

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЧОРНА МАРИНА ВАСИЛІВНА

УДК 342.95

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ**

Спеціальність – 081 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

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



М.В. Чорна

Науковий керівник –
Соболь Євгеній Юрійович,
доктор юридичних наук, професор.

Кропивницький – 2020

АНОТАЦІЯ

Чорна М. В. Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (081 – Право). – Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка, Кропивницький, 2020.

У дисертації на підставі комплексного аналізу наукових і нормативно-правових джерел здійснено теоретичне узагальнення й нове розв'язання проблеми діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, а також сформульовано пропозиції та рекомендації до удосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Визначено правовий зміст поняття «сфера охорони земель» з точки зору її значимості для адміністративно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин та зазначено, що вона залежить від діяльності органів публічної адміністрації, а тому її можна вважати сферою, яка в основному регулюється адміністративним правом. Надано визначення правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, яке є сукупністю чітко регламентованих інструментів та засобів імперативного характеру, за допомогою яких здійснюється упорядкування та врегулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Також деталізовано, що під останнім слід розуміти сукупність вітчизняних нормативно-процесуальних актів різної юридичної сили, норм міжнародного законодавства, адміністративного договору як особливої форми публічних договірних відносин, судової практики та правової доктрини, які в сукупності регулюють діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Наголошено на тому, що в теорії права відсутнє чітке загальноприйняте визначення поняття «правовідносини у сфері охорони земель». Аргументовано,

що правовідносини у сфері охорони земель як об'єкт адміністративно-правового регулювання можна визначити як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини сервісного, організаційно-розпорядчого, юрисдикційного та контрольно-наглядного спрямування, які виникають під час діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Встановлено, що основними ознаками адміністративно-правових відносин у сфері охорони земель є: публічно-правова природа діяльності суб'єктів; поєднання застосування імперативного та диспозитивного методів правового регулювання; регулювання нормами адміністративного і земельного права (міжгалузевий характер); адміністративно-правові відносини, що можуть виникати всупереч бажанню другої сторони; спори, які вирішуються як у позасудовому, так і у судовому порядкух. Запропоновано наступну класифікацію відносин у сфері охорони земель залежно від виду діяльності органів публічної адміністрації, а саме: публічно-сервісна діяльність; контрольно-наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель; юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель; організаційно-розпорядча діяльність.

Сформульовано поняття «органи публічної адміністрації у сфері охорони земель» як сукупність суб'єктів, які наділені адміністративно-управлінськими функціями у сфері охорони земель, створені державою відповідно до ієрархічного принципу, діють від її імені на підставі та в межах норм чинного законодавства України. Констатовано, що органи публічної адміністрації у сфері охорони земель – це чітко побудована система органів публічної влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, державних та недержавних підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому. Запропоновано наступну класифікацію органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. За напрямками діяльності: органи публічної адміністрації, наділені

повноваженнями нагляду та контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони земель; органи публічної адміністрації, уповноважені надавати адміністративні послуги у сфері охорони земель; органи публічної адміністрації, які здійснюють юрисдикційні функції. органи публічної адміністрації. За суб'єктним складом: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Обґрунтовано доцільність поділу органів публічної адміністрації у сфері охорони земель на три основні групи, а саме: органи публічної адміністрації, які здійснюють публічно-сервісну діяльність у сфері охорони земель; органи публічної адміністрації, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері охорони земель та органи публічної адміністрації, які здійснюють юрисдикційну діяльність у сфері охорони земель.

Запропоновано класифікацію джерел, які є основою правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель за трьома критеріями, а саме: ієрархічності або юридичної сили, територіальності та за ступенем підпорядкованості правових норм.

Констатовано, що дозвільну діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель слід оцінювати як виконання обов'язків держави перед громадянами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і свобод, а не як прояв владно-розпорядчої діяльності органів управління стосовно громадян. Доведено, що дозвільна діяльність у сфері охорони земель є різновидом адміністративних послуг та виражається через надання реєстраційних послуг, здійснення сертифікації, нормування та стандартизації. Вказано, що ознаки дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягають у тому, що дозвільні відносини є публічно-правовими; дозвільні відносини виникають за ініціативи не владного суб'єкта з метою задоволення приватного інтересу; дозвільні відносини виникають за ініціативи владного суб'єкта у тому випадку, коли пов'язані з призупиненням дії ліцензії, перевіркою дотримання ліцензійних вимог або наявності дозвільного документа у певного суб'єкта; наступною ознакою дозвільних відносин є

участь великої кількості суб'єктів з приводу правовідносин, які виникають у сфері охорони земель; об'єктом дозвільних відносин є дії їх учасників, які виникають під час використання землі; обов'язковим суб'єктом є орган публічної адміністрації, який виконує певні публічні обов'язки за дорученням держави та зобов'язаний реалізувати свої матеріальні та адміністративно-процедурні права, оскільки останні є одночасно і його обов'язками; у разі отримання документа дозвільного характеру правовідносини, які виникають, не є владними, оскільки кожна сторона зобов'язана виконувати вимоги правової норми. Встановлено, що для реєстрації послуг у сфері охорони земель необхідно створити окремий електронний реєстр прав на землю та їх обтяжень, та запропоновано створити такий реєстр, який забезпечить більш повноцінний контроль органів публічної адміністрації за використанням та охороною земель та буде сприяти запобіганню проявам корупції.

З'ясовано сутність поняття контрольної-наглядової діяльності у сфері охорони земель, яка полягає в існуванні одночасно двох різних видів діяльності – контрольної та наглядової. Встановлено, що контрольна діяльність у сфері охорони земель обмежується здійсненням органами публічної адміністрації трьох послідовних дій, а саме: оцінки інформації, отриманої для розгляду контрольними органами, щодо превентивних заходів протидії порушень у сфері охорони земель та комплексу дій з метою повідомлення правоохоронних органів у разі порушення законодавства у сфері охорони земель. Зазначено, що наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у здійсненні спостереження та моніторингу за використанням земель суб'єктами господарювання. Також наголошено, що сьогодні відсутнє чітке розмежування повноважень між контрольними-наглядовими органами публічної адміністрації у сфері охорони земель. Визначено, що до форм здійснення контролю слід віднести огляд та перевірку, які будуть більш ефективними та ґрунтовними після здійснення процедури нагляду в особливій формі – моніторингу. Доведено, що адміністративно-юрисдикційну діяльність органів публічної адміністрації слід розглядати у значно розширеному вигляді,

враховуючи також судову діяльність, яка має певні особливості, завдяки яким ототожнювати її з іншими видами діяльності органів публічної адміністрації не доречно. Зазначено, що адміністративно-юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у розгляді уповноваженими органами публічної адміністрації та їх посадовими особами різних категорій справ, які виникають під час використання земель, прийняття по ним відповідних рішень та застосування юридичних санкцій, використовуючи застосовуючи заходи примусового характеру з метою відновлення порушеного режиму законності, встановленого для певного виду категорії земель. Визначені органи публічної адміністрації, які наділені повноваженнями притягнення до відповідальності фізичних і юридичних осіб за порушення законодавства у сфері охорони земель, а саме: суди, правоохоронні органи та інші органи публічної адміністрації у сфері охорони земель (Держгеокадастр та Держекоінспекція). Аргументовано, що особливістю адміністративно-юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є: надання правової оцінки та розгляд, у разі виявлення порушень законодавства, справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони земель, винесення рішень щодо застосування до правопорушника адміністративних стягнень та їх виконання.

Констатовано, що процес реформування органів публічної адміністрації у сфері охорони земель необхідно розпочинати: з фахово обґрунтованого визначення етапів і термінів його проведення; зі створення категоріального апарату із закріпленням основних понять на законодавчому рівні; з проведення аналізу нинішньої системи органів публічної адміністрації та їх підпорядкування; зі встановлення розмежування державного контролю та нагляду у сфері охорони земель із створенням електронних реєстрів таких органів; з визначення відповідальності суб'єктів проведення реформи за її недоліки та неефективність. Рекомендовано запозичити досвід Франції стосовно створення SAFER в Україні, який є перспективним підходом для покращення організації діяльності органів публічної адміністрації та посилення

їх контролю за використанням земель сільськогосподарського призначення в Україні. Встановлено, що важливо створити в Україні спеціальні юрисдикційні органи, наприклад, палату Верховного Суду із розгляду справ, які виникають у сфері охорони земель, зокрема, сільськогосподарського призначення, діяльність якого забезпечила б ефективне вирішення спорів компетентними суддями саме у сфері охорони земель. Запропоновано розширити повноваження правоохоронних органів у сфері земельних правовідносин, зокрема, посилити контроль та нагляд за землями з метою уникнення рейдерських захоплень та незаконного заволодіння земельними ділянками. Одночасно підкреслено, що спеціалізованого органу публічної адміністрації, завданням якого було б здійснення охорони земель в Україні, немає, і досвід Угорщини щодо створення Департаменту охорони земель, яким було би розроблено Національну кадастрову програму, узгоджений реєстр земельних ділянок, Національну топографічну програму та Базу даних адміністративних кордонів, є доцільним. Вказано на досвід Японії стосовно створення Сільськогосподарського комітету у структурі Держгеокадастру України. Також зазначено, що з розвитком купівлі/продажу земель на аукціонах потребує посилення безпека таких процедур, а отже і створення спеціалізованого органу публічної адміністрації, який буде наділений повноваженнями контролю та нагляду у даній сфері. Зазначено, що важливо оновити застарілу систему стандартів і нормативів у сфері використання та охорони земель, забезпечити обов'язковість розробки власниками землі та землекористувачами проєктів землеустрою належних їм територій, розробити робочі проєкти рекультивації порушених земель, захистити землі від ерозії, підвищити родючість ґрунтів та ін.

Ключові слова: охорона земель, правовідносини у сфері охорони земель, органи публічної адміністрації, дозвільна діяльність органів публічної адміністрації, контрольна-наглядова діяльність органів публічної адміністрації, юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації.

SUMMARY

Chorna M.V. Administrative and legal bases of activity of bodies of public administration in the field of land protection. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law »(081 - Law). - Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University, Kropyvnytskyi, 2020.

The dissertation, based on a comprehensive analysis of scientific and legal sources, provides a theoretical generalization and a new solution to the problem of public administration in the field of land protection, as well as formulated proposals and recommendations for improving existing legislation in this area.

The legal meaning of the term "land protection" is defined in terms of its significance for the administrative and legal regulation of the relevant sphere of public relations and it is noted that it depends on the activities of public administration, and therefore can be considered a field mainly governed by administrative law. The definition of legal regulation of public administration bodies in the field of land protection is given, which is a set of clearly regulated tools and means of imperative nature, which are used to streamline and regulate the activities of public administration bodies in the field of land protection. Also, it is detailed that the latter should be understood as a set of domestic regulations of different legal force, international law, administrative agreement as a special form of public contractual relations, case law and legal doctrine, which together regulate the activities of public administration in the field of land protection. It is emphasized that in the theory of law there is no clear common definition of the concept of "legal relations in the field of land protection". It is argued that legal relations in the field of land protection as an object of administrative and legal regulation can be defined as regulated by the rules of administrative law public relations of service, organizational, administrative, jurisdictional and supervisory direction, which arise during the activities of public administration in land protection.

It is established that the main features of administrative - legal relations in the field of land protection are: public - legal nature of the subjects; combination of application of imperative and dispositive methods of legal regulation; regulated by the rules of administrative and land law (intersectoral nature); administrative and legal relations may arise against the wishes of the other party; disputes are resolved both out of court and in court. The following classification of relations in the field of land protection depending on the type of activity of public administration bodies is offered, namely: public - service activity; control and supervision activities of public administration bodies in the field of land protection; jurisdictional activity of public administration bodies in the field of land protection; organizational - administrative activities.

The concept of "bodies of public administration in the field of land protection" is formulated as a set of entities endowed with administrative and managerial functions in the field of land protection, created by the state in accordance with the hierarchical principle, acting on its behalf on the basis and within current legislation of Ukraine. It is stated that public administration bodies in the field of land protection are a well-established system of public authorities and executive bodies of local self-government, state and non-state enterprises, institutions, organizations and other entities endowed with administrative and managerial functions interests of the state and the interests of society as a whole. The following classification of public administration bodies in the field of land protection is proposed: by areas of activity: public administration bodies endowed with powers of supervision and control over compliance with legislation in the field of land protection; public administration bodies authorized to provide administrative services in the field of land protection; public administration bodies that perform jurisdictional functions public administration bodies. By subject composition: executive bodies and local self-government bodies. The expediency of dividing public administration bodies in the field of land protection into three main groups is substantiated, namely: public administration bodies that carry out public service activities in the field of land protection; public administration bodies that carry out control and supervision

activities in the field of land protection and public administration bodies that carry out jurisdictional activities in the field of land protection.

The classification of sources that are the basis of legal regulation of public administration in the field of land protection by three criteria, namely: hierarchy or legal force, territoriality and the degree of subordination of legal norms. It is stated that the permitting activity of public administration bodies in the field of land protection should be assessed as fulfillment of the state's obligations to citizens aimed at legalization of conditions necessary for ensuring proper exercise of their rights and freedoms, and not as a manifestation of governmental activity. in relation to citizens. It is proved that permitting activities in the field of land protection are a kind of administrative services and are expressed through the provision of registration services, certification, regulation and standardization. It is indicated that the signs of permitting activity of public administration bodies in the field of land protection are that permitting relations are public-law; permitting relations arise on the initiative of a non-governmental entity in order to satisfy the private interest; permitting relations arise at the initiative of the authority, in the case when they are related to the suspension of the license, verification of compliance with licensing requirements, or the presence of a permit in a particular entity; the next sign of permitting relations is the participation of a large number of subjects in relation to legal relations that arise in the field of land protection; the object of permitting relations are the actions of their participants that occur during the use of land; the obligatory subject is a body of public administration, which performs certain public duties on behalf of the state and is obliged to exercise its substantive and administrative-procedural rights, as the latter are at the same time its responsibilities; in the case of obtaining a permit, the legal relationship that arises is not authoritative, as each party is obliged to comply with the law. It is established that for registration of land protection services it is necessary to create a separate electronic register of land rights and their encumbrances and it is proposed to create a register that will provide more complete control of public administration over land use protection and will help prevent corruption.

The essence of the concept of control and supervision in the field of land protection, which consists in the coexistence of two different types of activities, control and supervision. It is established that control activities in the field of land protection are limited to the implementation of three consecutive actions by public administration bodies, namely: assessment of information received for consideration by control bodies, preventive measures to combat violations in the field of land protection and a set of actions to notify in the field of land protection, law enforcement agencies. It is noted that the supervisory activity of public administration bodies in the field of land protection is to monitor and monitor the use of land by economic entities. Also, it was emphasized that today there is no clear division of powers between the control and supervisory bodies of public administration in the field of land protection. It is determined that the forms of control should include inspection and verification, which will be more effective and thorough after the implementation of the supervision procedure in a special form - monitoring. It is proved that the administrative-jurisdictional activity of public administration bodies should be considered in a much broader form, taking into account, also, judicial activity, which has certain features due to which it is not appropriate to identify it with other activities of public administration bodies. It is noted that the administrative and jurisdictional activities of public administration bodies in the field of land protection are the consideration of authorized public administration bodies and their officials of various categories of cases arising from land use, decision-making and application of legal sanctions, using coercive measures, in order to restore the violated regime of legality established for a certain type of land category. It is determined that the bodies of public administration, which have the power to prosecute individuals and legal entities for violations of legislation in the field of land protection include: courts, law enforcement agencies and other bodies of public administration in the field of land protection (State Geocadaastre and State Ecoinspection). It is argued that the peculiarity of administrative and jurisdictional activities of public administration bodies in the field of land protection is: providing legal assessment and consideration, in case of violations of the law,

cases of administrative offenses in the field of land protection, making decisions on their application to the offender decisions made.

It is stated that the process of reforming public administration bodies in the field of land protection should begin with: professionally substantiated determination of stages and terms of its implementation; creation of a categorical apparatus with consolidation of basic concepts at the legislative level; analysis of the current system of public administration bodies and their subordination; establishing the demarcation of state control and supervision in the field of land protection with the creation of electronic registers of such bodies; determining the responsibility of the subjects of the reform for its shortcomings and inefficiencies.

It is recommended to borrow the experience of France in establishing SAFER in Ukraine is a promising approach to improve the organization of public administration and strengthen their control over the use of agricultural land in Ukraine. It is established that it is important to create in Ukraine special jurisdictional bodies, for example, the Chamber of the Supreme Court for agricultural cases, whose activities would ensure the effective resolution of disputes by competent judges in the field of land protection. It is proposed to expand the powers of law enforcement agencies in the field of land relations, in particular, to strengthen control and supervision of land in order to avoid raids and illegal seizure of land. At the same time, it was emphasized that there is no specialized body of public administration whose task would be to implement land protection in Ukraine and the experience of Hungary in establishing the Department of Land Protection is appropriate to apply administrative boundaries. The experience of Japan regarding the establishment of the Agricultural Committee in the structure of the State Geocadaastre of Ukraine is pointed out. Also, it is noted that with the development of land purchase / sale through auctions requires strengthening the security of such procedures, and hence the creation of a specialized body of public administration, which will be empowered to control and supervise in this area. It is noted that is important to update the outdated system of standards and regulations in the field of land use and protection, to ensure the obligation of landowners and land users to develop land management projects belonging to them,

to develop working projects for reclamation of disturbed lands, protect them from erosion, soil fertility, etc.

Key words: land protection, legal relations in the field of land protection, public administration bodies, permitting activity of public administration bodies, control and supervisory activity of public administration bodies, jurisdictional activity of public administration bodies.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Чорна М. В. Періодизація розвитку основних напрямів діяльності органів державної влади у сфері охорони земель. *Правова держава*. 2017. № 26. С. 78-83.

2. Чорна М. В. Особливості державної політики у сфері охорони земель». *Наукові записки. Серія: Право» Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. 2017. Вип. 2 (спецвип.). С. 27-31.

3. Соболев Є. Ю., Чорна М. В. Правові засади контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Форум Права*. 2019. № 58(5). С. 46-53.

4. Чорна М. В. Публічно-сервісна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 185-188.

5. Chorna M. V. Standardization and normalization as a direction of activity of public administration bodies in the field of land protection. *Наукові записки. Серія: Право. Кропивницький: ТОВ «ПолімедСервіс»*. 2019. Вип. 7. С. 137-142.

6. Чорна М. В. Надання реєстраційних послуг органами публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Науковий журнал «Право і безпека» ХНУВС*. 2019. № 2 (73). С. 63-68.

7. Chorna M. V. Administrative and jurisdictional activities of public administration bodies in the field of land protection. *European Reforms Bulletin*. 2019. № 4. С. 6-12.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Чорна М. В. Діяльність органів прокуратури у сфері охорони земель. *Збірник матеріалів всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Актуальні проблеми національного законодавства»*. м. Кропивницький. 18 жовтня 2016. С. 125-129.

2. Чорна М. В. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони земель. *Збірник тез доповідей учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Черкаси, 24-25 листопада 2016 року). Черкаси: Східноєвропейський університет економіки і менеджменту, 2016. С.57-59.

3. Чорна М. В. Вплив діяльності Центральної Ради на формування органів публічної влади у сфері охорони земель. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Дніпро, 5-6 травня 2017 року), У 2-х частинах. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С.21-24.

4. Чорна М. В. Деятельность органов государственной власти в сфере охраны земель. *Взаимодействие правовых систем современности в целях устойчивого развития общества: сб. науч. ст.*. (Білорусія, квітень 2017 року).2017. С.155-156.

5. Чорна М. В. Мета адміністративно-правового регулювання органів публічної влади у сфері охорони земель. *Міжнародна науково-практична конференція*. (м.Запоріжжя, травень 2017 року). м.Запоріжжя. 2017. С.124-126.

6. Чорна М. В. Юридичні факти у сфері охорони земель як складова частина адміністративно-правових відносин. *Всеукраїнська науково-практична конференція* (м.Черкаси, листопад 2017 року).м.Черкаси, С. 107-108;

7. Чорна М. В. Поняття адміністративно-правових відносин у сфері охорони земель. *Всеукраїнська науково-практична конференція*. (м. Черкаси, листопад 2018 року). м.Черкаси. С. 123-125.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	17
ВСТУП.....	18
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ.....	29
1.1. Правовідносини у сфері охорони земель як об'єкт адміністративно-правового регулювання.....	29
1.2. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-правової охорони земель.....	49
1.3. Правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.....	64
Висновки до розділу 1.....	81
РОЗДІЛ 2. НАПРЯМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	87
2.1. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель	87
2.2. Контрольно-наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель	109
2.3. Юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель	124
Висновки до розділу 2.....	137
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	142
3.1. Нормативно-правові та організаційні напрями регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та шляхи їх вдосконалення.....	142
3.2. Використання досвіду зарубіжних країн регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.....	156
Висновки до розділу 3.....	171
ВИСНОВКИ.....	176
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	183
ДОДАТКИ.....	215

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ЄС – Європейський Союз

ЗКУ – Земельний кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг

Держгеокадастр – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру

Держекоінспекція – Державна екологічна інспекція Україна

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Конституцією України землю проголошено основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Діяльність органів публічної адміністрації у цій сфері є специфічною, оскільки вона зосереджена на управлінні соціально значущим об'єктом, від належного стану якого залежить ефективність реалізації низки ключових державних, суспільних і приватних інтересів. Отже, на сьогодні питання удосконалення адміністративно-правової охорони земель у нашій країні є одним із найважливіших напрямів для першочергового реформування. Також в умовах євроінтеграції України та тривалого процесу децентралізації означені аспекти виступають вирішальним чинником забезпечення високої результативності впровадження нових форм і методів правового регулювання, які впроваджуються з метою забезпечення охорони земель.

Доцільно зазначити, що завдання Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 743-р. та Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1024-р, не у повній мірі були реалізовані. Водночас значні позитивні зміни у системі органів публічної адміністрації з питань охорони земель, які передбачені наведеними концепціями, здійснені, однак має місце відсутність належного розмежування та ускладнення їхніх повноважень.

Залишилися актуальними також питання недосконалості системи органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, нерозвинутість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру та покращення координації діяльності Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) у цій сфері. Основною причиною неефективності відповідної діяльності суб'єктів владних повноважень та законодавства, яке регулює таку діяльність, пов'язане із

високим рівнем корупції, значним розпорошенням повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Нині адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є недосконалими та суперечливими з точки зору застосування категоріально-понятійного апарату та наявності протиріч між законами та підзаконними актами у цій сфері. Також чітко не сформульовані правила діяльності органів публічної адміністрації, що зменшує ефективність реалізації відповідних функцій держави, забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян.

Отже, необхідністю удосконалення теоретичних та практичних напрямків розвитку вказаної проблематики зумовлена актуальність дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Науково-теоретичним підґрунтям для написання дисертації слугували наукові праці низки таких вітчизняних і закордонних вчених, як: О. Безпалова, Д. Бусуйок, І. Віллімсон, О. Джафарова, Дж. Уоллес, С. Енемарк, О. Запотоцька, М. Кельман, І. Коліушко, В. Кондратенко, О. Коцовська, О. Кузьменко, А. Манжула, В. Матвійчук, Р. Мельник, С. Мосьондз, О. Мурашин, Т. Оверковська, І. Патерило, А. Раджабіфард, Л. Саприкін, С. Сердюк, Є. Соболь, В. Сороко, В. Теремецький, В. Тимошук, А. Третяк, В. Федорович, В. Федоренко, А. Хряпинський, В. Цоклан, О. Швець, А. Юрченко та інші.

Окремі питання адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель були предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Так, О. Джафарова у своїй монографії «Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики» 2015 року висвітила сутність дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, особливості такої діяльності в окремих сферах суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням економічної, екологічної та громадської безпеки. Особливу увагу приділено розкриттю процедур дозвільної

діяльності органів публічної адміністрації у вищенаведених сферах. О. Швець у своїй дисертаційній роботі «Особливості адміністративно-правового захисту ерозійнонебезпечних земель в Україні» 2019 року проаналізувала суб'єкти адміністративно-правового захисту ерозійнонебезпечних земель, охарактеризувала функції, форми та методи діяльності органів публічної адміністрації із захисту ерозійнонебезпечних земель та розкрила державний контроль як засіб адміністративно-правового захисту ерозійнонебезпечних земель. Поряд з цим комплексних досліджень, присвячених адміністративно-правовій діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, на сьогодні немає. Крім того, існує законодавча непорядкованість механізму правозастосування в окресленій сфері, яка також визначає актуальність, наукове та практичне значення цього дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження проведено в межах Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016-2020 роки, затверджених Національною академією правових наук України 3 березня 2016 року, виконано відповідно до основних положень Державної Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385, Стратегії удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 413, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015; Закону України «Про Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2020 р. № 7-VIII; у межах науково-дослідної роботи Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка «Концептуально-методологічні засади правового регулювання процесу європейської інтеграції України» (державний реєстраційний номер 20 0116 U 006126). Тема дисертації затверджена Вченою

радою Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол № 3 від 26.09. 2016 р.).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертації є визначення правової природи, сутності, змісту та особливостей реалізації адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, а також формулювання науково обґрунтованих рекомендацій та пропозицій з удосконалення законодавства у цій сфері на основі комплексного аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання:

- розкрити сутність, види та класифікацію правовідносин у сфері охорони земель як об'єкта адміністративно-правового регулювання;

- визначити поняття та систему органів публічної адміністрації у сфері охорони земель;

- визначити сутність правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та класифікацію джерел, які є основою правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель;

- сформулювати поняття, ознаки та види дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель;

- визначити поняття, форми здійснення контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та доцільність розмежування контрольної та наглядової діяльності;

- визначити поняття юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та суб'єктів владних повноважень, які уповноважені повинні здійснювати таку діяльність;

- розкрити особливості нормативно-правових та організаційних напрямків регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель;

- надати пропозиції щодо удосконалення регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, використовуючи досвід зарубіжних країн.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час у сфері реалізації та забезпечення адміністративної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, використання яких сприяло вирішенню сформульованих задач і досягненню мети дисертаційного дослідження. Діалектичний метод застосовувався під час аналізу взаємозв'язків загальних положень адміністративного та земельного права, а також наукових досліджень та надав змогу здійснити комплексний аналіз і визначити елементну структуру органів публічної адміністрації у сфері охорони землі (Розділи 1, 2, 3). Метод семантичного аналізу застосовано для з'ясування змісту понять «сфера охорони земель», «органи публічної адміністрації у сфері охорони земель», «правовідносини у сфері охорони земель», «дозвільна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель», «управлінська діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель», «контрольна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель», «наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» «юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» та інші (підрозділи 1.1., 1.2., 1.3., 2.1., 2.2., 2.3). Формально-догматичний метод надав можливість проаналізувати вітчизняне та зарубіжне законодавство (розділи 1.,2.,3.). Логіко-семантичний метод застосовано під час аналізу наукових позицій та підходів вчених з окремих напрямів проведеного дослідження (розділи 1, 2, 3). Метод групування та системно-структурний підхід використані для формування класифікації джерел правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у

сфері охорони земель для класифікації нормативно-правових актів України, які визначають правові засади адміністративно-правової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, системи суб'єктів, які забезпечують здійснення необхідних заходів для охорони земель (підрозділ 1.2., 2.1., 2.2., 2.3.). Для визначення правових засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель використано також історико-правовий метод (підрозділ 1.3.). Логіко-юридичний метод застосовано для формулювання таких базових дефініцій: «дозвільна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель», «управлінська діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель», «контрольна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель», «наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель», «юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель», понять «сфера охорони земель», «органи публічної адміністрації у сфері охорони земель», «правовідносини у сфері охорони земель» (підрозділи 1.1., 1.2., 1.3., 2.1., 2.2., 2.3.). Застосування методів аналізу та синтезу дало змогу виявити основні проблеми, які притаманні досліджуваній сфері, та розробити комплекс пропозицій щодо вдосконалення законодавства (підрозділ 1.3., 2.1., 2.2., 2.3., 3.1, 3.2.).

Нормативно-правове регулювання дослідження ґрунтується на положеннях Конституції України, нормативно-правових актах Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, міжнародних нормативно-правових актах, які визначають правові засади адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Емпіричну основу дисертаційного дослідження становлять матеріали юридичної практики, аналітичні дані органів публічної адміністрації, політико-правова публіцистика та довідкові видання.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертація є однією з перших у вітчизняній науці працею, в якій комплексно розкриваються питання адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. У результаті сформульовано й обґрунтовано низку наукових положень, які виносяться на захист, зокрема:

уперше:

- з'ясовано та охарактеризовано ознаки адміністративно-правових відносин у сфері охорони земель, до яких належить: а) публічно-правова природа діяльності відповідних суб'єктів; б) поєднання паритетного застосування імперативного й диспозитивного методів правового регулювання; в) регулювання міжгалузевими нормами адміністративного і земельного права; г) ознаки, які виникають всупереч бажанню другої сторони; д) спори, що вирішуються як в адміністративному, так і в судовому порядках;

- розкрито сутність контрольної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, що обмежується здійсненням трьох послідовних дій, зокрема: 1. оцінки інформації, отриманої для розгляду контрольними органами; 2. превентивних заходів протидії правопорушенням у сфері охорони земель; 3. комплексу дій з метою повідомлення, у разі порушення законодавства у сфері охорони земель, компетентних правоохоронних органів;

- з урахуванням позитивної динаміки розвитку електронних земельних торгів в Україні й забезпечення їхнього проведення запропоновано створити відповідальний орган публічної адміністрації з нагляду за організацією публічних закупівель для набуття права власності на землю у складі Департаменту сфери публічних закупівель Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України – Управління організації земельних торгів;

удосконалено:

- класифікацію адміністративно-правових відносин залежно від виду діяльності органу публічної адміністрації у сфері охорони земель: контрольно-

наглядова діяльність; юрисдикційна діяльність; організаційно-розпорядча діяльність;

- класифікацію юридичних джерел, які є основою адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель за трьома критеріями, а саме: ієрархічності, територіальності, ступеня підпорядкованості правових норм;

- розуміння сутності дозвільної діяльності органів публічної адміністрації з питань охорони земель, яку варто оцінювати як здійснення повноважень держави шляхом юридичного фіксування умов, які обов'язково спрямовані на забезпечення законних прав та гарантій громадян, а не виключно як прояв владно-розпорядчої діяльності владних інституцій стосовно особи;

- вивчення досвіду економічно розвинених країн (Великої Британії, Канади, Республіки Польща, США, Французької Республіки, Федеративної Республіки Німеччина, Японії) шляхом імплементації його у вітчизняне законодавство стосовно створення в Україні Сільськогосподарського комітету в структурі Держгеокадастру України та спеціального юрисдикційного органу, наприклад, палати Верховного Суду із розгляду справ, які виникають у сфері охорони земель, зокрема, сільськогосподарського призначення, діяльність якого забезпечила б ефективне вирішення спорів компетентними суддями саме у сфері охорони земель.

набули подальшого розвитку:

- основні етапи реформування органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, напрями реалізації та забезпечення їхньої діяльності, а також теоретико-правові підходи до умов та порядку реалізації управлінських, контрольно-наглядових, публічно-сервісних та юрисдикційних функцій органами публічної адміністрації у сфері охорони земель;

- положення щодо розуміння сутності правовідносин у сфері охорони земель як багатоаспектного поняття, яке визначається у контексті відносин між органами публічної адміністрації, фізичними і юридичними особами з приводу надання інформації стосовно використання та розпорядження земельними

ресурсами, отримання документів дозвільного, інформаційного характеру, надання адміністративних та сервісних послуг, які оформлені належним чином відповідно до законодавства;

- визначення загальних та спеціальних засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель: пропорційність розподілу повноважень між органами публічної адміністрації у сфері охорони земель, неприпустимість зловживання органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері охорони земель, безсторонність діяльності відповідних органів публічної адміністрації, послідовність та інформування у сфері охорони земель; захист даних і доступ до інформації та документів як принцип діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель;

- доцільність розмежування функцій нагляду від і контролю органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, що зумовлено відсутністю єдиного суб'єкту владних повноважень, що здійснює контрольні функції в аналізованій сфері;

- пропозиції з питань внесення низки змін і доповнень до чинного законодавства України, що регулює функціонування органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, шляхом внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 14.01.2015 р. № 15, Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV, Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV, Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII, Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що в результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення законодавства з питань адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Одержані результати можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері – для подальшого наукового пошуку розв’язання теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель (акт впровадження Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка № 256/2-н від 24.04.2020 року);

- нормотворчій діяльності – як теоретичний матеріал у процесі розробки та удосконалення чинного законодавства;

- правозастосовній діяльності – для удосконалення практики застосування норм чинного законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель (акт впровадження Державного підприємства «Агентство місцевих автомобільних доріг» від 05.03.2020 року, Кіровоградського окружного адміністративного суду № 30120 від 03.03.2020 року). Також висновки та пропозиції, що містяться в дисертації можуть бути використані під час розробки змін і доповнень до нормативних актів, що регламентують здійснення своїх повноважень Держгеокадастром;

- освітньому процесі – під час розробки навчальних посібників, лекцій, методичних рекомендацій, розділів для підручників для студентів закладів вищої освіти та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність» та «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративна реформа в Україні» (акт впровадження Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка № 256/2-н від 24.04.2020 року).

Апробація результатів дослідження. Дисертація була розглянута, обговорена та схвалена на фаховому семінарі, проведеному за участю науковців кафедр державно-правових дисциплін та адміністративного права і галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Наукові положення, основні результати дослідження та їх практичне застосування обговорювалися

на Міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: «Діяльність органів прокуратури у сфері охорони земель» (м. Кропивницький, 18 жовтня 2016 року); «Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони земель» (м. Черкаси, 24-25 листопада 2016 року); «Деятельность органов государственной власти в сфере охраны земель» (Білорусія, квітень 2017 року); «Вплив діяльності Центральної Ради на формування органів публічної влади у сфері охорони земель» (м. Дніпро, 5–6 травня 2017 року); «Мета адміністративно-правового регулювання органів публічної влади у сфері охорони земель» (м. Запоріжжя, травень 2017 року); «Юридичні факти у сфері охорони земель як складова частина адміністративно-правових відносин» (м. Черкаси, листопад 2017 року); «Поняття адміністративно–правових відносин у сфері охорони земель» (м. Черкаси, листопад 2018 року).

Публікації. Основні положення та результати дисертації висвітлено у семи наукових статтях, шість з яких опубліковано у фахових виданнях України, одну – в науковому міжнародному виданні (European Reforms Bulletin), а також в семи тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 223 сторінок, з яких 165 сторінки – основний текст, 32 сторінки – список використаних джерел (305 найменувань), додатки – 9 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

1.1. Правовідносини у сфері охорони земель як об'єкт адміністративно-правового регулювання.

Політичні та економічні зміни в Україні, що відбулися за останні роки, значно вплинули на правовідносини у сфері охорони земель і тим самим визначили подальший розвиток державної політики у зазначеній сфері. Однак сьогодні залишається актуальним питання шляхів її вдосконалення, які повинні ґрунтуватися на більш реалістичному та прийнятному для людей підході до правовідносин, у формуванні правової культури, адже не всі питання доцільно вирішувати радикальним шляхом.

Дослідження правовідносин у вказаній сфері з урахуванням всіх правових особливостей є вкрай важливим для стратегічного планування процесів сталого розвитку держави. Проблеми у сфері охорони земель є наслідком необґрунтованих підходів до реформування побудови правовідносин органів публічної адміністрації, перш за все, з приватними особами. Через відсутність цілісної земельної політики, належної законодавчої бази, ефективного державного регулювання такі правовідносини стали вкрай політизованими. Отже, виникає потреба у формуванні нових підходів до їх вдосконалення, які з'являються у процесі використання землі. Як влучно зазначив С. А. Сердюк, земельні відносини є одним із основних елементів відтворювального процесу в економіці країни, що зумовлює економічні та соціальні інтереси суспільства і держави [1, с. 122]. Слід звернути увагу на те, що на початку ХХІ століття розпочався процес впровадження Основних напрямів земельної реформи в 2001-2005 роках, схвалених Указом Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001 [2], відповідно до яких основною метою земельної реформи було визначено створення ефективного механізму регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами. Зокрема, було передбачено

забезпечення розмежування повноважень органів державної влади щодо управління земельними ресурсами. Проте жодне із вищезазначеного не було реалізовано [3, с. 79; 4]. З метою посилення охорони земель сільськогосподарського призначення було прийнято «Стратегію удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними», яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 413 від 07.06.2017 р. (далі – Стратегія) [5]. Одним із основних завдань цієї Стратегії є впровадження засад стратегічного менеджменту в систему управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності. Але положення зазначеної Стратегії є декларативними та не передбачають механізму впровадження засад стратегічного менеджменту.

Слід звернути увагу і на те, що проєкт постанови про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі» від 27.03.2017 р. № 6241, одним із завдань якої було формування покрокової дорожньої карти та проведення земельної реформи в Україні, ініційований парламентським комітетом з питань аграрної політики та земельних відносин, залишився неприйнятим Верховною Радою України [6]. Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 743-р. не в повній мірі сприяла формуванню інституту обмежень у використанні земель, пов'язаних з охороною земель та дієвої системи підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням [7]. Слід зазначити, що 06 червня 2020 року опубліковано повідомлення про оприлюднення проєкту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року», розробником якоє є Держгеокадастр, та якою передбачено, зокрема, посилення державного контролю за використанням та

охороною земель, за родючістю ґрунтів та створення матеріально-технічної бази для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у сучасних умовах [8].

Отже, в Україні триває реформування у сфері охорони земель шляхом прийняття відповідних програм, стратегій та концепцій, які неефективно застосовуються органами публічної адміністрації через відсутність механізму їх реалізації. Оскільки державна політика – це практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей, органи державної влади відіграють провідну роль у підготовці та виконанні державної політики [9, с.8-11]. Саме розробка концепції, спрямованої на сферу охорони земель – сформулювати збільшення цільових програм, які спрямовані скеровані на досягнення цілей, поставлених органами державної влади, є основним інструментом структурних перетворень в економіці та розв'язанні важливих соціальних проблем [9, с.38]. На нашу думку, організація правовідносин у сфері охорони земель безпосередньо залежить від практичної діяльності органів публічної адміністрації, їхньої компетентності та зацікавленості у вирішенні актуальних питань державної політики у сфері охорони земель. Тому, першим науковим завданням постає визначення правового змісту «сфера охорони земель» з точки зору її значимості для адміністративно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин.

Варто вказати, що в даному дослідженні категорія «земля» вживається у значенні, наведеному в ст. 1 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10], а саме як поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею. Підтримуючи точку зору науковця В. В. Галуцька, зазначимо, що термін «охорона», з одного боку, можна визначити як безпосередній правовий захист соціальних інтересів громадян соціальних груп усього суспільства, а з іншого – як стимулювання таких соціальних дій, наслідком чого було б зміцнення наявних суспільних відносин і нейтралізація

тих соціальних тенденцій, що загрожують їм [11, с. 125-127]. Отже, правова охорона земель передбачає захист суспільних відносин, які виникають під час розпорядження та користування землею. Так як поняття «правова охорона» є міжгалузевою категорією, її варто визначати саме з позицій основних галузей права. Тому вважаємо за доцільне виокремити такі види правової охорони землі, а саме: конституційно-правова, адміністративно-правова, господарсько-правова, цивільно-правова, кримінально-правова та міжнародно-правова. Зупинимося детальніше на кожному із зазначених видів:

– конституційно-правова охорона. Вказаний вид повністю базується на нормах Конституції України, в якій, зокрема, ст. 13 визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться у межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу [12]. Разом з тим, в ст. 5 Конституції України зазначено, що народ здійснює владу і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Не дивлячись на таке загальне та оглядове закріплення і приналежність до сфери охорони земель зазначеної норми, її положення є ключовим. По-перше, варто зазначити, що вказана норма є нормою прямої дії, а тому вона повинна обов'язково виконуватись всіма суб'єктами суспільних відносин, в тому числі і у відносинах у сфері охорони земель. По-друге, вказана норма є основоположною для подальшої розробки законодавчої бази у вказаній сфері.

Далі звернемо увагу на те, що сьогодні відсутнє єдине розуміння визначення адміністративно-правової охорони. Щодо цього наведемо декілька позицій науковців. Так, І. П. Голосніченко у своїй науковій роботі зробив висновок, що адміністративно-правова охорона – це виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, що виявляється в запобіганні протиправним посяганням на власність та в застосуванні у необхідних випадках заходів адміністративного примусу [13, с. 22; 14].

Отже, під час здійснення адміністративно-правової охорони земель переважають правовідносини, які містять у собі права і обов'язки суб'єктів і об'єктів, які беруть у них участь, оскільки цей зв'язок передбачений адміністративним правом.

Науковець С. О. Мосьондз вважає, що адміністративно-правова охорона є різновидом державного управління. Державне управління – організуюча, виконавчо-розпорядча, підзаконна форма державної діяльності особливої групи органів державної влади, їх посадових осіб щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним, адміністративно-політичним будівництвом [15, с.24].

Слід зазначити, що основною особливістю правовідносин, які виникають під час здійснення адміністративно-правової охорони земель, є притаманний їм імперативний характер, оскільки суб'єкт публічної адміністрації має пріоритет своєї волі над волею всіх інших об'єктів [16].

Погоджуючись із думкою О. Л. Коцовської, зазначимо, що адміністративно-правова охорона – специфічний вплив на права, що має попереджувальний характер та реалізується суб'єктами адміністративного права з метою підтримки наявного стану прав, оберігання їх від можливих протиправних посягань [17]. На нашу думку, саме цей вид правової охорони враховує не лише випадки порушення законодавства і застосування норм КУпАП [18], а й діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, і тому адміністративно-правову охорону можна визначити складовою публічного управління. Це підтверджується тим, що: по-перше, фундаментом сфери охорони земель є адміністративно-правові норми, які відносяться до галузі публічного права; по-друге, учасниками правовідносин, з одного боку, тому завжди є орган публічної адміністрації, діяльність якого визначається нормами адміністративного права.

Враховуючи специфіку тематики дисертаційного дослідження, необхідно наголосити, що відносини, які при цьому охоплюють адміністративно-правову охорону, виникають між, з одного боку, органами публічної адміністрації,

уповноваженими забезпечувати здійснення державної політики у даній сфері, надавати адміністративні послуги, розглядати звернення та скарги тощо, з іншого, – юридичними та фізичними особами. Тому можна зробити висновок, що під адміністративно-правовою охороною земель можна розуміти діяльність органів публічної адміністрації, що спрямована на захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також вжиття заходів, необхідних для захисту цих прав як із застосуванням заходів адміністративного примусу та притягненням винних до адміністративної відповідальності, так і без них. Також до адміністративно-правової охорони земель можна віднести: дозвільну діяльність, відповідальність держави за безпечність природного середовища та громадян, механізм реалізації яких відображений, зокрема, в КУпАП [18], Законах України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10] та «Про охорону природного навколишнього середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII [19], підзаконних нормативно-правових актах, наприклад, в листі Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель Державного комітету України по земельних ресурсах «Щодо притягнення порушників земельного законодавства до відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки» [20], наказі Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2017 р. № 6 «Про затвердження Інструкції з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення» [21].

– господарсько-правова охорона. У першу чергу, передбачає належне виконання договорів стосовно користування земельною ділянкою різного цільового призначення. Хоча відповідно до ст. 4 Господарського кодексу України [22] земельні відносини не є предметом регулювання цього Кодексу, одним із основних нормативних джерел, який містить загальні правила укладання договорів, виступає Господарський кодекс України.

– цивільно-правова охорона. Цивільний кодекс України [23] не містить норм, які б регламентували діяльність у вказаній сфері. Проте, норми цивільного права можуть застосовуватись у випадках відшкодування шкоди особою, яка здійснила порушення правових норм, в результаті чого державі, підприємству, установі чи організації були завдані збитки (шкода). Також цивільним законодавством встановлені загальні норми у сфері охорони земель. Дані положення більш детально описані в Земельному кодексі України [24].

– кримінально-правова охорона. Даний вид охорони регламентується нормами Кримінального кодексу України [25], який визначає ряд злочинів у сфері охорони земель, а саме: приховування або перекручування відомостей про екологічний стан чи захворювання населення (ст. 238); забруднення або псування земель (ст. 239); порушення правил охорони надр (ст. 240); порушення законодавства про захист рослин (ст. 247); проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253); безгосподарне використання земель (ст. 254) тощо.

– міжнародно-правова охорона. Україна є учасником міжнародних угод, які забезпечують правову охорону сфери охорони земель. Після ратифікації норм відповідних угод вони стають частиною національного законодавства України, а тому визначають напрями діяльності держави у цій сфері. Відповідності до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 24.03.2014 р. № 984_011 [26] передбачена гармонізація законодавства України із законодавством ЄС. Міжнародно-правовими актами, які опосередковано визначають охорону земель, можна розглядати Конвенції, які спрямовані на боротьбу і протидію різним видам забруднення. Такими Конвенціями є: Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998 р. [27]; Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25.02.1991 р. [28], Декларація щодо забруднення навколишнього середовища,

прийнята 01.10.1976 р. в Сан-Паулу [29], Стокгольмська Конвенція про стійкі органічні забруднювачі від 22.05.2001 р. [30], Базельська Конвенція по контролю за транскордонним перевезенням небезпечних відходів і їх знищенням від 05.05.1992 р. [31], Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій від 17.03.1992 р. [32], Конвенція про цивільну відповідальність за шкоду, спричинену при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним і внутрішнім водним транспортом від 10.10.1989 р. [33], Роттердамська Конвенція про процедуру попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі від 10.09.1998 р. [30].

Також зазначимо, що в теорії права відсутнє чітке загальноприйняте визначення поняття правовідносин у сфері охорони земель, оскільки дане питання є міжгалузевим. Дослідження галузевих правовідносин здійснюється шляхом встановлення особливостей прояву загальних ознак правовідносин у їх галузевих видах і виділенням спеціальних ознак, які властиві лише цим видам правовідносин. Перш, ніж дослідити дану сферу відносин, зазначимо, що відносини у сфері охорони земель виступають одним із важливих і істотних елементів в адміністративному праві. Вони є складним, багатоаспектним явищем, яке досліджувалось багатьма науковцями. Тому коротко проаналізуємо, як категорія «правовідносини» визначається у теорії права.

На думку науковця В.В. Копейчикова, правовідносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпечуються державою [34, с.25]. З огляду на це можна стверджувати, що в загальному розумінні відносини у сфері охорони земель як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це суспільні відносини, які урегульовані нормами земельного та адміністративного права. Правова позиція Л. С. Явича, з якою погоджується науковець Ю. В. Баулін, полягає у визначенні правовідносин як різновиду суспільних відносин, які за своєю формою виступають як індивідуально визначений зв'язок уповноважених і зобов'язаних осіб, що реалізують свої

суб'єктивні права і виконують покладені на них юридичні обов'язки [35; 36, с. 127]. За визначенням О. Ф. Скакун, правовідносини – це врегульовані нормами права вольові суспільні відносини, що виражаються у конкретному зв'язку між правомочними і зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – і забезпечуються державою [37, с. 345]. Таким чином, невід'ємним елементом дослідження відносин у сфері охорони земель як об'єкта адміністративно-правового регулювання є об'єкт таких відносин, як земля, а також діяння, на охорону яких спрямовано суб'єктивні права та юридичні обов'язки публічної адміністрації. Крім суб'єктів та об'єктів, до складу таких відносин входять їх юридичні обов'язки та суб'єктивні права.

Відповідно до статті 2 ЗКУ [24] земельні відносини визначені як суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Окрім відносин власності, до земельних відносин можна віднести і здійснення управління у сфері охорони земель та застосування відповідальності за земельні правопорушення тощо. Отже відносини, які виникають у сфері охорони земель, вимагають обов'язкової участі держави в їх регулюванні, оскільки необхідність забезпечення охорони землі є основним підґрунтям існування сталого економічного розвитку країни. Так як одним із суб'єктів відносин у сфері охорони земель є держава в особі органів публічної адміністрації, дані відносини можна вважати різновидом адміністративно-правових відносин.

Проте треба пам'ятати, що відносини у сфері охорони земель мають об'єктивний характер. Вони виникають тому, що дані суспільні відносини об'єктивно потребують правової регламентації. Відносини у сфері охорони земель як об'єкта адміністративно-правового регулювання відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру. Іншими словами, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення. Сутність такої конструкції полягає у тому, що адміністративно-правова норма від імені

легітимного суб'єкта правотворчості визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається «спілкування». Ці правила формуються у вигляді взаємних прав та обов'язків [38]. Звернемо увагу і на те, що провідне місце у правовому регулюванні адміністративної діяльності публічної адміністрації з надання адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності належить нормам адміністративного права, невід'ємною ознакою яких є наявність саме такого посередника між учасниками правових відносин у сфері охорони земель [39].

На нашу думку, відносини у сфері охорони земель також є предметом адміністративного права, враховуючи наступне. Б. М. Габрічідзе вважає, що предмет адміністративного права – це сукупність суспільних відносин, що складаються у процесі організації і діяльності виконавчої влади [40, с.26]. Більш детально розкриває подібну позицію Д. М. Бахрах. Він зазначає, що предметом адміністративного права є відносини, що виникають при організації виконавчо-розпорядчих органів і у процесі їх адміністративної діяльності, при здійсненні внутрішньо-організаційної діяльності керівниками інших державних і муніципальних органів, а також у ході реалізації адміністративної влади суддями і громадськими організаціями [41, с. 1-2]. Науковець Д. М. Бахрах, порівняно з Б. М. Габрічідзе, більш широко розкриває поняття предмета адміністративного права, проте чітко не зазначає, яку саме адміністративну діяльність органів публічної влади можна віднести включити до адміністративних відносин. Оскільки адміністративне регулювання є основним орієнтиром у діяльності органів публічної адміністрації, відсутність конкретизації видів адміністративної діяльності органів публічної влади у підходах до визначення предмета адміністративного права може призвести до постійних протиріч та прогалин у праві та законодавстві.

Відомо, що адміністративні відносини є одним із видів правовідносин, які, в свою чергу, належать до суспільних відносин. Зокрема, Ю. М. Козлов підкреслює, що суспільні правовідносини стають адміністративно-правовими тоді, коли одна із сторін таких відносин має владні повноваження. Це

досягається тим, що саме правова норма встановлює обов'язки і права, визначає відповідальність за їх невиконання чи порушення прав однієї із сторін [42, с. 45]. Проте, на наше переконання, сформувавши правову норму, необхідно дослідити її практичну значущість та визначити орган публічної адміністрації, яким ця норма буде застосована, оскільки без практичної реалізації будь-яка правова норма втрачає свою цінність для суспільства. Необхідно пам'ятати і те, що саме адміністративно-правові відносини безпосередню пов'язані з діяльністю органів публічної адміністрації [43].

Окремі науковці розглядають адміністративні правовідносини у вузькому значенні. Наприклад, С. Ф. Кечекян зазначав, що адміністративні правовідносини є передбаченим правовою нормою юридичним зв'язком між конкретними суб'єктами, наділеними певними правомочностями і обов'язками [44, с.25]. На нашу думку, підхід до визначення адміністративних відносин С. Ф. Кечекян цілком не розкриває особливості поняття адміністративних правовідносин. Науковець не врахував, що адміністративні правовідносини є різновидом суспільних відносин та обов'язково мають особливий суб'єктний склад. Вирішальною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що однією зі сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми [45, с.172].

Підтримуємо позицію О. І. Харитонова, який у своєму дисертаційному дослідженні вказує, що визначальна риса адміністративно-правових відносин полягає у тому, що вони складаються переважно в особливій сфері державного і громадського життя – у сфері державного управління (керування). Також адміністративно-правові відносини характеризуються особливостями суб'єктного складу, оскільки завжди однією зі сторін є офіційний чи уповноважений суб'єкт виконавчої влади (у широкому змісті державного управління) [46, с.62]. Науковці Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук стверджують, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [47, с. 57]. Отже, якщо відносини у сфері

охорони земель пов'язані із діяльністю органів публічної адміністрації та виникають у сфері публічного управління землею, такі відносини можна вважати об'єктом публічного адміністрування.

О. І. Харитонова робить обґрунтований висновок, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані правовими нормами відносини, що виникають та існують між суб'єктами публічного права, і спрямовані на впорядкування відносин у суспільстві, забезпечення засобами державного примусу правопорядку, добробуту та безпеки громадян і суспільства [46, с.36]. Визначимо поняття та особливості адміністративних правовідносин у сфері охорони земель, враховуючи те, що відносини у зазначеній сфері є різновидом суспільних відносин, в яких обов'язково одним із суб'єктів є орган публічної адміністрації.

На нашу думку, правовідносини у сфері охорони земель є багатоаспектним поняттям та визначаються як відносини між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами з приводу надання інформації стосовно використання та розпорядження землею, отримання документів дозвільного, інформаційного характеру, надання адміністративних та сервісних послуг, які оформлені належним чином відповідно до чинного законодавства тощо. Також адміністративно-правові відносини – більш широка категорія, ніж адміністративні відносини у сфері охорони земель. Адміністративні відносини, які виникають у сфері охорони земель, є специфічними із спеціальним суб'єктним складом, сферою, де вони реалізуються, тощо. Також вирішальною особливістю відносин у сфері охорони земель як об'єкта адміністративно-правового регулювання є те, що однією зі сторін таких відносин може бути носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми. Саме наявність такого носія є основною умовою формування адміністративно-правових відносин. Адміністративні правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін, проте згода або бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення. Специфічною рисою суспільних відносин у сфері охорони земель

є їх виникнення, існування й розвиток, головним чином, з приводу землі як особливого об'єкта діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель [48].

Доцільно зупинити увагу на ознаках правовідносин у сфері охорони земель як об'єкта адміністративно-правового регулювання, які повною мірою характеризують їх, а також визначають особливості даної категорії поняття. Позиція науковця В. Б. Авер'янова щодо визначення ознак адміністративно-правових відносин є досить ґрунтовною. Ознаками адміністративно-правових відносин, на думку В. Б. Авер'янова, є: а) наявність сторін, якими виступають суб'єкти адміністративного права, тобто носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків, котрі здатні ці права реалізувати, а покладені обов'язки виконувати; б) однією із їх сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми; в) формування, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному і самоврядному) управлінні, і насамперед у зв'язку зі здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій; г) виникнення за ініціативи будь-якої зі сторін, проте згода і бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення, до того ж адміністративно-правові відносини можуть виникати всупереч бажанню другої сторони; д) спори, які виникають між сторонами адміністративних правовідносин, вирішуються, як правило, у позасудовому порядку [49, с. 171-173].

Більш практичною є точка зору науковця І. В. Патерило, який виокремлює наступні ознаки, які: по-перше, застосовуються публічною адміністрацією у своїй діяльності; по-друге, мають публічно-правовий характер; по-третє, регулюються нормами адміністративного права; по-четверте, застосування того або іншого інструмента обумовлюється компетенцією, сферою діяльності та метою; по-п'яте, призводять до настання правових наслідків – виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або фактичних результатів (щодо актів-дій); по-шосте, в залежності від виду застосованого інструмента можуть мати

імперативну або диспозитивну природу; по-сьоме, основними видами є нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії [50].

Беззаперечно, ознаки адміністративно-правових відносин у сфері охорони земель будуть подібними з ознаками адміністративно-правових відносин, проте і відрізняться також будуть у зв'язку зі специфікою земельних правовідносин. Однак, на нашу думку, враховуючи специфіку сфери охорони земель, вищевказаний перелік ознак, запропонований науковцями, необхідно конкретизувати та адаптовувати відповідно до сфери охорони земель. Отже, основними ознаками адміністративно-правових відносин у сфері охорони земель є: публічно-правова природа діяльності суб'єктів; поєднання застосування імперативного та диспозитивного методів правового регулювання; коригуються нормами адміністративного і земельного права (міжгалузевий характер); адміністративно-правові відносини можуть виникати всупереч бажанню другої сторони; спори вирішуються як в позасудовому, так і у судовому порядку. Також для визначення поняття відносин у сфері охорони земель як об'єкта адміністративно-правового регулювання необхідно розкрити сутність складових зазначених відносин та класифікувати їх залежно від виду діяльності органів публічної адміністрації.

У теорії адміністративного права немає єдиного підходу до класифікації відносин у сфері охорони земель залежно від видів діяльності органів публічної адміністрації. Діяльність, що здійснюють органи публічної влади, поєднує у собі дві складові: діяльність щодо виконання законів, нормативних актів управління, здійснення права давати обов'язкові до виконання вказівки, застосування в необхідних випадках заходів адміністративного впливу, а також видання в межах наданих повноважень актів управління (зовнішня діяльність), та організаційна діяльність самого апарату (внутрішня діяльність) [51; 52]. Звернемо увагу на те, що В. Б. Авер'янов наголошував, що не всі дії органів виконавчої влади є власне управлінськими (наприклад, фінансово-господарські операції), але головним, профільним напрямом є власне управлінська діяльність, тобто державне

управління як особливий вид діяльності держави. Відтак, головними характеристиками у розумінні адміністративного права мають стати не «управлінські», а тим більше не «каральна» його функція, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (яка пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (яка пов'язана із захистом порушених прав) [53, с. 255]. Ми погоджуємося з думкою Є. Ю. Соболя, який вважає, що найбільш ґрунтовно відтворюють справжнє суспільне призначення адміністративного права в контексті адміністративної діяльності компетентних органів публічної адміністрації саме правозабезпечувальна і правозахисна функції [54, с. 113; 52].

Отже, враховуючи вищевикладене, зазначимо наступну класифікацію правовідносин у сфері охорони земель залежно від виду діяльності органів публічної адміністрації, яка буде основою для розгляду в другому розділі дисертаційного дослідження:

а) публічно-сервісна діяльність, основним видом якої є дозвільна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель (реалізується, наприклад, під час отримання сертифікатів та дозволів, надання реєстраційних послуг);

б) контрольно-наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель (реалізується під час здійснення контролю та нагляду за дотриманням земельного законодавства);

в) юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель (реалізується під час притягнення до адміністративної відповідальності тощо).

г) організаційно-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у розробці та затвердженні нормативно-правових актів для регулювання інших видів діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Враховуючи вищевикладене, зазначимо, що правовідносини у сфері охорони земель як об'єкт адміністративно-правового регулювання, які виникають під час діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони

земель, – це суспільні відносини сервісного, організаційно-розпорядчого, юрисдикційного та контрольно-наглядового спрямування. Такі правовідносини повинні бути обов'язково регламентовані нормами адміністративного права.

Коротко розкриємо зміст відносин у сфері охорони земель як об'єкта адміністративно-правового регулювання та визначимо їхню структуру. Зауважимо, що зміст адміністративно-правових відносин – це фактичні соціальні, економічні, культурні, політичні та інші відносини, які набули через опосередкування адміністративно-правових норм своєї юридичної форми. Вони зберегли фактичний зміст, але завдяки адміністративно-правовим нормам набули нових якостей [55]. На нашу думку, визначаючи зміст відносин у сфері охорони земель, слід акцентувати увагу на публічному управлінні у сфері охорони земель та системі суб'єктів, які більш детально будуть розглянуті у підрозділі 1.2. розділу I дисертаційного дослідження. Таким чином, підґрунтям дослідження будь-яких адміністративно-правових відносин є об'єктивна характеристика сектора суспільного життя. Разом з тим, зміст адміністративно-правових відносин – це сукупність суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин кореспондується юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки [38]. Отже, охорона землі як сфери, яка залежить від діяльності органів публічної адміністрації, можна вважати сферою, яка в основному регулюється адміністративним правом.

Зазначимо, що структура адміністративно-правових відносин характеризується взаємопов'язаністю всіх її складових компонентів, якими є суб'єкти, об'єкти, зміст правовідносин та юридичні факти [38]. В. В. Галуцько наголошує на науковій позиції В. В. Шуби, який до складових структури адміністративно-правових відносин відносить: суб'єкти адміністративно-правових відносин; об'єкти адміністративно-правових відносин; зміст адміністративно-правових відносин; юридичні факти як підстави для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин. На слушну думку вченого, такий розподіл дозволяє найповніше розкрити

специфіку адміністративно-правових відносин, дає можливість вирізнити ці правові зв'язки з усього різноманіття відносин, що складаються під час їх діяльності [56; 55]. Аналогічно можна визначити і структуру відносин у сфері охорони земель. Однак для галузі адміністративного права такий інтерес має бути виключно публічним [57, с. 35]. Також для правовідносин у сфері охорони землі публічний інтерес притаманний.

Більш детально розглянемо особливість саме юридичних фактів, адже знаходження оптимальної міри державного публічного впливу на поведінку учасників земельних відносин залежить від конкретних життєвих обставин – юридичних фактів, які є передумовою для виникнення адміністративно-правових відносин у сфері охорони земель. Специфіка юридичних фактів у сфері охорони земель пояснюється обов'язковим впливом на них держави, що виражений через діяльність органів публічної адміністрації (надання дозволів, притягнення до відповідальності, заборони вчиняти певні дії тощо). Таким чином, органи публічної адміністрації, до повноважень яких належить забезпечення державної політики у сфері земельного законодавства, впливають на зовнішнє вираження юридичних фактів, які породжують відповідні юридичні наслідки у сфері охорони земель. Також погоджуємось з позицією Р. С. Мельника, який вважає, що під час визначення юридичних фактів у сфері охорони земель як складової частини адміністративно-правових відносин варто пам'ятати, що для галузі адміністративного права інтерес суб'єктів адміністративно-правових відносин має бути виключно публічним [57, с.36-37]. Юридичні факти у сфері охорони земель мають реальний зміст, є конкретно вираженими, обов'язково передбачені нормами права та спричиняють настання наслідків, передбачених законом [58].

Особливістю адміністративно-правових відносин у сфері охорони земель є те, що для їх виникнення, зміни чи припинення необхідна наявність не окремого юридичного факту, а їх сукупності. У більшості випадків юридичні факти пов'язані із діяльністю органів публічної адміністрації. Сьогодні, поряд із юридичними фактами та складами, які є підставами виникнення, зміни й

припинення земельних правовідносин, досліджуються також великі фактичні системи. Ідеться про фактичну індивідуальну обстановку, що характерна для певного випадку правового регулювання. Це ситуація, що визначає необхідність правомірної поведінки; заборона певних дій; дозвіл особам вирішувати певні питання договірним шляхом; ситуація, що зумовлює адміністративну підлеглість. Велика фактична система – це принципово новий об'єкт дослідження у теорії юридичних фактів. Мається на увазі система юридичних фактів та умов їх реалізації, що передбачені різними нормами земельного, адміністративного, цивільного й інших галузей права [59]. Отже, до юридичних фактів у сфері охорони земель як складової частини адміністративно-правових відносин відносяться включаються усі життєві обставини (або їх сукупність), які виникають під час реалізації повноважень органами публічної адміністрації у сфері охорони земель і діяльності юридичних та фізичних осіб. Також, на нашу думку, юридичні факти у сфері охорони земель виникають через певні форми, а саме: індивідуальні адміністративні акти, договірні відносини, судові рішення та як наслідок реалізації положень нормативно-правових актів.

Повертаючись до питання відносин у сфері охорони земель, аналіз законодавчої бази та теоретичних здобутків науковців дозволив виокремити основну класифікацію правовідносин, що виникають у сфері охорони земель, які: по-перше, підтверджують тезу про те, що сфера охорони земель є публічною сферою: по-друге, демонструють чітку регламентацію відносин, які врегульовані нормами різних галузей права; по-третє, є об'єктом правової охорони загалом та адміністративно-правової охорони зокрема. Залежно від суб'єкта у сфері охорони земель, який ініціює, можна виділити наступні правовідносини: 1) правовідносини, ініційовані органами публічної адміністрації; 2) відносини, ініційовані фізичними особами; 3) відносини, ініційовані юридичними особами, які згідно з законодавством України мають відповідні повноваження. Вказана класифікація з теоретичної позиції дає можливість згрупувати правовідносини залежно від суб'єкта, який їх ініціює,

що в подальшому вплине на визначення суб'єктного складу, зазначеного у підрозділі 1.2. Розділу 1 дисертаційного дослідження.

На нашу думку, побудова нової динамічної моделі адміністративних правовідносин у сфері охорони земель залежить від результатів провадження державної політики [60]. Основні засади Закону України «Про Стратегію державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2020 р. № 2697-VIII визначають, що проблеми у сфері охорони земель значною мірою зумовлені, зокрема, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади [61]. Для вирішення даної проблеми необхідний механізм, який, на жаль, не зазначений ні у вищевказаній Стратегії, ні в іншому нормативно-правовому акті. Уряд досі працює над проектом Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» від 13.12.2016 р. № 5535 [62], який мав би розширити права суб'єктів щодо охорони земель. Також, у даному законопроекті закріплене положення про проведення електронних земельних торгів, що забезпечить відкритість дій суб'єктів у сфері охорони земель.

Формування ефективної державної земельної політики на місцевому рівні потребує застосування системного підходу, методологічною основою якого повинна стати концепція управління у сфері охорони земель. Реалізація концепції повинна бути організована в межах комплексної програми, що систематизує взаємопов'язані цільові програми, кожна з яких визначає економічно обґрунтовані механізми (моделі) вирішення конкретних управлінських завдань. Формування і розвиток адекватної сучасним умовам державної земельної політики забезпечить підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами на місцевому рівні і дасть змогу створити інститут охорони землі в Україні [60]. На нашу думку, державна політика у сфері охорони земель – це комплекс заходів, спрямованих на дотримання норм земельного законодавства України за допомогою посилення моніторингу за діяльністю органів публічної адміністрації на місцевому рівні та покращення співпраці між суб'єктами адміністративно-правових відносин у

сфері охорони земель. Пріоритетними напрямками державної політики у сфері охорони земель мають бути: удосконалення програм для підготовки спеціальних кадрів; систематичне залучення незалежної зовнішньої експертизи стану та якості земель; уточнення та розмежування повноважень у сфері охорони земель між органами публічної адміністрації, залучених міжнародних та вітчизняних громадських організацій до формування та реалізації державної політики у сфері охорони земель; установлення персональної відповідальності службових та посадових осіб за порушення законодавства у сфері охорони земель відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.08.2003 р. № 963-IV та КУПАП; залучення інвесторів з метою знаходження відповідних фінансових можливостей у держави для підтримки нормативних форм політико-управлінської діяльності; здійснення заходів щодо створення державної системи управління якістю земельних ресурсів і визначення її місця в органах державного управління; забезпечення розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами та охороною земель. З метою наукового забезпечення розроблення заходів реформування сфери охорони земель і широкого залучення громадськості для їх обговорення було би доцільним розробити Поетапну програму реформування сфери охорони земель та утворити відповідальний орган за реалізацію такого проєкту. Так, розмежування сфер компетенції між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади на регіональному рівні має здійснюватися на принципах максимально можливого уникнення спільних повноважень органів публічної влади різних рівнів: збереження у сфері компетенції органів місцевого самоврядування регіонального рівня таких питань, як розробка і реалізація програм та реалізація інвестиційних проєктів, що не можуть бути реалізовані здійснені зусиллями одного району або мають значення для громад на території кількох районів [63].

Отже, відносини у сфері охорони земель як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного та земельного права, які виникають між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами щодо визначення їх прав та встановлення їх обов'язків, за невиконання або не належне виконання яких законодавчо визначена відповідальність.

1.2. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-правової охорони земель.

Розвиток вітчизняної адміністративно-правової доктрини, реалізація процесів щодо європейської інтеграції та організації діалогу щодо членства ЄС зумовили використання у науковій, правотворчій та правозастосовчій площині нових понять і категорій, які доповнюють та збагачують категоріальний апарат юридичної науки і використовуються для позначення нових явищ і фактів, а в деяких випадках і замінюють старі поняття новими. Серед таких є, зокрема, категорія «публічна адміністрація». Поняття «публічна адміністрація» широко використовується в адміністративному праві зарубіжних країн як система континентального, так і загального права. Проте, у вітчизняній доктрині не знайшло свого єдиного розуміння і тлумачення [64, с.159]. Основними напрямками діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів реалізації державної політики у сфері охорони земель є забезпечення якісного виконання норм законодавства. Отже, на даному етапі дослідження, нашими завданнями є: сформулювати поняття та ознаки органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, уточнити мету їх діяльності як суб'єктів адміністративно-правової охорони земель, визначити їх структуру та повноваження (напрями діяльності).

Поняття «публічна адміністрація» часто зустрічається у нормативно-правових актах України та теоретично-наукових працях, проте на даний час не сформовано єдиного підходу до визначення даного поняття, та як наслідок відсутнє визначення поняття «публічна адміністрація у сфері охорони земель».

Вищевикладене посилює необхідність подальшого дослідження зазначених понять. Проаналізуємо, як саме в теорії адміністративного права розуміють поняття «публічна адміністрація у сфері охорони земель» на основі розкриття сутності «публічної адміністрації» в цілому. Перш за все, звернемо увагу на те, що вперше поняття «публічна адміністрація» було закріплене у проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні (далі – Концепція), розробленому недержавним аналітичним центром «Центр політико-правових реформ» [65], згідно з яким публічна адміністрація – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій). Вищевказане визначення є досить детальним, але, на жаль, Концепція залишилися на рівні проекту [66].

У загальному та недиференційованому варіанті «public administration» це, з одного боку, реалізація державної політики, а з іншого – академічна дисципліна. Звісно, що для потреб цього дослідження буде аналізуватися зміст першого розуміння публічної адміністрації, яка науковцями у різні історичні періоди розуміється як «виконання або втілення політики держави компетентними органами» [67, с. 66], засновується на розмежуванні політики і управління [68] або охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а також їх взаємодію, відіграючи важливу роль в розробці державної політики і, таким чином, є її частиною [67, с. 69]. Як влучно зазначає науковець Є. Ю. Соболев, органи публічної влади згідно із законодавством ЄС – це сукупність загальнодержавних, регіональних і місцевих органів державного управління, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також інших державних і недержавних інституцій, уповноважених на виконання публічних функцій [69]. Так, зарубіжні науковці, а саме Ф. Нігро та Л. Нігро розуміють публічне адміністрування як «скоординовані групові дії в державних справах, що: 1) пов'язані із трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою і судовою – та їх взаємодією; 2) мають важливе значення у

формуванні державної політики та є частиною політичного процесу; 3) значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; 4) пов'язані із численними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах [70]. Широке розуміння поняття «публічне адміністрування» у сучасній вітчизняній науковій літературі відповідає поняттю «державне управління» [71]. Н. А. Саймон під публічним управлінням розуміє співпрацю під час діяльності органів виконавчої влади національного, державного та місцевого самоврядування [72]. На нашу думку, органи публічної адміністрації, впроваджуючи політику держави, відображають мету такої політики. На даний час система управління у сфері охорони земель близька до командно-адміністративної, що ґрунтується на надлишковій централізації повноважень і функцій органів публічної адміністрації.

Американський історик Л. Д. Уайта вважає, що державне управління складається з усіх тих операцій, метою яких є виконання чи здійснення публічної політики. З іншого боку, відповідно до державного управління, Вудро Вілсона, це детальне та систематичне застосування закону. Можна також зазначити, що державне управління – це не що інше, як політика, практика, правила та приписи тощо [73]. Н. Ю. Акпан стверджує, що публічну адміністрацію ототожнює з органом, який виконує програми та приписи політиків при владі. Він розглядає публічну адміністрацію як службовця політики. Також він стверджує, що публічна адміністрація охоплює кожну сферу та діяльність, пов'язану з державною політикою. Відповідно, публічна адміністрація включає в себе формальні процеси та операції, за допомогою яких законодавчий орган здійснює свої повноваження. На його думку, функції судів у здійсненні правосуддя та робота військових відомств є частиною публічної адміністрації [74]. Так, публічне адміністрування охоплює всі повноваження органів публічної адміністрації, які необхідно систематизувати для зручності у практичному застосуванні.

Науковець Н. Ю. Акпан (Акпан N. U.) узагальнює сутність поняття «публічна адміністрація», визначаючи як:

- сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;
- адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства;
- сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [74; 75].

У вітчизняній доктрині визначення сутності поняття «публічна адміністрація» здійснюється переважно або через характеристику суміжних понять, таких, як «публічне управління» [76], «публічний інтерес» [77], або через його суб'єктний склад [78]. Ми погоджуємося із твердженням науковця Ю. Л. Панейко, який у роботі «Теоретичні основи самоврядування» вказував, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації [79, с.135]. У теорії адміністративного права існують різні підходи до визначення поняття та структури органів публічної адміністрації у сфері охорони земель через їх суб'єктний склад (структуру), проте загальноприйнята точка зору щодо цього відсутня як у теорії права, так і в нормативно-правових актах. У теорії адміністративного права часто ототожнюють поняття «суб'єкт адміністративного права» та «публічна адміністрація». Адже, як відомо, у теорії права загальне юридичне становище всіх суб'єктів права, у тому числі і наведених, характеризується категорією «правосуб'єктність», яка означає потенційну здатність фізичних і юридичних осіб у встановленому порядку бути суб'єктами права, тобто носіями суб'єктивних прав і обов'язків [80]. Наприклад, на даний час поняття «публічна адміністрація» розуміють як сукупність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій) [81]. Тобто її суб'єктний склад є наступним: 1) органи державної влади, 2) органи влади Автономної Республіки Крим; 3) органи місцевого самоврядування; 4) їх посадові і службові особи; 5) інші суб'єкти при здійсненні ними владних

управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі і на виконання делегованих повноважень [82; 83; 84].

Зазначимо, що законодавчого визначення поняття публічної адміністрації у сфері охорони земель ЗКУ від 25.10.2001 р. № 2768-III [24], Закон України «Про охорону земель» від 19.09.2003 р. № 962-IV [10] та інші нормативно-правові акти не містять. У словнику термінів і понять з державного управління В. Я. Малиновського визначено, що «публічна адміністрація» – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [85, с.168-169].

Слід зазначити, що В. Б. Авер'янов не відносить до органів публічної адміністрації будь-які недержавні структури та під терміном «публічна адміністрація» пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [86, с.117]. Інший погляд у науковця П. О. Угровецького, який розглядає категорію «орган публічної адміністрації» у так званому функціональному значенні, що охоплює орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, прокуратуру, а також підприємство, установу, організацію та іншого суб'єкта, який наділений владними повноваженнями [87, с.25]. Аналогічною є думка А. П. Хряпинського, який зазначає, що до органів публічної адміністрації доцільно відносити суб'єктів, які були створені державою, органами місцевого самоврядування, або яким було делеговано повноваження щодо реалізації публічних функцій у всіх сферах функціонування суспільства тощо. Це означає, що систему органів публічної адміністрації складають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, публічно-правові установи та публічно-правові фонди, суб'єкти делегованих повноважень [88, с.52; 89]. На думку Т. О. Карабіна, юридичний статус учасників адміністративно-правових відносин характеризується категорією адміністративної правосуб'єктності. Вона є

проявом загальної правосуб'єктності і, як і будь-яка інша галузева правосуб'єктність, визначається особливостями вказаної сфери [84].

Отже, на даний час в теорії адміністративного права відсутнє будь-яке визначення поняття органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Одночасно науковці лише формулюють загальне поняття «органи публічної адміністрації» або «публічна адміністрація» в різних варіаціях та підходах. Також немає одностайного підходу і до класифікації органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Враховуючи погляди європейських та вітчизняних вчених, зазначимо, що публічна адміністрація і є діяльність її суб'єктів, які обов'язково наділені владними повноваженнями та створені державою. На думку В. В. Галуцько, суб'єкт публічної адміністрації – це суб'єкт владних повноважень, який здійснює публічне адміністрування: надає адміністративні послуги чи виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність [90, с.75]. У свою чергу, О. М. Сщук розкриває юридичну природу компетенції суб'єктів адміністративно-правових відносин охорони, звертаючи свій погляд до феномену суб'єкта публічної адміністрації, доводить, що саме його адміністративні обов'язки і права є основою юридичного змісту адміністративно-правових відносин охорони. Специфіка адміністративно-правових відносин охорони полягає у зобов'язального щодо одного суб'єкта права та імперативно владного до іншого суб'єкта права [91].

З огляду на наведені визначення суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони земель, можливо виділити три основні ознаки, які їм притаманні, а саме:

- 1) узгоджена і організована система публічних органів;
- 2) суб'єктом виступають органи державної влади та місцевого самоврядування, установи та організації, які здійснюють публічно-правові функції у сфері охорони земель;
- 3) органи публічної адміністрації діють на підставі владних повноважень та забезпечують діяльність держави у сфері охорони земель.

Визначивши основні ознаки суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони земель та врахувавши те, що методами впливу органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є застосування комплексу правових, політичних, економічних методів і засобів (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), застосовується і примус за допомогою діяльності правоохоронних органів, метою діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп. У ст. 5 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV закріплений лише перелік органів публічної адміністрації, які здійснюють регулювання в галузі охорони земель, тобто визначені суб'єкти публічної адміністрації у сфері охорони земель. У теоріях адміністративного та земельного права сформувалися усталені підходи до розуміння системи органів управління. Зокрема прийнято поділяти зазначені органи на дві великі групи: органи загальної (здійснюють управління в галузі використання та охорони земель разом із вирішенням інших завдань, віднесених до їх компетенції) та спеціальної компетенції (управління в галузі використання й охорони земель є головним або одним з головних напрямків їх діяльності) [92, с. 261-262]. Така класифікація системи органів публічної адміністрації може бути застосована у сфері охорони земель, проте наша мета запропонувати класифікацію, яка повною мірою б відображала специфіку їх діяльності.

Отже, пропонуємо наступну класифікацію органів публічної адміністрації у сфері охорони земель:

1. за напрямками діяльності:

а) органи публічної адміністрації, наділені повноваженнями нагляду та контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони земель;

б) органи публічної адміністрації, уповноважені надавати адміністративні послуги у сфері охорони земель;

в) органи публічної адміністрації, які здійснюють юрисдикційні функції у сфері охорони земель.

2. за суб'єктним складом:

- а) органи виконавчої влади;
- б) органи місцевого самоврядування.

Враховуючи вищевикладене, вкажемо, що «органи публічної адміністрації у сфері охорони земель» – це сукупність суб'єктів, які наділені адміністративно-управлінськими функціями у сфері охорони земель, створені державою відповідно до ієрархічного принципу, діють від її імені на підставі та в межах норм чинного законодавства України. Проте, відповідно до вищезазначеної класифікації, зауважимо, що органи публічної адміністрації у сфері охорони земель доцільно розділити на три основні групи, а саме: органи публічної адміністрації, які здійснюють публічно-сервісну діяльність у сфері охорони земель; органи публічної адміністрації, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері охорони земель та органи публічної адміністрації, які здійснюють юрисдикційну діяльність у сфері охорони земель. Зазначений поділ, на нашу думку, найбільш повноцінно пояснює мету функціонування органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, яка була зазначена вище.

Оглядом розглянемо, які саме органи публічної адміністрації належать до кожної із вищезазначених груп. Критерієм належності до тієї чи іншої групи будуть повноваження таких органів у сфері охорони земель. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV регулювання в галузі охорони земель здійснюють Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади в межах повноважень, установлених законом. Як вже зазначалося вище, до органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, крім державних органів влади, відносяться і недержавні органи, установи та організації, які здійснюють адміністративні функції у сфері охорони земель та є суб'єктами публічної влади або державного управління, про які не згадується в

Земельному кодексі України від 25.10.2010 р. № 2768-III та Законі України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV. Наприклад, у підручнику «Земельне право України» за ред. В. І. Семчика та П. Ф. Кулинича (2001 рік) також не провадиться чіткого розмежування між державними органами та суб'єктами державного управління у сфері використання й охорони земель, та відбувається тлумачення усіх форм впливу держави на діяльність суб'єктів земельних правовідносин за принципом влади та підпорядкування [93, с. 200-202]. На думку Д. В. Бусуйок, органи виконавчої влади є суб'єктами управлінських та сервісних правовідносин у сфері використання й охорони земель. Також науковець зазначає, що наявність великої кількості таких органів та притаманних їм особливостей породжують питання про зв'язок цих органів один з одним, їхні організаційно-правові форми, роль, яку відіграють ці органи під час здійснення ними управлінської та сервісної діяльності у сфері використання й охорони земель тощо [94].

Дійсно, дублювання повноважень органів публічної адміністрації у сфері охорони земель призвело до розпорошення зусиль щодо забезпечення охорони землі між декількома органами, функціонування різних контролюючих органів, зменшення ефективності від діяльності цих органів та посилення адміністративного тиску на власників землі. З метою подолання дублювання повноважень органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442 [95] було ліквідовано Державну інспекцію сільського господарства України, а функції із здійснення державного нагляду (контролю) у частині дотримання земельного законодавства, використання й охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів були покладені на Державну екологічну інспекцію України (далі – Держекоінспекція України).

Наразі, згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 22.07.2016 р. № 482 [96] до основних завдань Державної служби України з питань геодезії,

картографії та кадастру віднесено реалізацію державної політики у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі у частині дотримання земельного законодавства, використання й охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів. Після внесення змін у чинне законодавство повноваження щодо контролю за дотриманням земельного законодавства знову почали одночасно здійснювати декілька органів. Такими органами є Державна екологічна інспекція України Держекоінспекція України та Держгеокадастр. У той же час відповідно до чинної системи органів виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» було реорганізовано Державне агентство земельних ресурсів України, яке відповідно до п. 4 Указу Президента України «Про Положення про Державне земельне агентство України» від 08.04.2011 р. № 445/211 забезпечувало дотримання законодавства у сфері охорони земель [97], шляхом його перетворення у Держгеокадастр. Згідно з Положенням про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15 [98], Держгеокадастр забезпечує підготовку та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання й охорону земель, їх захист від шкідливого антропогенного впливу (п. 4 пп. 34).

На нашу думку, реорганізація та постійна передача з відання одного органу публічної адміністрації до іншого управління у сфері охорони земель призводить до хаотичного функціонування системи органів публічної адміністрації. До управління у сфері охорони земель в українському законодавстві закріпився підхід як до чогось другорядного, не вартого уваги. Характерною ознакою управління у цій сфері є розпорошеність функцій між різними державними органами. Також, вдало зазначає В. Б. Авер'янов, що основою адміністративно-правової доктрини вітчизняного адміністративного права є «людиноцентриська» ідеологія, за якою держава має дбати про інтереси

громади, тобто діяти на благо людини за допомогою всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод й інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [99].

Отже, розглядаючи функції органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, спершу зазначимо позицію науковця Н. Р. Малишева, який вказує на те, що органи публічного управління земельним фондом реалізують свої цілі та завдання через функції – напрями управлінської діяльності, що мають правовстановлюючий (правозмінюючий, правоприміняючий), правозабезпечуючий чи правоохоронний характер. Функції державного управління у цій сфері розрізняють за різними критеріями: за органами, що їх здійснюють; за місцем і значенням в управлінському процесі; за юридичними наслідками, які тягне за собою їхнє здійснення [100, с. 201-202; 101].

На нашу думку, доцільно розподіляти функції органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, оскільки саме системний підхід дає розуміння напрямків їх діяльності, чітко дозволяє окреслити та розмежувати їх повноваження.

Ю. С. Шемшученко під функціями державного управління землями розуміє види (напрями) діяльності уповноважених органів державної влади щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання й охорони земель. До функцій державного управління землями він відносить: моніторинг земель, планування використання земельних ресурсів, нормування та стандартизацію у сфері використання й охорони земель, землеустрій, ведення державного земельного кадастру, здійснення державної реєстрації прав на землю, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [102, с. 394]. Аналогічні функції зазначені і в Земельному кодексі України. Основні функції державного управління земельним фондом передбачають: ведення державного земельного кадастру й обліку земель; планування використання й охорони останніх; їх надання та вилучення; організацію та здійснення землеустрою; встановлення контролю за використанням та охороною земель; вирішення земельних спорів. Функції

управління земельним фондом різняться залежно від органів, які їх здійснюють, місця та значення управління та його юридичних наслідків. Учений вказує на юрисдикційний напрям діяльності органів публічної адміністрації та те, що деякі функції виконують службову роль по відношенню до інших, зокрема ведення державного земельного кадастру, облік та моніторинг земель [103, с.31-33].

Ми підтримуємо наукову позицію О. М. Паценка, який вказав, що діяльність з управління земельним фондом розкривається в функціях, кожна з яких становить відокремлений вид діяльності, відмінний певною направленістю та порядком здійснення та влучно вказав, що види та зміст функцій визначаються законодавством відповідно до вимог, що пред'являються до організації раціонального використання й охорони земель. Також погоджуємося з думкою А. П. Гетьмана, який під функціями управління у галузі використання й охорони земель розуміє види (напрями) діяльності, які здійснюють уповноважені органи щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання й охорони земель [104, с. 180-182; 101].

Проаналізувавши вищенаведені позиції науковців щодо розуміння функцій (напрямів діяльності) управління у сфері охорони земель, можна зробити висновок, що під ними розуміють закріплені в законодавчих та інших нормативно-правових актах основні напрями діяльності держави в особі органів публічної адміністрації щодо забезпечення раціонального використання й охорони земель. При цьому немає єдиного підходу до формування переліку функцій (напрямків діяльності) органів публічної адміністрації у сфері охорони земельного фонду. Окрім цього, діяльність держави у сфері охорони земель розглядається, здебільшого, як управлінська діяльність. Проте, взаємовідносини між державою та рештою суб'єктів земельних правовідносин ґрунтуються не лише на управлінських засадах та на засадах влади та підпорядкування, а й на рівності. Зазначимо, що в Розділі 2 дисертаційного дослідження більш детально буде розкрито систему органів публічної

адміністрації та напрями діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та особливості їх здійснення.

Отже, підсумовуючи, зазначимо, що ЗКУ, а саме Розділ VII «Управління в галузі використання й охорони земель» [24] визначає функції управління у сфері використання й охорони земель, а саме: встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних утворень; планування використання земель; землеустрій; контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель; ведення державного земельного кадастру; економічне стимулювання раціонального використання й охорони земель; відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва.

У зазначеному вище переліку відсутня така функція органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, як нагляд, та не зрозуміло – ототожнюється нагляд з контролем чи є самостійним видом діяльності. Також не зазначено, чи відноситься до повноважень органів публічної адміністрації у сфері охорони земель притягнення до відповідальності винних у порушенні законодавства та, крім того, відсутній і перелік таких органів. На думку В. М. Сороко, однією із ключових повинна стати ідея, яка зафіксована в положеннях програми уряду «Український прорив: для людей, а не політиків», яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 року №14 (розд. 2.1 «Реформа публічної адміністрації» в частині реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), які спрямовують діяльність владних інститутів, зокрема, на «зміну природи, змісту та форми впливу центральних органів виконавчої влади на суспільні процеси, забезпечення переходу від адміністративно-розпорядчих методів управління до надання послуг громадянам та юридичним особам у відповідних сферах на всіх рівнях управлінської діяльності» [105; 106]. Підтримуючи думку В. М. Сороко, зазначимо, що, таким чином, наявність актів загальнодержавного рівня та заходи, що здійснюються різними суб'єктами системи виконавчої влади з метою стандартизації технології своєї діяльності (зокрема, впровадження в роботу органів виконавчої влади систем управління якістю на основі ДСТУ ISO

9001-2000, застосування адміністративних регламентів, функціональне обстеження державних органів, ініціативне створення описів послуг і організація «єдиних вікон»), відкривають шлях до реальної адміністративної реформи, основний результат якої і полягає у створенні основ ефективної адміністрації, яка спроможна динамічно трансформуватися відповідно до викликів часу та реалізувати свої повноваження в інтересах людини, громадянина, суспільства в цілому [104].

Також слід орієнтуватися на зарубіжний досвід стосовно організації діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель (детальніше буде розглянуто в Розділі 3 дисертаційного дослідження). Із середини 70-х рр. ХХ століття у розвинених країнах Європи почався перехід до постіндустріального суспільства, яке характеризується посиленням ролі громадянина і скороченням функції держави до суто регулятивної у суспільних відносинах. Відповідно розпочались і процеси активного реформування державного управління, головною ознакою яких був перехід до «сервісної» моделі держави та розгляду діяльності державних установ як практики надання послуг. Було визначено, що суть менеджменту як оперування людськими та фінансовими ресурсами для досягнення певної мети у приватному та державному секторах є однаковою. Тому нові успішні управлінські моделі, які довели свою ефективність у приватному секторі, почали запозичуватись державою. Одним із прикладів такого ефективного запозичення є запровадження в органах державної влади стандарту управління якістю ISO 9001:2000. «ISO 9001:2000 «Системи управління якістю. Вимоги» – це міжнародний стандарт, який встановлює вимоги до системи менеджменту якості. Цей стандарт був розроблений Технічним комітетом ISO/ТК 176, підкомітет РК 2 [107]. Нормативно-правовою рамкою цього процесу стало відповідне урядове рішення [108], яким затверджено Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади. У подальшому, зазначена постанова втратила чинність у зв'язку із постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 р. № 704 «Про скорочення кількості та

укрупнення державних цільових програм». Упровадження системи управління якістю в органах публічної адміністрації у сфері охорони земель дає можливість покращити якість послуг, які надаються населенню, забезпечити їх стабільний рівень та застосувати механізми суспільного контролю в обсязі і формі, які передбачені і не суперечать самому процесу вироблення рішення [106].

Продовжуючи, зазначимо, що серйозними проблемами, що спричиняють низьку ефективність виконання органами публічної адміністрації у сфері охорони земель своїх повноважень, є: включення до компетенції органів публічної адміністрації у сфері охорони земель надлишкових державних функцій; невизначеність показників результативності виконання державних функцій; невиправдано висока частка дискреційних повноважень; надмірна, а іноді навмисна ускладненість надання адміністративних послуг; їх закритість, непрозорість для громадянського суспільства; відсутність чітких критеріїв і механізмів оперативного внутрішнього контролю адміністративної діяльності. Це призводить, з одного боку, до зниження відповідальності органів публічної адміністрації і їх посадових осіб, неефективності їх діяльності, корупції, а з іншого – до порушень прав і свобод особи, надлишкових обтяжень і витрат усіх видів ресурсів для фізичних та юридичних осіб [106; 109].

Отже, органи публічної адміністрації у сфері охорони земель – це чітко побудована система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які наділені адміністративними функціями та діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому. Діяльність усіх органів публічної адміністрації базується та діє на певних принципах, які є універсальними та загальними як для адміністративного, так і для земельного права, наприклад, принципи: верховенства права, гуманізму, законності, демократизму, професійної компетентності, відповідальності тощо, так і на спеціальних, якими, на нашу думку є: пропорційність розподілу повноважень між органами публічної адміністрації у сфері охорони земель, а також неприпустимість зловживання органами публічної адміністрації

повноваженнями у сфері охорони земель, безсторонність діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, послідовність та інформування у сфері охорони земель; захист даних та доступ до інформації і документів як принцип діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Також, враховуючи вище викладене, наголосимо на тому, що метою діяльності органів публічної адміністрація у сфері охорони земель є виконання управлінських функцій та заходів, встановлених законом на основі потреб суспільства, для забезпечення як інтересів держави, так і інтересів приватних осіб із збереження земельного фонду держави.

1.3. Правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Ефективна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель неможлива без чітко сформованого правового забезпечення. При цьому правова основа процесуальної діяльності органів публічної адміністрації повинна формуватися відповідно до сучасних інтеграційних і глобалізаційних процесів, вимог переходу до європейських стандартів реалізації прав і свобод громадян, що забезпечить розвиток та удосконалення правової системи України [110]. Поряд з цим, в умовах розвитку демократичної і правової держави та впровадження такого феномену, як демократична децентралізація, яка полягає у поєднанні централізації, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій, вплинула на формування напрямків діяльності органів публічної адміністрації, зокрема у сфері охорони земель. Слід зазначити, що децентралізація відіграє провідну роль у правовій позиції держави, об'єктом якої є відповідні повноваження, які переходять від місцевих державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування саме через наближення територіальної громади до людини. Закріплення за органами місцевого самоврядування управлінських функцій у сфері охорони земель повинно здійснюватися в межах законодавчої

компетенції встановленням гарантій підконтрольності населенню територіальної громади [111, с.42]. На даний час процес децентралізації триває, як і формування правових засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони землі. Актуальність даного питання обумовлюється неефективністю реформування діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони землі, а саме в Україні не досягнуті цілі чіткого розмежування їхніх повноважень, розмито закріплені або зовсім не закріплені визначення та система органів публічної адміністрації у сфері охорони земель (більш детально дане питання висвітлено у пункті 1.2. дисертаційного дослідження). Багато питань правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель досліджувалися фрагментарно і потребують комплексної роботи. Також на формування в Україні напрямків правового регулювання у сфері охорони земель вплинула земельна реформа. У наукових джерелах мають місце дослідження правових аспектів земельної реформи та її наслідків для системи адміністративного права та системи законодавства України в цілому [112, с. 26-31; 104, с.25; 103, с. 31-33; 113, с. 8-91; 114].

Слід звернути увагу на декілька завдань земельної реформи, а саме: удосконалення правового регулювання відносин публічного управління у сфері охорони земель, реформування суб'єктів здійснення публічного управління у цій сфері та їхні функції. Дослідження цих питань відбувалися в цілому, без належної деталізації, та не мали системного характеру. У зв'язку з цим постає потреба визначити стан та запропонувати шляхи вдосконалення ефективного правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Наша мета полягає у комплексному аналізі правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. На виконання зазначеної мети поставлені наступні завдання, а саме: сформулювати визначення правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель; класифікувати правові акти, які регулюють діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель; запропонувати певні кроки, які спрямовані на покращення правового

регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. З метою формулювання визначення правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель коротко зупинимось на сутності категорії «правове регулювання». Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» (правило) і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь [115]. Зазначимо декілька наукових позицій щодо розкриття змісту категорії «правове регулювання». Так, науковець О. М. Мельник розкриває поняття «правове регулювання» через притаманні йому ознаки, а саме правове регулювання: є особливим різновидом соціального регулювання; надає відносинам між суб'єктами певної правової форми, яка має державно-владний характер та вказує на міру можливої та необхідної поведінки; має конкретний, організований характер, оскільки він завжди пов'язаний з реальними відносинами; має цілеспрямований та результативний характер; це впорядкування суспільних відносин, що здійснюється за допомогою правових засобів; має владний характер; гарантує виконання правових норм; має специфічний набір методів та способів [116, с.24-30].

На нашу думку, правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, які чітко регламентовані та закріплені на законодавчому рівні, мають імперативний характер. Науковець Ю. О. Тихомиров також наголошує на імперативно-нормативному характері впорядкування організації та діяльності суб'єктів і об'єктів управління як головної ознаки правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації та підкреслює, що його результатом має стати стійкий правовий порядок функціонування суспільних відносин [117]. Так само Б. В. Россинський та Ю.Н. Старилов вважають, що правове регулювання будь-якої сфери, у тому числі сфери охорони земель, базується на ефективному управлінні органів публічної адміністрації та громадських об'єднань, що діють у рамках покладеної на них законодавством компетенції [118].

Отже зазначимо, що «правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» це – сукупність чітко регламентованих інструментів та засобів імперативного характеру, за допомогою яких здійснюється упорядкування та врегулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Перш, ніж сформулювати принципи організації та діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, визначимо поняття «принципи» та зазначимо, які принципи є основними в земельному та адміністративному законодавстві. У філософській енциклопедії принцип (від лат. *principium* – початок, основа) визначено як те саме, що й основа, тобто те, що лежить в основі певної сукупності фактів, знань [119]. Відповідно до тлумачного словника принцип – це основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії [120, с. 560]. Отже, принципи як основні ідеї, вихідні засади володіють ознаками універсальності, мають вищу силу під час застосування, втілюють у собі основні істотні положення, явища дійсності, якого стосуються. Також принципами адміністративного права слід розуміти основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [121, с.48]. До спеціальних внутрішніх принципів адміністративного права відносять такі:

- відповідність адміністративного права положенням Конституції України;
- верховенство адміністративно-правового закону в системі нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми;
- наявність власного підґрунтя формування й розвитку;
- спеціалізацію;
- відповідність адміністративно-правових законів певним положенням міжнародно-правових договорів із питань адміністративного права, учасницею яких є Україна [122; 123, с.244].

Для визначення принципів, якими у своїй діяльності керуються органи публічної адміністрації у сфері охорони земель, оглядово звернемо увагу також на принципи земельного права. Принципи адміністративного права зумовлені існуванням принципів функціонування виконавчої влади, держави, державних органів і державного управління, яке здійснюється численними суб'єктами права [122]. До конституційних принципів земельного права і законодавства. В. І. Семчик відносить: найвищу юридичну силу Конституції України; відповідність законів та інших нормативно-правових актів Конституції України; пряму дію норм Конституції України; можливість звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина; визнання людини, її життя і здоров'я, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю; обов'язок держави забезпечувати права і свободи людини; визнання землі об'єктом права власності Українського народу [124, с.36].

Далі зазначимо, що серед основних принципів земельного законодавства І.О. Іконницька називає наступні: поєднання регулювання використання землі як природного ресурсу, об'єкта нерухомості і основного засобу виробництва; різноманіття суб'єктів права власності на землю; множинність прав на землю; рівність учасників земельних відносин у захисті своїх прав на землю; недопустимість протиправного втручання держави у діяльність громадян і юридичних осіб щодо володіння, користування і розпорядження землею; державне управління земельними ресурсами; платність землекористування; пріоритет сільськогосподарського землекористування з урахуванням якості сільськогосподарських угідь [125, с.40]. Подібною є і думка дослідника В. І. Федоровича [126, с.411]. Проте принципів, які стосувалися б конкретно діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, науковець не виділяє. Хоча важливо є те, що принципи адміністративного права визначають «юридичну долю», життєздатність, практичну організацію і реальне функціонування виконавчої влади і управління [127, с. 193].

На нашу думку, зазначені в ст. 5 ЗКУ та інших актах земельного законодавства, принципи (поєднання особливостей використання землі як

територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; невтручання держави. У здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом; забезпечення раціонального використання та охорони земель; забезпечення гарантій прав на землю; пріоритету вимог екологічної безпеки), поєднують у собі властивості різних галузей права та не достатньо зосереджені на адміністративному регулюванні сфери охорони землі [24].

Звернемося до європейської практики щодо визначення даного питання. Що ж стосується положень європейського Кодексу належної управлінської поведінки, то його метою є більш докладне роз'яснення, що саме має означати на практиці право на належне адміністрування. Він включає в себе 27 статей, у тому числі 24 статті, присвячені різним принципам належної адміністративної поведінки. Сфера застосування Кодексу визначається ст. 3, яка передбачає, що дія загальних принципів належної управлінської поведінки поширюється на всі стосунки установ та їхніх адміністрацій з широким загалом. Положення аналізованого Кодексу утворюють сукупність принципів і стандартів, які еволюціонували в адміністративній практиці і правосудді ЄС та його держав-членів [128]. Ці принципи поділені на відповідні групи, але вони є загальними та універсальними для усіх сфер права. На нашу думку, доцільно в українському законодавстві впроваджувати практику ЄС, а саме взяти за основу принципи, які є загальними та модифікувати їх таким чином, щоб ефективно застосувати в діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Ю. П. Битяк поділяє принципи адміністративного права на дві групи: зовнішні та внутрішні. Зовнішні принципи зумовлені характеристиками самого права як певного формально-змістовного юридичного явища. Внутрішні принципи детермінуються вимогами, що висувуються до організації та функціонування адміністративного права. При цьому науковець зазначає, що вважає поділ на такі категорії досить умовним, оскільки це є різними аспектами

відтворення виконавчої діяльності держави [123, с. 30]. Додатково зазначимо, що, наприклад, І. Б. Коліушко та В. П. Тимощук також, як і більшість науковців, орієнтуються та виділяють більш загальні, на нашу думку, принципи діяльності публічної адміністрації, а саме:

1) верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;

3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;

6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;

7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [129, с.26-27].

Беззаперечно, перелічені вище принципи є основоположними та ключовими, але з метою більш детального розуміння принципів діяльності органів публічної адміністрації саме у сфері охорони земель пропонуємо розширити зазначений перелік. На нашу думку, діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель має ґрунтуватися, в першу чергу, на принципах законності, публічності та ієрархічності підпорядкування.

Отже, враховуючи позиції науковців-теоретиків, зазначимо, що рушійними та більш загальними принципами в діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, на нашу думку, є:

- 1) ієрархічна система (структура) побудови, оскільки органи публічної адміністрації у сфері охорони земель обов'язково сформовані по вертикалі;
- 2) професійна компетентність – якості, якими наділені органи публічної адміністрації у сфері охорони земель, завдяки яким їхні повноваження мають виконуватися належним чином;
- 3) тісний взаємозв'язок виборності і призначення на посаду;
- 4) плановості – визначення певних конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи
- 5) науковість, що полягає в необхідності привести систему та механізми взаємодії складових елементів публічної адміністрації у сфері охорони земель у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин;
- 6) взаємодія населення з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян [130].

Спеціальними принципами в діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є: пропорційність розподілу повноважень між органами публічної адміністрації у сфері охорони земель, а також неприпустимість зловживання органами публічної адміністрації повноваженнями у сфері охорони земель, безсторонність діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, послідовність та інформування у сфері охорони земель; захист даних та доступ до інформації та документів як принцип діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Далі визначимо ті джерела права, які регулюють діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та проаналізуємо декілька основних, на нашу думку, нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів публічної адміністрації у зазначеній сфері відносин. Так, ст. 4 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV передбачено, що правове регулювання у сфері охорони земель здійснюється

відповідно до Конституції України, ЗКУ, цього Закону, інших нормативно-правових актів, які приймаються відповідно до них [10]. За порядком згадування нормативно-правових актів, які зазначені у статті, можна зрозуміти, що вони вказані відповідно до пріоритету застосування. Беззаперечно, основою правового регулювання органів публічної адміністрації у сфері охорони земель як суб'єктів адміністративно права є Конституція України, норми якої мають пряму дію. З метою створення умов для побудови, відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина у 1998 році була прийнята Концепція адміністративної реформи в Україні [131]. Проте сьогодні процес трансформації та перетворень триває, і багато питань, які були порушені у Концепції, до сьогодні залишились невирішеними. У розділі V «Засоби забезпечення адміністративної реформи» чітко визначалось коло процесуальних актів, які необхідно прийняти, серед яких запропоновано законодавчо унормувати порядок надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг. Відповідні питання мали знайти своє закріплення у спеціальному кодифікованому Законі України «Про управлінські послуги громадян»; з метою покращення законодавчого регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України; створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція [131], [132]. Деякі питання процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель щодо дотримання прав і свобод громадян були реалізовані (прийнятий Кодекс адміністративного судочинства України), а ряд питань залишились без правового вирішення, але при цьому постійно перебувають у полі наукового та публічного обговорення.

Також розглянемо декілька інших документів, які вплинули на подальшу правову регламентацію процесуальної діяльності органів публічної

адміністрації. Так, Концепцією державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 передбачено, зокрема, розроблення Національної програми охорони земель, які сьогодні потребують оновлення як на державному рівні, так і на місцевому. На даний час не прийнята Загальнодержавна програма використання та охорони земель, виконання якої, відповідно до ст. 24 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10], повинно забезпечуватись органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Неоднозначним в застосуванні є закріплений в ст. 189 ЗКУ [24] самоврядний контроль за використанням та охороною земель, який здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Можливість здійснення цього виду контролю також передбачена п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [133]; в ст. 20 Закону України «Про охорону земель» від 19.06. 2003 р. № 962-IV [10]; в п. «і» ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.05.1991 р. 1264-ХІІ [19].

Отже, слід зазначити, що питання правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель практично не розроблені в ЗКУ та в нормативно-правових актах Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, у яких були закріплені заходи щодо підготовки та проведення реформування діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, а саме: Постанова Кабінету Міністрів України «Про першочергові заходи щодо підготовки і проведення земельної реформи» від 07.05.1993 р. № 334 [134]; Указ Президента України «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001 – 2005 роки» від 30.05.2001 р. № 372/2001 [2]; Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» від 22.09.2005 р. № 2897 – IV [135]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року» від

17.06.2009 р. № 743 – р [136]. Зазначені акти містять лише окремі пропозиції з удосконалення правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Проте, слід також зазначити про закріплення у ЗКУ від 25.10.2001 р. № 2768 – XII [24] узагальненого правового регулювання у сфері охорони земель. До складу ЗКУ входить окремий Розділ VII «Управління в галузі використання й охорони земель», положення якого присвячені визначенню правових засад управління у сфері використання й охорони земель. По-друге, проведення систематизації управлінських напрямів діяльності органів виконавчої влади. У редакціях Земельних кодексів України від 18.12.1990 р. та від 13.03.1992 р. №2196-XII управлінські напрями діяльності органів виконавчої влади були розпорошені по різних розділах, главах та статтях. У чинному кодифікованому акті вони зібрані в одному спеціальному Розділі VII. До таких напрямів діяльності віднесено, зокрема: планування використання земель; землеустрій; контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель; державний земельний кадастр; економічне стимулювання раціонального використання й охорони земель. По-третє, проведення деталізації правового регулювання відносин управління у сфері використання й охорони земель. Такі функції, як контроль за використанням і охороною земель та їх моніторинг були відокремлені одна від одної та отримали самостійне правове врегулювання в окремих главах Розділу VII. Проте досі ототожнюється та змішується контрольна діяльність органів публічної адміністрації та наглядова (доцільність розмежування буде розглянуто в Розділі 2 дисертаційного дослідження). По-четверте, розширення кола управлінських відносин у сфері охорони земель, які потребують правового врегулювання. Поряд із такими загальноприйнятими напрямами управлінської діяльності, як контроль і нагляд за використанням і охороною земель та їх моніторинг, були закріплені нові напрями управлінської діяльності, зокрема діяльність із планування використання земель.

Далі визначимо класифікацію нормативно-правових актів діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Науковець

В. С. Нерсисянц підкреслює, що існує велика кількість видів нормативно-правових актів, але у своїй сукупності вони як окреме джерело права в межах тієї чи іншої національної системи права утворюють визначену ієрархізовану систему актів різної юридичної сили. За юридичною силою нормативно-правові акти діляться на закони й підзаконні нормативно-правові акти [137, с. 402]. Більш широко розуміють критерії класифікації нормативно-правових актів науковці М С. Кельман та О. Г. Мурашин, виділяючи наступні: за суб'єктами ухвалення поділяють на акти органів держави, народу, територіальних громад, громадських об'єднань, трудових колективів, посадових осіб, спільні акти органів держави та недержавних формувань; за юридичною силою – закони й підзаконні нормативно-правові акти; за сферою дії – загальнообов'язкові, спеціальні, локальні; за ступенем загальності правових норм – загальні та конкретизаційні; за характером волевиявлення – акти встановлення, зміни та скасування норм права; за галузями законодавства – цивільні, кримінальні, кримінально-процесуальні тощо; за часом дії – визначено-строкові й невизначено-строкові [138, с. 231; 140].

Отже, враховуючи вищевикладене, зазначимо, що найважливішим для дослідження класифікації нормативно-правових актів є критерій юридичної сили, тобто ієрархії нормативно-правових актів [139; 140].

На нашу думку, в основу класифікації нормативно-правових актів доцільно покласти ознаки нормативно-правових актів, які виокремлюють В. М. Корельський і В. Д. Перевалов, зокрема те, що нормативно-правові акти: диференційовані, оскільки механізм держави має розгалужену структуру органів із визначеними правотворчими повноваженнями та значним обсягом інших функцій, які реалізуються з допомогою видання юридичних актів; ієрархізовані, оскільки система нормативно-правових актів будується на основі різної за величиною юридичної сили актів, у результаті чого джерела права нижчі за юридичною силою, залежать від актів вищої юридичної сили й не можуть суперечити їм; конкретизовані за предметом правового регулювання,

суб'єктами виконання та реалізації права, вказівки на яких містяться в самих актах [141, с. 297; 139].

Слід зазначити, що юридична сила є релятивною. Вона є такою, тому що виражає ступінь «підпорядкованості» нормативно-правового акта актам вищих органів. Це властивість, яка виражає співвідношення цього виду актів з іншими видами актів державних органів, його місце в системі форм права [142]. На даний час наявність розгалуженої системи нормативно-правових актів у сфері охорони земель та відсутність єдиного підходу до критеріїв їх класифікації призводить до виникнення прогалин та неясностей в застосуванні норм права під час практичної діяльності органів публічної адміністрації. Тому, на нашу думку, з метою уникнення таких недоліків постає потреба систематизувати й узагальнити приписи нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, виключити застарілі правові положення, удосконалити наявні правові приписи та доповнити їх новими. Під час визначення критеріїв класифікації будемо враховувати особливості суспільних відносин, які вони регулюють, особливість суб'єкта правотворчості, адресата правотворчості, території, на якій вони діють. Також врахуємо те, що у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» від 01.12.2010 р. № 7409 у ст. 6 визначено, що видами нормативно-правових актів є закони та підзаконні нормативно-правові акти [143]. Отже, пропонуємо здійснити класифікацію нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель за тими критеріями, які, на нашу думку, будуть орієнтирами під час визначення напрямків діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Відповідно до першого критерію – ієрархічності або юридичної сили нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, поділяємо: Конституція України як основний Закон держави, який має вищу юридичну силу; міжнародно-правові акти та договори, які ратифіковані Україною. Міжнародна правова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є однією із основних,

оскільки вагому роль у національних інститутах відіграють міжнародні інститути. Наприклад, поряд з національними інститутами із стандартизації існує подібна діяльність і на міжнародному рівні, яка здійснюється під International Standard Organization. Важливо зазначити, що International Standard Organization у 1976 році замінила Міжнародну федерацію національних асоціацій із стандартизації. Отже, у розробці стандартів, зокрема, і у сфері охорони земель, беруть участь інституції із стандартизації держав-членів європейського союзу [144]. Кодекси України, зокрема ЗКУ; закони України, зокрема «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV, «Про центральні органи виконавчої влади» від 19.03.2011 р. № 3166-VI, «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97-ВР, «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV та інші; підзаконні нормативно-правові акти. Особливе місце в цій групі процесуальних нормативно-правових актів займають акти, які приймаються центральними та територіальними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями [145].

Відповідно до другого критерію – територіальності, нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, поділяємо на: загальнодержавні, які поширюються на всю територію України, та локальні, які враховують особливості та стан земель регіонів держави.

Відповідно до третього критерію – за ступенем підпорядкованості правових норм, нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, поділяємо на: загальні, ті, які поширюються на всі органи публічної адміністрації у сфері охорони земель, та конкретизаційні. До конкретизаційних, на нашу думку, можна віднести, наприклад, адміністративний договір. Тут слід відмітити, що правове регулювання під час таких договірних відносин здійснюється переважно за допомогою імперативних методів і приписів, що надають владний вплив на волю і поведінку фізичних та юридичних осіб, спонукаючи їх до дії для

досягнення загальних цілей і задоволення публічних інтересів у сфері охорони земель. Однак поряд із цим у сфері охорони земель часто використовується й договірне начало як особливий спосіб правового регулювання. На нашу думку, адміністративний договір має особливу юридичну природу, що відрізняє його від інших форм правозастосування. Так, погоджуючись з науковцем І.О. Кульчій, відмітимо, що адміністративний договір може перебувати в таких відносинах до адміністративного акта: адміністративний договір може укладатися безпосередньо на основі норм законів, прийнятих Верховною Радою України. Так, ч. 5 ст. 38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV [146] передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори (наприклад, про делегування повноважень); адміністративний договір може укладається на основі підзаконних актів нормативного характеру інших суб'єктів публічної адміністрації; адміністративний договір може укладатися на основі та на виконання індивідуального адміністративного акта; адміністративний договір може слугувати підставою для подальшого прийняття адміністративних актів, причому як індивідуального, так і нормативного характеру; для реалізації деяких управлінських рішень на розсуд державно-владного суб'єкта може бути обраний адміністративний договір або адміністративний акт. Вибір того чи іншого правового управлінського засобу визначається на розсуд відповідного державного органу і залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів [147, с.10].

Також варто зосередити увагу на особливостях адміністративних договорів у сфері охорони земель, які ще не набули свого широкого розповсюдження для регулювання адміністративно-процесуальних відносин, проте, на наше переконання, є джерелом правового регулювання відносин у сфері охорони землі. Ця категорія була введена у правовий обіг шляхом закріплення змісту останнього в Кодексі адміністративного судочинства України, під яким розуміють дво- або багатосторонню угоду, зміст якої

складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [148]. У науково-практичному коментарі до Кодексу адміністративного судочинства України, за загальною редакцією В. К. Матвійчука, пропонують розділяти адміністративні договори на: установчі; компетенційно-розмежувальні; про делегування повноважень; програмно-політичні; про дружбу й співробітництво; про громадянську згоду; міжнародні договори; договори між державними та недержавними структурами тощо [149, с.31], проте на питанні класифікації детально зупинятися немає необхідності, оскільки у будь-якому випадку природа адміністративного договору є публічною.

Крім вищезазначеного, доцільно визначити місце судової практики у вирішенні спорів щодо діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Завдяки практичній діяльності судової влади у сфері земельних відносин, можливо визначити недоліки правового регулювання діяльності органів публічної влади та усунути їх шляхом внесення змін до них. Погоджуючись з позиціями В. І. Цоклан та В. Л. Федоренко, зазначимо, що рішення Верховного Суду України та Верховного Суду обов'язково потрібно віднести до джерел правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації, якщо вони: містять норми-приписи, які безпосередньо впливають на регулювання суспільних відносин, котрі виступають предметом відповідної галузі права; дія цих рішень поширюється на значне коло суб'єктів відповідних галузевих правовідносин; чітко відстежується причинно-наслідкові (детерміністичні) зв'язки між волевиявленням суду та змінами у поведінці або діяльності суб'єктів, для яких рішення суду має відповідне значення [150, с. 145].

Вважаємо, що судові рішення необхідно враховувати в діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Отже, судова практика необхідна для удосконалення правового регулювання органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, оскільки вирішення індивідуальних спорів і з подальшим їх узагальненням конкретно показує, яку сферу відносин

необхідно удосконалити і яким чином усунути прогалини, зокрема у сфері охорони земель. Враховуючи зазначене та погоджуючись з думкою О. І. Прищепи, зазначимо, що загальні норми та правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всі аспекти життя суспільства, що потребують правового регулювання. Тому виникає необхідність у конкретизації та деталізації законодавчих норм на стадії їх застосування [151, с.10-16]. Також додамо, що така конкретизація та деталізація законодавчих норм повинна бути одразу закріплена шляхом несення змін та доповнень до нормативно-правового акта.

Отже, джерела, які є основою правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, можна класифікувати за трьома критеріями, а саме: ієрархічності або юридичної сили, територіальності та за ступенем підпорядкованості правових норм. Крім того, слід враховувати судову практику у вирішенні спорів щодо діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель як частину соціально-правового досвіду і результатів діяльності судових органів, які містять важливі й актуальні правові позиції, що виражається в офіційних актах органів судової влади, рішеннях, постановках, ухвалах, що набрали чинність і не були скасовані.

На підставі вищенаведеного сформулюємо визначення правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Під останнім слід розуміти сукупність вітчизняних нормативно-процесуальних актів різної юридичної сили, норм міжнародного законодавства, адміністративного договору як особливої форми публічних договірних відносин, судової практики та правової доктрини, які в сукупності регулюють діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Зазначимо, що з метою забезпечення дієвого правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації, створення умов для інтеграції у європейський правовий простір та підвищення ефективності діяльності останніх, є необхідним здійснити ряд кроків, а саме:

1) уніфікація та вироблення чітких правил діяльності органів публічної адміністрації з метою ефективного здійснення публічного управління та дотримання прав і свобод громадян, реалізації публічної функції держави й дотримання публічних інтересів [145].

2) викласти статтю 4 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV в наступній редакції: «Правове регулювання у сфері охорони земель здійснюється відповідно до Конституції України, міжнародно-правових договорів, згоду на ратифікацію яких надано Верховною Радою України, Земельного кодексу України, цього Закону, інших нормативно-правових актів, які приймаються відповідно до них та судової практики України».

3) визначити базові принципи, процесуальний статус, процесуальні права та обов'язки, а також гарантії діяльності органів публічної адміністрації з метою уніфікації їх діяльності та вироблення відповідних стандартів шляхом внесення змін до ЗКУ [145].

4) затвердити загальнодержавну програму використання та охорони земель, в якій детально розподілити обов'язки та завдання між органами публічної адміністрації щодо систематизації нормативно-правових актів у сфері охорони земель, оновлення та адаптування до міжнародних стандартів застарілих стандартів та нормативів в якості одного із основних напрямків забезпечення реалізації даної програми.

Висновки до розділу 1.

Дослідження теоретичних засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель дає підстави дійти наступних висновків, які попередньо були визначені в межах науково-практичних конференцій різних рівнів та наукових статтях [3; 4; 39; 43; 58; 60].

1. Визначено правовий зміст поняття «сфера охорони земель» з точки зору її значимості для адміністративно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин та зазначено, що вона залежить від діяльності

органів публічної адміністрації, а тому її можна вважати сферою, яка в основному регулюється адміністративним правом. Це підтверджується наступним:

- фундаментом сфери охорони земель є адміністративно-правові норми, які відносяться до галузі публічного права;
- учасниками правовідносин з одного боку завжди є орган публічної адміністрації, діяльність якого визначається нормами адміністративного права.

Сформульовано поняття «органи публічної адміністрації у сфері охорони земель» як сукупність суб'єктів, які наділені адміністративно-управлінськими функціями у сфері охорони земель, створені державою відповідно до ієрархічного принципу, діють від її імені на підставі та в межах норм чинного законодавства України.

Надано визначення правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, яке є сукупністю чітко регламентованих інструментів та засобів імперативного характеру, за допомогою яких здійснюється упорядкування та врегулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Також деталізовано, що під останнім слід розуміти сукупність вітчизняних нормативно-процесуальних актів різної юридичної сили, норм міжнародного законодавства, адміністративного договору як особливої форми публічних договірних відносин, судової практики та правової доктрини, які в сукупності регулюють діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

2. Наголошено на тому, що в теорії права відсутнє чітке загальноприйняте визначення поняття «правовідносини у сфері охорони земель». Доведено, що правовідносини у сфері охорони земель є багатоаспектним поняттям та визначаються як відносини між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами з приводу надання інформації стосовно використання та розпорядження землею, отримання документів дозвільного, інформаційного характеру, надання адміністративних та сервісних послуг, які оформлені належним чином відповідно до чинного

законодавства тощо. Встановлено, що правовідносини у сфері охорони земель як об'єкт адміністративно-правового регулювання можна визначити як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини сервісного, організаційно-розпорядчого, юрисдикційного та контрольного-наглядового спрямування, які виникають під час діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

3. Встановлено, що до юридичних фактів у сфері охорони земель як складової частини адміністративно-правових відносин відносяться усі життєві обставини (або їх сукупність), які виникають під час реалізації повноважень органами публічної адміністрації у сфері охорони земель та діяльності юридичних та фізичних осіб. Доведено, що юридичні факти у сфері охорони земель виникають через певні форми, а саме: індивідуальні адміністративні акти, договірні відносини, судові рішення та як наслідок реалізації положень нормативно-правових актів.

4. Встановлено, що основними ознаками адміністративно-правових відносин у сфері охорони земель є: публічно-правова природа діяльності суб'єктів; поєднання застосування імперативного та диспозитивного методів правового регулювання; регулюються нормами адміністративного і земельного права (міжгалузевий характер); адміністративно-правові відносини можуть виникати всупереч бажанню другої сторони; спори вирішуються як в позасудовому, так і в судовому порядку.

Визначено, що до ознак органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, враховуючи методи впливу органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, можна віднести:

- узгоджену і організовану систему публічних органів;
- суб'єктом виступають органи держаної влади та місцевого самоврядування, установи та організації, які здійснюють публічно-правові функції у сфері охорони земель;
- органи публічної адміністрації, що діють на підставі владних повноважень та забезпечують діяльність держави у сфері охорони земель.

Також, наголошено на тому, що діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель має ґрунтуватися, у першу чергу, на принципах законності, публічності та ієрархічності підпорядкування.

Зроблено висновок, що під функціями управління (напрямами діяльності) у сфері охорони земель розуміють закріплені в законодавчих та інших нормативно-правових актах основні напрями діяльності держави в особі органів публічної адміністрації щодо забезпечення раціонального використання й охорони земель. При цьому наголошено на тому, що в теорії адміністративного права та в законодавстві немає єдиного підходу до формуванні переліку функцій (напрямків діяльності) органів публічної адміністрації у сфері охорони земельного фонду.

5. Зазначено, що в теорії адміністративного права немає єдиного підходу до класифікації відносин у сфері охорони земель залежно від видів діяльності органів публічної адміністрації. Отже, враховуючи вищевикладене, запропоновано наступну класифікацію відносин у сфері охорони земель залежно від виду діяльності органів публічної адміністрації, яка є основою для розгляду у другому та третьому розділах дисертаційного дослідження: публічно-сервісна діяльність; контрольно-наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель; юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель; організаційно-розпорядча діяльність.

6. Запропоновано виділити наступні види правовідносин залежно від суб'єкта у сфері охорони земель, який їх ініціює: правовідносини, ініційовані органами публічної адміністрації; правовідносини, ініційовані фізичними особами; правовідносини, ініційовані юридичними особами, які згідно з законодавством України мають відповідні повноваження.

Запропоновано наступну класифікацію органів публічної адміністрації у сфері охорони земель:

за напрямками діяльності:

- органи публічної адміністрації, наділені повноваженнями нагляду та контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони земель;

- органи публічної адміністрації, уповноважені надавати адміністративні послуги у сфері охорони земель;

- органи публічної адміністрації, які здійснюють юрисдикційні функції органи публічної адміністрації.

за суб'єктивним складом:

- органи виконавчої влади;

- органи місцевого самоврядування;

Відповідно до вищезазначеної класифікації, вказано, що органи публічної адміністрації у сфері охорони земель доцільно розділити на три основні групи, а саме: органи публічної адміністрації, які здійснюють публічно-сервісну діяльність у сфері охорони земель; органи публічної адміністрації, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері охорони земель та органи публічної адміністрації, які здійснюють юрисдикційну діяльність у сфері охорони земель. Органи публічної адміністрації у сфері охорони земель – це чітко побудована система органів публічної влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, державних та недержавних підприємств, установ, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому.

7. Запропоновано класифікацію джерела, які є основою правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель за трьома критеріями, а саме: ієрархічності або юридичної сили, територіальності та за ступенем підпорядкованості правових норм.

8. Запропоновано певні кроки, які спрямовані на покращення правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, а саме:

- необхідно уніфікувати та сформулювати чіткі правила діяльності органів публічної адміністрації з метою ефективного здійснення публічного

управління та дотримання прав і свобод громадян, реалізації публічної функції держави й дотримання публічних інтересів;

- викласти ст. 4 Закону України «Про охорону земель» від 19.06. 2003 р. № 962-IV в наступній редакції: «Правове регулювання у сфері охорони земель здійснюється відповідно до Конституції України, міжнародно-правових договорів, згоду на ратифікацію яких надано Верховною Радою України, Земельного кодексу України, цього Закону, інших нормативно-правових актів, які приймаються відповідно до них та судової практики України»;

- визначити базові принципи, процесуальний статус, процесуальні права та обов'язки, а також гарантії діяльності органів публічної адміністрації з метою уніфікації їх діяльності та вироблення відповідних стандартів шляхом внесення змін до Земельного кодексу України;

- затвердити загальнодержавну програму використання та охорони земель, в якій детально розподілити обов'язки та завдання між органами публічної адміністрації щодо систематизації нормативно-правових актів у сфері охорони земель, оновлення та адаптування до міжнародних стандартів застарілих стандартів та нормативів в якості одного із основних напрямків забезпечення реалізації даної програми.

РОЗДІЛ 2

НАПРЯМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

2.1. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Реформування земельних відносин та процес децентралізації стали передумовою запровадження та розвитку дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, зокрема, розширення кола їх повноважень. Проте, нині законодавче врегулювання дозвільної діяльності у сфері охорони земель, а саме, визначення видів такої діяльності, суб'єктів, які її здійснюють, потребує удосконалення. Підкреслюючи важливість правового забезпечення проведення адміністративної реформи в Україні, слід зазначити, що існування належної нормативно-правової бази є необхідною умовою для реалізації адміністративної реформи [152]. Щодо цього влучно зазначив Є. Ю. Соболев, акцентуючи увагу на тому, що адміністративно-правова реформа в Україні реалізується, зокрема, у напрямках оновлення правової бази, що регламентуватиме діяльність публічної адміністрації; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення публічного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування публічної адміністрації [69].

Надання дозвільних послуг є новим видом діяльності для органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, становлення та розвиток правового регулювання яких обумовлено змінами у правовому регулюванні земельних відносин, які відбулися з часу проголошення незалежності [153]. Тобто, принципово важливим напрямком проведення адміністративної реформи в Україні, на нашу думку, постає формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення дозвільної діяльності у сфері охорони земель. Даний напрям адміністративної реформи постає центральним, оскільки саме він пов'язаний з необхідністю впорядкування системи органів публічної адміністрації, підвищенням ефективності їх

функціонування. Крім того, правова доктрина регулювання сервісних послуг органами публічної адміністрації лише починає формуватися з урахуванням потреб суспільства [152]. Соціальне призначення органів публічної адміністрації трансформується, тобто з часом основною функцією держави в особі органів публічної адміністрації буде сприяння комфортних умов діяльності суб'єктів підприємництва та реалізації ними своїх прав та інтересів. Сьогодні пріоритет надається публічно-сервісній діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Проте зазначений напрям діяльності органів публічної адміністрації науковцями досліджено фрагментарно. У нормативно-правових актах також існують прогалини та недоопрацювання [154]. Так, ЗКУ від 25.10.2001 р. № 2768-III [24] та Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10] не містять чітку систему органів публічної адміністрації, які здійснюють дозвільну діяльність у сфері охорони земель та не визначають види такої діяльності. Доречно вказати зазначити, що в ЗК України, а саме в Розділі VII «Управління в галузі використання й охорони земель», зазначається лише виконання управлінських функцій органами публічної адміністрації у сфері охорони земель [24]. У Законі України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10], який є спеціальним у сфері охорони земель, вказано лише зміст дозвільної діяльності у переліку повноважень органів публічної адміністрації та в Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [155] відсутнє визначення дозвільної діяльності у сфері охорони земель та не вказано її зміст.

Все вищевказане обумовлює актуальність дослідження даної наукової проблематики та необхідність вдосконалення дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. З метою визначення розкриття особливостей здійснення дозвільної діяльності органами публічної адміністрації у сфері охорони земель планується з'ясувати сутність поняття дозвільної діяльності, визначити її ознаки та види, установити зазначити органи публічної адміністрації, які здійснюють дозвільну діяльність у сфері охорони земель.

Підтвердимо, що під час визначення сутності поняття дозвільної діяльності ми притримуємось положень Тлумачного словника сучасної української мови, в якому поняття «дозвіл» розуміється як зняття заборони; згода, що дає право на здійснення чого-небудь; документ, який посвідчує таке право [156, с. 312]. Аналогічним є визначення і у Словнику української мови, а саме: дозволом є згода, що дає право на здійснення чого-небудь та також документ, який посвідчує таке право [157].

Отже, дозволом є документально оформлене рішення органу публічної адміністрації щодо встановлення, зміни чи припинення права на землю та їх обтяжень. Дозвіл є результатом надання публічно-сервісних послуг, а отже дозвільна діяльність є сукупністю необхідних процедур для надання, встановлення, зміни чи припинення права на землю та їх обтяжень. Здійснення дозвільної діяльності полягає у наданні публічно-сервісних послуг органами публічної адміністрації, про що вже зазначалось в Розділі 1 дисертаційного дослідження. У законодавстві України дозвільна діяльність переважно виражається у наданні адміністративних послуг. Так, частиною 3 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [155] визначено, що до адміністративних послуг прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інших передбачених законом дій, у результаті яких суб'єкта звернення, а також об'єкта, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт [155]. Слід підкреслити зазначити, що правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлення порядку діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів визначається лише в Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV [158]. У цьому законі, а

саме в ст.1, вказані тлумачення визначення понять дозвільної системи у сфері господарської діяльності; дозвільних органів; документів дозвільного характеру; спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності та об'єкта, на який видається документ дозвільного характеру, в тому числі земельної ділянки. Отже, дія даного закону розповсюджується і на здійснення дозвільної діяльності у сфері охорони землі.

Погоджуємося з думкою дослідниці О. В. Запотоцької, яка підкреслює, що дозвільна діяльність – це законодавчо регламентована діяльність уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації та їх посадових осіб, яка направлена на надавання законодавчої можливості суб'єкта-заявника отримати право вчинення певних дій і бути учасником правовідносин, які визначені предметом дозволу [159]. Більш конкретизовано дозвільну діяльність розуміє О. В. Харитонов та визначає її як сукупність правовідносин, що виникають з метою забезпечення суспільної безпеки [160, с.9]. Одночасно підкреслимо, що у науковій літературі часто зустрічається поняття «дозвільна система», яке включає в себе і дозвільну діяльність. На думку В. В. Мартиновського, дозвільна система – це одна із форм реалізації виконавчої влади [162]. Науковець О. В. Кузьменко окреслює визначає дозвільну систему як організаційно-правову діяльність, що здійснюється державою з метою забезпечення своїх економічних і соціально-політичних інтересів [162, с. 46]. В. І. Сіверін під дозвільною системою розуміє засновану на відповідних нормах або правилах сукупність правових відносин, які складаються з приводу здійснення суб'єктами публічної адміністрації дозвільної діяльності. Тобто, дозвільна система і дозвільна діяльність співвідносяться як частина і ціле [163].

Отже, дозвільну діяльність органів публічної адміністрації слід оцінювати як виконання обов'язків держави перед громадянами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і свобод, а не як прояв владно-розпорядчої діяльності органів управління стосовно громадян. Також, на нашу думку, дозвільна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель – це сукупність

адміністративних процедур, здійснюваних органами публічної адміністрації з метою надання дозволів суб'єктам звернення, переоформлення дозволів, здійснення реєстрації прав на користування земельними ділянками та надання їх у власність, змін умов такого користування, припинення права землекористування у встановленому законодавством порядку, надання ліцензій, встановлення стандартів та нормативів, що забезпечує раціональне використання та охорону земель. Сутність дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у здійсненні комплексних організаційних та реєстраційних заходів із забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктам звернення, передбачених законодавством з метою забезпечення економічних і соціально-політичних інтересів одночасно громадянина та держави.

Далі конкретизуємо, які саме існують ознаки дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, враховуючи критерії віднесення послуг до адміністративних відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [164], а саме: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненнями фізичних і юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [165]. О. В. Джафарова виділяє особливості дозвільних відносин, на які доцільно акцентувати, зазначити, розглядаючи ознаки дозвільної діяльності. На її думку дозвільні відносини, зокрема:

- 1) є публічно-правовими;
- 2) виникають за ініціативою одного із суб'єктів, при цьому погодження іншого суб'єкта не є обов'язковою умовою їх виникнення;

3) в яких бере участь велика кількість суб'єктів з приводу чималої кількості об'єктів;

4) складаються у сфері діяльності органів публічної адміністрації, відповідальних за реалізацію регуляторної політики та наділених відповідними дозвільними повноваженнями [166, с. 40].

Отже, можна виділити такі ознаки дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель:

- дозвільні відносини є публічно-правовими;
- дозвільні відносини виникають за ініціативи не владного суб'єкта з метою задоволення приватного інтересу, реалізація якого пов'язана із погодженням з публічним інтересом;
- дозвільні відносини виникають за ініціативи владного суб'єкта у тому випадку, коли пов'язані з призупиненням дії ліцензії, перевіркою дотримання ліцензійних вимог, або наявності дозвільного документа у певного суб'єкта;
- ознакою дозвільних відносин є участь великої кількості суб'єктів з приводу правовідносин, які виникають у сфері охорони земель. Тобто суб'єктами зазначених відносин, з одного боку, можуть бути фізичні та юридичні особи публічного та приватного права, а з іншого – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні установи, підприємства та організації, а також суб'єкти приватного права, яким були делеговані повноваження відповідного органу публічної адміністрації;
- об'єктом дозвільних відносин є дії їх учасників, які виникають під час використання землі;
- обов'язковим суб'єктом є орган публічної адміністрації, який виконує певні публічні обов'язки за дорученням держави та зобов'язаний реалізувати свої матеріальні та адміністративно-процедурні права, оскільки останні є одночасно і його обов'язками;
- у разі отримання документа дозвільного характеру правовідносини, які виникають, не є владними, оскільки кожна сторона зобов'язана виконувати вимоги правової норми. При цьому не владний суб'єкт має право вимагати від

іншого такої поведінки, яка передбачена нормою адміністративного права, в свою чергу, органи публічної адміністрації повинні сприяти реалізації приватними особами своїх прав, свобод та законних інтересів.

Підсумовуючи, зазначимо, що дозвільній діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель притаманні всі характерні ознаки адміністративно-правових відносин, що є додатковим аргументом про їх публічно-правовий характер. У Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2020 р. № 5203-VI [155], у статті 5, зазначено, що виключно законами встановлюється перелік адміністративних послуг, проте на сьогодні значна частина законодавства, яка регулює питання надання адміністративних послуг, є підзаконними нормативно-правовими актами, і це пряме порушення норм законодавства. Необхідно відмітити, що існування різних випадків виникнення, здійснення та припинення широкого кола прав на землю [167] призвело до появи поряд із правовим регулюванням управлінських відносин у сфері охорони земель, правового регулювання не управлінських відносин у сфері охорони земель. На нашу думку, саме дозвільна діяльність у сфері охорони земель є результатом здійснення не управлінських функцій органів публічної адміністрації, є різновидом адміністративних послуг та виражається через наступні види діяльності, а саме:

- надання реєстраційних послуг;
- здійснення сертифікації;
- здійснення нормування та стандартизації.

Здійснення реєстраційних дій як прояву правової форми публічного адміністрування передбачає офіційне визнання шляхом засвідчення державою певного факту, що має юридичні наслідки, та/або для забезпечення реалізації певних прав особою і супроводжується внесенням відповідної інформації до державних реєстрів. Здійснення реєстраційних дій обумовлюється наданням конкретних адміністративних послуг, що мають різні зміст та публічно-правову природу [168].

Відповідно до ст. 126 ЗКУ [24] право власності, користування земельною ділянкою оформлюється відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV [169]. Слід звернути увагу, що під час характеристики видів діяльності, які здійснюють уповноважені органи щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання й охорони земель науковці О. М. Пащенко [103], А. П. Гетьман [104, с. 180-182], Р. Малишева [100, с. 201-202] не виділяють такий вид діяльності, як здійснення реєстраційних послуг у сфері охорони земель. Протилежної думки дослідник П. Ф. Кулинич, який до функцій державного управління землями відносить також здійснення державної реєстрації прав на землю [102, с. 394]. Науковець Д. В. Бусуйок до земельних адміністративних послуг відносить, зокрема, проведення державної реєстрації прав на нерухоме майно, у тому числі прав на землю та їх обтяжень, тобто об'єднання двох реєстрів [170]. В ст. 2 вищевказаного закону зазначено, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно – це офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [171; 172]. Більш поширеним видом дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, на нашу думку, є здійснення реєстраційних дій у сфері охорони земель. Саме у цій сфері виникає дисбаланс між повноваженнями органів місцевого самоврядування та територіальними підрозділами Держгеокадастру [173].

Варто звернути увагу на те, що під час здійснення реєстраційних послуг органами публічної адміністрації у сфері охорони земель часто мають місце порушення законодавства у сфері охорони земель як приватними особами (незаконне заволодіння земельними ділянками, рейдерські захоплення тощо, так і органами публічної адміністрації (внесення недостовірних відомостей до реєстрів, корупційні складові, бездіяльність щодо виявлення порушених прав та інтересів приватних осіб тощо) [173]. Такі порушення часто зустрічаються під час реєстрації договорів щодо земель сільськогосподарського призначення та

порушення прав власників земельних ділянок у містах у зв'язку із громадським містобудуванням. Пошук балансу між приватними та державними інтересами є найбільш складним у випадку, якщо приватні інтереси щодо використання земельної ділянки співпадають із суспільним використанням іншого об'єкта нерухомості, розташованого на цій місцевості. Таку ситуацію, перш за все, спричиняє відсутність належним чином підтверджених кордонів та кадастру у відповідних реєстрах, за ведення яких відповідальні органи публічної адміністрації у сфері охорони земель. Основним принципом раціонального використання та охорони земель різного цільового призначення повинен бути сформульований в ЗКУ компроміс між приватними земельними інтересами та інтересами держави, який полягає у письмовій домовленості сторін стосовно цільового використання земельної ділянки та непорушності права на земельну ділянку однієї із сторін. Також така згода повинна фіксуватися одночасно із реєстрацією земельної ділянки. Проте, на нашу думку, для реєстрації послуг у сфері охорони земель необхідно створити окремий електронний реєстр прав на землю та їх обтяжень. Створення такого реєстру забезпечить більш повноцінний контроль органів публічної адміністрації за використанням та охороною земель та буде сприяти запобіганню проявам корупції [173].

Наступним видом дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є сертифікація, якій підлягає діяльність інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV повноваженням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, у сфері землеустрою, є здійснення сертифікації інженерів-землевпорядників, утворення Кваліфікаційної комісії та ведення Державних реєстрів сертифікованих інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів. Саме Держгеокадастр здійснює сертифікацію інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів. Інженери, які отримали кваліфікаційний сертифікат, мають право самостійно складати окремі види документації із землеустрою та оцінки земель. Сертифіковані спеціалісти можуть виконувати топографо-

геодезичні і картографічні роботи, проводити інвентаризацію земель, перевіряти якість ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень земель при здійсненні землеустрою. Відповідно до ст. 66 Закону України «Про землеустрій» інженерам-землевпорядникам необхідно одержати систематизовані знання, уміння і практичні навички та інші компетентності. Статті 26, 66 Закону України «Про землеустрій» передбачають, що сертифіковані інженери-землевпорядники повинні мати відповідну підготовку та нести відповідальність за якість робіт із землеустрою, у тому числі шляхом анулювання кваліфікаційного сертифіката. Проте слід відмітити надзвичайно високий рівень державного втручання під час здійснення сертифікації землевпорядних робіт. Наприклад, відповідно до ст. 32 Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації» державна експертиза землевпорядної документації передбачає оцінку дотримання вимог законодавства та встановлених стандартів, норм і правил при прийнятті проєктних рішень [174]. Статтею 61¹ Закону України «Про землеустрій» передбачений державний нагляд у сфері землеустрою, що прогнозує передбачає перевірку дотримання сертифікованим інженером-землевпорядником вимог положень законів, інших нормативно-правових актів, нормативно-технічних документів, стандартів, норм і правил у сфері землеустрою [175]. Земельним кодексом України, а саме у статтях 118, 123, 151 та 186 передбачено надання дозволу на складання окремих видів документації, причому у дозволі відмовляється у разі невідповідності місця розташування земельної ділянки вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, а також генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проєктів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку; попереднє погодження питань, пов'язаних із викупом земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності; погодження документації із землеустрою, в якому відмовляється

у разі невідповідності її положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, документації із землеустрою або містобудівної документації [24].

Такий надмірний контроль органів публічної адміністрації занадто ускладнює та затягує надання послуг суб'єктам звернення та є причиною системної корупції під час погодження, експертизи та затвердження землевпорядної документації, реєстрації земельних ділянок, професійної атестації фахівців тощо. Перевірка документації із землеустрою та оцінки земель щодо відповідності вимогам нормативно-правових актів суб'єктами владних повноважень має здійснюватися за принципом «одного дотику» на етапі внесення відомостей до Державного земельного кадастру. Розробники документації із землеустрою повинні отримати гарантоване законом право одержувати необхідні документи для проведення землеустрою, які знаходяться у замовника або й у третіх осіб, можливість користуватися відомостями державних, галузевих та відомчих кадастрів (реєстрів), право безперешкодного доступу до об'єктів землеустрою тощо [176].

Далі розглянемо сутність стандартизації та нормування як видів дозвільної діяльності у сфері охорони земель.

Основна частина стандартів та нормативів у сфері охорони земель розроблялася на базі досягнень науки періоду 60-70-х років ХХ ст., а тому вони або практично втратили чинність, або потребують внесення змін та доповнень. На жаль, практично відсутні стандарти, які б установлювали нормативи оптимального співвідношення земельних угідь, класифікації земель та комплекс якісних і кількісних показників, параметрів, що регламентують розробку і реалізацію документації із землеустрою тощо. Також відсутня нормативно-правова база, яка б чітко визначала повноваження органів публічної адміністрації щодо здійснення їх діяльності у сфері стандартизації та нормування сфери охорони земель. Питанням стандартизації та нормування у сфері охорони земель присвячено роботи провідних науковців, таких, як А. М. Мірошніченко [177], Л. Г. Саприкін [144, с. 165], Т. Г. Оверковська [178], А. М.

Третяк [179]. Водночас залишається відкритим питання ефективної діяльності органів публічної адміністрації щодо формування галузевої системи стандартизації та нормування у вказаній сфері.

Нормування, особливо у сфері охорони земель, може розглядатися у широкому й вузькому значенні. У широкому значенні нормування – це встановлення землевпорядних та екологічних нормативів. Але нас цікавить сутність нормування у вузькому значенні як окрема функція органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Саме так нормування у сфері охорони земель розглядається у Земельному кодексі України (2001 року) [24] та Законі України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10]. Це означає, що деякі нормативи у сфері охорони земель можуть міститися тільки у нормативно-правових актах, що мають обов'язковий характер для сторін та не можуть бути врегульовані в актах рекомендаційного характеру, таких, як, наприклад, державні стандарти України (ДСТУ).

Із нормуванням у сфері охорони земель тісно пов'язана стандартизація як вид дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, яка являє собою технічне регулювання процесів, які виникають у сфері землекористування заходів шляхом прийняття спеціальних нормативно-технічних документів. Відповідно до ст. 165 ЗКУ [24] та ст. 28 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10] стандартизація і нормування у сфері охорони земель полягає у забезпеченні екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом визначення вимог щодо якості землі, родючості ґрунтів і допустимого антропогенного навантаження та господарського освоєння земель [24; 10]. Нормативні документи із стандартизації в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлюються Кабінетом Міністрів України. Також нормативні документи у сфері охорони земель розробляються, затверджуються, перевіряються і переглядаються у порядку, встановленому Законом України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 р. № 1315-VII [180]. Враховуючи положення Закону України «Про стандартизацію» від 17.05. 2001 р. № 1315-VII [180], а саме ст. 1, стандартизація – це діяльність щодо

встановлення положень для загального і багаторазового застосування у певній сфері [180]. Разом з тим, частиною 2 ст. 29 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10] стандартизацію у сфері охорони земель від забруднення та псування слід розглядати як діяльність щодо розробки, затвердження, перевірки та перегляду нормативних документів (стандартів), які встановлюють обов'язкові вимоги до діяльності чи об'єктів, що певним чином впливають чи можуть вплинути на якісний стан земель, а також вимоги до провадження окремих заходів щодо охорони земель від забруднення та псування [10; 181].

На нашу думку, в ч. 2 ст. 29 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10] мета стандартизації у сфері охорони земель окреслена поверхнево, адже законодавець визначає лише забруднення та псування як передумову необхідності здійснення такої охорони. Ми переконані, що перегляд нормативних документів (стандартів) необхідно здійснювати відповідно до чітко визначеного графіку, який встановлюється Держгеокадастром, а не лише у разі загрози псування чи забруднення земель.

Доцільно більш узагальнити мету стандартизації у сфері охорони земель, виклавши ч.2 ст.29 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10] у наступній редакції: «стандартизацію у сфері охорони земель слід розглядати як діяльність органів публічної адміністрації щодо розробки, затвердження, перевірки та перегляду нормативних документів (стандартів), які встановлюють обов'язкові вимоги до діяльності чи об'єктів, що певним чином впливають чи можуть вплинути на якісний стан земель, а також вимоги до провадження окремих заходів щодо охорони земель від забруднення, псування, порушення вимог природоохоронного законодавства, нецільового використання землі та інших діянь, спрямованих на порушення норм законодавства у сфері охорони земель» [182].

Зв'язок нормування у сфері охорони земель і стандартизації виражається у тому, що нормативи можуть міститися у нормативно-технічних документах обов'язкового характеру (нормативні акти Кабінету Міністрів України та

центральных органів виконавчої влади, національні правила). Проте стандартизація у сфері охорони земель передбачає не тільки встановлення нормативів у нормативно-технічних документах, але й технічне регулювання якості документації із земле- і природоохоронних заходів, зокрема, шляхом установаження рекомендаційних норм (ДСТУ, галузевих стандартів) [179]. Тому докорінна зміна економічних відносин потребує створення відповідних правових основ, чіткий розподіл повноважень між органами публічної адміністрації та активізації їх роботи з усунення недоліків та прогалин нормативного закріплення стандартів та нормативів у сфері охорони земель.

На нашу думку, органи публічної адміністрації у сфері охорони земель у своїй діяльності повинні керуватися міжнародним стандартом ISO/IES, який визначає стандартизацію як діяльність, яка спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній галузі шляхом установаження положень для загального і багатократного використання щодо реально існуючих або перспективних завдань.

У першу чергу, стандартизація – це діяльність, яка надалі виражається шляхом закріплення певних стандартів в нормативно-правових актах [179, с.87; 183]. Також стандартизацію та нормування у сфері охорони земель слід розглядати як види дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, які полягають у прийнятті нормативно-правових рішень щодо встановлення певних якісних показників стану земель, методів і засобів визначення, оцінки ефективного та екологічно безпечного використання земель.

Далі зазначимо органи публічної адміністрації, які наділені повноваженнями здійснювати дозвільну діяльність у сфері охорони земель. Відповідно до положень Конституції України вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (компетенція щодо управлінської та сервісної діяльності у сфері використання й охорони земель закріплена в ст. 13 ЗКУ) [24]; центральні органи виконавчої влади – міністерства й інші органи, які поділяються на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади –

обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації [12]. Кабінет Міністрів України наділений дозвільними повноваженнями щодо надання документів дозвільного характеру у сфері охорони земель. Наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 р. № 223-р «Про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки» [184], розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 36-р «Про погодження зміни цільового призначення земельних ділянок» [185], розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 р. № 636-2019-р «Про вилучення і надання у постійне користування земельних ділянок із зміною цільового призначення» [186] тощо.

Більш детально зупинимось на діяльності органів публічної адміністрації, які здійснюють державне управління та сервісну діяльність у сфері використання й охорони земель, а саме: Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру [98].

На офіційному сайті управління Держгеокадастру зазначено, що Держгеокадастр є розпорядником великого обсягу інформації у сфері земельних відносин. Значну кількість правочинів громадяни можуть здійснити, спираючись виключно на відомості, які надаються у Держгеокадастрі. Тому одним з важливих пріоритетів діяльності відомства є надання якісних адміністративних послуг [187]. Одним із основних напрямків діяльності Держгеокадастру та його територіальних органів є надання адміністративної послуги, а саме: внесення інформації до бази даних Державного земельного кадастру (державна реєстрація земельних ділянок, обмежень у використанні земель). Для прикладу зазначимо, що з 2011 року відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.09.2009 р. за № 1021 «Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі» (зі змінами), що діяла до 01 січня 2013 року, повноваженнями реєстрації державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування

земельною ділянкою і договорів оренди землі були наділені територіальні органи Держземагентства за місцем розташування земельної ділянки [188; 172].

З 1 лютого 2013 року набрали чинності Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 р. № 3613-VI [189], постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051 «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» [171], зміни до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV [169]. З прийняттям зазначених нормативних актів повноваження щодо державної реєстрації прав на земельні ділянки та скасування державної реєстрації цих прав не розповсюджуються на компетенцію органів земельних ресурсів України [172]. Зазначимо, що на даний час саме Департамент реєстрації речових прав на нерухоме майно здійснює фіксацію прав на землю у єдиному державному реєстрі речових майнових прав та обтяжень на нерухоме майно. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [155], починаючи з 01 січня 2015 року на всій території України органи земельних ресурсів надають послуги через центри надання адміністративних послуг. Вони утворені при місцевих державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування [187].

Зазначимо, що згідно зі ст. 6 Закону України «Про стандартизацію» від 05.06.2014 р. № 1315-VII [180] суб'єктами стандартизації є: центральний орган виконавчої влади у сфері стандартизації; рада стандартизації; технічні комітети стандартизації; інші суб'єкти, що займаються стандартизацією. До останніх належать Держгеокадастр України та Міністерство енергетики та захисту довкілля України, які розробляють та затверджують стандарти у галузі охорони земель. Що стосується нормативів у галузі охорони земель, то їх встановлення належить до компетенції Кабінету Міністрів України (ст. 165 ЗКУ) [24]. Проте нормативи гранично допустимих концентрацій небезпечних речовин у ґрунтах, а також перелік цих речовин затверджуються спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у галузі охорони здоров'я та

санітарного нагляду, екології та природних ресурсів (ст. 167 ЗКУ) [24]. Головну роль з активізації розробки відповідних стандартів відіграє Технічний комітет (ТК) 142 «Ґрунтознавство», створений наказом Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України від 26.09.2001 р. № 480 відповідно до ст. 9 Закону України «Про стандартизацію» [180] (ведення секретаріату ТК 142 доручено Національному науковому центру «Інститут ґрунтознавства та агрохімія імені О. Н. Соколовського»).

Однією з основних причин недодержання вимог земельного законодавства щодо створення системи стандартизації у сфері охорони земель є відсутність профільного Технічного комітету, без якого неможливо виконати процедуру розроблення, прийняття, зміни та скасування міждержавних, державних та галузевих стандартів, норм і правил, а також досягнення його продуктивного функціонування. Але, враховуючи позитивну динаміку стандартизації у сфері охорони земель, зазначимо, що сфера діяльності новостворених підкомітетів лише частково охоплює об'єкти стандартизації у сфері охорони земель, а тому сьогодні необхідним є створення на базі Держгеокадастру України Земельного департаменту, який буде наділений повноваженнями проводити оцінку стану земель, здійснювати систематизацію та удосконалення стандартів та нормативів у сфері охорони земель відповідно до законодавства України та здійснювати моніторинг за їх дотриманням. Крім того, у своїй структурі Держгеокадастр України має розгалужену систему територіальних управлінь та інститутів землеустрою, тісно співпрацює з центральними органами виконавчої влади та науково-дослідними установами та має можливість залучати до роботи зі стандартизації провідних учених і фахівців.

Отже, на сьогодні існує розгалужена система органів публічної адміністрації, які мають право встановлювати стандарти та нормативи у сфері охорони земель та здійснювати реєстраційну діяльність. Також повноваження та функції суб'єктів нормування та стандартизації встановлюються положеннями

та статутними документами цих суб'єктів, проте повинні бути врегульовані шляхом прийняття законів, а не підзаконних нормативно-правових актів.

Так, як влучно зазначив науковець В. М. Сороко, для системного опису кожної послуги необхідно виходити із специфіки повноважень конкретного державного органу та його апарату, що визначені як у завданнях та функціях, окреслених у положенні про орган, так і у нормативно-правових актах всіх рівнів (які регулюють його діяльність). Основою для визначення послідовності процесів, які становлять послугу, потрібно вважати факт отримання внаслідок реалізації цих процесів конкретного результату, який має бути адресований відомій категорії споживачів у визначені чинними регламентами чи порядками терміни. Ця адміністративна послуга може надаватися як на безоплатній основі, тобто в межах бюджету органу державної влади, так і на платній основі фізичним і юридичним особам за зверненнями від них та на підставі заздалегідь визначених вимог до змісту звернення, переліку і форм документів, які є підставою для звернення [106, с.36].

Отже, якісне надання реєстраційних послуг у сфері охорони земель гарантує проведення державної реєстрації прав на землю в інтересах як держави, так і приватних осіб та попередить виникнення спорів щодо власності на землю, підтвердження меж земельної ділянки, забезпечить публічність та повноту інформації, яка міститься в реєстрі прав на землю та їх обтяжень. Проте законодавче регулювання надання реєстраційних послуг у сфері охорони земель, зміст яких полягає у наданні земельних адміністративних послуг, відсутнє у Земельному кодексі України та в інших нормативно-правових актах.

Чинний ЗКУ містить Розділ VII [24], приписи якого врегульовують лише управлінські відносини у сфері охорони земель. Правове регулювання сервісних відносин у сфері охорони земель фактично не здійснюється, а як результат, відсутній дієвий механізм здійснення дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та провадження такої діяльності на власний розсуд уповноваженого органу. Все це виражається через розкладання однієї земельної адміністративної послуги на декілька послуг;

суперечності та неузгодженість законодавчих норм, якими здійснюється регулювання надання земельних послуг; необґрунтованість чималих строків здійснення відповідних процедур щодо надання земельних адміністративних послуг; необґрунтованість встановлюваних розмірів адміністративного збору за надання тієї чи іншої земельної послуги; неупорядкованість взаємодії між уповноваженими суб'єктами, задіяними у процесі надання земельних послуг; досить великий перелік документів, необхідних для одержання земельної адміністративної послуги та складність процесу їх оформлення [190; 191]. Ці обставини обумовлюють потребу в дослідженні та правовому регулюванні сервісних відносин у сфері охорони земель.

Нині розгалуженість повноважень органів публічної адміністрації породжують питання про зв'язок цих органів один з одним, їхні організаційно-правові форми, роль, яку відіграють ці органи під час здійснення ними дозвільної діяльності у сфері використання й охорони земель тощо. На нашу думку, враховуючи особливий статус землі в Україні, здійснення реєстрації земельних ділянок, обмежень у використанні земель тощо повинні здійснювати спеціальні реєстраційні центри на базі Держгеокадастру, а не ЦНАП, який, відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [155] є посередником та надає послуги шляхом взаємодії із суб'єктом надання адміністративних послуг (в нашому випадку, Держгеокадастром). Варто зазначити, що подання документів для реєстрації права та їх обтяжень у сфері охорони земель через Центр надання адміністративних послуг збільшує термін виконання таких послуг, оскільки, на даний час, для передачі матеріалів, які необхідні для реєстрації, ЦНАП, особливо в структурі районних державних адміністрацій, використовує поштовий зв'язок. Також, ЦНАП не надає роз'яснення та консультації щодо земельної ділянки, яка є предметом звернення під час оформлення реєстраційних документів, оскільки не є компетентним органом у сфері охорони земель. Отже, на етапі подання документів для реєстрації виникають

недоліки в їх оформленні, що підвищує ймовірність зазначення недостовірної інформації щодо земельної ділянки.

Ми не погоджуємося із думкою О. Б. Бакуменко та вважаємо, що концентрацію функцій управління у сфері земельних відносин необхідно покласти на Держгеокадастр. Тому передання від Держгеокадастру виконавчим комітетам сільських, селищних та міських рад і районним державним адміністраціям повноваження щодо державної реєстрації земельних ділянок, погодження документації із землеустрою є неефективним [192]. Це все спричиняє хаотичність у провадженні дозвільної діяльності органами публічної адміністрації, затягування процесів сертифікації землевпорядних робіт, здійснення реєстраційних послуг та погодження проєктів землевпорядної документації. Оскільки земля є основним багатством держави, на нашу думку, Держгеокадастр, як спеціальний орган, який наділений завданням – охороняти землю від протиправних посягань та розпорощування, повинен здійснювати такі реєстраційні дії: реєстрація права власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою; реєстрацію договорів оренди землі різного цільового призначення; реєстрацію земельних часток (паїв) сільськогосподарського призначення, які перебувають у власності або в оренді; реєстрацію земель, які успадковані та перебувають у процесі оформлення права на спадкування з метою недопущення рейдерських дій та порушення законних прав фізичних та юридичних осіб і розкрадання земель, які перебувають у власності держави. Також слід відмітити, що зарубіжні науковці, а саме: І. Віллімсон (Williamson, I.P.), С. Енемарк (Enemark, S.), Дж. Уоллес (Wallace, J., 2010) та А. Раджабіфард (Rajabifard, A., 2010) зазначають, що управління землею удосконалюється завдяки впровадженню земельного кадастру та реєстрації земель з метою, перш за все, охорони земель [193]. Молен Ван Дер П. (Molen Van Der P.) й Мишра С. (Mishra S., 2006) вважають, що глобальна ідея побудови державних систем управління земельними ресурсами (LAS) полягає у визначенні інфраструктури для реалізації земельної політики та стратегій землеустрою для підтримки сталого розвитку держави

[194]. Термін LAS походить від концепції землеустрою, яка визначає процеси запису та розповсюдження інформації про право власності, вартість та використання землі та пов'язаних з нею ресурсів при реалізації політики землеустрою [196].

На жаль, сьогодні правове регулювання сервісних відносин щодо надання реєстраційних послуг у сфері охорони землі не знайшло свого закріплення ні в загальному нормативно-правовому акті, яким є Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [155], ні в спеціальних нормативно-правових актах у сфері земельних правовідносин, якими є ЗКУ та Закон України «Про охорону земель» [10] від 19.06.2003 р. № 962-IV. Такі обставини обумовлюють потребу у зміні наявних у чинному законодавстві підходів до правового регулювання сервісних відносин щодо надання реєстраційних послуг та закріпленні у ЗКУ, а саме у Розділі VII «Управління в галузі використання й охорони земель» [24] та в Законі України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10] положень щодо надання органами публічної адміністрації реєстраційних послуг у сфері охорони земель. Ці положення повинні полягати у визначенні поняття дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, зазначенні видів такої діяльності та чіткої системи органів з конкретизацією покладених на них завдань. Так, основними пріоритетними напрямками адміністративної реформи в Україні є чітко встановлений розподіл повноважень між органами публічної адміністрації та внесення необхідних коректив в нормативно-правові акти, які регулюють дозвільну діяльність у сфері охорони земель, пристосування їх до змін, які відбулись в економічному і політичному житті суспільства, заміна старих, відживших нормативних актів новими та їх комп'ютеризація.

Враховуючи слідування України європейським орієнтирам розвитку публічного управління та з метою реалізації основних пріоритетних напрямів дотримання законодавства у сфері охорони земель, необхідно:

- утворити Управління з питань стандартизації та нормування сфери охорони земель Держгеокадастру та доручити йому провести систематизацію

нормативно-правової бази у сфері охорони земель, визначити відповідність нормативних документів чинному законодавству України та міжнародним нормам і виконати необхідний комплекс робіт щодо коригування та актуалізації нормативних документів, а саме: розробити правила встановлення нормативів та стандартів землекористування та методик, що регламентує процеси контролю якості документації із землеустрою; розробити структурно-класифікаційну схему нормативних документів з питань здійснення землеустрою; розробити структурно-класифікаційну схему нормативних документів щодо охорони земель; унормувати критерії (вимоги) до організації управління землекористуванням, стану родючості ґрунтів, ведення моніторингу земель; впровадити стандарти щодо охорони ґрунтів на продукцію;

- доручити Кабінету Міністрів України розробити та затвердити програму «Пріоритетні напрямки розвитку дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» із залученням вітчизняних та міжнародних фахівців та громадських організацій, в якій вказати, що Держгеокадастр та його територіальні органи будуть відповідальні за впровадження напрямів цієї програми. Зазначена програма спрямована на реорганізацію органів публічної адміністрації шляхом внесення змін до структури Держгеокадастру та покладення на структурні підрозділи останнього реєстраційних функцій, якими на даний час наділені ЦНАПи; на створення реєстрів стандартів та нормативів у сфері охорони земель та створення Управління з питань стандартизації та нормування сфери охорони земель Держгеокадастру.

Також впровадження програми забезпечить виокремлення чітких орієнтирів для діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та сформує механізм такої діяльності.

2.2. Контрольно-наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Необхідно підкреслити, що Європейська економічна комісія Організації Об'єднаних Націй визначає управління землею як інструмент вдосконалення розвитку державної земельної політики шляхом організації фіксування та поширення інформації про право власності на землю, вартість та умови користування землею тощо [196, с.12]. Звернемо увагу на те, що термін «земельне адміністрування або управління землею» був введений в 1993 році Економічною комісією Організації Об'єднаних Націй в Європі та закріплений в збірнику Принципів землеустрою як «процес визначення, обліку та розповсюдження інформації про право власності, вартість і використання землі та пов'язаних з нею ресурсів. Ці процеси включають судження щодо прав на землю тощо, їх опис та надання відповідної інформації для підтримки земельних ринків» [196, с.12].

Україна враховує Європейський досвід стосовно організації діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, про що свідчать численні зміни в законодавстві та прийняття законів, які містять тотожні положення з міжнародно-правовими документами, наприклад, Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [197], адаптує відповідно до соціального, економічного та політичного становища держави та в Розділі III Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10] висвітлена контрольна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Проте, враховуючи зазначені процеси, варто нагадати, що сьогодні відсутнє чітке розмежування повноважень між контрольно-наглядовими органами публічної адміністрації у сфері охорони земель, не сформований Державний реєстр контрольних та наглядових органів, у якому чітко було би передбачено вичерпний перелік повноважень, результати діяльності контрольних та наглядових органів у сфері охорони земель, завдання органів публічної адміністрації у сфері охорони земель за видами нагляду, оптимізації та

уникнення дублювання їх функцій [194].

Разом з тим в ст. 188 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [197] та ст. 19 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10], повністю не розкрито сутність державного контролю та нагляду за використанням та охороною земель. Отже, на нашу думку, доцільно визначити особливості контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Для цього необхідно з'ясувати сутність поняття контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони земель, визначити форми здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони земель, зазначити органи публічної адміністрації, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері охорони земель [194].

Спершу визначимо сутність понять «контрольна діяльність» та «наглядова діяльність» органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, вказавши доцільність їх розмежування та зазначимо органи публічної адміністрації, які повинні здійснювати контроль та нагляд у зазначеній вказаній сфері. Слід підкреслити, що в законодавстві України терміни «контроль» і «нагляд», зазвичай, ототожнюють. Внаслідок цього актуальним є чітке визначення компетенції та функцій, що здійснюються органами публічної адміністрації у сфері охорони земель. Питання співвідношення контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації підлягали розгляду такими наступними науковцями. На думку Т.О. Ольхової, зміст контролю полягає в нагляді за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим розпорядженням, які він (об'єкт) отримав від контролюючого органу. Так, під контролем розуміється спостереження, протидія несприятливим явищам і сигналізація компетентним органам про свої спостереження, проте без права приймати рішення про зміну напрямків діяльності обстеженого осередку. У випадках, коли має місце дача вказівок, обов'язкових директив про зміну напрямку діяльності по керівництву підпорядкованими органами, йдеться про нагляд за адміністративними органами, а не про контроль [198; 199]. У свою

чергу, Р.І. Павлик наголошує як на спільних, так і на відмінних особливостях, і вказує, що у чинних нормативно-правових актах України терміни «контроль» і «нагляд» зазвичай вживаються у певному поєднанні, чим підкреслюється спільність цілей та задач, що постають перед відповідними органами управління. Відмінності між органами контролю і нагляду виявляються, переважно, у компетенціях, управлінських функціях, що здійснюються ними, в методах виявлення порушень і способах реагування на них [200]. Також В.В. Пахомов зазначає, що контроль та нагляд (контрольно-наглядова діяльність) є, так би мовити, «зворотним зв'язком» між суб'єктом, який має контрольні та наглядові повноваження водночас і підконтрольним (піднаглядним) об'єктом, у зв'язку з чим він отримує інформацію про результати його діяльності (як позитивні, так і негативні) [201, с.30]. Дослідник А. О. Собакарь зазначає, що нагляд як відмінний від контролю організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й державної дисципліни у сфері адміністративно-правового регулювання є особливою специфічною формою діяльності відповідних державних органів, спрямованою на систематичне спостереження за діяльністю суб'єктів управлінських адміністративно-правових відносин з метою перевірки відповідності їх рішень і дій нормам законодавства [202; 194].

Отже, науковці не притримуються одностайної думки щодо розмежування нагляду і контролю та акцентують увагу на особливостях застосування «контролю» та «нагляду» як загальнотеоретичних понять у теорії адміністративного права, формулюють повноваження органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративного права та не звертають увагу на сферу їх діяльності. Таким чином, відсутнє детальне дослідження адміністративно-правового аспекта здійснення контролю та нагляду саме у сфері охорони земель. Також в науковій доктрині існує трактування наглядової діяльності як притягнення до відповідальності винних за вчинення правопорушення, але, на нашу думку, це змішування юрисдикційної діяльності з наглядовою, яку теж необхідно розглядати окремо. Щодо цього, наприклад, науковці Ю. П. Битяк і В. М. Гаращук зазначають, що контроль – це складова

частина (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції України, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку та полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів. У свою чергу, нагляд – це виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміні чи скасування актів управління [123, с.246]. Погоджуємося з думкою В. І. Дудар, що розмежування сфер компетенції між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади на регіональному рівні має здійснюватися на принципах максимально можливого уникнення спільних повноважень органів публічної влади різних рівнів: збереження у сфері компетенції органів місцевого самоврядування регіонального рівня таких питань, як розробка та реалізація програм та реалізація інвестиційних проєктів, що не можуть бути реалізовані зусиллями одного району або мають значення для громад на території кількох районів [63].

Отже, на нашу думку, сутність контрольної діяльності у сфері охорони земель обмежується здійсненням трьох послідовних дій органами публічної адміністрації, а саме: оцінки інформації, отриманої для розгляду контрольними органами; превентивних заходів протидії порушенням у сфері охорони земель; комплексу дій з метою повідомлення, у разі порушення законодавства у сфері охорони земель, правоохоронні органи. Наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у здійсненні спостереження та моніторингу за використанням земель суб'єктами господарювання.

Зазначимо основні положення щодо окресленого вище питання визначення сутності контрольної діяльності, що міститься в законодавстві України. У Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [197] та в

Законі України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10] спостерігається як розмежування, так і ототожнення нагляду та контролю як видів діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та також повністю не розкрито сутність поняття державного контролю за використанням та охороною земель – є лише вказівка на органи державної влади, які повинні його здійснювати. Це все призводить до дуалістичного та неоднозначного сприймання положень вищезазначених законів [194].

І саме тут слід погодитися з Я. І. Масловим, що одним із недоліків чинного українського законодавства є саме ототожнення контролю та нагляду, відсутність чіткого понятійного апарату. Визначеність у цих питаннях є не лише показником достатньої правової культури в державі, але й можливістю вирішення суто практичних проблем: спрощення роботи з нормативною базою, зменшення помилок і зловживань у діяльності органів державної влади та інше [203; 194]. Дійсно, під час практичної діяльності органи публічної адміністрації керуються, перш за все, нормативно-правовими актами, в яких повинно бути чітко та зрозуміло викладено їх повноваження, проте сьогодні лише науковці здійснюють спроби роз'яснити необхідність поділу контрольно-наглядових повноважень, а не їх ототожнення. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [197] державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі [197]. З формулювання положень цієї статті помітно, що контрольні функції ототожнюються з наглядовими функціями. Також нагляд (контроль) зосереджений в діяльності одного органу публічної адміністрації. Аналогічно ототожнюються зазначені поняття в законах України: «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V в назві закону та, наприклад, в ст. 1 (визначення терміну «державний нагляд (контроль)» [204]; «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV, наприклад, ст. 8, в якій нагляд ототожнюється з

контролем [175]; «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV, наприклад, в ст. 5 [10]; «Про меліорацію земель» від 14.01.2000 р. № 1389-XIV, наприклад, в ст. 14 [205] та в Податковому кодексі України від 02.12.2010 р. № 2755-VI, наприклад, в ст. 250.12 [206].

Отже, законодавче регулювання контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель необхідно удосконалити, більш розгорнуто зазначивши, які повноваження є контрольними, а які наглядовими для органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Також необхідно назву Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V викласти так у такій редакції: «Про основні засади державного контролю та нагляду у сфері господарської діяльності» та ст. 1 доповнити визначеннями «наглядова діяльність» та «контрольна діяльність», де контрольна діяльність передбачає оцінку та фіксування інформації, отриману органами публічної адміністрації для розгляду, організації превентивних заходів протидії порушень у сфері охорони земель та здійснення комплексу дій з метою повідомлення, у разі порушення законодавства у сфері охорони земель, правоохоронних органів. У свою чергу, наглядова діяльність полягає у здійсненні органами публічної адміністрації спостереження та моніторингу за використанням земель суб'єктами господарювання.

Зазначені зміни полягають у розмежуванні поняття нагляду та контролю з метою уникнення змішування функцій органів публічної адміністрації та раціонального розподілу завдань між ними. Така необхідність виникає у зв'язку із роз'ясненням органам публічної адміністрації їх функцій та напрямків діяльності для забезпечення охорони земель як основного багатства держави.

Далі зупинимося на тому, в яких саме формах здійснюється нагляд та контроль у сфері охорони земель. Так, варто зазначити, що з метою перевірки відповідності певній діяльності (поведінці) та застосування адміністративних санкцій у разі виявлення порушення, контроль та нагляд як ініційовані органом публічної адміністрації здійснюється у формі втручання в діяльність суб'єктів

господарювання. Вищезазначені повноваження включають перегляд документів, фактичну оцінку ефективності діяльності суб'єктів господарювання; регулярне отримання інформації (звітів), які здійснюються у формі «огляду», «аудиту» та «перевірок» [207].

На думку О. М. Швець, в розрізі адміністративно-правового захисту земель найбільш дієвим є метод адміністративного примусу, оскільки для ефективного застосування мотивації та переконання власників землі та землекористувачів в Україні недостатньо повно та чітко сформована нормативно-правова база щодо даного питання [208]. Ми ж погоджуємося із думкою науковця Т. О. Карабіна, який під формами контролю розуміє способи зовнішнього вираження контрольної діяльності її суб'єктів. Форми контролю, які використовуються контролюючими органами у практичній діяльності, є різноманітними і можуть змінюватись залежно від потреб та повноважень органів, які його здійснюють. Зокрема, сюди відносяться ревізії, перевірки, обстеження, інспектування, запити, заслуховування звітів, інформацій та повідомлень, спостереження, експертиза, координація діяльності контролюючих органів, розгляд та перевірка скарг і звернень громадян тощо [64, с.159].

У контрольній діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель існують всі зазначені форми контролю, проте частіше зустрічаються саме перевірки, інспектування та експертизи. Під час здійснення наглядової діяльності частіше має місце більш часто зустрічається саме спостереження або моніторинг. На нашу думку, до форм здійснення контролю слід віднести огляд та перевірку, які будуть більш ефективними та ґрунтовними після здійснення процедури нагляду в особливій формі – моніторингу як органами публічної адміністрації, так і, наприклад, громадськими організаціями.

Так як, відповідно до ст. 22 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10], система заходів у галузі охорони земель у тому числі включає державну комплексну систему спостережень, а тому ми зосередимо увагу на основних особливостях моніторингу та його

співвідношенні із контролем та наглядом в діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Важливо те, що в Україні державний контроль і нагляд за використанням та охороною земель пов'язаний із здійсненням моніторингу. Часто зазначені напрямки діяльності не чітко розмежовуються. На нашу думку, такий вид діяльності, як моніторинг, є суміжним з адміністративним наглядом за методом здійснення, а саме методом спостереження. Але, на відміну від адміністративного нагляду, який здійснюється не тільки шляхом спостереження, а й проведенням перевірок, моніторинг здійснюється не шляхом візуального спостереження, а шляхом накопичення інформації та її аналізу. Для ефективного здійснення моніторингу у сфері охорони земель необхідно вчиняти дії, аналогічні тим, що вдосконалюються в ході наглядових перевірок.

У ст. 54 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV вказано мету моніторингу земель і ґрунтів, яка полягає у своєчасному виявленні зміни стану земель та властивостей ґрунтів, оцінки здійснення заходів щодо охорони земель, збереження та відтворення родючості ґрунтів, попередження впливу негативних процесів і ліквідації наслідків цього впливу [10]. Проте визначення поняття моніторингу саме у сфері охорони земель не закріплено. Моніторинг є особливим видом діяльності органів публічної адміністрації та відрізняється від адміністративного нагляду метою здійснення. Мета адміністративного нагляду – підтримка об'єктів та управління в належному стані (в рамках відповідного адміністративно-правового режиму). Мета моніторингу – отримання і накопичення інформації про стан об'єкта управління. При цьому інформація, отримана в ході моніторингу, може служити підставою для порушення справи про адміністративне правопорушення, а інформація, отримана при проведенні заходів з адміністративного нагляду, в свою чергу, може фіксуватися в документації, передбаченій нормативно-правовими актами про моніторинг. Слід зазначити, що моніторинг земель, передбачений ЗКУ [24] та більш деталізований Положенням про моніторинг земель, затвердженим Постановою Кабінету

Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661 [209]. Отже, моніторинг – це вид наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, який має свою унікальну мету здійснення [194].

Наголошуючи на доцільності відмежування функцій нагляду від контролю органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та закріплення функцій моніторингу на законодавчому рівні, а не лише Положенням у сфері охорони земель, вважаємо необхідним частину 1 ст. 188 ЗКУ [24] та ч. 1 ст. 19 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10] викласти у такій редакції: «Державний контроль, державний нагляд та моніторинг як особливий вид нагляду за використанням та охороною земель здійснюються внесеними до Державного реєстру контрольних та наглядових органів, органами публічної адміністрації відповідно до покладених на них повноважень, визначених законом. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України» [194].

Далі зазначимо, що система органів спеціальної компетенції з питань земельних ресурсів була запроваджена відповідно до Указів Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» від 06.01.1996 р. № 34/96 [210] та «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» від 19.08.2002 р. № 720/2002 [211]. Спочатку, з метою забезпечення раціонального використання й охорони земель, було запроваджено єдину систему державних органів земельних ресурсів у складі Державного комітету України по земельних ресурсах і підпорядкованих йому органів на місцях та інженерів-землевпорядників сіл і селищ [212]. Згідно зі ст. 188 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється уповноваженими органами

виконавчої влади із земельних ресурсів, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів [197]. Подібно зазначено і в ст. 19 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10]. Даному питанню присвячений розділ II Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 року № 962-IV, в якому розкриті повноваження органів публічної адміністрації у сфері використання та охорони земель [10].

Так, відповідно до вищезазначеного закону повноваженнями здійснювати контроль у сфері охорони земель наділені Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади в межах повноважень, установлених законом. Проте, в Україні державний контроль за використанням та охороною земель не обмежується лише тими органами публічної адміністрації, які зазначені у вище перелічених законах.

У ст. 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV йдеться про те, що повноваження у сфері охорони земель розподілені між центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, та центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [197]. Також окремо вказано, що центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики уповноважений здійснювати моніторинг родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення. Також, відповідно до ст. 8 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV, центральний орган виконавчої

влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин уповноважений здійснювати моніторинг родючості ґрунтів, проте цей орган не вказаний в ст. 5 даного закону [197]. Виникає питання участі у проведенні моніторингу центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики.

Крім того, законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV не передбачено здійснення нагляду у сфері охорони земель [197]. У ст. 5 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV визначено, що спеціальними уповноваженими центральними органами виконавчої влади в галузі охорони земель є: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із забезпечення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [10]. Іншими словами, в законодавстві України спостерігається неоднакова вказівка на органи публічної адміністрації у сфері охорони земель та навіть їх найменування. Це спричиняє неефективне проведення перевірок та здійснення планових або позапланових заходів нагляду та контролю у сфері охорони земель.

Також варто звернути увагу на те, що відповідно до ст.19 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р.№ 962-IV саме на Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, покладено обов'язки провадити моніторинг родючості ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення. Одночасно вищевказаним законом передбачено проведення громадського контролю (ст.

21), який здійснюють громадські інспектори, що призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із проведення здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Діяльність таких громадських інспекторів схожа на здійснення реалізацію функцій моніторингу у сфері охорони земель громадськими організаціями, які в законодавстві України вказані поверхнево та недостатньо детально. Тому слід розмежовувати повноваження між органами публічної адміністрації та, наприклад, громадськими інспекторами, особливо, коли їх діяльність стосується проведення моніторингу [10].

Відповідно до законодавства України утворюються спеціалізовані органи публічної адміністрації у сфері використання та охорони земель відповідно до принципу територіальності.

Моніторинг за використанням та охороною земель здійснюється органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами) усіх рівнів та також може здійснюватися громадськими об'єднаннями із зазначенням відповідної мети діяльності в установчих документах. На нашу думку, унаслідок розширення діяльності громадських організацій та інших об'єднань громадян, важливим є надання права здійснювати моніторинг, зокрема, у сфері охорони земель таким об'єднанням, але шляхом прийняття участі у заходах, які організуються органами публічної адміністрації. Це підтверджується ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI, тобто можливістю залучення представників громадських об'єднань, наприклад, шляхом створення консультативно-дорадчих органів, залучення до участі в підготовці державних документів, проведення конференцій та круглих столів з актуальних питань, зокрема, у сфері охорони земель. Водночас, така практика потребує подальшого поглиблення та вдосконалення [212]. Ми наголошуємо саме на спільній

діяльності громадських організацій та органів публічної адміністрації у сфері охорони земель з метою більш широкого аналізу діяльності останніх.

Отже, зазначимо, що запропоновані нами зміни та доповнення до Законів України: «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06..2003 р. № 963-IV [197], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.06.2007 р. № 877-V [204] та ЗКУ [24] сприятимуть розумінню того, що для продуктивного виконання органами публічної адміністрації своїх повноважень державний контроль та нагляд у сфері охорони земель необхідно чітко розмежовувати.

У даний час контрольними та наглядовими повноваженнями у сфері охорони земель, крім спеціальних органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів, наділені й інші органи публічної адміністрації, а саме: Кабінет Міністрів України як вищий орган державної виконавчої влади; центральні органи виконавчої влади (міністерства та відомства) у межах наданих їм повноважень; місцеві органи державної виконавчої влади – державні адміністрації в областях, районах областей, містах Києві та Севастополі та районах цих міст. Контроль органів місцевого самоврядування у сфері охорони земель, як правило, передбачає: контроль за станом використання земель, за станом виконання заходів щодо охорони земель; контроль за наявністю у землевласників і землекористувачів документів, що підтверджують їхні права на землю, проєктної документації тощо [213].

Нині в Україні відсутній єдиний орган публічної адміністрації, який би здійснював контроль у сфері охорони земель. Функція контролю у сфері охорони земель розпорошена між різними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, взаємодія яких є неефективною або зовсім відсутня. Погоджуємося із точкою зору науковця А. О. Юрченка, який вважає, що дублювання функцій і відсутність взаємодії центрального органу виконавчої влади із земельних ресурсів з іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого

самоврядування знижує ефективність роботи цих гілок влади [214, с.72]. Підтримуючи думку Д. В. Бусуйок, наголосимо на тому, що такі обставини, як доволі часта зміна підпорядкування органів публічної адміністрації із питань земельних ресурсів, невизначеність щодо доцільності, організаційно-правової форми існування контролюючого органу у сфері використання й охорони земель та його місця в системі органів виконавчої влади, істотно знижують ефективність діяльності державних органів у сфері забезпечення раціонального використання й охорони земель [215].

Отже, на сучасному етапі розвитку України, з метою забезпечення дотримання законності в діяльності фізичних та юридичних осіб необхідно вдосконалити правове регулювання нагляду і контролю у сфері охорони земель шляхом їх розмежування. На нашу думку, контроль та нагляд взаємопов'язані між собою важливістю застосування під час діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, але залишаються самостійними способами попередження виникнення порушень у сфері охорони земель з різним суб'єктним складом. Контрольна та наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель повинна бути реалізована, перш за все, з метою запобігання виникнення порушень у сфері охорони земель. Отже, для сприяння належного розуміння та виконання покладених на органи публічної адміністрації завдань у сфері охорони земель, відповідно до нормативно-правових приписів, необхідно окремо виділити органи, які наділені контрольними повноваженнями та ті, які здійснюють функції нагляду у сфері охорони земель та закріпити це на законодавчому рівні. Для цього необхідно перейменувати в ЗКУ Главу 32 до Розділу VI та викласти назву в такій редакції: «Контроль та нагляд за використанням та охороною земель», оскільки на законодавчому рівні нагляд не виокремлено в окремий вид діяльності органів публічної адміністрації.

Статтю 187 Глави 32 Розділу VI викласти у такій редакції:

«Стаття 187. Завдання контролю та нагляду за використанням та охороною земель.

Контроль та нагляд за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами публічної адміністрації, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

Органи публічної адміністрації здійснюють контроль шляхом оцінки та фіксування інформації, отриманої для розгляду, організації превентивних заходів протидії порушень у сфері охорони земель та здійснення проведення комплексу дій з метою повідомлення, у разі порушення законодавства у сфері охорони земель, правоохоронним органам.

Органи публічної адміністрації здійснюють нагляд шляхом спостереження та моніторингу за використанням земель суб'єктами господарювання.

Статтю 188 Глави 32 Розділу VI викласти у такій редакції:

«Стаття 188. Державний контроль та нагляд за використанням та охороною земель.

1. Державний контроль та нагляд за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду та/або контролю в агропромисловому комплексі, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду та/або контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

2. Порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель встановлюється законом».

Також моніторинг земель сьогодні проводиться лише відповідно до Положення про моніторинг земель, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661-93-п [216], а не закону України. Суспільні відносини щодо моніторингу земель врегульовані у цьому підзаконному нормативно-правовому акті на загальному рівні.

Також пропонуємо доповнити частину 3 ст. 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV наступним текстом: «Моніторинг за використанням та охороною земель здійснюється органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами) усіх рівнів та також може здійснюватися громадськими об'єднаннями із зазначенням відповідної мети діяльності в установчих документах».

На нашу думку, внесення вищезазначених змін до законодавства України сприятиме консолідації і узгодженню нормативно-правових актів та поліпшить діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

2.3. Юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Як зазначалося у першому розділі дисертаційного дослідження, одним із видів діяльності органів публічної адміністрації є адміністративно-юрисдикційна діяльність. На даний час такий вид діяльності пов'язують із розглядом справ про адміністративні правопорушення, винесення по них відповідних постанов та накладення санкцій без звернення до суду. Однак, на нашу думку, адміністративно-юрисдикційну діяльність органів публічної адміністрації слід розглядати у значно розширеному вигляді, враховуючи також судову діяльність, яка має певні особливості, завдяки яким ототожнювати її з іншими видами діяльності органів публічної адміністрації не доречно. Необхідність розгляду адміністративно-юрисдикційну діяльність органів публічної адміністрації саме у широкому вигляді зумовлюється недостатньою увагою науковців щодо цього та тим, що сьогодні повноваженнями притягати до юридичної відповідальності фізичних та юридичних осіб наділені ті ж органи публічної адміністрації, які виконують управлінські, контрольні та наглядові функції. Все це спричиняє проблеми, наприклад, на етапі вибору органу публічної адміністрації, до якого необхідно звернутися суб'єкту звернення із повідомленням про порушення своїх прав та інтересів та також

ускладнює процес розгляду справи про адміністративні правопорушення. У ст. 6 КУпАП вказано, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України. Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, забезпечуючи відповідно до Конституції України додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян координують на своїй території роботу всіх державних і громадських органів із запобігання адміністративним правопорушенням, керують діяльністю адміністративних комісій та інших підзвітних їм органів, покликаних вести боротьбу з адміністративними правопорушеннями. Тобто в КУпАП наведений перелік органів публічної адміністрації, проте не конкретизовані їх юрисдикційні функції [18].

Статтею 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV визначені повноваження державних інспекторів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель та дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, а саме: безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку земельні ділянки, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, перевіряти документи щодо використання та охорони земель; давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель відповідно до їх повноважень, а також про зобов'язання приведення земельної ділянки у попередній стан у випадках, установлених законом, за рахунок особи, яка вчинила відповідне правопорушення, з відшкодуванням завданих власнику земельної ділянки збитків; складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про

охорону земель та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, а також подавати в установленому законодавством України порядку до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності; у разі неможливості встановлення особи правопорушника земельного законодавства на місці вчинення правопорушення доставляти його до органів Національної поліції чи до приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради для встановлення особи порушника та складення протоколу про адміністративне правопорушення; викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства України; передавати до органів прокуратури, органів досудового розслідування акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки кримінального правопорушення; звертатися до суду з позовом щодо відшкодування повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився [197].

Враховуючи вищевказане, зазначимо, що в переліку контрольних повноважень державних інспекторів у сфері охорони земель чатково зазначені і юрисдикційні, наприклад, давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель. Слід зазначити, що ефективність юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації залежить від того, наскільки орган публічної адміністрації у сфері охорони земель має можливість впливати на підконтрольних суб'єктів, примушувати їх дотримуватись встановлених правил діяльності. Саме тому контрольним та наглядовим органам публічної адміністрації у сфері охорони земель надано широкі повноваження з притягнення до відповідальності правопорушників. Проте відсутність чіткого розподілу повноважень призводить до зменшення ефективності притягнення до відповідальності у сфері охорони землі. Також на даний час відсутні ґрунтовні дослідження стосовно юрисдикційної діяльності

органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, тим часом, як систематизація нормативних і теоретичних положень щодо цього має значний науково-практичний інтерес [182]. Крім того, на нашу думку, сьогодні залишається недослідженим питання організації адміністративно-юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Зокрема, потребують дослідження особливості здійснення такої діяльності та механізм застосування заходів примусу, перегляду сутності та змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності для забезпечення прав і свобод людини.

Перш, ніж перейти до розкриття змісту юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та її основних особливостей, коротко зупинимося на визначенні сутності поняття «юрисдикційна діяльність». Слово «юрисдикція» (jurisdiction) – латинського походження, складається з двох основ: jus – право та dico – кажу та означає сукупність встановлених законом (чи іншим нормативно-правовим актом) повноважень відповідних органів публічної адміністрації вирішувати правові спори і справи про правопорушення [217, с. 870]. Одночасно деталізуємо, що в юридичній літературі під юрисдикцією розуміють: а) компетенцію судових органів щодо розгляду цивільних, кримінальних та інших справ і коло питань, що належать до ведення держави або державної установи [218, с. 525]; б) сукупність повноважень державних органів на здійснення певного роду діяльності [219]; в) вид діяльності органів публічної влади, безпосередньо пов'язаний з охороною суспільних відносин, що полягає в розгляді суб'єктом владних повноважень (органами публічної адміністрації) юридичної справи по суті та прийнятті по ній рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави [220, с. 12]; г) коло повноважень особи або органу з правової оцінки конкретних фактів, у тому числі з розв'язання спорів та застосування санкцій відповідно до закону [221, с. 8].

Під час розгляду питань, які є метою дослідження даного підпункту, ми підтримуємо думку науковця С. С. Алексєєва, який визначає юрисдикцію як

діяльність компетентних органів, уповноважених на розгляд юридичних справ і на винесення юридично обов'язкових рішень [222, с. 116]. В. К. Колпаков у роботі «Адміністративно-деліктний правовий феномен» зазначає, що юрисдикцією є компетентність уповноважених органів здійснювати свої функції щодо визначених об'єктів. За такого підходу адміністративна юрисдикція – це компетенція (юридично оформлене право уповноважених органів, посадових осіб) на здійснення своїх функцій щодо визначених об'єктів сфери публічного права [223, с.355; 224, с.423].

Адміністративна юрисдикція у широкому розумінні розглядається як врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з органом публічної адміністрації, як правило виконавчої влади. З поглядів прихильників цього підходу, здійснення юрисдикційної діяльності відбувається в межах розгляду будь-якого публічно-правового спору, в тому числі адміністративного судочинства [224, с.423; 225]. Тобто під адміністративною юрисдикцією розуміють розгляд уповноваженими органами публічної адміністрації та їх посадовими особами різних категорій справ, прийняття по ним рішень та застосування юридичних санкцій, використовуючи заходи примусового характеру, з метою відновлення порушеного режиму законності. Не випадково деякі дослідники вважають, що адміністративно-юрисдикційна діяльність – це результат практичної реалізації певної частини повноважень відповідних органів виконавчої влади [226, с.26]. Тому, якщо розглядати наявність правових повноважень і класифікацію певного виду діяльності органів держави, що виконується лише на основі та в межах наданих цим органам законних повноважень, то ми вважаємо, що замість «адміністративної юрисдикції» більш коректно вживати термін «адміністративно-юрисдикційна діяльність» [225]. Також В.К. Колпаков вважає, що юрисдикцією є компетентність уповноважених органів здійснювати свої функції щодо визначених об'єктів. За такого підходу адміністративна

юрисдикція – це компетенція на здійснення своїх функцій щодо визначених об'єктів сфери публічного права [223, с.384]. Зазначеними вченими зроблені окремі висновки, які дозволяють використати їх при подальшому дослідженні цієї правової категорії, формуванні пропозицій щодо її удосконалення. Так, В. Ю. Шильником зроблено висновок, що за аналогією з адміністративним процесом учені-юристи трактують сутність адміністративної юрисдикції у «вузькому» та «широкому» розумінні. Прихильники «вузького» розуміння сутності адміністративної юрисдикції роблять акцент на такі напрями цієї діяльності: а) юрисдикційна діяльність має місце там, де є правовий спір, має місце правопорушення; б) у свою чергу, юрисдикція слугує правоохоронним цілям. При цьому прихильники розуміння адміністративної юрисдикції в «широкому» значенні вважають, що в її царині перебуває вся владна діяльність компетентних органів щодо вирішення правових спорів індивідуального значення, які виникають у сфері права [227]. На думку А. Б. Калюти, існує три підходи, які презентовані в юридичній літературі, зокрема, це: а) діяльність, пов'язана виключно з застосуванням адміністративних стягнень; б) діяльність, яка пов'язана не тільки з застосуванням адміністративних стягнень. Під час здійснення такої діяльності виявляються і фіксуються факти скоєння адміністративних правопорушень; в) діяльність, яка здійснюється не тільки в межах справ про адміністративні правопорушення. Її реалізація може здійснюватися і в межах інших видів адміністративних проваджень (адміністративне судочинство тощо) [228], [229]. В. К. Колпаков також висловлює думку про те, що адміністративна юрисдикція поділяється на адміністративно-регулятивну (мається на увазі позитивна діяльність), адміністративно-судочинну (вирішення публічно-правових спорів) і адміністративно-деліктну, тобто компетенцію на вирішення справ про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [230]. Однак вказане означає можливість охоплення адміністративною юрисдикцією усього адміністративного процесу [224].

На думку М. М. Тищенка, адміністративна юрисдикція полягає в розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [231, с.196]. Д. М. Бахрах вважає, що адміністративно-юрисдикційний процес – це діяльність суб'єктів державної адміністрації з вирішення спорів, застосування заходів адміністративного і дисциплінарного примусу, що виконується в адміністративно-процесуальній формі [232, с.146-147; 225].

Ми ж притримуємося широкого значення, з урахуванням судової практики, діяльності судової влади та правоохоронних органів.

Юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель виступає як складова реалізації ними сукупності повноважень щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів і справ про адміністративні правопорушення, надання правової оцінки діям суб'єктів публічно-правових відносин з погляду їх правомірності або неправомірності, застосування санкцій до правопорушників. Система органів адміністративної юрисдикції дуже розгалужена і, крім органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, включає також правоохоронні органи та органи судової влади – загальні та окружні адміністративні суди, створення яких передбачено Законом України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [234]. Адміністративна юрисдикція передбачає також не тільки діяльність з притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а й здійснення значного масиву правозахисних процесуальних дій у сфері публічного управління, зокрема, розгляд скарг громадян на дії чи бездіяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Саме тому існування адміністративної юрисдикції є важливою умовою забезпечення дотримання та захисту прав і свобод як осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності, так і інших суб'єктів публічно-правових відносин, що

виникають у сфері їх взаємовідносин із органами публічної адміністрації [234; 235].

Сьогодні в теорії адміністративного права не конкретизовано, які саме органи публічної адміністрації здійснюють юрисдикційну діяльність, в нормативно-правових актах не закріплений перелік таких органів, а як наслідок, у практичній діяльності спостерігаються розбіжності між повноваженнями органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Проте слід вказати, що у практичній площині розгляд юридичних справ і винесення юридично обов'язкових рішень здійснюють всі органи публічної адміністрації у сфері охорони земель, незалежно від напрямку діяльності, а не конкретно визначені, як це, на нашу думку, повинно бути.

Останнім часом проведено багато наукових досліджень, присвячених висвітленню адміністративно-процесуальних явищ та категорій. Однак у вітчизняній юридичній літературі правовий статус суб'єктів адміністративної юрисдикції висвітлений недостатньо, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, відображаючи реалії колишньої командно-адміністративної системи, що породжує проблеми у правозастосовній діяльності та обумовлює актуальність цього дослідження [236]. Разом із тим, незважаючи на значний доробок у галузі проблеми адміністративної юрисдикції як специфічної форми діяльності публічних органів влади, її зміст та особливості залишаються на сьогодні важливим і актуальним дослідницьким завданням [234; 237].

Ми вважаємо, що варто погодитись із Л. С. Анохіною, яка стверджує, що «юрисдикція» охоплює повноваження суб'єктів, які здійснюють правозастосовчу та правоохоронну діяльність. Юрисдикція нерозривно пов'язана з функціонуванням інституту юридичної відповідальності, оскільки остання може бути реалізована тільки в межах юрисдикційного процесу [238, с. 72-75]. Як зазначає В. К. Колпаков, процесуальна частина вітчизняного адміністративного права за багаторічною традицією позначається терміном

«адміністративний процес» [223, с.355]. Цікавою є і позиція Є. Ф. Демського, який не заперечує проти існування в адміністративному праві інституту адміністративно-процесуального права. Крім того, адміністративний процес визначає як розгляд судами лише тієї категорії справ про адміністративні правопорушення, у яких наявний адміністративно-правовий спір. Отже, до органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, належать також суди, основною функцією яких є забезпечення процесуального вирішення спорів у сфері охорони земель [182]. Юрисдикційні провадження та позитивні адміністративні провадження він зараховує до управлінської діяльності і вважає управлінським процесом [239; 224]. Подібне тлумачення зазначено і в ч.5 ст.3 Кодексу адміністративного судочинства України тлумаченню адміністративного процесу, під яким розуміються правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [149]. Звернемо увагу на положення ч. 1 ст.3 Кодексу адміністративного судочинства, що справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [149, с.31; 148; 224]. Отже, відповідно до законодавства, суд є посередником у вирішенні публічно-правового спору, а в теорії адміністративного права науковці не знайшли одностайної думки.

Зрозуміло, що, наприклад, місцеві адміністративні суди були створені для розгляду саме тих спорів, в яких однією із сторін є орган публічної адміністрації. Але виникає питання, чи належать інші суди загальної юрисдикції до органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Відповідно до частини третьої ст. 21 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [233] місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, передбачені

процесуальним законом. Тобто до органів публічної адміністрації у сфері охорони земель належать і інші суди. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 19 Цивільно-процесуального кодексу України суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи, що виникають з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється у порядку іншого судочинства [240]. Таке трактування судочинства значно звужене законодавцем і майже прирівняне до юрисдикційної діяльності, яка здійснюється адміністративними судами, тобто не має чіткого розмежування. Так, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади, на відміну від юрисдикційної діяльності судової влади, не поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, і до того ж вона підконтрольна судовій владі. На нашу думку, суди є основним органом публічної адміністрації у сфері охорони земель, проте інші органи публічної адміністрації повинні розглядати правові спори, які мають малозначний характер, та ті, які можна вирішити шляхом переговорів та в межах однієї процесуальної процедури, яка і буде досудовим вирішенням спору. Питання лише у ефективності такого механізму вирішення, який буде залежити від компетенції такого органу та у чіткому формулюванні його повноважень у нормативно-правових актах. Якщо для судів юрисдикційна діяльність є їх основним функціональним призначенням, то для інших органів публічної адміністрації юрисдикційна діяльність є лише одним з видів їх діяльності. По-третє, суди під час вирішення спорів мають право застосовувати заходи юридичної відповідальності різної правової природи, у тому числі адміністративної, а інші органи публічної адміністрації застосовують лише заходи адміністративної відповідальності [226; 224]. Зазначимо також, що науковець С. М. Тараненко негативно характеризує адміністративно-юрисдикційну діяльність відомчих інспекцій, відмічаючи велику кількість органів відомчого «адміністративного правосуддя» та відсутність єдиної системи адміністративної юрисдикції. Керуючись цими аргументами, автор пропонує передати вирішення усіх справ про адміністративні правопорушення

до відання адміністративних судів. Слід наголосити, що рішення про порушення законодавства в окремих галузях управління, принаймні, у першій інстанції, мають приймати кваліфіковані спеціалізовані органи – державні інспекції [249, с. 85-86].

На нашу думку, суд відноситься до органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, якщо ним розглядається спір у сфері охорони земель, і це стосується не лише судів адміністративної юрисдикції. Такий висновок можна підтвердити й тим, що у юридичних джерелах неодноразово зверталася увага на істотні відмінності між ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади та юрисдикційної діяльності судів та, одночасно, на юрисдикцію адміністративних судів та судів загальної юрисдикції [224]. Отже, адміністративна юрисдикція – це особливий вид правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, яким на законодавчому рівні надано повноваження щодо розгляду адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі, судовій чи позасудовій, та накладення адміністративних стягнень. Проте обов'язковою умовою здійснення адміністративної юрисдикції у сфері охорони земель є наявність факту вчинення адміністративного правопорушення або наявність спору про право у сфері охорони земель.

Беручи до уваги нормативне регулювання на даний час до органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, крім судів, можна віднести правоохоронні органи, Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні підрозділи та Державну екологічну інспекцію України і її територіальні підрозділи (далі – Держекоінспекція). Слід зазначити, що в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [197] не вказано навіть поняття юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Оглядом зазначимо деякі законодавчо визначені адміністративні повноваження органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, які можна вважати юрисдикційними. Згідно з підпунктами 8 та 9 пункту 4

положення про Державну екологічну інспекцію України, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275, , ержекоінспекція відповідно до покладених на неї завдань пред'являє претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства з питань, що належать до її компетенції, та розраховує їх розмір, звертається до суду з відповідними позовами; вживає в установленому порядку заходів досудового врегулювання спорів, виступає позивачем та відповідачем у судах [242].

Відповідно до пунктів 1 та 2 Інструкції з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженої наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2017 р. № 6, визначено порядок оформлення матеріалів у разі виявлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель порушень вимог земельного законодавства, їх обліку, розгляду, а також оскарження та контролю за провадженням у справах про адміністративні правопорушення. Вимоги Інструкції є обов'язковими для виконання державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель. Держгеокадастр та його територіальні органи (далі – державні інспектори), яким відповідно до законодавства України надано право складати протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення, які діють як державні інспектори сільського господарства відповідно до ст. 244 КУпАП [21]. Отже, особливістю адміністративно-юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є: надання правової оцінки та розгляд, у разі виявлення порушень законодавства, справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони земель, винесення по них

рішень щодо застосування до правопорушника адміністративних стягнень та виконання прийнятих рішень.

Продовжуючи, коротко зупинимось на основних особливостях діяльності правоохоронних органів у сфері охорони земель. Серед особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції можна відмітити такі, як: значне коло суспільних відносин, що забезпечуються в адміністративно-юрисдикційний спосіб; широкий обсяг повноважень щодо накладення адміністративних стягнень порівняно з іншими суб'єктами юрисдикції (попередження, штраф, штрафні бали); широке коло осіб, які мають право застосовувати адміністративно-правові санкції (працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень); визначена нормативно-правовими актами спеціалізація щодо розгляду адміністративних справ; можливість спрощеного провадження (без складення протоколу про адміністративне правопорушення); право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення (виключно за допомогою безготівкових платіжних пристроїв). На думку О. В. Джафарової, адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів розуміється як врегульована нормами адміністративного права специфічна, державно-владна, підзаконна, виконавчо-розпорядча діяльність, яка реалізується шляхом визначення у законодавстві обсягу повноважень щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку [243].

Щодо діяльності органів прокуратури стосовно захисту сфери охорони земель, зазначимо, що ліквідація функції нагляду за додержанням і застосуванням законів кардинально змінила сферу діяльності органів прокуратури стосовно охорони земельних ресурсів, що виявилось в її переорієнтації на здійснення представницької та кримінально-процесуальної функцій [244]. Відповідно до пункту 55 прикінцевих положень Закону України «Про прокуратуру» від 01.01.2015 р. № 1697-VII вказано, що в абзаці дев'ятому частини першої статті 10 Закону України «Про державний контроль

за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV слова «звертатися до органів прокуратури з клопотанням про подання позову до суду» замінити словами «звертатися до суду з позовом» [245; 197]. На нашу думку, необхідно відновити, але уже в удосконаленому та новому форматі діяльність прокуратури у сфері охорони земель та надати повноваження прокурорам звертатися з позовом до суду та захищати основне багатство України – землю від порушень законодавства фізичними та юридичними особами.

Підсумовуючи, зазначимо, що на сучасному етапі адміністративного реформування важливого значення набуває з'ясування сутності адміністративної юрисдикції та формування системи органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, які будуть наділені юрисдикційними повноваженнями. Попри наявність різних підходів до розуміння адміністративної юрисдикції, зазначимо, що нам ближче вузьке розуміння, тобто охоплення цим поняттям діяльності з розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони земель. Наш вибір зумовлений, передусім, його домінуванням у адміністративно-правовій науці та практичним значенням [246]. Отже, до органів публічної адміністрації, які виконують юрисдикційну діяльність у сфері охорони земель, належать: суди, правоохоронні органи та інші органи публічної адміністрації у сфері охорони земель (Держгеокадастр та Держекоінспекція). Також вважаємо, що термін «юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» є вираженням функціонально-динамічного аспекту адміністративної юрисдикції і має використовуватись, коли йдеться про наявність правових повноважень у поєднанні з процесом їх реалізації та взаємозв'язку різних органів публічної адміністрації у сфері охорони земель між собою.

Висновки до розділу 2.

Дослідження напрямів адміністративно-правової охорони земель органами публічної адміністрації дає підстави дійти наступних висновків, які

попередньо були визначені в межах науково-практичних конференцій різних рівнів та наукових статтях [154; 173; 182; 183; 194; 236; 244].

1. Констатовано, що дозвільну діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель слід оцінювати як виконання обов'язків держави перед громадянами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і свобод, а не як прояв владно-розпорядчої діяльності органів управління стосовно громадян. Також уточнено, що це сукупність адміністративних процедур, здійснюваних органами публічної адміністрації з метою надання дозволів суб'єктам звернення, переоформлення дозволів, здійснення реєстрації прав на користування земельними ділянками та надання їх у власність, змін умов такого користування, припинення права землекористування у встановленому законодавством порядку, надання ліцензій, встановлення стандартів та нормативів, що забезпечує раціональне використання та охорону земель.

2. Вказано, що ознаки дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягають у наступному:

- дозвільні відносини є публічно-правовими;
- дозвільні відносини виникають за ініціативи не владного суб'єкта з метою задоволення приватного інтересу;
- дозвільні відносини виникають за ініціативи владного суб'єкта в тому випадку, коли пов'язані з призупиненням дії ліцензії, перевіркою дотримання ліцензійних вимог або наявністю дозвільного документа у певного суб'єкта;
- наступною ознакою дозвільних відносин є участь великої кількості суб'єктів з приводу правовідносин, які виникають у сфері охорони земель;
- об'єктом дозвільних відносин є дії їх учасників, які виникають під час використання землі;
- обов'язковим суб'єктом є орган публічної адміністрації, який виконує певні публічні обов'язки за дорученням держави та зобов'язаний реалізувати свої матеріальні та адміністративно-процедурні права, оскільки останні є одночасно і його обов'язками;

– у разі отримання документа дозвільного характеру правовідносини, які виникають, не є владними, оскільки кожна сторона зобов'язана виконувати вимоги правової норми.

3. Доведено, що дозвільна діяльність у сфері охорони земель є різновидом адміністративних послуг та виражається через надання реєстраційних послуг, здійснення сертифікації, нормування та стандартизації. Встановлено, що найбільш поширеним видом дозвільної діяльності органів публічної адміністрації є здійснення реєстраційних дій у сфері охорони земель. Саме у цій сфері виникає дисбаланс між повноваженнями органів місцевого самоврядування та територіальними підрозділами Держгеокадастру. Стандартизація та нормування у сфері охорони земель полягають у прийнятті нормативно-правових рішень щодо встановлення певних якісних показників стану земель, методів і засобів визначення, оцінки ефективного та екологічно безпечного використання земель.

4. Встановлено, що для реєстрації послуг у сфері охорони земель необхідно створити окремий електронний реєстр прав на землю та їх обтяжень та запропоновано створити такий реєстр, який забезпечить більш повноцінний контроль органів публічної адміністрації за використанням та охороною земель та буде сприяти запобіганню проявам корупції.

5. Обґрунтовано, що нормативи у сфері охорони земель необхідно закріплювати у нормативно-правових актах, що мають обов'язковий характер для сторін та не можуть бути врегульовані в актах рекомендаційного характеру, таких як, наприклад, Державні стандарти України.

6. Аргументовано, що перегляд нормативних документів (стандартів та нормативів) необхідно здійснювати відповідно до чітко визначеного графіку, який встановлюється Держгеокадастром, а не лише у разі загрози забруднення земель. Встановлено, що причиною недодержання вимог земельного законодавства щодо створення системи стандартизації у сфері охорони земель є відсутність профільного Технічного комітету, без якого неможливо виконати процедуру розроблення, прийняття, зміни та скасування міждержавних,

державних та галузевих стандартів, норм і правил, а також досягнення його продуктивного функціонування. Запропоновано концентрацію функцій управління у сфері земельних відносин покласти на Держгеокадастр.

7.3'ясовано сутність поняття контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони земель, яка полягає в існуванні одночасно двох різних видів діяльності, контрольної та наглядової. Встановлено, що контрольна діяльність у сфері охорони земель обмежується здійсненням трьох послідовних дій органами публічної адміністрації, а саме здійсненням: оцінки інформації, отриманої для розгляду контрольними органами, превентивних заходів протидії порушенням у сфері охорони земель та комплексу дій з метою повідомлення у разі порушення законодавства у сфері охорони земель правоохоронних органів. Наглядова ж діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у здійсненні спостереження та моніторингу за використанням земель суб'єктами господарювання. Також наголошено, що сьогодні відсутнє чітке розмежування повноважень між контрольно-наглядовими органами публічної адміністрації у сфері охорони земель, не сформований Державний реєстр контрольних та наглядових органів, у якому чітко було би передбачено вичерпний перелік повноважень, результати діяльності та завдання таких органів. Визначено, що до форм здійснення контролю слід віднести огляд та перевірку, які будуть більш ефективними та ґрунтовними після здійснення процедури нагляду в особливій формі -- моніторингу органами публічної адміністрації.

8. Виокремлено, що обов'язковою умовою здійснення адміністративної юрисдикції у сфері охорони земель є наявність факту вчинення адміністративного правопорушення або наявність спору про право у сфері охорони земель. Доведено, що адміністративно-юрисдикційну діяльність органів публічної адміністрації слід розглядати у значно розширеному вигляді, враховуючи також судову діяльність, яка має певні особливості, завдяки яким ототожнювати її з іншими видами діяльності органів публічної адміністрації не доречно. Зазначено, що адміністративно-юрисдикційна діяльність органів

публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у розгляді уповноваженими органами публічної адміністрації та їх посадовими особами різних категорій справ, які виникають під час використання земель, прийняття по ним рішень та застосування юридичних санкцій, застосовуючи заходи примусового характеру з метою відновлення порушеного режиму законності, встановленого для певного виду категорії земель.

9. Визначено, що до органів публічної адміністрації, які наділені повноваженнями притягнення до відповідальності фізичних і юридичних осіб за порушення законодавства у сфері охорони земель належать: суди, правоохоронні органи та інші органи публічної адміністрації у сфері охорони земель (Держгеокадастр та Держекоінспекція).

10. Констатовано, що суди є основним органом публічної адміністрації у сфері охорони земель, проте інші органи публічної адміністрації повинні розглядати правові спори, які мають малозначний характер та ті, які можна вирішити шляхом переговорів та в межах однієї процесуальної процедури, яка і буде досудовим вирішенням спору.

11. Аргументовано, що особливістю адміністративно-юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є: надання правової оцінки та розгляд, у разі виявлення порушень законодавства, справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони земель, винесення по них рішень щодо застосування до правопорушника адміністративних стягнень та виконання прийнятих рішень.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

3.1. Нормативно-правові та організаційні напрями регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та шляхи їх удосконалення.

Функціонування органів публічної адміністрації у сфері охорони земель неможливо без належного та ефективного нормативно-правового та організаційного регулювання, які є результатом організаційно-розпорядчої діяльності. При цьому нормативно-правова та організаційна основа діяльності органів публічної адміністрації повинна формуватися адекватно сучасним інтеграційним і глобалізаційним процесам, вимогам переходу до європейських стандартів реалізації прав і свобод громадян, що забезпечить стійкий рух та розвиток України [110]. Організаційний напрямок регулювання органів публічної адміністрації безпосередньо залежить від наявності нормативно-правової бази, спроможної забезпечити законність та правопорядок у сфері охорони земель. Оскільки, на даний час, землі України є основною цінністю держави, питання формування чітких та дієвих нормативно-правових та організаційних напрямків регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та визначення шляхів їх удосконалення набувають особливого значення та актуальності. Слід зазначити, що організаційно-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у розробці та затвердженні нормативно-правових актів та здійснюється переважно за допомогою встановлення нормативів, стандартів, рекомендацій та інструкцій. Проведення адміністративної реформи в Україні було започатковане ще з прийняттям Указу Президента «Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» від 02.10.1997 р. №1089, який втратив чинність. Сама ж «Концепція адміністративної реформи» була схвалена Указом Президента України від 22.07.1998 р. №822. Однак, у наступні

роки жоден із напрямків реформ фактично не втілювався у життя [247]. Положення Концепції щодо охорони земель зосередженні лише на повноваженнях державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Також Концепцією передбачено перехід до нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на надання державних та громадських послуг, перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі: встановлення переліку державних та громадських послуг, їх класифікації; визначення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі. Разом з тим вказано про розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та громадських послуг місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування на регіональному і місцевому рівнях [132]. На даний час відсутнє таке розмежування та не сформований чіткий перелік наглядових та контрольних функцій суб`єктів владних повноважень у сфері охорони земель. Реформування юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації в зазначеній сфері також не здійснювалось. Таким чином, лише декларативні положення Концепції без зазначення їх практичної реалізації стали підставою її неефективності.

Так, автори «Національної стратегії реформування виконавчої влади та системи місцевого самоврядування», яка втратила чинність, («Фонд сприяння місцевому самоврядуванню», 2005 рік) влучно зазначають, що певна законодавча база організації управління місцевим і регіональним розвитком в Україні все ж закладена. Однак реформування стосувалося і діяльності органів публічної адміністрації сфери охорони земель, але вона не забезпечила належної ефективності системи управління землею [247].

На нашу думку, процес реформування органів публічної адміністрації у сфері охорони земель необхідно розпочинати з наступного: фахово обґрунтованого визначення етапів і термінів її проведення; створення категоріального апарату із закріпленням основних понять на законодавчому рівні; проведення аналізу нинішньої системи органів публічної адміністрації та

їх підпорядкування; встановлення розмежування державного контролю та нагляду у сфері охорони земель із створенням електронних реєстрів таких органів; визначення відповідальності суб'єктів проведення реформи за її недоліки та неефективність.

Слід звернути увагу і на те, що з метою реформування державного управління, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина була прийнята Концепція адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 р. № 810/98 [131]. Остання була прийнята ще у 1998 році, але процес трансформації та перетворень триває, і багато питань, які були порушені в Концепції, до сьогодні залишилися не вирішеними. У розділі V «Засоби забезпечення адміністративної реформи» чітко визначалось коло процесуальних актів, які необхідно прийняти [145]. Проте більшість питань залишаються не вирішеними та не закріпленими на законодавчому рівні. Тому пропонуємо Кабінету Міністрів України розробити «Поетапну програму реформування сфери охорони земель», яка була б націлена на врегулювання не загальних питань, а спеціальних, та визначала стратегічні та тактичні завдання, цілі, інструменти формування та реалізації державної політики у сфері охорони земель. Такий поетапний механізм є найбільш ефективним та доцільним для досягнення мети посилення охорони земель, оптимізації та злагодженої діяльності органів публічної адміністрації та забезпечення її практичної реалізації. Необхідність розробки Поетапної програми реформування сфери охорони земель» обумовлюється тим, що на даний час в нормативно-правових актах недостатньо визначені повноваження органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та не повністю врегульована взаємодія їх між собою під час надання земельних адміністративних послуг та погодження проєктів землеустрою, а також відчуження земельних ділянок приватної власності.

Основою «Поетапної програми реформування сфери охорони земель» є втілення у практичну діяльність органів публічної адміністрації засад

стратегічного менеджменту, систематизація органів публічної адміністрації у сфері охорони земель за напрямками діяльності та втілення зарубіжного досвіду в організацію їх діяльності. На нашу думку, спершу необхідно визначити та впровадити засади стратегічного менеджменту у сфері охорони земель як спосіб якісної організації адміністративно-правових відносин між органами публічної адміністрації та сучасного методу управління в контексті забезпечення відповідності функцій суб'єктів публічної сфери запитам часу. Слід зазначити, що, на думку Д. М. Хіггенса, стратегічний менеджмент – це процес управління з метою здійснення місії організації через управління взаємодією організації з її оточенням [248]. Пірс та Робінсон розуміють стратегічний менеджмент як набір рішень та дій з формування та виконання стратегій, що розроблені для досягнення мети (цілі) організації [249]. Томпсон вважає, що стратегічний менеджмент – це діяльність, пов'язана з постановкою цілей та завдань організації, із підтримкою взаємовідносин між організацією та оточенням, що дозволяє їй досягти своєї мети, відповідає її внутрішнім можливостям та дозволяє залишатись сприятливою до зовнішніх вимог [250; 251].

Органи публічної адміністрації у сфері охорони земель проводять діяльність щодо видання та виконання нормативно-правових актів із вказівками, обов'язковими до виконання, здійснення управлінської, контрольної та наглядової діяльності, забезпечення організації реєстрації, нормування та сертифікації у сфері охорони земель (публічно-сервісна діяльність), застосування в необхідних випадках заходів адміністративного впливу (юрисдикційна діяльність). А також планування і прогнозування використання земельних ресурсів; зонування земель; розподіл і перерозподіл (планування, відвід, вилучення, викуп) земель; державна реєстрація прав на землю, землевпорядкування, організація землекористування; планування і правила забудови земель поселень, ведення державного земельного кадастру; моніторинг земель; охорона земель і контроль за правильним їх використанням, а також охорона земельних прав громадян та юридичних осіб тощо [252]. Всі ці

напрямки діяльності в галузі використання та охорони земель виражені у відповідних нормативних приписах. Саме для посилення взаємодії між органами публічної адміністрації у сфері охорони земель та якісного розподілу їх повноважень і необхідний стратегічний менеджмент як основний метод організації управління.

На другому етапі доручити Кабінету Міністрів України розробити Національну програму охорони земель, в яку включити пріоритетні напрямки розвитку управлінської, дозвільної, контрольної, наглядової та юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Зазначена програма спрямована на посилення та удосконалення системи управління якістю на основі Державних стандартів України ISO (International Organization for Standardization) 9001-2000 та, як наслідок, впровадження механізму обстеження ефективності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Для цього слід доручити Держгеокадастру здійснити аналіз та актуальність нормативів та стандартів у сфері охорони земель, посилити якість проведення сертифікації фахівців у сфері охорони земель та утворити управління з питань стандартизації та нормування Держгеокадастру.

На третьому етапі варто розробити «Концепцію управління у сфері охорони земель», в якій закласти фундамент для створення інституту охорони земель в Україні. В рамках Концепції управління у сфері охорони земель доцільно покласти відповідальність на Держгеокадастр за створення Дорожньої карти України та Державного реєстру контрольних та наглядових органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Крім того, слід звернути увагу на те, що проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) через електронні аукціони» від 01.10. 2019 р. № 2195, зареєстрований Верховною Радою України, передбачає проведення земельних торгів в єдиній електронній торговій системі, що знаходиться у державній власності, яка функціонує та адмініструється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за поданням

центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері публічних закупівель та продажів [253]. Проте, зазначений законопроект на даний час не прийнятий. Також чітко не визначений орган публічної адміністрації, який відповідальний за організацію земельних електронних торгів. Враховуючи динаміку розвитку електронних земельних торгів та забезпечення їх проведення, пропонуємо створити відповідальний орган публічної адміністрації за організацію таких закупівель у складі Департаменту сфери публічних закупівель центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері публічних закупівель та продажів – Управління земельних торгів. Також варто зазначити, що проведений аналіз системи адміністративно-правового забезпечення у сфері охорони земель дав можливість встановити, що основними складовими нормативно-правового регулювання управлінської, контрольної, наглядової, публічно-сервісної та юрисдикційної діяльності у сфері охорони земель є: Конституція України; Земельний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Податковий кодекс України, інші кодекси та закони України; постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; рішення, накази, роз'яснення та листи центральних органів виконавчої влади України, накази і розпорядження місцевих органів виконавчої влади; нормативні акти, що приймаються органами місцевого самоврядування; стратегічні документи розвитку сфери земельних відносин (доктрини, програми, концепції та ін.) [254, с. 407].

Беззаперечно, Конституція України, яка закріпила принципові положення для регулювання земельних відносин, надала необхідний поштовх подальшому реформуванню діяльності органів публічної адміністрації. Відповідно до норм Конституції України були прийняті Закони України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10], «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV [175], «Про оцінку земель» від 11.12.2003 р. № 1378-IV [255], «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17.06.2004 р. № 1808-IV [174],

«Про оренду землі» від 06.10.1998 р. № 161-XIV [256], «Про меліорацію земель» від 14.01.2000 р. № 1389-XIV [205], Укази Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» від 19.08.2002 р. №34/96 [210], «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 03.12.1999 р. № 1529/99 [257] та інші нормативно-правові акти, спрямовані на визначення механізмів подальшої реформи земельних правовідносин в Україні, у тому числі й щодо правового забезпечення і регулювання діяльності органів публічної адміністрації у даній сфері. У цей період було прийнято й ряд інших, не менш важливих документів нормативно-правового характеру. Наприклад, Постановою Верховної Ради України «Про основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР [258] встановлено необхідність контролю за раціональним використанням земельних ресурсів.

Отже, вищевказане означає, що існують недоліки нормативно-правового та організаційного регулювання у сфері охорони земель, які не дають змоги повною мірою забезпечити дієву та прозору процедуру реалізації повноважень органів публічної адміністрації та забезпечити захист прав та інтересів громадян у відносинах з цими органами. На даний час у чинному законодавстві не закріплені механізми здійснення управлінської діяльності, контролю та нагляду у земельній сфері, відсутнє й чітке визначення повноважень органів контролю та спірними залишалися розподіл повноважень щодо притягнення до відповідальності у сфері охорони земель, не створені реєстри, які б захищали власників земель від незаконного заволодіння землею. Вирішення цих питань потребує внесення цілого комплексу змін до чинних нормативно-правових актів, що відобразили б відповідні конституційні норми щодо регулювання земельних відносин в Україні та чітко встановили б принципи забезпечення та здійснення в цілому діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Також проблемою є відсутність чіткого розподілу повноважень органів

публічної адміністрації та їх дублювання. Наприклад, Державною Стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 06.08. 2014 р. № 385 [259], серед основних засад реалізації державної регіональної політики визначено: синхронізоване стратегічне прогнозування та планування регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях; синхронізація дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку [260]. Проте існуюча система державної координації та регулювання земельних правовідносин не відповідає потребам реформування у цій сфері: повноваження міністерств і відомств переплітаються, дублюються, що заважає прийняттю єдиного правильного управлінського рішення щодо використання й охорони земельних ресурсів. Тому наступним кроком у вирішенні питань управління земельними ресурсами є оптимальний розподіл повноважень і функцій міністерств і відомств, на які покладається управління використанням і охороною земель [261].

Серед основних причин низької організації в діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель можна назвати: неузгодженість дій різних структурних частин в органах публічної адміністрації, непослідовність і суперечливість рішень, ними прийнятих та, як наслідок, низьку виконавчу дисципліну; дублювання споріднених функцій різними органами; надмірну концентрацію функцій управління на вищих рівнях в міністерствах та відомствах; відсутність балансу у впровадженні регіональної політики. Така ситуація є свідченням необхідності вироблення дієвих механізмів реформування організації та оптимізації системи органів публічної адміністрації з метою підвищення ефективності її функціонування. Для цього необхідно визначити зміст функції управління органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та їх чітку класифікацію для розробки раціональних основ системи управління. Погоджуємось з думкою науковця В. В. Горлачук, який пропонує розмежувати ці функції управління на основні і спеціальні. До

основних належать: планування; координація; організація; регулювання; контроль. Вони притаманні всім системам управління [262].

На нашу думку, незважаючи на ряд нормативно-правових актів, які були прийняті з метою реалізації завдань земельної реформи, головні зусилля у плані розвитку органів публічної адміністрації України в найближчій перспективі слід сконцентрувати на розробці та прийнятті законів, які прямо впливають з тексту ЗКУ [24] або необхідні для деталізації ряду його положень. Одним із основних законодавчих актів України, що регулює земельні відносини, є Земельний кодекс України, який дає змогу визначити: мету і завдання державної політики у сфері регулювання земельних відносин при використанні та охороні земель; принципи формування земельних відносин; основи державної політики щодо регулювання охорони земель та управління земельними ресурсами; законодавче регулювання окремих категорій земель, повноваження органів місцевого самоврядування в регулюванні земельних відносин [263; 264; 24]. У ЗКУ закріплені принципи формування земельних відносин при використанні та охороні земель, встановлені управлінські функції органів публічної адміністрації та завдання контролю, що полягає в забезпеченні додержання органами публічної адміністрації, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України, а також визначені види контролю у сфері земельних відносин. Доповнення та зміни до ЗКУ [24], Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [10] були обгрунтовані та зазначені у Розділі 2 дисертаційного дослідження.

Підкреслимо, що застосування методів адміністративно-правового впливу в управлінні землею власників можливе лише у законодавчо визначених випадках: при псуванні землі, незастосуванні заходів з боротьби з бур'янами, поширенні ерозії ґрунтів, недотриманні державних і громадських інтересів у використанні землі тощо [265]. Підготовка документального супроводу землевпорядних робіт, наприклад, розробка проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки недержавними органами із земельних питань, які

не підпорядковуюються органам публічної адміністрації, що призводить до безвідповідальності одних органів за рішення інших. Це все породжує неефективність публічного управління у сфері охорони земель, недосконалість організації органів публічної адміністрації та інфраструктури ринку земель, відсутність системи ведення державного земельного кадастру, реєстрації прав на землю, землеустрою тощо. З метою оптимізації діяльності вищевказаних недержавних органів та посилення контролю за їх діяльністю необхідно внести зміни до ст. 185 ЗКУ [24], додавши п.3 «суб'єктами господарювання, що є виконавцями робіт із землеустрою, відповідальні за якість та своєчасність виконання покладених на них повноважень Держгеокадастру».

Отже, значний обсяг правовідносин у сфері охорони земель врегульований у Земельному кодексі України. Однак у процесі діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, виникають питання, вирішення яких можливе шляхом внесення змін в ЗКУ та прийняття спеціальних нормативно-правових актів з метою удосконалення законодавчої бази. Так, для деталізації основних положень нової редакції ЗКУ від 19.06.2003 р. [24] Верховна Рада України прийняла Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [197] від 19.06.2003 р. № 963 IV, в якому було закладено фундамент правової системи, що має забезпечити ефективний контроль за раціональним використанням і відтворенням земельних ресурсів та охороною довкілля і посилення як управлінських повноважень органів публічної адміністрації, контрольно-наглядових та юрисдикційних. Проте, в даному законі є недоліки, а саме ототожнення нагляду та контролю органів публічної адміністрації, відсутність чіткого поділу повноважень органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, про що вже зазначалося в розділі другому дисертаційного дослідження. Першим нормативно-правовим напрямком діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є посилення управління у сфері охорони земель шляхом налагодження ефективної взаємодії органів публічної адміністрації між собою та з іншими суб'єктами правовідносин у сфері охорони земель.

Отже, зазначимо про доцільність удосконалення проєкту Адміністративно-процедурного кодексу, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 03.12.2012 р. № 11472 із закріплення в ньому поняття «публічна адміністрація у сфері охорони земель», визначення чіткої системи органів публічної адміністрації, які здійснюють управлінську, контрольну, наглядову, дозвільну та юрисдикційну діяльність у сфері охорони земель та зазначення видів такої діяльності. Адміністративно-процедурний кодекс буде містити в собі наступні розділи:

Розділ I. Загальні положення

Розділ II. Адміністративне провадження

Розділ III. Напрями діяльності органів публічної адміністрації

Розділ IV. Повноваження та відповідальність органів публічної адміністрації.

Зміст діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у прогнозуванні та плануванні використання земельних ресурсів, встановленні норм і порядку землекористування, розподілі і перерозподілі земель, оперативно-розпорядчій та контрольній-наглядовій діяльності за використанням і охороною земель [266]. На нашу думку, для подальшого розвитку системи управління земельними ресурсами в Україні необхідно удосконалити законодавство, спрямоване на комплексне регулювання правових відносин щодо землі, особливо сільськогосподарського призначення як об'єкта, який перебуває під особливою охороною держави. Виходячи з особливостей цього об'єкта, можна виділити такі основні напрями у формуванні правової системи управління земельними ресурсами: правове регулювання земель як основного природного ресурсу (питання раціонального використання і охорони земель); правове регулювання земель як об'єкта права власності (встановлення особливостей обігу земельних ділянок); правове регулювання земель як основи життя і діяльності народів, що проживають на території України (державний контроль та державне регулювання земельних відносин) [267].

Удосконалення законодавчого забезпечення регулювання земельних відносин є необхідною умовою функціонування ефективної земельної політики у країні [268]. Відтак, пропонуємо вдосконалити організаційний механізм діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, зокрема: реформувати організаційну структуру центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів шляхом зведення його функцій виключно до управлінських та координаційних; централізувати ведення державного земельного кадастру всіх категорій земель та закріпити цю функцію за Держгеокадастром; забезпечити створення раціональної інфраструктури ринку землі, що дасть змогу звести функції органів публічної адміністрації до реєстрації майнових прав на земельні ділянки, сертифікацію діяльності інфраструктурних організацій, контролю за грошовою оцінкою земель та їх раціональним використанням тощо. Крім того, вважаємо за доцільне налагодити механізм взаємодії органів публічної адміністрації, задіяних у вирішенні питань управління земельними ресурсами, який передбачає прийняття узгоджених та спільних рішень відносно перерозподілу земель окремих адміністративно-територіальних одиниць, виявлення проблем у їх використанні та прийняття рішень щодо їх усунення [269]. З метою вдосконалення організації діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель необхідно:

реформувати організаційну структуру Держгеокадастру шляхом зведення його функцій виключно до регуляторних;

централізувати ведення земельного кадастру всіх категорій земель;

трансформувати структуру місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування відповідно до існуючих форм земельної власності;

забезпечити створення раціональної інфраструктури ринку землі, що дасть змогу звести функції органів публічної адміністрації до реєстрації майнових прав на земельні ділянки, сертифікації діяльності суб'єктів господарювання, контролю за грошовою оцінкою земель та їх раціональним використанням.

Погоджуючись із думкою В. І. Теремецького, зазначимо, що повноваження Держгеокадастру слід привести у відповідність до його організаційно-правової форми та чинного законодавства про державні органи управління. Повноваження щодо здійснення контролю та нагляду за дотриманням чинного законодавства у сфері використання та охорони земельних ресурсів і розгляд відповідних справ про адміністративні правопорушення необхідно передати іншому (спеціально створеному) органу, який здійснюватиме правоохоронні функції щодо охорони всіх природних ресурсів [270].

Вважаємо, що вдосконалена система органів публічної адміністрації у сфері охорони земель повинна відповідати таким вимогам: нормативно-правове регулювання у сфері охорони земель має бути системним та чітким; виборні органи усіх рівнів повинні стати ефективною ланкою системи державної політики, забезпечуючи її публічність через механізми консультацій з усіма зацікавленими сторонами; система інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації у сфері охорони земель повинна бути повною, достатньо деталізованою, регулярною, доступною і зручною як для органів управління, так і для інших суб'єктів; органи, які здійснюють управління у сфері охорони земель, повинні бути охоплені ефективними і прозорими системами контролю та аудиту; публічно-сервісні послуги органів публічної адміністрації повинні бути наближені до конкретного користувача та надаватися на недискримінаційних умовах. Розмежування сфер компетенції між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади на регіональному рівні має здійснюватися на принципах максимально можливого уникнення спільних повноважень органів публічної влади різних рівнів: збереження у сфері компетенції органів місцевого самоврядування регіонального рівня таких питань, як розробка та реалізація програм та реалізація інвестиційних проєктів, що не можуть бути реалізовані зусиллями одного району або мають значення для громад на території кількох районів [63].

Законодавча база земельної політики – ЗКУ, в цілому є достатньо збалансованою законодавчою основою для вирішення проблем у земельних відносинах. Але він не охоплює всіх питань, пов'язаних із взаємодією органів публічної адміністрації між собою та з іншими суб'єктами земельних правовідносин, особливо у частині забезпечення охорони земель. Головною законодавчою проблемою у частині охорони земель стала відсутність законодавства, прийняття якого було передбачене ЗКУ, а саме законодавчих актів у сфері державного земельного кадастру. На сьогодні прийнято Закон України «Про державний земельний кадастр» від 07.07.2011 р. № 3613-VI, яким встановлені правові, економічні та організаційні основи діяльності у сфері Державного земельного кадастру [189]. Головною метою прийняття цього закону є створення правової бази для земельно-кадастрової діяльності, ведення державного земельного кадастру, ефективного механізму державного управління земельними ресурсами, проте зазначений закон не регулює питання взаємодії органів публічної адміністрації з недержавними суб'єктами, які здійснюють діяльність у сфері земельних правовідносин. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 р. № 552-IX [271], який на даний час набирає чинності, також не врегульовує взаємодію органів публічної адміністрації між собою. Дійсно, запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення – надзвичайно важливий, необхідний і відповідальний крок на шляху здійснення земельної політики. Проте саме він має чітко встановлювати особливості діяльності органів публічної адміністрації щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. Так, цей обіг для ведення товарного сільськогосподарського виробництва може здійснюватися лише за умови посилення контролю за дотриманням вимог закону щодо переважного права суб'єктів ринку землі на придбання земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва відповідно до закону та посилення

відповідальності за раціональним та ефективним використанням земель сільськогосподарського призначення [272].

Вважаємо, що пріоритетними організаційними напрямами для реалізації ефективної діяльності органів публічної адміністрації повинно стати впровадження засад стратегічного менеджменту в систему управління земельними відносинами, розвитком та охороною земельних ресурсів, а саме: в ЗКУ потрібно переглянути функції і повноваження центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин і землекористування; врегулювати питання щодо управління землями державної власності, приділивши увагу їх охороні, яке до сьогодні не вирішене на законодавчому рівні; особливу увагу надати кадровому забезпеченню органів управління всіх рівнів висококваліфікованими фахівцями, мінімізувати вплив на цей процес політичних чинників. Регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель потребує цілеспрямованої координації дій. Нормативно-правові напрями регулювання всіх видів діяльності органів публічної адміністрації є однаковими, оскільки органи публічної адміністрації – це одна цілісна система, шляхи удосконалення якої необхідно вказувати комплексно, звертаючи увагу на гармонічний розвиток усіх її складових.

3.2. Використання досвіду зарубіжних країн в регулюванні діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель в зарубіжних країнах відображає демократичний шлях розвитку політико-правової організації суспільства на основі принципу верховенства права, поваги прав і свобод людини і громадянина. Основним принципом правових систем європейських країн є прагнення до задоволення публічного інтересу – своєрідного необхідного балансу між приватно- та публічно-правовими інтересами суб'єктів права [273]. Загальною особливістю в управлінні земельними ресурсами зарубіжних країн є те, що держава активно бере участь у

розробці земельної політики, тому в законодавстві встановлені певні права і обмеження на сільськогосподарське землекористування. Державні органи всіх рівнів проводять заходи щодо охорони, переважно, сільськогосподарських угідь, використовуючи фінансові важелі регулювання (оподаткування, купівля землі, аукціони, різні види субсидій) [274]. У результаті в усіх розвинених країнах рамки прав землевласників через пріоритет загальнонаціональних інтересів поступово звужуються при одночасному розширенні прав органів публічної адміністрації.

Варто зазначити, що в більшій мірі землеохоронні заходи в розвинених країнах світу запроваджуються завдяки політиці розвитку земель сільськогосподарського призначення, що ґрунтується на розширенні управлінських, контрольних та наглядових функцій, посиленні юрисдикційних повноважень органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, створенні фондів підтримки аграріїв, наданні організаційно-технічної допомоги, організацію надання сервісних послуг у сфері охорони земель, розробленні національних, цільових програм і перспективних планів розвитку. Одночасно погоджуємося з позицією М. І. Лахижа, який зазначає, що трансформація суспільства та модернізація публічної адміністрації в посткомуністичних країнах тісно пов'язані з глобалізацією та європейською інтеграцією. Зміни у цих державах відбуваються з урахуванням принципів європейського адміністративного простору, під впливом та за допомогою зовнішніх сил, зацікавлених у демократизації посткомуністичних країн та їх інтеграції в ЄС. Усвідомлення можливості інтеграції до Європейського Союзу служить значним стимулом для трансформації суспільств у країнах Центральної та Східної Європи, що знайшло підтвердження на практиці. Перспектива вступу до ЄС стимулює державу-кандидата працювати на майбутнє, враховувати вимоги, що застосовуються до більш розвинених держав та модерних форм управління. Теоретично це дає змогу говорити не лише про «модернізацію навздогін», а й про «модернізацію на випередження» [275]. Як влучно зазначає О. І. Безпалова, природоохоронним установам на міжнародному рівні слід залучити

представників держав і компетентних фахівців в області розробки, узгодження та реалізації спільних показників для оцінки стану навколишнього середовища, зокрема, у сфері охорони земель [276].

Ближчим часом, з метою запозичення найбільш ефективних та перевірених напрямків реформування організації та оптимізації діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, важливо визначити позиції зарубіжних країн щодо цього. Проаналізуємо світовий досвід регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Для цього необхідно визначити, які саме зміни внести в організацію діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель в Україні та досвід яких країн доцільно для цього використати.

Нині удосконалення земельних правовідносин виступає одним із найважливіших його пріоритетів. Саме тому, відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015, задекларовано проведення земельної реформи з урахуванням європейських стандартів [277]. Передбачено, що у результаті проведення земельної цієї реформи відбудеться технологічне переоснащення галузі та перетворення її на ефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому й зовнішньому ринках сектор економіки, що дасть у майбутньому можливість стати повноцінним членом ЄС. Звернемо увагу і на те, що у відповідності до ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами від 14 червня 1994 року [278] передбачена гармонізація законодавства України із законодавством ЄС. Важливою подією, яка вплинула на формування системи органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є створення Європейської економічної комісії – міжнародної організації, що вперше розглянула в комплексі питання публічного адміністрування охорони земель (земельного адміністрування) в Європі. Для координації земельних справ була створена робоча група із земельного адміністрування [279, с. 16]. Фінансування національних програм розвитку сільських територій здійснюється «Європейським аграрним фондом сільського розвитку» та

коштами національних бюджетів. Зокрема, на даний момент і до кінця 2020 року стратегія Спільної аграрної політики Європейського Союзу забезпечувала фінансування спільного аграрного ринку, прямого субсидіювання агровиробників і стимулювання сільського розвитку сільського господарства. Стратегія Спільної аграрної політики Європейського Союзу своєю діяльністю цілком засвідчує спроможність утримувати економіки європейських країн на одному рівні розвитку [280], [281].

Необхідно відмітити, що для країн Європейського Союзу розроблення стратегічних документів із розвитку земельної сфери на 5-10 років – загальна тенденція. Зазначимо, що з метою вдосконалення розподілу земель, відповідно до перспектив розвитку економіки, поліпшення організації території і визначення інших напрямів раціонального використання земель та їх охорони в цілому, у всіх зарубіжних країнах та в Україні необхідним є територіальне планування використання земель шляхом їх зонування. Тому вартий уваги зарубіжний досвід країн Європейського Союзу, Північної Америки, Австралії, де у процесі управління земельними ресурсами на державному та муніципальному рівнях головним фактором і основною умовою розвитку ринкової економіки є планування використання земель шляхом їх зонування [282, с. 40]. Саме це спонукало нас зробити загальний аналіз моделей діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, які використовують зарубіжні країни.

Необхідно відмітити, що у федеральних країнах система регулювання земельних відносин досить різноманітна, оскільки багато питань землекористування віддано в юрисдикцію окремих територій. У Франції створені спеціальні державні та приватні структури, що займаються регулюванням і управлінням земельними ресурсам [266]. В Україні ж лише органи публічної адміністрації наділені повноваженнями регулювання та управління у сфері охорони земель. На нашу думку, альтернативою органам публічної адміністрації, яка сприяла б запобіганню корупції в сфері набуття права власності на землю та реєстрації земельних ділянок, може бути створення

недержавних підприємств, завданням яких було б здійснення нагляду за дотриманням законодавства під час використання земель її власниками та користувачами.

Також слід констатувати, що у Франції для ведення сільськогосподарської діяльності потрібне отримання ліцензії (такий досвід використовує Італія та Данія) із зобов'язанням фермерів до добросовісної і раціональної обробки сільськогосподарських угідь. Оскільки земля є основним багатством нашої держави, саме ліцензування, на нашу думку, сприяло б посиленню охорони земель, зокрема, сільськогосподарського призначення. Доцільно звернути увагу та впровадити в Україні і організацію землеустрою, подібну Франції. Органи публічної адміністрації Франції використовують земельний кадастр, який почав формуватися ще у сімнадцятому столітті і став базовою моделлю для багатьох країн. Основні принципи цього кадастру складаються в єдності якісного та кількісного обліку земель з ефективною планово-картографічною основою [283]. Розглядаючи особливості відповідальності за порушення земельного законодавства Франції, можна зауважити те, що у сфері використання державної власності можливим є позбавлення концесії щодо земель, шахт, права на вилов риби у морських водах публічного значення, відкликання дозволу на користування системою шляхів сполучення загального значення [284, с.17]. Тобто відповідальність полягає у позбавленні певного права користування, а не у накладанні штрафних санкцій. Також у Франції існують спеціальні сільськогосподарські органи судової влади, так звані спеціалізовані секції для вирішення питань та спорів, що відносяться до земельних відносин. пов'язуються із земельними відносинами. До них включаються: відносяться: сільськогосподарські секції трудових судів, які вирішують спори між підприємцем і сільськогосподарськими робітниками; сільськогосподарські секції судів у справах соціального забезпечення; паритетні суди сільськогосподарської оренди. Їх члени на рівні департаменту створюють комісії сільськогосподарської оренди, що володіють не тільки консультативними, а й нормативними повноваженнями. У центрі аграрно-

правового регулювання – не власність на землю і не спосіб життя у сільській місцевості, як це було раніше, а сільськогосподарська діяльність, участь у сільськогосподарському виробництві незалежно від того, на якій правовій підставі – власності або користування – здійснюється ця діяльність. Законодавство сприяє розвитку сільськогосподарського підприємства, створюючи всі умови для його рентабельності, конкурентоспроможності, гарантуючи його стабільність навіть при зміні господаря [283].

Заслуговує на увагу також модель регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення у Франції, що реалізується за участі приватної неприбуткової організації – Агентства з управління земельними ресурсами та розвитку сільських територій (SAFER), діяльність якої контролюється державою в особі Міністерства сільського господарства й Міністерства фінансів [285]. Трьома основними завданнями SAFER є: підвищення продуктивності сільського господарства та підтримка молодих фермерів; захист навколишнього середовища, ландшафтів і природних ресурсів; підтримка та розвиток сільських територій. Діяльність Агентства з управління земельними ресурсами та розвитку сільських територій (SAFER) базується на тісній співпраці між державою та самоврядними професійними організаціями фермерів. Агентство SAFER має розширену мережу представництв по всій території країни, які перебувають під керівництвом ради директорів, що складається з різних учасників: сільськогосподарський банк (Credit Agricole), місцевих сільськогосподарських палат (Chambre d'Agriculture), колективних інвестиційних компаній, місцевих органів влади, професійних аграрних об'єднань, включаючи профспілки [286]. Відповідно до статті L. 143 IV розділу Кодексу Сільського господарства та морського рибальства Франції, здійснити продаж земельної ділянки без повідомлення про це товариства SAFER (як представника держави) – неможливо [287]. Створення подібного Французькому SAFER в Україні є перспективним підходом для покращення організації діяльності органів публічної адміністрації та посилення їх контролю за використанням земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Також, враховуючи те, що в Україні кожен, хто має земельну ділянку сільськогосподарського призначення, має право її використовувати, проте, можливо, і без відповідних знань, відсутність яких може спричинити використання землі, не дотримуючись законодавства у сфері охорони земель.

Для посилення контролю у сфері охорони земель необхідно застосувати також досвід Німеччини, в законодавстві якої передбачено функціонування спеціалізованих судів з вирішення земельних суперечок [266]. В Україні відсутні спеціалізовані земельні суди, які вирішують справи, що стосуються земельних питань. Такі справи віддані до компетенції судів загальної юрисдикції, проте це зменшує рівень ефективності вирішення таких спорів, оскільки судовий позов може потрапити до судді, який не має достатнього досвіду у вирішення земельних питань. В даній ситуації важливо створити в Україні спеціальний юрисдикційний орган, наприклад, сільськогосподарські суди, діяльність яких забезпечила б ефективне вирішення спорів компетентними суддями саме у сфері охорони земель. Разом з тим необхідно розширити повноваження правоохоронних органів у сфері земельних правовідносин, зокрема, посилити контроль та нагляд за землями з метою уникнення рейдерських захоплень та незаконного заволодіння земельними ділянками.

Далі зазначимо, що в Україні система зонування земель, консолідація земель і класифікація територіальних зон для системи управління земельними ресурсами та землекористуванням нині не розроблена, що ускладнює не тільки здійснення належного контролю за використанням і охороною земель, але й застосування правового та економічного механізму регулювання земельних відносин [288]. У цьому аспекті слід звернути увагу на досвід країни Нідерланди, в якій здійснюється консолідація земель відповідно до загальних планів з реорганізації сільськогосподарських земель, вдосконалення інфраструктури, відновлення сіл, управління природними ресурсами і захисту навколишнього середовища. Служба управління землями і водами Нідерландів

визначає функції, які можуть виконувати місцеві органи влади тієї чи іншої країни [289; 290].

Для порівняння зазначимо, що надання земельних адміністративних послуг у розвинених країнах світу регулюють різні структури: в Австралії (штат Новий Південний Уельс) – бюро земельної реєстрації, організоване у складі Департаменту із землекористування і землеустрою, Шотландії – самостійне бюро земельної реєстрації. У багатьох країнах здійснення передачі прав на землю обмежене і підлягає контролю, якщо це має значення для національних інтересів. В Україні правовідносини у сфері реєстрації землі регулює Держгеокадастр, однак створення окремого управління або бюро є перспективним для посилення охорони земель.

Звернемо увагу також на організаційну структуру Департаменту земель та картографування Угорщини, який включає три відділи, що займаються реєстрацією земель, геодезією та інформуванням, а також землекористуванням та охороною земель. Цей Департамент земель та картографування Угорщини виконує контрольні функції та забезпечує надання публічних послуг, а також надає та консультативних послуг. Районні земельні управління здійснюють ведення та оновлення реєстру земель та майна, ведення листків власності, юридичних документів та земельних карт. З 2000 року створено другий реєстр, що містить інформацію про землекористувачів. Цей реєстр землекористування повністю сумісний із земельним реєстром. Окружний земельний офіс здійснює управління, нагляд та контроль за діяльністю всіх районних офісів [291, с.19-20]. У земельному відомстві Угорщини є чотири відділи, а саме: Департамент реєстрації земель, який займається розглядом заяв, а також реєстром земель та майна; Геодезичний відділ веде та оновлює карту земельних реєстрів (часто її називають кадастровою картою), шляхом проведення вимірювань на місцях та перерозподілу земельних ділянок тощо, він оцінює та підписує документи обстеження, що подаються ліцензованими геодезистами та компаніями, якщо вони можуть вносити відомості до карти земельних реєстрів; Департамент охорони земель, оцінки земель та землекористування видає дозвіл на зміну

землекористування та контролює використання земельних ділянок шляхом проведення перевірок; Відділ обслуговування клієнтів та управління земельними даними/документами відповідає за обробку заяв. В Україні діє Центр державного земельного кадастру – Державне підприємство, яке відноситься до сфери управління Держгеокадастру, основними напрямками діяльності якого є: забезпечення адміністрування системи Державного земельного кадастру (наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 27.12.2012 р. № 836 зареєстровано в Міністерстві юстиції України від 22.01.2013 р. за № 153/22685 [292] та наказ Держгеокадастру від 28.01.2016 р. № 36 «Про визначення адміністратора Державного земельного кадастру» [293]) та виконання робіт із землеустрою, землеоціночних робіт, топографо-геодезичних робіт (з використанням сучасних електронних приладів) і організація та проведення земельних торгів [293]. Спеціалізованого органу публічної адміністрації, завданням якого було б здійснення охорони земель в Україні немає. На нашу думку, досвід Угорщини щодо створення Департаменту охорони земель є доцільно застосувати в частині обмеження права на придбання земельної ділянки фізичними та юридичними особами. Також пріоритетними у напрямі організації діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель Угорщини, а на нашу думку, і України є: Національна кадастрова програма, узгоджений реєстр земельних ділянок, Національна топографічна програма та База даних адміністративних кордонів.

У Польщі для проведення земельної реформи було створено Агентство сільськогосподарського майна, якому передано 4,5 млн га земель, у т.ч. 3,8 млн га сільськогосподарських угідь. Подальший розподіл акумульованих земель Агентство здійснювало передачею їх місцевим громадам у довічне користування, наданням в оренду та продажем фізичним особам – фермерам. Після вступу Польщі до ЄС було створено Агенцію сільськогосподарської нерухомості, яка регулює ринковий обіг земель (розробка механізмів купівлі-продажу, моніторинг земельного ринку тощо) [294]. Крім того, законодавство про адміністративні делікти, яке інтенсивно формується в Польщі впродовж

1990-х і 2000-х років, засвідчує чітку тенденцію до поширення повноважень адміністративних органів на справи про делікти. Галузеві нормативні акти, які встановлюють відповідальність за вчинення адміністративних порушень, визначають також адміністративні органи, уповноважені на застосування стягнень. Такими органами є органи місцевого самоврядування (війт, бурмістр, президент міста, староста, маршалок воєводський) та різноманітні органи державної влади, наприклад, поліція та інспекція охорони земель [284, с.66]. Звернемо увагу на те, що інспекція охорони земель Польщі відноситься до правохоронних органів публічної адміністрації, що посилює вплив на важливість виконання рішень такої інспекції. На нашу думку, створення такої інспекції охорони земель в Україні у структурі міністерства внутрішніх справ посилить відповідальність у сфері охорони земель та буде спонукати суб`єктів господарювання до безумовного виконання норм та приписів у сфері охорони земель.

Подібно до української організації відповідальності у сфері охорони земель є діяльність адміністративних органів Естонської Республіки (установи, наділені повноваженнями виконавчої влади, та волосні або міські управи), які наділені повноваженнями здійснювати провадження у позасудовому порядку щодо всіх інших проступків, в яких йдеться лише про можливість застосування штрафу. Такими органами є, зокрема, інспекція з охорони навколишнього середовища та Земельний департамент. Галузевими нормативними актами зі складами адміністративних порушень визначають й інші органи, уповноважені притягувати до відповідальності за проступки [284, с.76]. Важливим у досвіді Естонської Республіки є створення Земельного департаменту, який відповідальний також і за сферу охорони земель. Корисним для організації діяльності юрисдикційних органів публічної адміністрації є досвід Норвегії, в якій створене та діє агентство (земельний суд), якому надано широке коло повноважень в операціях із правами на землю, здійснення консолідації земель, вирішення спірних питань щодо меж земельних ділянок, виведення ділянок з користування тощо. Данія ж здійснює консолідацію лише

сільськогосподарських земель і земель, відведених під ліси. Як правило, на основі добровільної участі за допомогою агентства, що змінює і ліквідує дороги та здійснює захист навколишнього середовища [289; 290].

Далі звернемо увагу на те, що у Центральній Європі консолідація використовувалася як потужний інструмент сільського розвитку для покращення інфраструктури, захисту навколишнього середовища, впровадження різноманітних рекреаційних проєктів. Консолідація далеко виходить за межі сільськогосподарського виробництва. Даний механізм чітко прописаний у низці законодавчих актів різних країн, наприклад: «Акт сільського розвитку» у Нідерландах, «Акт консолідації земель» у Німеччині, «Акт формування нерухомості» у Фінляндії [295; 290] та ін.

В Японії прийнятий Закон «Про Сільськогосподарський комітет» від 1952 р. № 88, який спрямовувався на забезпечення раціонального та сталого управління сільським господарством шляхом регулювання купівлі/продажу земель сільськогосподарського призначення. Таким чином, в Японії було сформовано законодавчу базу, що регулює ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення та створений Сільськогосподарський комітет – інституція, яка від імені держави здійснює регулювання даного обігу, але не розпорядження землями. Відповідно до цього Закону «Про Сільськогосподарський комітет» № 88 від 1952 р. визначено, що, крім дозволу на купівлю/продаж земель сільськогосподарського призначення, спеціальних дозволів потребують і такі операції із землею, як емфітевзис, застава прав власності чи оренди для отримання кредиту або інших зобов'язань, лізинг. При укладанні вищезазначених угод без повідомлення про це Сільськогосподарського комітету такі операції визнаються не дійсними та тягнуть за собою штраф або позбавлення волі на 3 роки. У випадках, коли право власності на земельну ділянку було продано особі, яка порушила встановлені вимоги, Сільськогосподарський комітет скасовує дозвіл, анулюючи угоду купівлі/продажу земельної ділянки. Слід зазначити, що у цьому випадку право на земельну ділянку не переходить до Сільськогосподарського комітету,

а повертається до попереднього власника [296]. Також в Японії продаж прав власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення відбувається на аукціоні. Обмежені земельні ресурси в Японії сприяли створенню механізмів примусу до використання земель. Так, Сільськогосподарський комітет – у випадку невикористання або іншого неправильного використання – може звернутися до голови території, щоб він надав рекомендації для власника. Якщо власник не організує правильне використання землі, то він повинен провести переговори із корпорацією про продаж або передачу землі в оренду [297].

Світовий досвід вказує на існування різноманітних моделей діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та обігу земель, які можуть бути ефективними, якщо врахувати конкретні особливості тієї чи іншої країни та національні інтереси. Практично кожна країна світу в той чи інший спосіб регулює такий обіг, утворюючи спеціалізовані органи адміністрації. Вагомою для України є позиція Німеччини стосовно мети регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, яка полягає не в здійсненні контролю ринку земель і земельних трансакцій заради самого контролю, як подається окремими експертами, а недопущення виникнення загроз для оптимальної інституціональної структури аграрного сектора [288]. Поширеною практикою є надання переважного права спеціалізованій агенції, що здійснює регулювання ринкового обігу, як-то Агентство сільськогосподарської нерухомості в Польщі (ANR,) або Товариство з управління землями в Німеччині (BVVG), чи Агентство з управління земельними ресурсами та розвитку сільських територій у Франції (SAFER), або ж надання переважного права територіальним громадам чи місцевим земельним управлінням, якщо потенційний покупець не відповідає встановленим вимогам [296].

Отже, капіталізація земельних відносин, залучення іпотеки, оцінка земель, введення вартості землі як основного активу балансу підприємства, докорінно змінили ситуацію в економіці Європейських країн та Японії [298,

с.77]. Також, звертаючи увагу на досвід Японії, зазначимо, що створення Сільськогосподарського комітету доцільно для України. З розвитком купівлі/продажу земель за допомогою аукціонів потребує посилення безпеки таких процедур, а отже і створення спеціалізованого органу публічної адміністрації, який буде наділений повноваженнями контролю та нагляду у даній сфері.

Так, у США основна частина земельної політики формується на рівні штатів, а в інших країнах усі рішення районних і муніципальних властей затверджують на більш високому рівні. Але в цілому такий механізм розділення рівнів компетенції створює умови для проведення єдиної земельної політики [266]. Крім того, в США поширені різноманітні державні сільськогосподарські програми (American Farmland Trust, Ducks Unlimited, Nature Conservancy), які можуть значно вплинути на використання земельної ділянки та отримання потенційного доходу [294]. Одночасно зазначимо, що у США, Японії й у більшості розвинених країн Європейського Союзу упродовж останніх десятиліть посилюється роль держави в земельному адмініструванні. Усі види землевпорядної документації здебільшого розробляються за участю й під контролем органів публічної адміністрації, враховуючи суспільні інтереси [299]. В США, як і в усіх розвинутих країнах, розроблені класифікатори зон, вимоги до зонування, встановлена щільність забудови відкритого простору і ферм, по кожному округу прийняті схеми зонування, розроблені правила зонування кожного сільського округу, визначені пріоритети політики у відношенні сільськогосподарських земель і відкритого простору. Головну роль у територіальному плануванні відіграють комітети з планування, при участі яких приймаються всі рішення по зміні зон і сільськогосподарських районів. Всі питання, в тому числі і оцінки якості вилучених для федеральних потреб земель, вирішуються при участі представників сільського співтовариства [300].

Отже, погоджуючись із думкою В. В. Чувпило, як правило, управління земельними ресурсами в зарубіжних країнах здійснюється на трьох рівнях. На першому рівні держава забезпечує збереження сільськогосподарського

земельного фонду, захист його від забудови і промисловості. Другий рівень – регіональний, на якому складають карти і зони землекористування, плани трансформації угідь, пов'язують загальнодержавну земельну політику з регіональними умовами. На третьому, на муніципальному рівні, проводять картування земель, забезпечують дотримання правил із захисту сільськогосподарських угідь [301].

Враховуючи досвід Німеччини, Франції та Норвегії, необхідно створити в Україні орган публічної адміністрації, а саме палату Верховного суду із розгляду сільськогосподарських справ, якому надати повноваження вирішувати спірні питання щодо меж земельних ділянок, виведення ділянок з користування між підприємцями та органами публічної адміністрації. Також доцільно створити приватну неприбуткову організацію, подібну до французького Агентства з управління земельними ресурсами та розвитку сільських територій (SAFER), діяльність якої контролюється державою в особі Держгеокадастру. Аналізуючи досвід Німеччини та Польщі, необхідно розширити повноваження правоохоронних органів у сфері земельних правовідносин, зокрема, посилити контроль та нагляд за землями з метою уникнення незаконного заволодіння земельними ділянками.

Зазначимо, що з метою покращення управління земельними ресурсами та посилення охорони земель, розроблення в Україні системи зонування земель, консолідації земель і класифікації територіальних зон слід звернути увагу на досвід Естонської Республіки та Нідерландів. Для цього необхідно створити Земельний департамент, який буде відповідати за сферу охорони земель різного цільового призначення та мати вищезазначені завдання. В Україні правовідносини у сфері реєстрації землі регулює Держгеокадастр, але, на нашу думку, створення Земельного департаменту є перспективним для посилення охорони земель.

Запозичуючи досвід Японії, доцільно створити Сільськогосподарський комітет – колегіальний орган у структурі Департаменту контролю за використанням та охороною земель Держгеокадастру, до складу якого будуть

входити представники структурних підрозділів Держгеокадастру та залучатися спеціалісти. Сільськогосподарський комітет від імені держави буде здійснювати регулювання обігу земель. Подібно до досвіду Японії, покласти на Сільськогосподарський комітет повноваження видавати дозволи на купівлю/продаж земель сільськогосподарського призначення, надавати у власність/оренду, вирішувати питання отримання кредиту або інших зобов'язань, пов'язаних із земельними ділянками, проводити аукціони з продажу прав власності на землю.

Попри те, що переважна більшість зарубіжних країн характеризується значною різноманітністю економічних і географічних умов, загальною вимогою до підтримки ефективного функціонування земельного ринку є обов'язкова державна реєстрація земельних операцій і прав на землю. У світовій практиці при формуванні системи управління земельними ресурсами, крім регулювання правовідносин на землю, центральне місце займають ведення земельного кадастру і формування кадастрової оцінки земель [302]. На основі розробленої та затвердженої документації здійснюється планування використання земель, зонування території, державне регулювання земельних відносин за допомогою економічних, правових і організаційних заходів на державному, регіональному, місцевому рівнях і на рівні землеволодіння чи землекористування. Країни, що підсилили за останні роки публічне адміністрування охорони земель, використовуючи механізм землеустрою, практично не мають проблем при відведенні земельних ділянок для державних і громадських потреб, зберігають оптимальне співвідношення між землями, запобігають вилученню сільськогосподарських угідь для не сільськогосподарських потреб, здійснюють систему природоохоронних заходів. Такі дії позитивно впливають на економічне зростання цих країн (за рахунок залучення інвестицій, кредитів, збільшення продуктивності угідь) [281]. Сьогодні викликає занепокоєння самовільне захоплення та нецільове використання земельних ділянок, погіршення родючості земель, забруднення земель, непроведення заходів щодо її рекультивациі, що завдає збитків державі та власникам землі [303, с.33]. Тому

ефективна протидія порушенням земельного законодавства та недотриманням принципів раціонального землекористування є головною умовою збереження корисних властивостей землі для майбутніх поколінь. Необхідно також запровадити економічний механізм відповідальності фізичних та юридичних осіб за порушення земельного законодавства; розробити методичку та порядок визначення розміру збитків, зумовлених самовільним захопленням земельних ділянок або їх використанням не за цільовим призначенням; оновити застарілу систему стандартів і нормативів у сфері використання та охорони земель, забезпечити обов'язковість розробки власниками землі та землекористувачами проєктів землеустрою належних їм територій, розробити робочі проєкти рекультивації порушених земель, захистити їх від ерозії, підвищити родючість ґрунтів та ін. [304; 305]. Ситуація у світі та в основних регіонах формується під впливом складного та динамічного процесу, в основі якого лежить глобалізація світової економіки та пов'язаний з цим перегляд усієї системи міжнародних відносин [276].

Все вищезазначене можливо організувати, утворивши нові органи публічної адміністрації у сфері охорони земель та удосконаливши діяльність тих, що вже існують.

Висновки до розділу 3.

Дослідження напрямів адміністративно-правової охорони земель органами публічної адміністрації дає підстави дійти наступних висновків, які попередньо були визначені в межах науково-практичних конференцій різних рівнів та наукових статтях [60; 182; 3].

1. Вказано, що організаційно-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у розробці та затвердженні нормативно-правових актів та здійснюється переважно за допомогою встановлення нормативів, стандартів, рекомендацій та інструкцій.

2. Встановлено, що початок впровадження в Україні адміністративної реформи пов'язаний із прийняттям Указу Президента від 02.10.1997 р. №1089

«Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи», але сьогодні напрямки реформи, які містяться в зазначеному нормативно-правовому акті, не стосуються охорони земель.

3. Констатовано, що процес реформування органів публічної адміністрації у сфері охорони земель необхідно розпочинати: з фахово обґрунтованого визначення етапів і термінів його проведення; зі створення категоріального апарату із закріпленням основних понять на законодавчому рівні; з проведення аналізу нинішньої системи органів публічної адміністрації та їх підпорядкування; зі встановлення розмежування державного контролю та нагляду у сфері охорони земель із створенням електронних реєстрів таких органів; з визначення відповідальності суб'єктів проведення реформи за її недоліки та неефективність.

4. Доведено, що необхідно розробити «Поетапну програму реформування сфери охорони земель» з метою запровадження стратегічного менеджменту у сфері охорони земель, розробки Національної програми охорони земель, в яку включити пріоритетні напрямки розвитку управлінської, дозвільної, контрольної, наглядової та юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Доведена також необхідність посилення та удосконалення системи управління якістю на основі ДСТУ ISO 9001-2000 та впровадження механізму обстеження ефективності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

5. Наголошено на необхідності доручити Держгеокадастру здійснити аналіз та актуальність нормативів і стандартів у сфері охорони земель, посилити якість проведення сертифікації фахівців у сфері охорони земель.

6. Обґрунтовано, що в рамках Концепції управління у сфері охорони земель доцільно покласти відповідальність на Держгеокадастр за створення Дорожньої карти України та Державного реєстру контрольних та наглядових органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

7. Запропоновано утворити управління з питань стандартизації та нормування Держгеокадастру.

8. Зазначено недоліки нинішнього рівня нормативно-правового та організаційного регулювання у сфері охорони земель, який не дає змоги повною мірою забезпечити дієву та прозору процедуру реалізації повноважень органів публічної адміністрації і забезпечити захист прав та інтересів громадян у відносинах з цими органами.

9. Встановлено доцільність удосконалення проєкту Адміністративно-процедурного кодексу, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України від 03.12.2012 року № 11472 та закріплення в ньому поняття «публічна адміністрація у сфері охорони земель», визначення чіткої системи органів публічної адміністрації, які здійснюють управлінську, контрольну, наглядову, дозвільну та юрисдикційну діяльність у сфері охорони земель та зазначення видів такої діяльності.

10. Вказано, що результати реформування, які стосувалися діяльності органів публічної адміністрації сфери охорони земель, не забезпечили належної ефективності системи управління землею.

11. На нашу думку, процес реформування органів публічної адміністрації у сфері охорони земель необхідно розпочинати з наступного: фахово обґрунтованого визначення етапів і термінів його проведення; створення категоріального апарату із закріпленням основних понять на законодавчому рівні; проведення аналізу нинішньої системи органів публічної адміністрації та їх підпорядкування; встановлення розмежування державного контролю та нагляду у сфері охорони земель із створенням електронних реєстрів таких органів; визначення відповідальності суб'єктів проведення реформи за її недоліки та неефективність.

12. Рекомендовано запозичити досвід Франції у створенні спеціальних державних та, як альтернативу, недержавних підприємств, завданням яких було б здійснення нагляду за дотриманням законодавства під час використання земель її власниками та користувачами. В Україні лише органи публічної адміністрації наділені повноваженнями регулювання та управління у сфері охорони земель. Зазначено, що, оскільки земля є основним багатством нашої

держави, саме ліцензування сільськогосподарської діяльності, подібно до Франції, сприяло б посиленню охорони земель, зокрема, сільськогосподарського призначення. Доведено, що створення подібного Французькому SAFER в Україні є перспективним підходом для покращення організації діяльності органів публічної адміністрації та посилення їх контролю за використанням земель сільськогосподарського призначення в Україні.

13. Встановлено, що важливо створити в Україні спеціальний юрисдикційний орган, наприклад, палату Верховного Суду із розгляду сільськогосподарських справ, діяльність якого забезпечила б ефективно вирішення спорів компетентними суддями саме у сфері охорони земель.

14. Запропоновано розширити повноваження правоохоронних органів у сфері земельних правовідносин, зокрема, посилити контроль та нагляд за землями з метою уникнення рейдерських захоплень та незаконного заволодіння земельними ділянками.

15. Констатовано, що в Україні правовідносини у сфері реєстрації землі регулює Держгеокадастр, однак створення окремого управління або бюро є перспективним для посилення охорони земель. Одночасно підкреслено, що спеціалізованого органу публічної адміністрації, завданням якого було б здійснення охорони земель в Україні, немає, і досвід Угорщини щодо створення Департаменту охорони земель, яким би було розроблено Національну кадастрову програму, Національну топографічну програму та Базу даних адміністративних кордонів ЄС, узгоджений реєстр земельних ділянок, є доцільним застосувати.

16. Вказано на досвід Японії стосовно створення Сільськогосподарського комітету у структурі Держгеокадастру України. Також зазначено, що з розвитком купівлі/продажу земель за допомогою аукціонів такі процедури потребують посилення безпеки, а отже і створення спеціалізованого органу публічної адміністрації, який буде наділений повноваженнями контролю та нагляду у даній сфері.

17. Запропоновано посилити охорону земель та удосконалити розробку в Україні системи зонування земель, консолідації земель і класифікації територіальних зон, спираючись на досвід Естонської Республіки та Нідерландів. Для цього необхідно створити Земельний департамент, який буде відповідати за сферу охорони земель різного цільового призначення та мати вищевказані завдання.

18. Доведено необхідність запровадження економічного механізму відповідальності фізичних та юридичних осіб за порушення земельного законодавства; розроблення методики та порядку визначення розміру збитків, зумовлених самовільним захопленням земельних ділянок або їх використанням не за цільовим призначенням. Разом з тим, важливо оновити застарілу систему стандартів і нормативів у сфері використання та охорони земель, забезпечити обов'язковість розробки власниками землі та землекористувачами проєктів землеустрою належних їм територій, розробити робочі проєкти рекультивації порушених земель, захистити землі від ерозії, підвищити родючість ґрунтів та ін.

ВИСНОВКИ

У дисертації проведено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення наукового завдання щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозиції і рекомендацій, основними з яких є такі:

1. Визначено, що правовідносини у сфері охорони земель як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного та земельного права, які виникають між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами щодо визначення їх прав та встановлення їх обов'язків, за невиконання або не належне виконання яких законодавчо визначена відповідальність. Запропоновано виділити наступні види правовідносин залежно від суб'єкта у сфері охорони земель, який їх ініціює: 1) правовідносини, ініційовані органами публічної адміністрації; 2) правовідносини, ініційовані фізичними особами; 3) правовідносини, ініційовані юридичними особами, які згідно з законодавством України мають відповідні повноваження. Сформовано класифікацію відносин у сфері охорони земель залежно від виду діяльності органів публічної адміністрації, а саме: 1) публічно-сервісна діяльність; 2) контрольно-наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель; 3) юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель; 4) організаційно-розпорядча діяльність.

2. Встановлено, що органи публічної адміністрації у сфері охорони земель - це чітко побудована система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які наділені адміністративними функціями та діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому. Запропоновано наступну класифікацію органів публічної адміністрації у сфері охорони земель: 1) за напрямками діяльності: а) органи публічної адміністрації наділені повноваженнями нагляду та контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони земель; б) органи публічної адміністрації уповноважені надавати

адміністративні послуги у сфері охорони земель; в) органи публічної адміністрації, які здійснюють юрисдикційні функції; органи публічної адміністрації. 2) за суб'єктивним складом: а) органи виконавчої влади; б) органи місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що органи публічної адміністрації у сфері охорони земель доцільно поділити на три основні групи, а саме: 1) органи публічної адміністрації, які здійснюють публічно-сервісну діяльність у сфері охорони земель; 2) органи публічної адміністрації, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері охорони земель; 3) органи публічної адміністрації, які здійснюють юрисдикційну діяльність у сфері охорони земель.

3. Сформульовано визначення правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, під яким слід розуміти сукупність вітчизняних нормативно-процесуальних актів різної юридичної сили, норм міжнародного законодавства, адміністративного договору як особливої форми публічних договірних відносин, судової практики та правової доктрини, які у сукупності регулюють діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Запропоновано класифікацію джерел, які є основою правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель за трьома критеріями, а саме: ієрархічності або юридичної сили, територіальності та за ступенем підпорядкованості правових норм.

4. Розкрито визначення поняття «дозвільна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель», яке полягає у виконанні обов'язків держави перед громадянами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і свобод, а не як прояв владно-розпорядчої діяльності органів управління стосовно громадян. Доведено, що дозвільна діяльність у сфері охорони земель є різновидом адміністративних послуг та виражається через надання реєстраційних послуг, здійснення сертифікації, нормування та стандартизації. Вказано, що ознаки дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягають в наступному: а) дозвільні відносини є

публічно-правовими; б) дозвільні відносини виникають за ініціативи не владного суб'єкта з метою задоволення приватного інтересу; в) дозвільні відносини виникають за ініціативи владного суб'єкта у тому випадку, коли пов'язані з призупиненням дії ліцензії, перевірки дотримання ліцензійних вимог або наявності документів дозвільного характеру у певного суб'єкта; г) участь великої кількості суб'єктів з приводу правовідносин, які виникають у сфері охорони земель; д) об'єктом дозвільних відносин є дії їх учасників, які виникають під час використання землі; е) обов'язковим суб'єктом є орган публічної адміністрації, який виконує певні публічні обов'язки за дорученням держави та зобов'язаний реалізувати свої матеріальні та адміністративно-процедурні права, оскільки останні є одночасно і його обов'язками; є) у разі отримання документа дозвільного характеру, правовідносини, які виникають, не є владними, оскільки кожна сторона зобов'язана виконувати вимоги правової норми. Зазначено, що дозвільна діяльність у сфері охорони земель є різновидом адміністративних послуг та виражається через наступні види діяльності, а саме: а) надання реєстраційних послуг; б) здійснення сертифікації; в) здійснення нормування та стандартизації. Визначено, що саме у сфері дозвільної діяльності виникає дисбаланс між повноваженнями органів місцевого самоврядування та територіальними підрозділами Держгеокадастру. Встановлено, що для реєстрації послуг у сфері охорони земель необхідно створити окремий електронний реєстр прав на землю та їх обтяжень.

5. З'ясовано сутність поняття контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони земель, яка полягає в існуванні одночасно двох різних видів діяльності – контрольної та наглядової. Зазначено, що особливою формою наглядової діяльності є здійснення моніторингу. З метою даного розмежування запропоновано створити Державний реєстр контрольних та наглядових органів, у якому чітко було би передбачено вичерпний перелік повноважень, результати діяльності та завдання таких органів. Встановлено, що контрольна діяльність у сфері охорони земель обмежується трьома послідовними діями органів публічної адміністрації, а саме здійсненням: оцінки інформації, отриманої для

розгляду контрольними органами, превентивних заходів протидії порушень у сфері охорони земель та комплексу дій з метою повідомлення, у разі порушення законодавства у сфері охорони земель, правоохоронних органів. Наглядова ж діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у здійсненні спостереження та моніторингу за використанням земель суб'єктами господарювання. Також наголошено, що сьогодні відсутнє чітке розмежування повноважень між контрольно-наглядовими органами публічної адміністрації у сфері охорони земель, не сформований Державний реєстр контрольних та наглядових органів, у якому чітко було би передбачено вичерпний перелік повноважень, результати діяльності та завдання таких органів. Визначено, що до форм здійснення контролю слід віднести огляд та перевірку, які будуть більш ефективними та ґрунтовними після здійснення процедури нагляду в особливій формі – моніторингу як органами публічної адміністрації.

6. Сформульовано поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності, яка полягає у розгляді уповноваженими органами публічної адміністрації та їх посадовими особами різних категорій справ, які виникають під час використання земель, прийняття по ним рішень та застосування використання юридичних санкцій, застосовуючи заходи примусового характеру з метою відновлення порушеного режиму законності, встановленого для певного виду категорії земель. Встановлено, що до органів публічної адміністрації, які наділені повноваженнями притягнення до відповідальності фізичних і юридичних осіб за порушення законодавства у сфері охорони земель, належать: суди, правоохоронні органи та інші органи публічної адміністрації у сфері охорони земель (Держгеокадастр та Держекоінспекція). При цьому органи публічної адміністрації, на відміну від судів, розглядають малозначні спори у сфері охорони земель та відповідно притягують, у разі необхідності, до адміністративної відповідальності.

7. Встановлено, що пріоритетними організаційними напрямками для реалізації ефективної діяльності органів публічної адміністрації є впровадження

засад стратегічного менеджменту в систему управління земельними відносинами, розвитком та охороною земельних ресурсів, а саме: в ЗКУ потрібно переглянути функції і повноваження центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин і землекористування; врегулювати питання щодо управління землями державної власності, приділивши увагу їх охороні, яке до сьогодні не вирішено на законодавчому рівні; особливу увагу надати кадровому забезпеченню органів управління всіх рівнів висококваліфікованими фахівцями, мінімізувати вплив на цей процес політичних чинників. Регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель потребує цілеспрямованої координації дій. Зазначено, що нормативно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у розробці та затвердженні нормативно-правових актів та здійснюється, переважно, за допомогою встановлення нормативів, стандартів, рекомендацій та інструкцій. Надано рекомендацію використовувати основні етапи реформування органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Для цього необхідно розробити «Поетапну програму реформування сфери охорони земель» з метою запровадження стратегічного менеджменту у сфері охорони земель, розробки Національної програми охорони земель. Сформульовані практичні рекомендації з удосконалення законодавства, які спрямовані на покращення правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, а саме: а) необхідно уніфікувати та сформулювати чіткі правила діяльності органів публічної адміністрації з метою ефективного здійснення публічного управління та дотримання прав і свобод громадян, реалізації публічної функції держави й дотримання публічних інтересів; б) визначити базові принципи, процесуальний статус, процесуальні права та обов'язки, а також гарантії діяльності органів публічної адміністрації з метою уніфікації їх діяльності та вироблення відповідних стандартів шляхом внесення змін до ЗКУ; в) затвердити загальнодержавну програму використання та охорони земель, в якій детально розподілити обов'язки та завдання між

органами публічної адміністрації щодо систематизації нормативно-правових актів у сфері охорони земель, оновлення та адаптування до міжнародних стандартів застарілих стандартів та нормативів в якості одного із основних напрямків забезпечення реалізації даної програми; г) доручити Держгеокадастру здійснити аналіз та проаналізувати актуальність нормативів та стандартів у сфері охорони земель, посилити якість проведення сертифікації фахівців у сфері охорони земель.

8. Рекомендовано запозичити досвід Франції у створенні спеціальних державних та, як альтернативу, недержавних підприємств (подібного Французькому SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural)), завданням яких було б здійснення нагляду за дотриманням законодавства під час використання земель її власниками і користувачами та здійснити ліцензування сільськогосподарської діяльності. Запропоновано використати досвід Угорщини стосовно створення в Україні спеціалізованого органу публічної адміністрації – Департаменту охорони земель, завданням якого була б розробка Національної кадастрової програми, узгодженого реєстру земельних ділянок, Національної топографічної програми та Баз даних адміністративних кордонів з метою посилення охорони земель. Вказано на досвід Японії стосовно створення Сільськогосподарського комітету в структурі Держгеокадастру України. Беручи до уваги досвід Естонської Республіки та Нідерландів, запропоновано посилити охорону земель та удосконалити розробку розроблення в Україні системи зонування земель, консолідації земель і класифікації територіальних зон. Для цього запропоновано утворити в Україні Земельний департамент у структурі Держгеокадастру та палату Верховного Суду із розгляду справ, які виникають у сфері охорони земель, зокрема, сільськогосподарського призначення, діяльність якого забезпечила б ефективне вирішення спорів компетентними суддями саме в окресленій сфері.

Для системного вирішення виявлених проблем та з метою удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної

адміністрації у сфері охорони земель запропоновано прийняти ряд нових нормативно-правових актів та внести зміни до існуючих [Додаток Б].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сердюк С. А. Організаційно-правові засади державного регулювання обігу земель державної власності / С. А. Сердюк // *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 2014. № 6. С. 120-124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_6_26 С. 120-124.
2. Про основні напрямки земельної реформи на 2001-2005 роки: Указ Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2001#Text> (дата звернення: 01.07.2020).
3. Чорна М. В. Періодизація розвитку основних напрямів діяльності органів державної влади у сфері охорони земель. *Правова держава*, 2017. № 26. С. 78-83.
4. Чорна М. В. Вплив діяльності Центральної Ради на формування органів публічної влади у сфері охорони земель. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Дніпро, 5-6 травня 2017 року): у 2-х частинах. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С.21-24.
5. Стратегію удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF> (дата звернення: 01.07.2020).
6. Проект постанови про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі» від 27.03.2017р. № 624. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61426 (дата звернення: 01.07.2020).
7. Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 743-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.07.2020).

8. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року». URL: <https://land.gov.ua/info/proekt-rozporiadzhennia-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-skhvalennia-kontseptsii-derzhavnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-zemelnykh-vidnosyn-ta-natsionalnoi-infrastruktury-heoprostorovykh-danykh-v-uk/> (дата звернення: 01.07.2020).

9. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.: НАДУ, 2014. 448 с.

10. Про охорону земель: Закон України від 18.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 01.07.2020).

11. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 4-х т./ за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ХМТ, 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 334 с.

12. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.12.2019).

13. Голосниченко І. П. Административно-правовые аспекты организации и деятельности вневедомственной охраны системы органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 1980. 198 с.

14. Рябець К. А. Адміністративно-правова охорона вод: сучасні проблеми та шляхи їх подолання. *Юридична наука*. 2014. № 1. С. 47-52.

15. Мосьондз С. О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах: навч. посіб. К.: Прецедент, 2006. 176 с.

16. Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона в інформаційному суспільстві. *Інформація і право*. 2014. № 2. С. 30-33.

17. Коцовська О. Л. Права споживачів як об'єкта адміністративно-правової охорони. *Держава і право (юридичні і політичні науки)*, 2013. №59. С.159-165.

18. Кодекс України про адміністративні правопорушення в редакції від 13.08. 2020 р. № 80731-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 01.07.2020).

19. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення 01.07.2020).

20. Лист Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель Державного комітету України по земельних ресурсах від 20.02.2007р. N 6-8-326 «Щодо притягнення порушників земельного законодавства до відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки». URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_326489-07.

21. Про затвердження Інструкції з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2017 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-17> (дата звернення 01.07.2020).

22. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення 01.07.2020).

23. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення 01.07.2020).

24. Земельний кодекс України від 25.10.2001р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення 01.07.2020).

25. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення 01.07.2020).

26. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 21.03.2014 р. № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення 01.07.2020).

27. Конвенція про доступ до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998р. № 994_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text (дата звернення 01.07.2020).

28. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25.02.1991 р. № 995_272. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_272#Text (дата звернення 01.07.2020).

29. Декларація щодо забруднення навколишнього середовища від 01.10.1976р. № 995_455. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_455#Text (дата звернення 01.07.2020).

30. Довідник чинних міжнародних договорів України у сфері охорони довкілля / А. Андрусевич, Н. Андрусевич, З. Козак. Л., 2009. 203 с.

31. Базельская Конвенция о контроле за трансграничными перевозками опасных веществ и их ликвидации от 05.05.1992 г. *Охрана окружающей среды*. Международно-правовые акты: справочник. СПб., 1994. С. 20-45.

32. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17.03 1992 г. / ООН. Нью-Йорк; Женева, 1994. 104 с.

33. Конвенція про цивільну відповідальність за шкоду, спричинену при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним і внутрішнім водним транспортом від 10.10.1989 р. № 995_837. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_837#Text (дата звернення 01.07.2020).

34. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / А. М. Колодій та ін.; ред. В. В. Копейчиков; Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 317 с.

35. Баулін Ю. В. Звільнення від кримінальної відповідальності: монографія. К.: Атіка, 2004. 296 с.

36. Явич Л. С. Право і суспільні відносини. М., 1971. С. 127.

37. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Х.: Консул, 2001. С. 345.
38. Галуцько В. В., Курило В. І., Короєд С. О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
39. Чорна М. В. Мета адміністративно-правового регулювання органів публічної влади у сфері охорони земель. *Міжнародна науково-практична конференція*. (м.Запоріжжя, травень 2017 року). м.Запоріжжя. 2017. С.124-126.
40. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 26.
41. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. М.: БЭК, 1996. 386 с.
42. Козлов Ю. М. Административное право: учебник / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 318 с.
43. Чорна М. В. Поняття адміністративно-правових відносин у сфері охорони земель. *Всеукраїнська науково-практична конференція*. (м. Черкаси, листопад 2018 року). м.Черкаси. С. 123-125.
44. Кечекьян С Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. Изд. АН СССР, 1958. С. 25.
45. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. Том 1. Загальна частина. / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
46. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис... докт. юрид. наук: 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Нац. ун.-т «Одеська юридична академія», 2004. 435 с.

47. Адміністративне право України: підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін., за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
48. Авер'янов В. Б. Адміністративне право: підруч.: у 2 т. Том 1. Загальна частина / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). К.: «Юридична думка», 2004. 584 с.
49. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у 2 т. Т. 1.: Загальна частина / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). К.: «Юридична думка», 2007. С. 171-173.
50. Патерило І. В. Адміністративно--правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: автореф. дис. ... докт.юрид. наук. К., 2015. 31 с.
51. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення. Х.: Консум, 1996. С. 112.
52. Петков С. В. Адміністративна діяльність органів публічної влади: сучасний стан та перспективи розвитку / С. В. Петков, Л. В. Спицька. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право.* 2017. Вип. 2(спецвип.). С. 79-83.
53. Адміністративне право України: Академічний курс: підручник: у 2 т. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.
54. Соболев Є. Ю. Удосконалення окремих напрямів діяльності органів публічної влади, визначених в межах закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» / Є. Ю. Соболев. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2017. № 42. С. 117-122.
55. Галуцько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. URL: <http://sipl.com.ua/?p=3570>.

56. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Х., 2007. 20 с.

57. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко; за ред Р. С. Мельника. К. Ваїте, 2014. 376 с.

58. Чорна М. В. Юридичні факти у сфері охорони земель як складова частина адміністративно-правових відносин. *Всеукраїнська науково-практична конференція* (м.Черкаси, листопад 2017 року).м.Черкаси, 2017. С. 107-108.

59. Чаркин С. А. Юридические факты как основания возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений. *Пробелы в российском законодательстве*. 2011. № 6. С. 45-49.

60. Чорна М. В. Особливості державної політики у сфері охорони земель. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право*. 2017. Вип. 2(спецвип.). С. 27-31.

61. Про Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2020 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення 01.07.2020).

62. Про обіг земель сільськогосподарського призначення: проект Закону України від 25.09.2019 р. № 2178. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66948 (дата звернення 01.07.2020).

63. Дудар В. І. Шляхи підвищення ефективності делегування повноважень місцевими органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 151-156.

64. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації: монографія / Т. О.Карабін. Ужгород: Гражда, 2016. 296 с.

65. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проєкти концепції та законів / упоряд.: І. Коліушко, В. Тимощук. К.: Центр політико-правових реформ, 2005. 92 с.
66. Соболь Є. Ю. Визначення поняття та переліку суб'єктів публічної адміністрації в контексті реалізації положень адміністративної реформи. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право.* 2018. Вип. 5. С. 49-55.
67. Aderibigbe, Adejare Morenikeji. Towards A Theoretical Definition of Public Administration // IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM) e-ISSN: 2278-487X, p-ISSN: 2319-7668. Volume 16, Issue 3. Ver. V (Mar. 2014), PP 65-70.
68. Административное право зарубежных стран: учебник / под. ред. А. Н. Козырина, М. А. Штатиной. М.: Спарк, 2003. 29 с.
69. Соболь Є. Ю. Формування правової категорії «суб'єкт публічної адміністрації» .*Науковий збірник «Актуальні проблеми правознавства».* 2018. №4. С. 86-93.
70. Рейни Х. Дж. Анализ и управление в государственных организациях: пер. с англ. / Х. Дж. Рейни. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2002. 402 с.
71. F. A. Nigro: Modern Public Administration; New York: 1970.
72. H. A. Simon, D. W. Smithburg and V. A. Thompson: Public Administration; 12th edition; A. A. Knopf: New York, 1971.
73. White, Leonard Dupee (1926-01-01). Introduction to the Study of Public Administration. Macmillan.
74. Akpan, N. U. (1982), Public Administration in Nigeria. Lagos: Longman Nigeria Ltd.
75. Пухтецька А. А Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: монографія / відп. ред. В. Б. Авер'янов. К.: «Юридична думка», 2010. С. 140.

76. Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші; за ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. С.51.
77. Галуцько. В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. №4. С 178-182.
78. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. С. 127.
79. Панейко Ю. Л. Теоретичні основи самоврядування. Л.: Літопис, 2002. 196 с.
80. Юридична енциклопедія. Т. 5. К.: Вид-во «Укр. енциклопедія», 2002. С. 50.
81. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. Проект, розроблений експертами Центру політико-правових реформ. URL: www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
82. Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. С.122.
83. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія / Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. С.16.
84. Карабін Т. О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 164-169.
85. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
86. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117-122.

87. Угровецький П.О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Х., 2011. 195 с.
88. Хряпинський А. П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Херсон, 2014. 198 с.
89. Замрига А. В. Публічна адміністрація, що реалізовує адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні: поняття та структура. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/3_2019/part_1/30.pdf.
90. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
91. Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона в інформаційному суспільстві. URL: <http://ippi.org.ua/%D1%94shchuk-om-administrativno-pravova-okhorona-v-informatsiinomu-suspilstvi>.
92. Земельне право: підручник / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін.; за ред. М. В. Шульги. Х.: Право, 2013. 520 с.
93. Малишева Н. Р. Державне управління земельним фондом України. Земельне право: підручник / В. І. Семчик та ін. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. Розділ 8. С.197-239.
94. Бусуйок Д.В. Види органів державного управління земельним фондом. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 5. С.92-95.
95. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.07.2020).
96. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 482. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.07.2020).

97. Про Державне земельне агентство України: Указ Президента України від 08.04.2011р. № 445/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/445/2011#Text> (дата звернення 01.07.2020).

98. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15-2015-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.07.2020).

99. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*, 2006. № 11. С. 57-70.

100. Земельне право: підручник / В. І.Семчик та ін. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. 424 с.

101. Бусуйок Д. В. Функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/17047/%C4>.

102. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / Ю. С.Шемшученко та ін. Київ: ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.

103. Земельное право Украины: учебное пособие / А. М. Беженарь и др. Київ: Істина, 2002. 496 с.

104. Земельне право України: підручник / М. В.Шульга та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.

105. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків», постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008р. №14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-08#Text> (дата звернення 01.07.2020).

106. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: навч. посіб. К.: НАДУ, 2008. 104 с.

107. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/ISO_9001:2000.
108. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 614. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.07.2020).
109. Колесников М. О. Особливості процедури надання адміністративних послуг у сфері реєстрації речових прав на нерухоме майно / М. О. Колесников. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. Вип. 14(1). С. 103-106.
110. Шоробура І. М., Долинський Є. В., Долинська О. О. Менеджмент вищої освіти: навч. посібник. Хмельницький: ПП Заколотний М. І., 2015. 366 с.
111. Мартиненко П. Децентралізації у здійсненні державної влади, як конституційний принцип в Україні / П. Мартиненко. *Вісн. Конституц. Суду України*. 2000. №6. С. 40-47.
112. Заєць О. І. Правові аспекти земельної реформи в Україні: монографія. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2006. 185 с.; Земельне право України: підручник / М. В.Шульга та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
113. Мірошниченко А. М. Земельне право України: навчальний посібник. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. С. 86-91.
114. Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні: монографія / В. І. Семчик та ін. Київ: Інститут держави і права ім.В. М. Корецького НАН України, 2003. 280 с.
115. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник. Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
116. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права. Київ, 2004. 208 с.
117. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. 314с.

118. Россинский Б.В. Административное право: учебник для студ. вузов, обучающихся по спец. «Юриспруденция» / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков; 4-е изд. пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 137.
119. Философская энциклопедия / гл. ред. Ф. В. Константинов. М.: «Советская энциклопедия», 1967. Т. 4 «Наука логики». С. 365.
120. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 819 с.
121. Адміністративне право України: навчальний посібник / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О.М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 180 с.
122. Максименцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 115-118.
123. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
124. Семчик В. І. Земельне право України: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2006. 400 с.
125. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: учебник. М., Юристь, 1999. 426 с.
126. Федорович В. Принципи земельного права України. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2001. Вип. 36.
127. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. М.: Юристь, 2002. 405 с.
128. Koprčić I., Musa A., Novak G. Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space // *Zbornik PFZ*. 61, (5). 011. С. 1524.

129. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / автори-упорядники: І. Коліушко, В. Тимошук. К., 2006. 32 с.
130. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // *Форум права*. 2010. № 4. С. 522-525.
131. Концепція адміністративної реформи в Україні. К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. 62 с.
132. Концепція адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення 01.07.2020)
133. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 01.07.2020).
134. Про першочергові заходи щодо підготовки і проведення земельної реформи: постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.1993 р. № 334. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.07.2020).
135. Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні»: постанова Верховної Ради України від 22.09.2005 р. № 2897-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2897-IV#Text> (дата звернення 01.07.2020).
136. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 743-2009-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80#Text> (дата звернення 01.07.2020).
137. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: НОРМА, 2000. 552 с.
138. Кельман М.С. Загальна теорія держави й права: підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. К.: Кондор, 2006. 478 с.

139. Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128-131.
140. Романов Я. В. Підзаконні акти в системі законодавства. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 3. Т. 1. С. 57-61.
141. Теория государства и права: учебник / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М.: НОРМА, 2007. 616 с.
142. Плечій О. Юридична сила нормативно-правових актів: загальнотеоретична характеристика. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні. Матеріали ІХ регіональної науково-практичної конференції*. Львів, 2003. С. 40-41.
143. Про нормативно-правові акти: проєкт закону України від 01.12.2010 р. № 7409. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123 (дата звернення 01.07.2020).
144. Саприкін Л. Г. Завдяки земельній реформі сільські громади отримують додаткові живі кошти на розвиток інфраструктури. *Реклама на село. Газета*. 2011. № 49. С. 22-23.
145. Артеменко І. А. Правові засади діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. URL: <https://forumprava.pp.ua/files/012-021-2017-5-----3-.pdf>.
146. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 01.07.2020).
147. Кульчій І.О., к.держ.упр., доц. секції держ. управління і права. К 90 Право в публічному управлінні: навчальний посібник. Полтава: ПолтНТУ, 2018. 140 с.
148. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року № 2747-IV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
149. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2-х т. / В. К. Матвійчук, І. О. Хар; за заг. ред. В. К. Матвійчика. Вид. 2-е, змін. та доп. К.: Алерта, КНТ, 2008. Т. 1. 787 с.

150. Цоклан В. І., Федоренко В. Л. Система сучасних джерел конституційного права. К.: Ліра-К, 2009. 400 с.
151. Адміністративне право України: підруч. / Ю М. Гаращук, В. В. Зуй. Х.: Право, 2003. 576 с.
152. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11-19.
153. Бусуєк Д. В. Методологические подходы к исследованию и усовершенствованию правового регулирования управленческой и сервисной деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель в Украине. *Право.бу*. 2013. № 1 (21) 2013. С. 119-123.
154. Чорна М. В. Публічно-сервісна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 185-188.
155. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 01.07.2020).
156. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
157. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства імені О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ: Наук. думка, 1970\–1980. Т. 2: Г-Ж / ред. тому: П. П. Доценко, Л. А. Юрчук. 1971. 550 с.
158. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> (дата звернення 01.07.2020).
159. Запотоцька О. В. Поняття та зміст дозволу як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2017, № 30, Том 1. URL: [file:///C:/Users/Marina/Downloads/Nvmgu_jur_2017_30\(1\)__31.pdf](file:///C:/Users/Marina/Downloads/Nvmgu_jur_2017_30(1)__31.pdf).

160. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2004. 20 с.
161. Мартиновський В. В. Дозвільна система як одна з форм реалізації виконавчої влади. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Випуск 3. Том 2. Х., 2015. С. 113-117.
162. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навчальний посібник. К.: Юринком Інтер, 2012. 205 с.
163. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: дис. ... канд.. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Х., 2010. С. 41.
164. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. N 90-р ,2006. № 7. С. 167.
165. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-2006-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text> (дата звернення 01.07.2020).
166. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія / О. В. Джафарова. Х.: Панов, 2015. 688 с.
167. Бусуйок Д. В. Правове регулювання виникнення, здійснення та припинення прав на землю: навчальний посібник. Київ: Видавництво Європейського університету, 2010. 185 с.
168. Журавель Я. В., Теремецький В. І. Здійснення реєстраційних дій як прояв правової форми публічного адміністрування. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2020. № 2 (89). С. 227-238.

169. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text> (дата звернення 01.07.2020).

170. Бусуйок Д. В. Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 188-194.

171. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051-2012-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.07.2020).

172. Стосовно договору оренди земельної ділянки URL: <http://poltavska.land.gov.ua/info/стосовно-договору-оренди-земельної-д/>.

173. Чорна М. В. Надання реєстраційних послуг органами публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Науковий журнал «Право і безпека» ХНУВС*. 2019. № 2 (73). С. 63-68. URL: <http://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/issue/download/pb.2019.2/pdf73>.

174. Про державну експертизу землепорядної документації: Закон України від 17.06.2004 р. № 1808-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1808-15#Text> (дата звернення 01.07.2020).

175. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення 01.07.2020).

176. Землеустрій та оцінка земель в Україні: на часі системна дерегуляція. URL: <http://zemvisnuk.com.ua/news/propozits-vchenikh-0>.

177. Мірошниченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин: дис. канд. юрид. наук: 12. 00. 06. Київ, 2004. 206 с.

178. Оверковська Т. К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: монографія. Вінниц. нац. аграр. ун-т. Вінниця: Едельвейс і К, 2010. 220 с.

179. Стандартизація та нормування у землеустрої: навч. посіб. / Третяк А. М., Другак В. М., Колганова І. Г. К.: «Агроосвіта», 2013. 224 с.

180. Про стандартизацію: Закон України від 17.05.2001 р. № 1315-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18#Text> (дата звернення 01.07.2020).

181. Стандартизація та нормування. URL: <https://lektsii.com/2-99118.html>.

182. Chorna M.V. Administrative and jurisdictional activities of public administration bodies in the field of land protection. *European Reforms Bulletin*. 2019. № 4. С. 6-12. URL: http://aord.com.ua/wp-content/uploads/2020/06/European-Reforms-Bulletin_4_2019.pdf.

183. Chorna M.V. Standartization and normalization as a direction of activity of public administration bodies in the field of land protection. *Наукові записки. Серія: Право*. Кропивницький: ТОВ «ПолімедСервіс». 2019. Вип. 7. С. 137-142.

184. Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.03.2017р. № 223-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2017-%D1%80#Text> (дата звернення 01.07.2020).

185. Про погодження зміни цільового призначення земельних ділянок: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 36-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/36-2017-%D1%80#Text> (дата звернення 01.07.2020).

186. Про вилучення і надання у постійне користування земельних ділянок із зміною цільового призначення: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 р. № 636-2019-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/636-2019-%D1%80#Text> (дата звернення 01.07.2020).

187. Адміністративні послуги. URL: <https://land.gov.ua/icat/administratyvni-posluhy/>.

188. Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі: постанова Кабінету Міністрів України від 09.09.2009 р.

№ 1021-2009-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1021-2009-%D0%BF#Text>.

189. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>.

190. Невмержицький О. І. Надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин в умовах реалізації сервісної функції держави. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2.

191. Іванов Ю. Б. Удосконалення організації надання адміністративних послуг як засіб запобігання корупційним проявам / Ю. Б. Іванов, А. О. Сеніна // *Проблеми економіки*. 2014. № 3. С. 81-88. *Публічне адміністрування: теорія та практика*, 2017, вип. 2(18).

192. Бакуменко О. Кожна громада має отримати необхідні повноваження та фінансові ресурси для свого розвитку. URL: <http://www.golos.com.ua/article/297450>.

193. Williamson, I.P, Enemark, S., Wallace, J., Rajabifard, A., 2010b, Land Administration for Sustainable Development, FIG Congress 2010 Facing the Challenges – Building the Capacity, Sydney, Australia, 11-16 April 2010.

194. Соболь Є. Ю., Чорна М. В. Правові засади контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Форум права*. 2019. № 58(5). С. 46-53. URL: http://forumprava.pp.ua/files/046-053-2019-5-FP-Sobol,Chorna_6.pdf.

195. Molen Van Der P., Mishra S., 2006, Land Administration and Social Development. Enhancing Land Registration and Cadastre. GIM International, Mapping the world. URL: <http://www.gim-international.com/content/article/land-administration-and-social-development>.

196. UN-ECE (1996): Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition [Electronic resource]. United Nations Economic Commission for Europe ECE/HBP/96, New York and Geneva, 112 p. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf>.

197. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>.

198. Ольхова Т. О. Адміністративний нагляд в діяльності органів публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 206 с.

199. Ольхова Т. О. Проблеми співвідношення контрольної-наглядової діяльності органів публічної влади. URL: <http://wap.lduvs.forum24.ru/?1-14-90-00000013-000-0-0>.

200. Павлик Р. І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. Демократичне врядування. 2017. Вип. 20. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf.

201. Пахомов В. В. Адміністративно-правове забезпечення контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.

202. Собакаръ А. О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності* 2010. № 2. С.61.

203. Маслова Я. І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному правлінні України. Актуальні проблеми держави і права. URL: <http://www.apdp.in.ua/v62/11.pdf>. С.70-71.

204. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>. (дата звернення 01.07.2020).

205. Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000 р. № 1389-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1389-14#Text>. (дата звернення 01.07.2020).

206. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. (дата звернення 01.07.2020).

207. Koliushko I. Corruption risks in the fields of administrative services and control-supervision activities of public administration in Ukraine / I. Koliushko, V. Tymoshchuk, O. Banchuk // Centre for Political and Legal Reforms of Ukraine. – 2009. URL: <https://rm.coe.int/16806edf52>.

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

209. Положення про моніторинг земель: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993р. № 661-93-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.07.2020).

210. Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів: Указ Президента України від 06.01.1996 р. № 34/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34/96#Text> (дата звернення: 01.07.2020).

211. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною: Указ Президента України від 19.08.2002р. № 720/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/2002#Text> (дата звернення: 01.07.2020).

212. Про громадські об'єднання: Закон України від 23.03.2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>. (дата звернення 01.07.2020).

213. Гамалій О. Л. Класифікація видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 2. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-8-2014/item/314-klassyfikatsiya-vydiv-kontrolno-nahlyadovoyi-diyalnosti-u-sferi-zemelnykh-vidnosyn-hamalii-o-l>.

214. Юрченко А. О. Сучасна земельна політика в Україні: окремі проблеми і шляхи їх усунення. *Національна безпека і оборона*. 2009. Вип. 3. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD107_2009_ukr.pdf.

215. Бусуйок Д. В. Принципи побудови системи органів державного управління землею. *Правова держава*. Київ, 2010. Вип. 21. С. 398-405.

216. Про затвердження Положення про моніторинг земель: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661-93-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.07.2020).

217. Юридичний словник / за ред. Б. М. Бабія та ін.; уклад.: І. П. Бутко, Р. І. Гричук; 2-ге вид., переробл. та допов. К.: Головна редакція УРЕ, 1983. 872 с.

218. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

219. Аргунов В. В., Аргунов А. В. О понятіи юрисдикции. *Законодательство*. 2008. № 11 С. 56-65.

220. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: навч. посібник / за заг. ред. заслуженого юриста України В. А. Глуховері. Дніпро: Дніпр. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 264 с.

221. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: навчальний посібник. Київ: «Центр учбової літератури», 2016. 336 с.

222. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.

223. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

224. Іщук О. С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції. *Форум права*. 2011. №1. С.419-424. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11iocsjpd.pdf>.

225. Комісаров С. Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/7-2015/komisarov.pdf>.

226. Пилипенко А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади: питання теорії. *Право України*. 2004. № 2. С. 26-31.

227. Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: автореф. дис. .. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. Х., 2004. 16 с.

228. Калюта А. Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. Х., 2007. 16 с.

229. Молчанов Р. Ю. Актуалізація дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю в умовах реформування правоохоронних органів / Р. Ю. Молчанов. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*, 2014. № 2. С. 141-148.

230. Колпаков В. К. Адміністративна юрисдикція: сутність поняття. *Держава і право: зб. наук. праць: юридичні і політичні науки*, 2003. Вип. 19. С. 256-258.

231. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. П. Битяк. Х.: Право, 2000. 520 с.

232. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. М.: Норма, 2001. 288 с.

233. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення 01.07.2020).

234. Лелеченко Н. В. Загальна характеристика адміністративної юрисдикції як специфічної форми діяльності органів публічної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2011. № 6.

235. Осадчий М. М. Навчальна програма дисципліни «Адміністративна юрисдикція» (для спеціалістів, магістрів). К.: МАУП, 2006. 23 с.

236. Чорна М. В. Деятельность органов государственной власти в сфере охраны земель. *Взаимодействие правовых систем современности в целях устойчивого развития общества: сб. науч. ст.* (Білорусія, квітень 2017 року), 2017. С.155-156.

237. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: дис.. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2001. 158 с.

238. Анохіна Л. С. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, зміст. *Ученые записки Таврического национального университета им.В.И.Вернадского. Серия «Юридические науки»*, 2006. Том 19 (58). №1. 2006. С.172-175.

239. Демський Є. Ф. Вступна лекція: адміністративний процес як окрема галузь права у правовій системі України. Кодекс адміністративного судочинства України. К.: Магістр – XXI сторіччя, 2006. С. 3-11.

240. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення 01.07.2020).

241. Тараненко С. М. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика / С М. Тараненко, Р. С. Алімов. Донецьк: Вебер, 2003. 167 с.

242. Положення про Державну екологічну інспекцію України: постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.07.2020).

243. Джафарова О. В. До питання про визначення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів України. *Науковий вісник ХНУВС*. 2009. № 44. С. 152-157.

244. Чорна М. В. Діяльність органів прокуратури у сфері охорони земель. *Збірник матеріалів всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Актуальні проблеми національного законодавства»*. м. Кропивницький, 18 жовтня 2016 року. С. 125-129.

245. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення 01.07.2020).

246. Зьолка В. Л. Сучасні підходи до розуміння адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державної прикордонної служби України. *Держава і право*. 2010. № 47. С. 216-222.

247. Рибак А.І. Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. *Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць* / Гол. редактор В. М. Вашкевич. К.: ВІР УАН, 2011. Випуск 47. С. 594-602.

248. Higgins J.M. Organizational Policy and Strategic Management. Text and Cases / J.M. Higgins. – 2-nd ed. – Chicago: The Dryden Press, 1983. – 237 p.

249. Pearse J.A. Strategic Management / J.A. Pearse, R.V. Robinson. – 2-nd ed. – Homewood III: Richard D.Irwin, 1985. – 268 p.

250. Томпсон-мл. А. А. Стратегический менеджмент. Концепции и ситуации для анализа / А. А. Томпсон-мл., А. Дж. Стрикленд III. 12-е изд.; пер. с англ. М.: Изд. дом «Вильямс», 2006. 928 с.

251. Рогач С. М. Економіка і підприємництво, менеджмент / С. М. Рогач, Т. А. Гуцул, В. А. Ткачук та ін. К.: ЦП «Компринт», 2015. 714 с.

252. Поняття і зміст управління в галузі організації використання і охорони земель. URL: http://ni.biz.ua/6/6_14/6_148595_ponyatie-i-soderzhanie-upravleniya-v-oblasti-organizatsii-ispolzovaniya-i-ohrani-zemel.html.

253. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) через електронні аукціони: Закон України від 01.10.2019 р. № 2195. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/П00556А> (дата звернення 01.07.2020).

254. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія / В. В. Пахомов; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.

255. Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text> (дата звернення 01.07.2020).

256. Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14#Text> (дата звернення 01.07.2020).

257. Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів: Укази Президента України від 06.01.1996 р. № 34/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34/96#Text> (дата звернення 01.07.2020).

258. Про основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 05.03. 1998 р. № 188/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 01.07.2020).

259. Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385-2014-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.07.2020).

260. Безверхнюк Т М. Проектування, стратегічне планування, проєктний менеджмент: що? де? коли? в публічному управлінні. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/news/2018/08/30/bezv.pdf>.

261. Шапоренко О. І. Механізми державного управління земельними ресурсами (на прикладі деградованих і малопродуктивних земель): автореф. дис ... д-ра юрид. наук: 25.00.02 /; В.о. Донец. держ. ун-т управління. Донецьк: [б.в.], 2005.39 с.

262. Горлачук В. В. Управління земельними ресурсами / В. В. Горлачук, В. Г. В'юн, А. Я. Сохнич; за заг. ред. В. Г. В'юна. Миколаїв: Вид-во МФ НаУКМА, 2002. 316 с.

263. Земельний кодекс України: науково-практичний коментар станом на 01.03.2013 р. / під ред. В. І. Курило. К.: «Центр учбової літератури», 2013. 536 с.

264. Злий Я. В. Сучасний стан правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель в Україні. *Часопис Київського університету права*. К., 2017. № 2. С. 204-209.

265. Мордвінов О. Г. Управління аграрним прородокористуванням в умовах ринкової принеформації: монографія. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 344 с.

266. Варламов А. А. Земельный кадастр: в 6 т. / А. А. Варламов, С. А. Гальченко. М.: Колос. С. 2005. Т. 2: Управление земельными ресурсами. 528 с.
267. Гагаринова Н. В. Управление земельными ресурсами: учеб. пособие / Н. В. Гагаринова, М. В. Сидоренко. 2-е изд. Краснодар: КубГАУ, 2017. 160 с.
268. Сидорченко Т. Ф. Еволюція розвитку земельно-майнових відносин в Україні. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/7_ukr/26.pdf.
269. Боклаг В. А. Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя. 2015. URL: <http://www.uk.x-pdf.ru/5ekonomika/2258292-1-derzhavnoi-politiki-sferi-upravlinnya-zemelnimi-resursami-ukraini.php>.
270. Теремецький В. І., Шуст Г. П. Публічне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів: зарубіжний досвід та українські реалії. *Право і безпека*, 2020 № 2. С. 69-75.
271. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 13.03.2020 р. № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> (дата звернення 01.07.2020).
272. Нестеренко О. М. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення законності у сфері земельних відносин. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/145705159.pdf>.
273. Мельниченко Б. Б. Адміністративно-правове забезпечення публічного управління в країнах Європейського союзу. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/1_2020/part_2/11.pdf.
274. Тараканов О. В. Мониторинг и управление земельными ресурсами: краткий курс лекций М77 для студентов II курса (направления подготовки) 05.06.01 «Науки о земле», профиль подготовки 25.00.26 «Землеустройство, кадастр и мониторинг земель». / В. А. Тарбаев // ФГБОУ ВПО «Саратовский ГАУ». Саратов, 2014. 83 с.
275. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.

276. Shapoval R.V., Nastyuk V.Y., Bezpalova O.I., Khystynchenko N.P. Path towards national security in the European Union: genesis and further development processes. *Journal of Security and Sustainability Issues*. September issue. Year 2018 (Vol. 8, number 1). P. 45-54. (Scopus).

277. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення 01.07.2020).

278. Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами від 14.06.1994 р. // *Офіційний вісник України*. 2006. № 24. Ст. 1794.

279. Харичков С. Продовольствие и здоровье нации: риск-анализ, экономическая оценка, управленческие решения / С. Харичков, Л. Купинец // *Економіст*. № 6. 2011. С. 31-37.

280. Overview of CAP Reform 2014-2020. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf.

281. Свиридова Л. А. Світовий досвід державного адміністрування використання та охорони земель із врахуванням вимог екологічної безпеки. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 4. С. 74-83.

282. Третяк А. Концептуальні основи зонування земель для управління земельними ресурсами за межами населених пунктів / А. Третяк, В. Другак, О. Дорош // *Землевпорядний вісник*. 2008. № 4. С. 40-45.

283. Малихін Д. М. Напрями державного регулювання земельних відносин у зарубіжній та вітчизняній практиці. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=4371&i=26>.

284. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О. А. Банчук. К.: Книги для бізнесу, 2007. 912 с.

285. Левек Роберт та ін. Моделі регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення в країнах Європейського Союзу / Р. Левек, О. В. Ходаківська, І. В. Юрченко // *Економіка АПК*. 2017. № 10. С. 5-12.

286. Brault M. SAFER, essential when buying rural property in France. / Muriel Brault. URL: <https://www.cabinet-roche.com/en/safer-essential-when-buying-rural-property-in-france/>.

287. Ходаківська О. В. Регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення у Франції. *Економіка та держава*. 2018. № 3. С. 17-21.

288. Стратегічні орієнтири розвитку земельної політики України. URL: https://allref.com.ua/uk/skachaty/Strategichni_oryentiri_rozvitku_zemelnoyi_politiki_Ukrayini50.

289. Operations manual for land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe // FAO. 2004. URL: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai142e/ai142e00.pdf>.

290. Фраєр О. В. Удосконалення земельних відносин для забезпечення сільського розвитку: досвід країн ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2015. Вип. 5. С. 177-181.

291. A CASE STUDY FROM HUNGARY LAND FRAGMENTATION AND LAND CONSOLIDATION IN THE AGRICULTURAL SECTOR MUNICH, 25-28 FEBRUARY 2002 Prepared by: Szabolcs Bir, GÆbor Remetey-Flpp, Endre Tanka. URL: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/LANDNET/2002/hungary_paper.pdf.

292. Про затвердження Порядку адміністрування Державного земельного кадастру: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 27.12.2012 р. № z0153-13 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0153-13#Text>.

293. Про визначення адміністратора Державного земельного кадастру: наказ Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 28.01.2016 р. № 36. URL: <https://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-28-01-2016-36-pro-vyznachennia-administratora-derzhavnoho-zemelnoho-kadastru/>.

294. Лойко С. В. Світовий досвід ринкового обігу земель. *Економіка АПК*. 2017. № 5. С. 91-96.
295. Vitikainen A. An Overview of Land Consolidation in Europe / A. Vitikainen // *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*. 2004. № 1. С. 25-44.
296. Ходаківська О., Юрченко І. Обіг земель сільськогосподарського призначення в Японії // *Землевпорядний вісник*. 2019. № 5. С. 26-31.
297. Вдовенко Н. М, Наконечна К. В., Самсонова В. В. Mechanisms and tools of supply regulation in agricultural sector of economy. *Науковий вісник Полісся*. №3 (11). ст.165-169.
298. Проніна О. В. Регулювання земельних відносин на прикладі зарубіжного досвіду. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. С. 76-82.
299. Довгаль О. В. Регіональні особливості формування та розвитку ресурсного потенціалу сільських територій: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.05 – «Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка». Харк. нац. техн. ун-т сіл. госп-ва ім. Петра Василенка. Харків, 2019. 412 с.
300. Бородіна О., Яровий В. Європейська практика регулювання земельних відносин: загрози та виклики. *Дзеркало тижня*. Випуск № 28.
301. Чувпило В. В. Управління земельними ресурсами: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Управління. 2014. Вип. 3. С. 235-242.
302. Приоритетные направления регулирования земельных отношений в зарубежных странах. URL: <https://helpiks.org/9-60035.html>.
303. Мартин А. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 2. С. 30-36.
304. Лазарева О. В. Стратегічні орієнтири розвитку земельної політики України. *Наукові праці: Науково-методичний журнал*. Т. 109. Вип. 96. Економіка. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. С. 91-94.

305. Стратегічні орієнтири розвитку земельної політики України. URL:
<http://bo0k.net/index.php?p=achapter&bid=21778&chapter=1>.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Чорна М. В. Періодизація розвитку основних напрямів діяльності органів державної влади у сфері охорони земель. *Правова держава*. 2017. № 26. С. 78-83.

2. Чорна М. В. Особливості державної політики у сфері охорони земель. *Наукові записки. Серія: «Право» Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. 2017. Вип. 2 (спецвип.). С 27-31.

3. Соболев Є. Ю., Чорна М. В. Правові засади контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Форум Права*. 2019. № 58(5). С. 46-53.

8. Чорна М. В. Публічно-сервісна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 185-188.

9. Chorna M. V. Standartization and normalization as a direction of activity of public administration bodies in the field of land protection. *Наукові записки. Серія: «Право»*. Кропивницький: ТОВ «ПолімедСервіс». 2019. Вип. 7. С. 137-142.

10. Чорна М В. Надання реєстраційних послуг органами публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Науковий журнал «Право і безпека» ХНУВС*. 2019. № 2 (73). С 63- 68.

11. Chorna M. V. Administrative and jurisdictional activities of public administration bodies in the field of land protection. *European Reforms Bulletin*. 2019. № 4. С. 6-12.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Чорна М. В. Діяльність органів прокуратури у сфері охорони земель. *Збірник матеріалів всеукраїнської науково-практичної конференції з*

міжнародною участю «Актуальні проблеми національного законодавства». (м. Кропивницький, 18 жовтня 2016 року). Кропивницький. 2016. С. 125-129.

2.Чорна М. В. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони земель. *Збірник тез доповідей учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Черкаси, 24-25 листопада 2016 року). Черкаси: Східноєвропейський університет економіки і менеджменту, 2016. С.57-59.

3.Чорна М. В. Вплив діяльності Центральної Ради на формування органів публічної влади у сфері охорони земель. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Дніпро, 5-6 травня 2017 року), У 2-х частинах. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С.21-24.

4.Чорна М. В. Деятельность органов государственной власти в сфере охраны земель. *Взаимодействие правовых систем современности в целях устойчивого развития общества: сб. науч. ст.* (Білорусія, квітень 2017 року). 2017. С.155-156.

5.Чорна М. В. Мета адміністративно-правового регулювання органів публічної влади у сфері охорони земель. *Міжнародна науково-практична конференція.* (м.Запоріжжя, травень 2017 року). Запоріжжя. 2017. С.124-126.

6.Чорна М. В. Юридичні факти у сфері охорони земель як складова частина адміністративно-правових відносин. *Всеукраїнська науково-практична конференція* (м.Черкаси, листопад 2017 року).Черкаси, С. 107-108;

7.Чорна М. В. Поняття адміністративно–правових відносин у сфері охорони земель. *Всеукраїнська науково-практична конференція.* (м. Черкаси, листопад 2018 року). Черкаси. С. 123-125.

Додаток Б**Пропозиції вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель**

Запропоновано прийняти:

1. Постанову Кабінету Міністрів України, якою затвердити «Поетапну програму реформування сфери охорони земель» з метою запровадження стратегічного менеджменту у сфері охорони земель.

2. Постанову Кабінету Міністрів України, якою затвердити Національну програму охорони земель.

3. Постанову Кабінету Міністрів України, якою затвердити Концепцію управління у сфері охорони земель, якою покласти відповідальність на Держгеокадастр за створення Дорожньої карти України та Державного реєстру контрольних та наглядових органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

4. Адміністративно-процедурний кодекс, зареєстрований в Міністерстві Юстиції України 03.12.2012 р. № 11472 із закріплення в ньому поняття «публічна адміністрація у сфері охорони земель», визначення чіткої системи органів публічної адміністрації, які здійснюють управлінську, контрольну, наглядову, дозвільну та юрисдикційну діяльність у сфері охорони земель та зазначення видів такої діяльності. Адміністративно-процедурний кодекс буде містити в собі наступні розділи:

Розділ I. Загальні положення.

Розділ II. Адміністративне провадження.

Розділ III. Напрями діяльності органів публічної адміністрації.

Розділ IV. Повноваження та відповідальність органів публічної адміністрації.

Внести зміни:

1. до Постанови Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15 «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» стосовно утворення управління з питань стандартизації та нормування Держгеокадастру,

Земельного департаменту, Управління з питань стандартизації та нормування сфери охорони земель Держгеокадастру та профільного Технічного комітету Держгеокадастру та виконати процедуру розроблення, прийняття, зміни та скасування міждержавних, державних та галузевих стандартів, норм і правил.

2. до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII стосовно утворення палати Верховного Суду із розгляду справ, які виникають у сфері охорони земель, зокрема, сільськогосподарського призначення.

Викласти в наступній редакції:

1. ст. 4 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV: «Правове регулювання у сфері охорони земель здійснюється відповідно до Конституції України, міжнародно-правових договорів, згоду на ратифікацію яких надано Верховною Радою України, Земельного кодексу України, цього Закону, інших нормативно-правових актів, які приймаються відповідно до них та судової практики України».

2. ч.2 ст. 29 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV: «стандартизацію у сфері охорони земель слід розглядати як діяльність органів публічної адміністрації щодо розробки, затвердження, перевірки та перегляду нормативних документів (стандартів), які встановлюють обов'язкові вимоги до діяльності чи об'єктів, що певним чином впливають чи можуть вплинути на якісний стан земель, а також вимоги до провадження окремих заходів щодо охорони земель від забруднення, псування, порушення вимог природоохоронного законодавства, нецільового використання землі та інших діянь, спрямованих на порушення норм законодавства у сфері охорони земель».

3. назву Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04. 2007 р. № 877-V: «Про основні засади державного контролю та нагляду у сфері господарської діяльності» та ст. 1 доповнити визначеннями «наглядова діяльність» та «контрольна діяльність», де контрольна діяльність передбачає оцінку та фіксування інформації, отриману органами публічної адміністрації для

розгляду, організації превентивних заходів протидії порушень у сфері охорони земель та здійснення комплексу дій з метою повідомлення, у разі порушення законодавства у сфері охорони земель, правоохоронні органи. У свою чергу наглядова діяльність полягає у здійсненні органами публічної адміністрації спостереження та моніторингу за використанням земель суб'єктами господарювання.

4. ч. 1 ст. 188 ЗКУ та ч. 1 ст. 19 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 року № 962-IV: «Державний контроль, державний нагляд та моніторинг як особливий вид нагляду за використанням та охороною земель, здійснюються внесеними до Державного реєстру контрольних та наглядових органів, органами публічної адміністрації відповідно до покладених на них повноважень, визначених законом. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України».

5. назву Глави 32 до Розділу VI ЗКУ в наступній редакції: «Контроль та нагляд за використанням та охороною земель».

6. ст. 187 Глави 32 Розділу VI ЗКУ: «Стаття 187. Завдання контролю та нагляду за використанням та охороною земель.

Контроль та нагляд за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами публічної адміністрації, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

Органи публічної адміністрації здійснюють контроль шляхом оцінки та фіксування інформації, отриманої для розгляду, організації превентивних заходів протидії порушень у сфері охорони земель та здійснення комплексу дій з метою повідомлення у разі порушення законодавства у сфері охорони земель, правоохоронних органів.

Органи публічної адміністрації здійснюють нагляд шляхом спостереження та моніторингу за використанням земель суб'єктами господарювання.

7. ст. 188 Глави 32 Розділу VI: «Стаття 188. Державний контроль та нагляд за використанням та охороною земель

1. Державний контроль та нагляд за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду та/або контролю в агропромисловому комплексі, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду та/або контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

{Частина перша статті 188 в редакції Законів № 4444-VI від 23.02.2012р. № 5462-VI від 16.10.2012}

2. Порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель встановлюється законом».

Доповнити:

1. ч.3 ст. 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06. 2003 р. № 963-IV таким наступним текстом: «Моніторинг за використанням та охороною земель здійснюється органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами) усіх рівнів та також може здійснюватися громадськими об'єднаннями із зазначенням відповідної мети діяльності в установчих документах».

2. додавши п.3 до ст. 185 ЗКУ: «суб'єктами господарювання, що є виконавцями робіт із землеустрою відповідальні за якість та своєчасність виконання покладених на них повноважень Держгеокадастру».

Додаток В



КІРОВОГРАДСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД
25006, м. Кропивницький, вул. Велика Перспективна, 40, тел. 24-06-22

№ 30120 від 03.03.2020р.



АКТ

03 березня 2020 року

м. Кропивницький

впровадження матеріалів дисертаційного дослідження Чорної Марини Василівни з теми: «Адміністративно – правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» в практичну діяльність Кіровоградського окружного адміністративного суду

Комісія у складі: Начальника відділу здійснення публічних закупівель, ведення договірної роботи та контролю за використанням державної майна Коломієць Юлія Сергіївна та завідувача сектору судових розпорядників Буруян Іван Миколайович склали цей акт про те, що сформульовані висновки, пропозиції та рекомендації у дисертаційному дослідженні Чорної Марини Василівни на тему: «Адміністративно–правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» є актуальними, відповідають вимогам наукової новизни та впроваджуються у практичну діяльність Кіровоградського окружного адміністративного суду.

Начальник відділу

Коломієць Ю.С.

Завідувач сектору

Буруян І.М.

Додаток Г

**ДЕРЖАВНЕ ПІДПРИЄМСТВО
«АГЕНТСТВО МІСЦЕВИХ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ»**

вул. Преображенська, 2, м. Кропивницький, 25006, тел. (0522) 32-06-35
E-mail. office_dp-amd@ukr.net, код ЄДРПОУ 42852223

№ _____
на № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ
Директор
Державного підприємства
«Агентство місцевих
автомобільних доріг»
Анатолій ЗОРЬКІН

Ідентифікаційний
М.Під 42852223
05 березня 2020 року

АКТ


05 березня 2020 року

м.Кропивницький

**впровадження матеріалів дисертаційного дослідження Чорної Марини Василівни з теми:
«Адміністративно–правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері
охорони земель» в практичну діяльність Державного підприємства
«Агентство місцевих автомобільних доріг»**

Комісія у складі: начальника тендерно–договірного відділу С.В. Горпинченка, начальника відділу з ремонту та експлуатаційного утримання автомобільних доріг А.О. Міщенко, начальника відділу штучних споруд та безпеки дорожнього руху С.А. Котікова склали цей акт про те, що сформульовані висновки, пропозиції та рекомендації у дисертаційному дослідженні Чорної Марини Василівни на тему: «Адміністративно–правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» є актуальними, відповідають вимогам наукової новизни та впроваджуються у практичну діяльність Державного підприємства «Агентство місцевих автомобільних доріг».

**Начальник
тендерно–договірного відділу**


С.В. Горпинченко

**Начальник відділу з ремонту
та експлуатаційного утримання
автомобільних доріг**


А.О. Міщенко

**Начальник відділу
штучних споруд та безпеки
дорожнього руху**


С.А. Котіков

Додаток Д



**ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА**

МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

вул. Шевченка, 1, м. Кропивницький, 25006, тел. (0522) 32-08-89, факс (0522) 32-08-89
E-mail: mails@kspu.kr.ua, код ЄДРПОУ 02125415

24 квітня 2020/ № 256/2-к
На № _____ від _____

АКТ

впровадження у навчальний процес
Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені
Володимира Винниченка результатів дисертації здобувача
ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 Право
Чорної Марини Василівни за темою
*«Адміністративно-правові засади діяльності
органів публічної адміністрації у сфері охорони земель»*

Результати наукового дослідження здобувача доктора філософії зі спеціальності 081 Право Чорної М.В. на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» мають відповідно до Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року № 167 наукову новизну, теоретичне та практичне значення для удосконалення законодавства щодо адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Матеріали дисертації Чорної М.В. використовуються кафедрами державно-правових дисциплін та адміністративного права, галузевого права та правоохоронної діяльності ЦДПУ ім. В. Винниченка при підготовці та проведенні аудиторних занять з курсів «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність», «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративна реформа в Україні» для забезпечення якісної підготовки фахівців за спеціальностями 081 Право та 262 Правоохоронна діяльність.

Результати впровадження дисертаційного дослідження Чорної Марини Василівни на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» обговорені та затверджені на засіданні кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права (протокол № 8 від 23 квітня 2020 р.).

Проректор з наукової роботи



Сергій МИХИДА