151. Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : Постанова Кабінету Міністрів України в редакції від 27 лют. 2008 р. № 101 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – 20 листоп. – Ст. 2997. – С. 19, код акта 37777/2006.

152. Про Державну службу з питань національної культурної спадщини : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 берез. 2006 р. № 336 // Офіційний вісник України. – 2006. – 29 берез. – № 11. – Ст. 761. – С. 213, код акта 35604/2006.

153. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8 черв. 2000 р. : за станом на 17 жовт. 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – 29 верес. – № 39. – Ст. 333.

154. Про приватизацію державного майна : Закон України від 4 берез. 1992 р. : за станом на 01 січ. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – 16 черв. – № 24. – Ст. 348.

155. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 верес. 2006 р. : за станом на 30 квіт. 2009 р. // Урядовий кур'єр. – 2006. – 18 жовт. – № 195.

156. Про Тимчасове положення про Фонд державного майна України : Постанова Верховної Ради України від 7 лип. 1992 № 2558-ХІІ із змінами // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – 29 верес. – № 39. – Ст. 581.

157. Порядок взаємодії органів виконавчої влади щодо обміну інформацією, необхідною для обчислення і справляння плати за землю : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2006 р. № 1066 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 146. – 8 серп.

158. Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2007 р. № 750 : за станом на 27 лют. 2008 р. // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 39. – 06 черв.

159. Про затвердження Положення про Державний комітет по водному господарству : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 черв. 2007 р. № 882 // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 121. – 11 лип.

160. Про затвердження Положення про Державний комітет лісового господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 черв. 2007 р. № 883 // Урядовий кур'єр. – 2007. – 11 лип. – № 121.

161. Про затвердження Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 верес. 2004 р. № 1272 : за станом на 26 черв. 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 39. – Ст. 2586. – 15 жовт. – С. 43, код акта 30188/2004.

162. Про затвердження Положення про Державний департамент надлишкового майна та земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серп. 2006 р. № 1102 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2323. – 23 серп. – С. 126, код акта 37109/2006.

163. Про Державну податкову службу в Україні : Закон України від 4 груд. 1990 р. : за станом на 13 січ. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 6. – Ст. 37.

164. Про затвердження Положення Про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2006 р. в редакції від 27 лют. 2008 р. № 101 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 1. – Ст. 26. – 19 січ. – С. 100, код акта 38364/2007.

165. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. : за станом на 16 листоп. 2008 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

166. Коваленко Л. П. Некоторые вопросы прокурорского надзора за законностью в области экологии / Коваленко Л. П. // Нова Конституція України і проблеми вдосконалення законодавства : тематичний зб. наук. праць. – 1997. – 257 с.

167. Вся влада Радам! // Україна молода. – 2005. – 14 лип.

168. Про меліорацію земель : Закон України від 14 січ. 2000 р. : за станом на 3. берез. 2006 р. // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 11. – Ст. 90.

169. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 черв. 1992 р. : за станом на 7 трав. 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

170. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / Цветков В. В. – Х., 1996. – 164 с.

171. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

172. Адміністративна відповідальність в Україні : [навч. посіб.] / [Комзюк А. Т., Гуменюк В. А., Синьов О. В. та ін.] ; за заг. ред А. Т. Комзюка. – [2-ге вид., виправл. і доп.]. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001. – 112 с.

173. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / [Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук М. В.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.

174. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Остапенко Олексій Іванович – К. : УАВС, 1996. – 475 с.
175. Додин Е. В. Административная деликтология : [курс лекций] / Додин Е. В. – Одесса, 1997. — 116 с.
176. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение / Коваль Л. В. – К. : Вища шк., 1979. – 227 с.
177. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : [учеб. пособие] / Миколенко А. И. – Х. : Одиссей, 2004. – 272 с.
178. Адміністративне право України : [конспект лекцій] / [Шкарупа В. К., Коваль М. В., Савчук О. П., Самофалов Л. П., Мацелик М. О.]. – Ірпінь : Нац. акад. Держ. податкової служби України, 2005. – 248 с.
179. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”/ Д. М. Лук'янець. – К. : Нац. акад. наук України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького., 2007. – 36 с.
180. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР. – [2-ге вид., доп.] / Мунтян В. Л. – К. : Вища шк., 1982. – 231 с.
181. Шемшученко Ю. С. Административная ответственность в области охраны окружающей среды / Шемшученко Ю. С. – К. : Знание УССР, 1987. – 47 с.
182. Мірошніченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Теорія управління, адміністративне право та процес, фінансове право, інформаційне право” / О. С. Мірошніченко. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2005. – 16 с.
183. Стефанюк В. С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “теорія управління; адміністративне право і процес;

фінансове право” / В. С. Стефанюк. – К. : Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 2000. – С. 13–14.

184. Лук’янець Д. М. Напрями реформування адміністративно-деліктного законодавства /Д. М. Лук’янець // Правова держава : щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2001. – Вип. 12. – С. 318–333.

185. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки : Закон України від 11 січ. 2007 р. № 578-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 13. – Ст. 131.

186. Беленчук І. А. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / Беленчук І. А. – К. : А.С.К., 2004. – 176 с.

187. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.

188. Колпаков В. К. Адміністративна деліктоздатність іноземців: проблеми регулювання відповідальності / В. К. Колпаков // Право України. – № 1. – 2004. – С. 81–85.

189. Адміністративні правопорушення та кількість осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності в Україні у 2001 р. // Статистичний бюлетень Держкомстату України (Ф № 1 – АП). – К., 2002.

190. Адміністративні правопорушення та кількість осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності в Україні у 2003 р. // Статистичний бюлетень Держкомстату України (Ф № 1 – АП). – К., 2004.

191. Адміністративні правопорушення та кількість осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності в Україні у 2005 р. // Статистичний бюлетень Держкомстату України (Ф № 1 – АП). – К., 2006.

192. Адміністративні правопорушення та кількість осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності в Україні у 2007 р. // Статистичний бюлетень Держкомстату України (Ф № 1 – АП). – К., 2008.

193. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник]. – Колпков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
194. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Агапов А. Б. – М. : Статут, 2001. – 956 с.
195. Козлов Ю. М. Административное право : [учебник] / [Козлов Ю. М. , Овсянко Д. М. , Попов Л. Л.] ; под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 697 с.
196. Стефанюк В. С. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії та практики / В. С. Стефанюк, І. П. Голосніченко, М. М. Михеєнко // Право України. – 1999. – № 9. – С. 6–9.
197. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 944 с.
198. Білозьоров Є. В. Юридична відповідальність як передумова правомірної поведінки особи: теоретичні аспекти / Є. В. Білозьоров // Право України. – 2006 р. – № 1. – С. 50–53.
199. Столбовий В. П. Поняття адміністративної відповідальності: теоретичні проблеми визначення / В. П. Столбовий // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 10. – С. 113–116.
200. Курило В. І. Основи земельного права України : [навч. посіб.] / В. І. Курило, Т. С. Моторіна ; за заг.ред. В. З. Янчука. – К. : Магістр – ХХІ сторіччя, 2006. – 160 с.
201. Правові основи майнових і земельних відносин : навч. посіб. / кол. авт ; за заг.ред. В. М. Єрмоленка. – К. : Магістр – ХХІ сторіччя, 2006. – 384 с.
202. Чубуков Г. В. Земельное право России : учебник [для студ. ВУЗов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»] / Г. В. Чубуков. – М. : Изд-во г-на Тихомирова М. Ю., 2002. – 328 с.
203. Мілімко Л. В. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин / Л. В. Мілімко // Підприємництво, господарство і право : щомісячний наук.-практ. господарсько-правовий журн. – 2008. – № 1. – С. 35–38.

204. Курило В. І. Адміністративна відповідальність посадових і службових осіб органів державної влади як засіб забезпечення паритетності суб'єктів адміністративних правовідносин в аграрному секторі економіки / В. І. Курило // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 133–137.

205. Кодекс законів про працю : від 10 груд. 1971 р. : за станом на 01 січ. 2009 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – 17 груд. – Додаток до № 50.

206. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб): від 30 трав. 2001 р. № 7-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – 29 черв. – № 24. – Ст. 1076. – С. 57, код акта 19082/2001.

207. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань і організацій за правопорушення у сфері містобудування : Закон України від 14 жовт. 1994 р. : за станом на 03 лют. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411.

208. Административное право : [учебник] / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юрист, 2002. – 697 с.

209. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / за заг. ред Т. О. Коломоець, Г. Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 216 с.

210. Адміністративне право України : [підручник] / [Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

211. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

212. Борисов И. В. Уголовная ответственность за нарушение правил, норм и стандартов, обеспечивающих безопасность дорожного движения : [монография] / И. В. Борисов, С. В. Гизимчук. – Х. : Консум, 2001. – 160 с.

213. Хохлова І. В. Кримінальне право України (загальна частина) : [навч. посіб.] / І. В. Хохлова, О. П. Шем'яков. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 272 с.

214. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства : Закон України від 15 квіт. 2008 р. № 271-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – 13 черв. – № 24. – Ст. 237.

215. Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 берез. 1981 р. № 1653-X (1653-10) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 12. – Ст. 178.

216. Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовт. 1997 р. № 171 в редакції від 06 трав. 2007 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – 21 трав. – № 18. – С. 109, код акта 5273/ 1998.

217. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / [Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М. та ін.] ; – Х. : Право, 2001. – 528 с.

218. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. : за станом на 22 трав. 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

219. Янюк Н. В. Посада як організаційно-правова форма управлінської праці / Н. В. Янюк // Вісник Львівського університету. Серія Юридична. – 2004. – Вип. 39. – С. 237–245.

220. Адміністративна відповідальність в Україні : [навч. посіб.] / за заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.

221. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України в редакції від 28 груд. 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 5–8. – Ст. 78.

222. Кодекс України про адміністративні правопорушення : наук.-практ. комент. / [Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.]. — К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. — 781 с.
223. Коваль Л. В. Адміністративне право України. Загальна частина : [курс лекцій] / Коваль Л. В. — К. : Основи, 1994. — 154 с.
224. Усенко Р. А. Фінансові санкції за законодавством України : [монографія] / відпов. ред. Д. М. Лук'янець. — К. : Дакор, КНТ, 2007. — 168 с.
225. Лук'янець Д. М. Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07/ Лук'янець Дмитро Миколайович / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2000. — С. 34–35.
226. Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» : Постанова Верховної Ради України від 22 верес. 2005 р. № 2897-IV // Голос України. — 2005. — 5 жовт. — № 187.
227. Студеникина М. С. Соотношение административного правонарушения и административной ответственности / М. С. Студеникина // Советское государство и право. — 1968. — № 10. — С. 27–32.
228. Бельський К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура / К. С. Бельський // Государство и право. — 1999. — № 12. — С. 12–20.
229. Малейн Н. С. Правонарушение: Понятие, причины, ответственность / Малейн Н. С. — М. : Юрид. лит., 1985. — 192 с.
230. Правові основи майнових і земельних відносин : [навч. посіб.] / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. — К. : Магістр — XXI сторіччя, 2006. — 384 с.
231. Андрейцев В. І. Екологічне право : Загальна частина [курс лекцій у схемах] : навч. посіб. для юрид. фак. вузів. / Андрейцев В. І. — К. : Вентурі, 1996. — 208 с.
232. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). — [2-е изд.] / Керимов Д. А. — М. : Аванта+, 2001. — 560 с.

233. Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету України по земельних ресурсах матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 18 трав. 2004 р. № 147 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 23.– Ст. 1571. – 25 черв. – С. 161, код акта 29114/2004.

234. Про затвердження Інструкції з оформлення органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 5 лип. 2004 р. № 264. В редакції від 20 верес. 2007 р. № 488 // Офіційний вісник України. – 2004.– № 31.– Ст. 2104. – 20 серп. – С. 241, код акта 29673/2004.

235. Матіос А. В. Зміст та сутність адміністративної відповідальності / А. В. Матіос // Право України. – 2006. – № 2. – С. 9–12.

236. Державне управління: теорія та практика / під заг. ред. В. Б Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.

237. Юсупов В. А. Теория административного права / Юсупов В. А. – М. : Юрид. лит., 1985. – 160 с.

238. Мироненко Н. М. Законодавство України про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство: посібник / [Мироненко Н. М. , Стефан С. М. , Виноградова О. І.]. – К. : Прецедент, 2007. – 158 с. – (Матеріали до складання кваліфікаційних іспитів для отримання Свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю; Вип. 12).

239. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України / Гончарук С. Т. – К. : МВС України, 1995. – 78 с.

240. Коваль Л. В. Адміністративне право України / Коваль Л. В. – К. : Основи, 1994. – 153 с.

241. Недбайло П. Є. Вопросы обоснованности и целесообразности применения норм советского права / П. Є. Недбайло // Вопросы общей теории советского права. – М. : Госюриздат, 1960. – 406 с.

242. Ломакина В. Ф. Юридическая ответственность должностных лиц в управлении. Научно-аналитический обзор / Ломакина В. Ф. – М. : ПИК ВИНТИ, 1988. – 56 с.

243. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24 верес. 2008 р. // Голос України. – 2008. – 17 жовт. – № 198.

244. Про концепцію реформування державної кримінально-виконавчої служби України. Указ Президента України від 25 квіт. 2008 р. № 401/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008.– № 18.– Ст. 589. – 21 трав. – С. 67.