

REFERENCES:

1. Kozyubra, N. (1979). *Sotsialisticheskoye pravo i obshchestvennoye soznaniye*. Kyiv: Scientific thought [in Russian].
2. Alekseev, S. (1994). *Teoriya prava*. Moscow: Beck [in Russian].
3. Cherkas, M. (2010). *Funktsiyi pravovidomosti v mekhanizmi pravovoho rehulyuvannya* [Functions of justice in the mechanism of legal regulation] (*Candidate's thesis*). Kharkiv [in Ukrainian].
4. Lukashuk, I. (2000). *Mezhdunarodnoye pravo. Obshchaya chast': Uchebnik dlya yuridicheskikh fakul'tetov i vuzov* (2nd ed.) Moscow: Beck [in Russian].
5. Melnyk, O. (2004). *Pravove rehulyuvannya ta shlyakhy pidvyshchennya yoho efektyvnosti* [Legal regulation and ways of increasing its efficiency] (*Candidate's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].
6. Romanov, M. (2017). *Osnovni zasady zapobihannya koruptsiyi*. Kharkiv: *Osnovni zasady zapobihannya koruptsiyi* [in Ukrainian].
7. *Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Viddil po roboti z personalom Natsional'noho antykoruptsiynoho byuro Ukrainy: Nakaz dyrektora Natsional'noho antykoruptsiynoho byuro Ukrainy* [*On approval of the Regulation on the Personnel Division of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine*]: *Order of the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.09.2019

УДК 351:349.4(477)

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.14>

Кондратенко Віталій Миколайович,
кандидат юридичних наук, доцент,
в.о. завідувача кафедри галузевого права
та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка,
e-mail: kondratenkovitals@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-6015-8326>

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті визначено роль держави у забезпеченні та розвитку земельних відносин на сучасному етапі реформування цієї сфери. Проаналізовано зміст і співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання». Державне управління в галузі земельних відносин визначено як організаційно-правову діяльність органів публічної влади із використанням безпосереднього впливу, спрямованого на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель відповідно до вимог земельного законодавства. Державне регулювання переважаючою формою відповідного впливу передбачає функцію прогнозування і планування, організаційно-ресурсну та контрольну діяльність публічних органів.

Встановлено та охарактеризовано мету, завдання та основний зміст адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. Обґрунтовано, що адміністративно-правовий механізм реалізації земельних відносин об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів, зокрема нормативно-правові, інституціональні, дозвільні, адміністративно-контролюючі.

Система державного регулювання земельних відносин передбачає також реалізацію заходів щодо охорони об'єктів і суб'єктів земельних відносин, заходів щодо вирішення спірних питань відносно об'єктів і суб'єктів земельних відносин.

Визначено, що адміністративно-правове регулювання земельних відносин передбачає встановлення нормами адміністративного права рамок і правил взаємодії суб'єктів земельних відносин, а також регламентацію процесів використання, володіння й відтворення земельних ресурсів. Організаційний механізм розвитку земельних відносин включає в себе комплекс земельпорядних, планувальних інструментів та інструментів інституціоналізації структури управління. Цей комплекс забезпечує здійснення впорядкування та регулювання земельних відносин у рамках концепції сталого розвитку суспільних відносин.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, державне регулювання, державне управління, земля, земельні відносини, органи публічної влади.

Kondratenko V. ESSENCE AND MAINTENANCE OF ADMINISTRATIVE LEGAL ADJUSTING OF THE LANDED RELATIONS IN UKRAINE

In the article the role of the state is certain in providing and development of the landed relations on the modern stage of

reformation of this sphere. Maintenance and correlation of concepts "state administration" and "government control" are analysed. State administration in industry of the landed relations certainly as activity of public government bodies with the use of direct influence, rational use guard and recreation of earth sent to providing in accordance with the requirements of land legislation. Envisages government control the prevailing form of corresponding influence function of prognostication and planning, organizationally-registration and control activity of public organs.

An aim, task and basic maintenance of the administrative legal adjusting of the landed relations, is set and described in Ukraine. Reasonably, that the administrative legal mechanism of realization of the landed relations unites the group of instruments of direct influence on public relations in relation to possession, order, use, guard and recreation of the landed resources, in particular normative legal, institutional, permissive, administrative supervisory. The system of government control of the landed relations envisages also realization of measures in relation to the guard of objects and subjects of the landed relations, measures in relation to the decision of the vexed questions in relation to objects and subjects of the landed relations.

Certainly, that the administrative legal adjusting of the landed relations envisages establishment of administrative law of scopes and rules of co-operation of subjects of the landed relations, and also regulation of processes of the use, possession and recreation of the landed resources, norms. The organizational mechanism of development of the landed relations includes for itself the complex, plan instruments and instruments of інституціоналізації of management structure. This complex provides realization of organization and adjusting of the landed relations within the framework of conception of steady development of public relations.

Key words: administrative legal adjusting, government control, state administration, earth, landed relations, public government bodies.

Постановка проблеми. На сучасному етапі реформ, що проголошені вітчизняною публічною владою, трансформація земельних відносин виступає одним з найважливіших пріоритетів. Відповідно до Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» передбачено проведення системних реформ в агропромисловому комплексі, у результаті чого відбудеться технологічне переоснащення галузі та перетворення на ефективний, конкурентним на внутрішньому й зовнішньому ринках сектор економіки. Одним із завдань проведення такого реформування передбачено удосконалення земельних відносин.

Специфіка таких відносин вимагає обов'язкової участі держави в їхньому регулюванні, зумовленою об'єктивною необхідністю забезпечення експлуатації землі як основного підґрунтя існування держави. Вже сам факт визнання землі особливим об'єктом суспільних правовідносин накладає на землевласників і користувачів особливий відбиток поведінки під час реалізації своїх прав як учасників земельних відносин. Воно зазнає суттєвих обмежень в інтересах суспільства або певних соціальних груп. Встановлення відповідних обмежень поведінки суб'єктів земельних відносин відбувається шляхом втручання держави у ці правовідносини.

Знаходження оптимальної міри державно-правового впливу на поведінку учасників земельних відносин з метою гармонізації інтересів окремого індивіда або соціальної групи суспільства в цілому є центральною проблемою адміністративно-правового регулювання земельних відносин. Наведена проблематика набуває особливої актуальності в умовах розвитку процесів формування ринку землі в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням пов'язаним з аналізом адміністративно-правового регулювання земельних відносин присвячені численні праці таких вітчизняних учених як таких як Д. І. Бабміндра, І. К. Бистряков, Б. М. Данилишин, Д. С. Добряк, А. Г. Мартин, Л. Я. Новаковський, О. С. Новоторов, А. М. Третяк, М. А. Хвесик та ін. Водночас наразі положення чинного законодавства та сучасна наукова література не дають чіткого та вичерпного визначення поняття адміністративно-правового регулювання земельних відносин. Немає також єдиного розуміння завдань і функцій, що визначають зміст управлінської діяльності держави у сфері земельних відносин.

Мета статті – теоретико-правовий аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання земельних відносин, що передбачає визначення меж впливу публічної влади на розвиток земельних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Управління земельними ресурсами не ефективно без створення необхідних механізмів збалансованого землекористування, що включає конкретний інструментарій для забезпечення умов сталості при використанні одного з основних національних багатств нашої країни – землі. Земельні ресурси як складова природно-ресурсного потенціалу країни є унікальним об'єктом, на який спрямовані інтереси всіх членів суспільства, оскільки земля є універсальним фактором суспільного життєзабезпечення. Рівень їхнього використання та відтворення визначається характером державно-правового впливу.

Держава ініціює реформи у сфері земельних відносин, визначає їхню стратегію, напрямки реалізації, впливає на формування правової та інституційної бази. Створення і практична реалізація цілісної системи публічного управління земельними ресурсами є однією з головних умов, що визначає стабільність політичного, соціального й економічного розвитку української держави.

На сучасному етапі розвитку земельних відносин роль держави в їх регулюванні має посилюватись. Це зумовлюється цілою низкою інших факторів, серед яких науковці найчастіше виділяють такі: 1) необхідність формування нового правового поля, що базується на прийнятих у даній сфері законодавчих актах; 2) необхідність розроблення економічних програм розвитку аграрного сектора для надання суб'єктам

господарської діяльності фінансової й організаційної підтримки; 3) необхідність забезпечення належної охорони земель шляхом раціонального їхнього використання, збереження земель і поліпшення їх властивостей у процесі використання; 4) потреба розвитку інфраструктури земельного ринку; 5) необхідність забезпечення жорсткого контролю за дотриманням усіма землевласниками і землекористувачами положень Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо землі, необхідність контролю за операціями передачі земельних ділянок, їх продажу та ін.

На думку А.М.Третяка, лише держава має можливість законодавчо закріплювати форми власності на природні ресурси, їх межі та особливості використання; планувати і прогнозувати використання ресурсів; заохочувати або стримувати освоєння ресурсів; визначати форми регуляторного впливу на процес природокористування; створювати умови для ефективного природокористування; охороняти та зберігати природні ресурси; формувати у населення підходи щодо ощадливого, раціонального природокористування; створювати спеціальні органи для контролю та нагляду, які мають відповідні функції [1, с. 4]. Як справедливо підкреслює О. С. Петрук, без виваженого впливу держави на регулювання відносин власності на землю, використання і охорони земель неможливо провести соціально справедливий розподіл земель, забезпечити належний рівень обліку кількості та якості земель, а також реєстрацію прав на землю і мати об'єктивну інформацію про правовий режим земель, створити належні юридичні гарантії захисту прав власників землі та землекористувачів [2, с. 44-45].

Публічне управління земельними відносинами є частиною державного управління в цілому. У найзагальнішому виді державне управління є способом організації діяльності державних органів з метою забезпечити виконання правових норм і впорядкування суспільних відносин у тій чи іншій сфері, видом діяльності державних органів виконавчого і розпорядчого характеру, сутність якого складає організуючий вплив на суспільні відносини через реалізацію державно-владних повноважень. Державний вплив на ту чи іншу сферу суспільних відносин, на діяльність тих або інших суб'єктів правовідносин передбачає створення і ліквідацію цих суб'єктів, планування та регулювання їх діяльності шляхом встановлення і забезпечення державою загальних засад поведінки, контроль за виконанням (дотриманням) цих правил [3, с. 193]. У науці адміністративного права державне управління розглядається як діяльність, зміст якої полягає у реалізації органами влади законів, інших нормативно-правових актів шляхом завдання організуючого впливу на суспільні явища і процеси.

Зазначимо, що у вітчизняній науці та законодавстві вживаються такі терміни, як «державне управління земельними відносинами», «державне регулювання земельних відносин», а також «державне управління земельним фондом», «державне управління земельними ресурсами» та ін. При цьому чинне земельне законодавство України не дає чіткого та вичерпного визначення цих понять.

У цілому Земельний кодекс України [4] створив широку законодавчу основу для вирішення проблем, які виникають у процесі реформування земельних відносин. Водночас даним кодексом не були охоплені всі питання, пов'язані з регулюванням земельних відносин, і для його доповнення та створення необхідної законодавчої бази передбачено розробку та прийняття значної кількості законів, в першу чергу щодо функціонування ринку земель, використання земель природно-заповідного фонду, природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення тощо. Зміна парадигми подальшого вдосконалення земельних відносин повинна забезпечувати верховенство суспільних інтересів над індивідуальними.

Суспільству необхідно залишитись головним консолідованим власником територіально-земельного ресурсу. Процеси землеволодіння та землекористування визначають характер господарських процесів на землі, що, у свою чергу, зумовлюють систему земельних відносин. Земельні відносини виділяються в особливу соціально-економічну категорію не тільки через специфіку землі як унікального об'єкта загальних багатоцільових інтересів, а й завдяки статусу землі, що виступає у відтворювальному процесі, включеному в систему товарно-грошових відносин.

Передумовою формування системи раціонального землекористування можуть бути лише глибинні перетворення відносин економічної структури суспільства – відносин власності на землю. В економічній системі України земельні відносини мають бути виділені в особливий блок й у зв'язку зі специфікою землі як своєрідної категорії власності та особливим видом нерухомості.

На думку сучасних науковців, державне управління в галузі земельних відносин є організаційно-правовою діяльністю органів публічної влади із використанням безпосереднього впливу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель відповідно до вимог земельного законодавства України. Зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними відносинами полягає в прогнозуванні і плануванні використання земельних ресурсів, установленні норм і порядку землекористування, розподілу і перерозподілу земель, оперативно-розпорядчої, контрольно-наглядової діяльності за використанням й охороною земель.

Зміст термінів «управління земельним фондом» та «управління земельними ресурсами» є значно вужчим – вони можуть бути розглянуті як окремі елементи державного управління земельними відносинами. Так, управління земельним фондом означає роз-поділ та перерозподіл земель, а також організацію їх використання. Виходячи з такого визначення, управління земельним фондом є лише складовою управління у сфері земельних відносин. З приводу «управління земельними ресурсами» варто

погодитись із Р. В. Войтович, яка вважає, що цей термін містить у собі прийняття та імплементацію рішень щодо вирішення конфліктів з приводу використання земельних ресурсів та забезпечення сталого розвитку відносин у даній сфері [5, с. 300].

Отже, державне управління в цілому передбачає безпосередній управлінський вплив із прямим встановленням об'єктів і суб'єктів управління, визначенням їх прав та обов'язків, конкретною спрямованістю впливу, що завдається згідно з визначеними цілями і завданнями. Проте правові, політичні та соціально-економічні зміни, що відбуваються сьогодні в нашій країні, зумовлюють зміну спрямованості державного управління.

Головним напрямком діяльності держави в нових сучасних умовах стає створення сприятливих правових і економічних умов для перетворень у різних сферах, у тому числі й у сфері земельних відносин, що й позначається за допомогою терміну «державне регулювання», що, на відміну від управління, передбачає дещо іншу стратегію. Вона не завдання впливу для забезпечення виконання певних рішень, а створення належних умов для ефективного функціонування відповідної сфери. Тож зазначимо, що самий зміст діяльності держави як універсального суб'єкта управління, в цілому залишається незмінним. Зміни, що відбуваються, стосуються лише ступеня та характеру втручання – переважаючою формою впливу стає державне регулювання, а зміст державного впливу складають функції прогнозування і планування, організаційно-реєстраційна функція, а також функція контролю.

Проте, термін «державне регулювання земельних відносин» у сучасному адміністративному праві також розглядається по-різному – як розподільча діяльність державних органів щодо організації раціонального використання та охорони земельних ресурсів, як організаційно-правова діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України [6, с. 86]. А.С. Гетьман, М. В. Шульга відзначають, що за сучасних умов реформування земельних відносин, зміни сутності державного управління і вдосконалення системи його принципів таким управлінням слід вважати засновану на законі виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених органів публічної влади щодо забезпечення ефективного і раціонального використання земель та їх охорони [3, с. 353].

Адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів, зокрема нормативно-правові, інституціональні, дозвоільні, адміністративно-контролюючі. Основною перевагою застосування таких інструментів є безпосередній та цілеспрямований вплив на суб'єкта механізму земельних відносин, його стан або діяльність. Таким методам та інструментам характерні недоліки, зокрема відсутність гнучкості та швидкої реактивності на динаміку суб'єкта та об'єкта земельних відносин, відсутність ефекту стимулювання інноваційного розвитку.

Недоліки зумовлюють потребу у застосуванні такої групи інструментів комплексно з іншими. Призначення адміністративних правових інструментів механізму сталого розвитку земельних відносин – закріплення права суспільства та кожної людини на безпечне довкілля, попередження та компенсація завданої шкоди здоров'ю чи майну, а також визначення права громадян та юридичних осіб на приватну власність на землю та інші природні ресурси (право на отримання доходу (ренти) від використання (володіння), розпорядження майном, відповідальність за порушення встановлених правил і норм використання).

Отже, адміністративно-правове регулювання земельних відносин передбачає встановлення рамок і правил взаємодії суб'єктів земельних відносин, а також регламентацію процесів використання, володіння й відтворення земельних ресурсів. Організаційний механізм розвитку земельних відносин включає в себе комплекс землевпорядних, планувальних інструментів та інструментів інституціоналізації структури управління. Цей комплекс забезпечує здійснення впорядкування та регулювання земельних відносин у рамках концепції сталого розвитку суспільних відносин.

Контроль за використанням та охороною земель, відповідно до норм чинного законодавства, полягає у «забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України». Контрольна функція державного регулювання земельних відносин передбачає контроль над використанням і охороною земель, перевірку й експертизу проектів використання земельних ресурсів, моніторинг використання земель, моніторинг дотримання цільового характеру використання земель, розробку й реалізацію заходів щодо запобігання й припинення порушень земельного законодавства. Крім того, система державного регулювання земельних відносин передбачає також реалізацію заходів щодо охорони об'єктів і суб'єктів земельних відносин, а також заходів щодо вирішення спірних питань відносно об'єктів і суб'єктів земельних відносин.

Висновки. За результатами проведеного дослідження варто підкреслити, що адміністративно-правове регулювання сучасних земельних відносин має свої певні особливості. Правова організація використання й охорони земель в Україні містить у собі сукупність заходів щодо організації, упорядкування системи державного управління з метою надання регулюючого впливу на земельні правовідносини шляхом створення правових і економічних передумов для стійкого функціонування всіх форм власності в питаннях володіння, користування та розпорядження землею. Створення адекватної системи адміністративно-правового регулювання земельних відносин є надійним засобом забезпечення реалізації поставлених

державою цілей і завдань у даній сфері, необхідною основою для досягнення загальної економічної та соціальної стабільності в державі.

Основні завдання державного управління земельними відносинами знаходять свій прояв у низці функцій, які здійснюються відповідними уповноваженими органами держави. Отже, можна відзначити, що суб'єкти владних повноважень від імені держави здійснюють різні функції у сфері регулювання земельних відносин, серед яких окремо доцільно виділити функції контролю та нагляду як один з основних засобів забезпечення законності у даній сфері. Контроль за використанням та охороною земель, відповідно до норм чинного законодавства, полягає у забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Третяк А. М. Сучасний землеустрій в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 3. С. 3–11.
2. Петрук О.С. Основні проблеми державного регулювання земельних відносин в дослідженнях українських науковців. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2013. Вип. 13. С. 41–59.
3. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / за ред. А. П. Гетьмана, В. Ю. Уркевича. Харків : Право, 2012. 448 с.
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2768-14> (дата звернення: 10.09.2019).
5. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / за наук. редакції Р. В. Войтович, П. В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.
6. Корнеєв Ю. В. Земельне право України : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2019. 200 с.

REFERENCES:

1. Tretiak, A. (2016). Suchasnyi zemleustrii v Ukraini: poniattia, sutnist, tendentsii rozvytku. *Zemleustrii, kadastr i monitorynh zemel – Land management, cadastre and land monitoring*, 3, 3–11 [in Ukrainian].
2. Petruk, O. (2013). Osnovni problemy derzhavnoho rehuliuвання zemelnykh vidnosyn v doslidzhenniakh ukrainskykh naukovtsiv. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia – Theoretical and applied issues of state formation*, 13, 41–59 [in Ukrainian].
3. Getman, A. & Urkevich, V. (Ed.). (2012). *Pravove rehuliuвання ekolohichnykh, ahrarnykh ta zemelnykh vidnosyn v Ukraini: suchasnyi stan i napriamy vdoskonalennia : monohrafiia*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
4. *Zemelnyi kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2768-14> (data zvernennia: 10.09.2019).
5. Voitovych, R. & Vorony, P. (Ed.). (2018). *Publichne upravlinnia v umovakh instytutsiinykh zmin : kolektyvna*. Kyiv [in Ukrainian].
6. Kornieiev, Yu. (2019). *Zemelne pravo Ukrainy : navchalnyi posibnyk*. Kyiv: Center for Educational Literature [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.09.2019

УДК [342.95:004.388.4](477)

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.15>

Макаренко Вікторія Сергіївна,
кандидат юридичних наук, старший викладач
кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування
Харківського національного університету внутрішніх справ
e-mail: viks.gerasymenko@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3310-0684>

ПОНЯТТЯ ТА СОЦІАЛЬНА НЕБЕЗПЕКА ГРАЛЬНОГО ТА НЕЗАКОННОГО ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ

Статтю присвячено дослідженню поняття грального бізнесу та з'ясуванню який саме гральний бізнес є незаконним. Автором виокремлено два основні підходи до визначення поняття грального бізнесу та окреслено правові тенденції його врегулювання в Україні. Окрім того, підкреслено неоднозначність правових норм у питанні поділу ігор як азартних та не азартних. Продемонстровано відмінність грального бізнесу від азартних ігор. Деталізовано увагу на змісті азартних ігор в контексті розуміння грального бізнесу як окремої категорії сфери азартних ігор. Досліджено наукові підходи до визначення основних ознак азартних ігор з метою встановлення їх класифікуючих відмінностей як легальних та нелегальних. Запечерено позицію щодо не віднесення до переліку азартних ігор лотереї та наведено