

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІСТОРИКО-ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ГОСПОДАРСЬКОГО
ПРАВА ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ЗЕМЕЛЬ
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр»

Виконала: студентка IV курсу 13-421з групи

Спеціальності: 081 Право

Освітньо-професійної програми «Право»

Маришева Вікторія Сергіївна

Керівник: к.ю.н., доцент Риженко І.М.

Рецензент: д.ю.н., професор Саїнчин О.С.

Херсон – 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Загальні положення адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні	8
1.1. Поняття, зміст та сутність адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення.....	8
1.2. Основні засади адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення.....	13
РОЗДІЛ 2. Особливості функціонування структурних елементів адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні	19
2.1. Механізм адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення.....	19
2.2. Суб'єкти у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення, їх правовий статус.....	23
2.3. Форми і методи діяльності публічної адміністрації у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення.....	29
РОЗДІЛ 3. Сучасний стан адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні та в світі ...36	
3.1. Зарубіжний досвід у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення.....	36
3.2. Перспективи та напрями удосконалення законодавчої бази у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні.....	42
ВИСНОВКИ	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	53
ДОДАТКИ	61

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Стаття 13 Конституції України проголошує, що землі є основним національним багатством, які перебувають під особливою охороною держави і це означає, що така охорона має бути забезпечена ефективним захистом суб'єктивних земельних прав, у тому числі прав на землю, шляхом практичної реалізації норм адміністративного права.

Сьогоднішні правові реалії, які існують в державі, потребують нового переосмислення проблематики адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення та більш прогресивного «погляду» з теоретичного та практичного аспекту.

Державна політика регулювання земель сільськогосподарського призначення в Україні є ключовим фактором забезпечення результативності провадження суспільно-політичної та економічної діяльності в Україні, що підтримує життєдіяльність і виступає в якості детермінанта людської культури та суспільного устрою в державі, виробництва і раціонального освоєння її природоресурсного потенціалу. Останнім часом все більшої актуальності набуває питання завершення земельної реформи в Україні, яка триває вже понад чверть століття. Вказана тенденція посилюється об'єктивною необхідністю адаптації вітчизняної ринкової економіки та відповідного законодавства до вимог Європейського Союзу. Як наслідок, досить велике значення приділяється проблемі відсутності обігу земель сільськогосподарського призначення та недостатній наповненості державного земельного кадастру.

На жаль в Україні, наразі, відсутній системний підхід до реформування земельних відносин, законотворчий процес у цій сфері відрізняється фрагментарністю та незбалансованістю. Законодавча база у сфері правового регулювання земельних відносин – це неузгоджений

масив нормативно-правових актів, передусім підзаконного характеру, які не пов'язані між собою та створюють передумови для виникнення численних колізій.

Нові прогресивні системи адміністративного та земельного законодавства на сучасному вимірі потребують урахування численного переформатування суспільних відносин, необхідно також урахувати всі перетворення, які відбуваються під час здійснення цих відносин з урахуванням практичного досвіду в галузі аграрних правовідносин, застосування численних норм екологічного та земельного законодавства.

Процес формування прогресивних систем адміністративного та земельного права має базуватися на засадах ефективної нормативно-правової основи, що має забезпечити правопорядок у сфері земельних взаємовідносин, створити механізм дієвого адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в державі.

Теоретичним підґрунтям дослідження стали праці В. Авер'янова, С. Алфьорова, Н. Армаша, М. Баймуратова, К. Баранцева, В. Басса, В. Бевзенка, С. Ващенко, В. Волика, В. Галуцько, І. Грицяка, М. Гурковського, І. Діткевича, О. Джафарова, М. Долгополова, В. Кириченка, О. Кібенка, В. Коваленка, В. Маркова, Л. Миськіва, Р. Мельника, О. Оболенського, С. Овчарука, Я. Окар-Балажа, В. Сердюка, Є. Соболя, А. Солонара, В. Тарана, Н. Христинченка, К. Чижмаря, А. Чубенка, Л. Шереметьєва, К. Шкарупи, О. Ярмиша та інших.

Отже, низький рівень розробленості питань адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в державі на теоретичному рівні, а також значна кількість законодавчих проблем та суперечностей нормативно-правових актів у цій сфері, зумовлюють актуальність теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Праця ґрунтується на положеннях Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (прийнята Верховною Радою 18 березня 2004 р. № 1629-IV), Програми інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5, Програми про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави, затвердженої Указом Президента України від 8 листопада 2019 року № 837, Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV.

Кваліфікаційна робота виконана згідно напрямів наукових досліджень кафедри: «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у соціально-економічній, адміністративно-політичній сферах та правоохоронній діяльності» (номер державної реєстрації 0117U001733).

Мета та завдання дослідження. Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі досягнень адміністративного і земельного права, чинного законодавства України, а також узагальнення практики його застосування, здійснити аналіз питань адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення та на цій основі сформулювати відповідні пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері.

Для досягнення поставленої мети вирішувалися такі **завдання**:

- розглянути поняття, зміст та сутність адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення;
- визначити основні засади адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення;

- охарактеризувати механізм адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення;
- проаналізувати суб'єктів у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення, їх правовий статус;
- з'ясувати форми і методи діяльності публічної адміністрації у сфері захисту земель сільськогосподарського значення;
- висвітлити зарубіжний досвід у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення;
- визначити перспективи та напрями удосконалення законодавчої бази у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в державі.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час здійснення адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення.

Предмет дослідження – правове забезпечення адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення окресленої мети і вирішення поставлених завдань використовувалися загальнонаукові й спеціальні методи. Діалектичний метод надав змогу розглянути поняття, зміст та сутність адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення; структурно-функціональний метод використано в процесі аналізу основних засад адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення; метод аналізу та синтезу використовувалися для формування основоположних структурних елементів адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в державі; формально-догматичний метод використано під час аналізу зарубіжного досвіду у сфері адміністративно-правового захисту земель

сільськогосподарського призначення та при визначенні напрямів удосконалення законодавчої бази у зазначеній сфері.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що в роботі сформульовані висновки, пропозиції та рекомендації, які можуть бути використані в подальшому дослідженні даної теми, практичній діяльності, а окремі положення та висновки роботи – в процесі підготовки і проведення практичних занять з курсу «Земельне право», «Аграрне право» та «Адміністративне право».

Апробація результатів дослідження. Окремі положення дослідження було представлено у тезах доповіді на III Міжнародній науково-практичній конференції «Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі» (м. Суми, 29 травня 2020 року).

Публікації. Теоретичні положення та висновки кваліфікаційної роботи знайшли відображення в публікації:

Маришева В.С. Використання зарубіжного досвіду Україною у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення: *Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Суми, 29 травня 2020 року). [Електронний ресурс]. URL: <http://conference.law.sspu.edu.ua/> (дата звернення: 10.04.2020).

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття, зміст та сутність адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення

Без земельних ресурсів важко уявити життя будь-якого громадянина, також складно встановити її цінність, «вартість» цього безцінного багатства, що є в українського суспільства.

Цінність землі є неоціненною, важлива роль для її захисту належить правовим нормам, зокрема, такої досить всеохоплюючої галузі права, як адміністративне право. Трансформація земельних відносин в Україні, у зв'язку з проведенням земельної та аграрної реформ, об'єктивно викликала необхідність дослідження адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення.

Питання адміністративно-правового захисту земель загалом і земель сільськогосподарського призначення, зокрема, «хвилюють» науковців як з точки зору аграрного, земельного, так і адміністративного права. Відповідна проблема набуває актуальності у зв'язку з існуючими прогалинами у сфері земельного законодавства, які підтверджується в працях М. Сливки, на думку якого: «Після того як Україна здобула незалежність та було сформовано і свою законодавчу базу щодо охорони навколишнього природного середовища, в тому числі і щодо земель сільськогосподарського призначення, однак ще досить багато необхідно здійснити, щоб привести вітчизняне законодавство відповідно до вимог міжнародних та європейських стандартів» [1, с. 163].

З позиції О. Єщук: «що є актуальним для дослідження поняття та змісту адміністративно-правового захисту земель

сільськогосподарського призначення в Україні, стосовно співвідношення захисту та охорони прав відповідно до чинного законодавства встановлено, що ці терміни вживаються поряд, але здебільшого мають різне значення» [2, с. 54]. Так, у Конституції України поняття «охорона» вживається в контексті «охорона праці, охорона громадського порядку тощо, а «захист» – «захист Вітчизни, державних символів, прав, свобод, професійних інтересів, суверенітету, територіальної цілісності» [2, с. 55] тощо.

На думку Н. Кузіна та Р. Бойченка, які здійснювали дослідження у своїх працях щодо охорони земель сільськогосподарського призначення як основу їх раціонального використання говорять: «охорона земель є не тільки невід'ємною складовою процесу раціонального використання земель, а його фундаментальною основою, що забезпечує захист земель від впливу негативних чинників природного та антропогенного походження, збереження продуктивності сільськогосподарських угідь, раціонального землекористування» [3].

Розглядаючи предмет нашого дослідження, доречно звернутися до думки вченого О. Стукаленка, який наголошує: «суттєвим є також той факт, що більшість учених, які розглядають співвідношення понять «охорона права» і «захист права», мають на увазі не загальносоціологічні поняття, а аналізують і досліджують «охорону» й «захист» як правові явища, тобто такі, що передбачені нормами права та реалізуються на підставі норм права, а тому й не концентрують свою увагу на співвідношенні понять «охорона права» і «правова охорона» чи «захист права» і «правовий захист» [4, с. 237] тощо».

Як підсумок, необхідно зазначити, що визначені вище загальноприйняті правовідносини в адміністративному праві мають місце бути при адміністративно-правовій охороні права на зазначені землі сільськогосподарського призначення в нашій державі. Досить яскраво це видно тоді, коли вони існують в простій формі

суб'єктивного зв'язку «суб'єкт органів публічної адміністрації – об'єкт публічного управління в зазначеній сфері» [5, с. 177].

Звертаючись до статті 22 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), встановлено: «землями сільськогосподарського призначення визнаються такі, що надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, зокрема інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей» [6]. Стаття 23 називається «Пріоритетність земель сільськогосподарського призначення» і окреслює такі положення: «землі, придатні для потреб сільського господарства, мають надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Визначення земель, придатних для потреб сільського господарства, провадиться на підставі даних державного земельного кадастру. Для будівництва промислових підприємств, об'єктів житлово-комунального господарства, залізниць і автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних із веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості. Лінії електропередачі і зв'язку та інші комунікації проводяться головним чином вздовж шляхів, трас» [6] тощо.

У своїх працях В. Семчик, П. Кулинич, М. Шульга зазначають: «порівняльний аналіз статей 22 та 23 Земельного кодексу України свідчить про наявність розбіжностей у змісті несільськогосподарських угідь у складі земель сільськогосподарського призначення. У статті 22 ЗК України подано перелік об'єктів, що можуть бути розташовані на несільськогосподарських угіддях із застереженням через слово «тощо», тобто існує можливість розташування на таких землях інших об'єктів, не перерахованих у статті 22 ЗК України. Разом із тим у ст. 23 ЗК України

міститься інший перелік об'єктів, для будівництва яких надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості» [7, с. 198-199].

На слушний погляд С. Гоштинар, що досліджував дещо суміжну проблематику, а саме правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення як передумови сталого розвитку агропромислового комплексу України: «правова охорона землі передбачає систему правових засобів, за допомогою яких здійснюються заходи з відновлення, підтримання та покращання якісного стану земель. Крім того, вона має на меті забезпечення захисту земель від негативного впливу антропогенної діяльності (псування, забруднення) та шкідливих природних процесів (вітрова, водна ерозія). Передбачені Земельним кодексом України та Законом України «Про охорону земель» заходи з охорони земель спрямовані на боротьбу з природними та штучними процесами, які погіршують стан ґрунтів [6;8]. До них належать заходи із запобігання ерозії ґрунтів: організаційно-господарські – правильне розміщення на землі різних господарських об'єктів, систематичне спостереження за станом земель і правильністю їх використання» [9, с. 200] тощо.

Земельні відносини виникають між фізичними особами, між юридичними особами, а також між фізичними особами, юридичними особами і державою як юридичною особою. Земельне законодавство, закріплюючи правові приписи, що регулюють зазначені правовідносини, наділяє їх правами і покладає на них відповідні обов'язки, а отже, визнає їх суб'єктами зазначених відносин. Суб'єктам будь-яких правових відносин притаманні певні якісні ознаки, які складають їх правосуб'єктність. Земельна правосуб'єктність – це можливість суб'єкта бути учасником земельних правових відносин. До структури правосуб'єктності входить земельна правоздатність, яка надає можливість суб'єкту мати права та обов'язки в земельній сфері та

земельна дієздатність, яка виражена в здатності суб'єкта своїми діями набувати такі права і обов'язки [10, с. 15].

Таким чином, враховуючи аналіз законодавства та думки вчених, під адміністративно-правовим захистом земель сільськогосподарського призначення слід розуміти динамічні (активні) дії публічної адміністрації, які спрямовані на відновлення права щодо земель сільськогосподарського призначення в нашій державі, а також на вилучення прогалин, щоб законно володіти такою землею, що здійснюється відповідними засобами адміністративного права з можливістю застосовувати заходи адміністративного примусу та притягати винних осіб до адміністративної відповідальності.

Серед основних складових адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення можна виділити наступні:

1) об'єкт адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення у вигляді порушених прав, свобод та інтересів осіб;

2) публічний інтерес держави і суспільства та його забезпечення у сфері земельних відносин, оскільки, що стосується землі, бо цей зазначений природний феномен постійно знаходиться під особливим захистом державних органів влади та народу.

Сутність адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення полягає у викоріненні юридичних конструкцій з ціллю захистити права власності господарів земельних ділянок та інтересу при здійсненні земельної діяльності, яка виражена в тому числі і суб'єктами адміністративної публічної адміністрації.

1.2. Основні засади адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення

З набуттям Україною незалежності, система управління земельними ресурсами в Україні зазнавала різноманітних змін. Не оминули вони й органи публічного управління за використанням і охороною природних ресурсів, включаючи найважливіші з них – землю та водні ресурси.

Найголовніше те, що немає єдиних принципів (засад) для діагностування та використання земель сільськогосподарського призначення, за допомогою яких суб'єкти публічної адміністрації могли б своєчасно запобігти нецільовому використанню земель або у разі виявлення правопорушень правильно оцінити збитки, завдані землевласникам і землекористувачам. Враховуючи зазначене, необхідно з'ясувати основні засади, на яких базується діяльність таких суб'єктів.

В першу чергу, принципи права загалом є основою державотворчих процесів у державі. Принципи права можна трактувати наступним чином: «вихідні положення та теоретичні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку держави і суспільства загалом, найбільш впливові риси організації та забезпечення не тільки самої державної служби, але й усієї системи органів державної влади, визначають зміст стосунків системи цих органів; охоплюють всі організаційні, юридичні та інші сторони, які складають зміст державної служби» [11, с. 43].

В свою чергу, під принципами адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення можна вважати вихідні об'єктивні засади, на яких формується адміністративна діяльність органів публічної адміністрації з приводу захисту земель сільськогосподарського призначення.

Також, на мою думку, основні засади щодо захисту земель сільськогосподарського призначення гармонують з загальними принципами адміністративного, земельного права та принципами доцільного врядування публічної адміністрації. Загалом, ці принципи формують цілісну систему, яка в свою чергу і установлює сукупності та відповідні правила, які є фактичними для суб'єктів публічної адміністрації в сфері захисту земель сільськогосподарського призначення.

До групи загальних принципів, на основі яких здійснюється діяльність публічної адміністрації щодо захисту земель сільськогосподарського призначення, необхідно зазначити, що до них відносяться: «принцип законності; принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип рівності громадян перед законом; принцип демократизму нормотворчості й реалізації права; принцип взаємної відповідальності держави і людини; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною» [12, с. 74-75]. Додамо до цієї групи ще і принцип верховенства права та принцип рівності суб'єктів адміністративного права перед законом [5, с. 89].

Проаналізуємо деякі із принципів більш детально. Професор О. Зайчук через призму загальної теорії держави і права розглядає принцип законності як: «систему керівних положень та ідей, що визначають природу законності, її місце в суспільстві та в системі інших правових категорій. Він вважає, що ці ідеї зумовлені закономірностями суспільного розвитку, є засобом формування мотивів правомірної поведінки та переконання суб'єктів з приводу необхідності дотримання законів» [13, с. 208]. Тому без усіляких заперечень, цей принцип є доречним та відноситься до досліджуваної проблематики.

Наступними є принцип гуманізму і справедливості, які у відносинах між зазначеними суб'єктами та об'єктами публічного

управління виражені в «душі» законів і регулювання всієї системи чинного адміністративного законодавства, яким мають бути пронизані норми адміністративного права, які відображають відносини між суспільством в цілому та суб'єктами публічної адміністрації, зокрема. Також він проявляється в аспекті вимоги поважного відношення представників державної влади до честі та людської гідності [14].

Під принципом верховенства права одні дослідники розуміють: «панування права, пріоритетність у суспільстві насамперед прав людини, інші, що верховенство права має здійснюватись у сфері таких загальнолюдських морально-правових цінностей, як справедливість, свобода, гуманізм, а також такої формально-регуляторної цінності права, як рівність усіх перед законом» [15]. У сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення, принцип верховенства права надає право власникам володіти, користуватися й розпоряджатися своїми земельними ділянками та має визнаватися, шануватися і захищатися суб'єктами публічної адміністрації [15].

Продовжуючи розгляд, можна виділити принципи земельного законодавства, які серед науковців і досі залишаються дискусійними. Однак, загальноприйнято під принципами земельного законодавства розуміти дозволені державою чи установлені часовою межею допустимої поведінки усіх можливих учасників земельних правовідносин. Більш того, принципи, які формують земельне законодавство становлять собою вихідні положення, засади і вимоги, що закріплюються в Конституції України, ЗК України, законах та інших нормативно-правових актах земельного законодавства, які в свою чергу, зумовлюються потребами та закономірним суспільним розвитком, який становить основу земельного устрою та є тим основним базисом для забезпечення організації і функціонування земельного законодавства та виконують функцію безпосереднього і опосередкованого

регулювання земельних відносин [16, с. 67]. Вони поділяються на конституційні, загальноправові та спеціальні.

Окремої уваги заслуговують принципи, на яких базується все земельне законодавство, відповідно до ЗК України. Зокрема, це:

а) гармонія та особливості використання землі як територіального базису, природного ресурсу й основного способу виробництва;

б) здійснення та забезпечення рівності права власності на землю фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та територіальних громад;

в) виключення держави щодо втручання у набутті та здійснення фізичними, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав та виконання обов'язків щодо володіння, користування і розпорядження землею, окрім випадків, які передбачені законом;

г) раціональне використання та охорона земель сільськогосподарського призначення;

г) гарантування основних прав на землю [6].

Слід додати, що до системи принципів, які є базисом та основою щодо діяльності суб'єктів публічної адміністрації в зазначеній сфері, земельне законодавство відносить наступні: «забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; забезпечення раціонального використання та охорони земель; пріоритету вимог екологічної безпеки; цільового та ефективного використання земельної ділянки» [6].

Відповідно принцип, який забезпечує раціональне використання та охорону земель сільськогосподарського призначення є провідним в зазначеній сфері. Зазначений принцип необхідно аналізувати в аспекті додержання основних засад його використання. Принципи щодо раціонального використання земельних ресурсів залежно від критеріїв землекористування поділять на такі групи: 1) принципи організаційного

характеру; 2) принципи економічного характеру; 3) принципи соціального характеру; 4) принципи екологічного характеру [17, с. 10].

Окремо необхідно акцентувати увагу на принципі, який забезпечує цільове та ефективне використання земельного угіддя, який в першу чергу, задовольняє відповідні інтереси держави. Це можна пояснити тим, що цінність землі в Україні має особливий характер, який характеризується не тільки специфікою земельних відносин, але і становить основу державного багатства.

Як підсумок, визначено, що дана категорія принципів проявляється своєю гармонією та утверджує основні засади щодо захисту земель сільськогосподарського призначення. Основна мета зазначених принципів – забезпечити громадськість та власників земельних угідь правами для того, щоб вони могли отримувати прибуток.

До останньої групи основних принципів відносять принцип доцільного врядування суб'єктів публічного адміністрування щодо захисту земель сільськогосподарського призначення, які можна охарактеризувати як галузеві принципи в досліджуваній сфері.

Ключові принципи даної групи виражені наступним чином:

1) принцип відповідної реакції суб'єктів публічної адміністрації на наявні порушення права власності власників земельних угідь і публічний інтерес суспільства в зазначеній сфері, що передбачає чітку та професійну діяльність зазначених суб'єктів для того, щоб задовольнити законні інтереси у розумні строки;

2) принцип відкритості і прозорості, який виражений у вільному доступі усіх бажаючих до інформації щодо управління захисту земель сільськогосподарського призначення, методичними вказівками, які реалізують адміністративну діяльність суб'єктів та доступ до інформації стосовно моніторингу;

3) добропорядність як моральний аспект в діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

4) правила етикету щодо поведінки, які відповідають за моральний устрій держави, як приклад: доброчесність, забезпечення законних прав та інтересів осіб, сприяння реалізації зазначених прав тощо;

5) професійність та компетентність у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення, яка повинна виражатись у відповідному рівні освіти та професійної підготовки (практичні навички) під час здійснення діяльності уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації [15].

Таким чином, підсумовуючи, зазначимо, що під принципами адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення можна вважати об'єктивні засади, на яких формується адміністративна діяльність органів публічної адміністрації з приводу захисту земель сільськогосподарського призначення.

Основні засади щодо захисту земель сільськогосподарського призначення опираються на:

а) загальні принципи адміністративного права, що є базисом у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення під час здійснення діяльності органами публічної адміністрації;

б) принципи земельного законодавства – дозволені державою чи установлені часовою межею допустимої поведінки усіх можливих учасників земельних правовідносин, які виражені в гармонії та здійснюють забезпечення громадськості (власників) прав земельних угідь з ціллю отримання прибутку;

в) принципи доцільного врядування суб'єктів публічного адміністрування щодо захисту земель сільськогосподарського призначення, які можна охарактеризувати як принципи, що встановлюють основні правила під час здійснення діяльності зазначених суб'єктів.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СТРУКТУРНИХ ЕЛЕМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Механізм адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення

На початку XXI століття, Україна почала переходити на досить прогресивні земельні відносини з врахуванням форм і методів правового регулювання, які в свою чергу викликали необхідність створення заново законотворчого процесу і впровадження в життя величезної кількості нормативно-правових актів різних рівнів [18, с. 3]. В даному аспекті, механізм адміністративно-правового захисту щодо земель сільськогосподарського призначення в нашій державі має одну з провідних ролей в цьому процесі, який необхідно розглянути та визначити його місце в розглядуваній сфері.

Перш ніж зосередитись на механізмі адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні, ознайомимося з поняттям адміністративно-правового захисту в працях науковців у сфері адміністративного права.

На думку Д. Кушенець і В. Авер'янова: «кожен механізм – це високоорганізована система, а будь-яка система має свою структуру, то безумовно й «механізм охорони», й «механізм захисту» у сфері договірної права мають свою структуру» [19, с. 236].

Слід відзначити, що і механізм адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення має відповідну структуру, яка буде визначена в наступних підрозділах.

Так, В. Галуцько під адміністративно-правовим захистом розуміє: «активні дії публічної адміністрації, що спрямовані на відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення перешкод щодо їх здійснення засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності» [20, с. 286].

В свою чергу, Л. Кожура під конструкцією адміністративно-правовий захист розуміє: «правову діяльність органів публічної адміністрації, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм та закріплена системою правових гарантій; її сутність виражена в забезпеченні та захисту за допомогою правових засобів прав осіб від протиправних діянь та притягнення правопорушників до відповідальності» [21, с. 121].

Таким чином, враховуючи позиції вчених та переходячи до основного питання даного підрозділу, відзначимо, що в Україні механізм адміністративно-правового захисту щодо земель сільськогосподарського призначення можна розуміти як єдиний комплекс активних дій органів публічної адміністрації, що спрямовані на забезпечення надання різних способів та форм щодо захисту земель сільськогосподарського призначення, поновлення прав, свобод і законних інтересів, які були порушені, викорінення суттєвих перепон щодо їх реалізації нормами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення правопорушників до відповідальності.

В доктрині адміністративного права, в зазначеній категорії існують різні думки: В. Колпаков – «зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань» [22, с. 132]; О. Бандурка – «зовнішній вияв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто певна

управлінська дія, що має зовнішній вияв» [23, с. 185]. В. Галуцько як в підсумок зауважує: «влада в країні не може реалізовуватися просто так, в будь-якому разі вона втілюється в деякому зовнішньому виявленні певного змісту – через правові форми» [24, с. 258].

Також слід зазначити, що у механізмі адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення важливе місце посідають засоби захисту осіб з особливими потребами. В юридичній літературі існує думка про те, що такі терміни як «спосіб», «засіб» та «метод» мають досить схожий зміст. Наприклад, правові засоби – це певні юридичні категорії та діяння суб'єктів, які направлені на досягнення остаточного результату [25]. Правові засоби є ключовим структурним елементом, який направлений на захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. В свою чергу, засіб – це такий прийом, який надає можливість зробити що-небудь, досягти чогось. Науковці адміністративного права під адміністративно-правовими засобами визначають способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів їх посадових осіб на підставі визначеної у них компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та фізичних осіб [26, с. 147].

Враховуючи зазначене, під засобами адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні можна вважати способи та прийоми безпосереднього та цілеспрямованого впливу суб'єктів публічної адміністрації на підставі визначеної у них компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на публічних (посадових) осіб, які відповідальні за конкретну сферу земельних відносин.

В механізмі адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення досить важливе місце посідають процедури, форми та джерела, які потребують свого узагальнення.

Так, адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв’язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [20, с. 276].

В свою чергу, процедури в структурі елементів механізму адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення необхідно розуміти як визначений адміністративними актами порядок дій суб’єктів публічної адміністрації в аспекті забезпечення основних прав, пільг та законних інтересів суб’єктів щодо отримання земель сільськогосподарського призначення.

Форми в зазначеній сфері необхідно розуміти як порядок адміністративних дій, які мають зовнішній вираз та в кінцевому результаті забезпечують суб’єктами публічної адміністрації завдання щодо охорони та захисту земель сільськогосподарського призначення.

Насамкінець, джерела в цьому механізмі щодо адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення, зосереджені на положеннях ЗК України, які формують елементи механізму щодо діяльності суб’єктів публічної адміністрації та визначають їх основні повноваження (завдання) в сфері земельних відносин, гарантії прав на землю, аспекти охорони земель, управління в галузі охорони земель та відповідальність у разі порушення чинного законодавства.

Завершаючим моментом, на який необхідно указати – це те, що система механізму адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні, як це вже було зазначено, має відповідні норми адміністративного права, які визначають правові засади й адміністративний інструментарій відновлення порушених прав та інтересів власників земельних угідь та ділянок, а також публічний інтерес в зазначеній сфері, в тому числі

визначає процедуру проваджень щодо притягнення осіб до відповідальності, які не дотримуються чинного законодавства.

На підставі вищевикладеного, слід зазначити, що в Україні механізм адміністративно-правового захисту щодо земель сільськогосподарського призначення можна розуміти як єдиний комплекс активних дій органів публічної адміністрації, що спрямовані на забезпечення надання різних способів та форм щодо захисту земель сільськогосподарського призначення, поновлення прав, свобод і законних інтересів, які були порушені, викорінення суттєвих перепон щодо їх реалізації нормами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення правопорушників до відповідальності.

2.2. Суб'єкти у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення, їх правовий статус

Важливим питанням на шляху пізнання структурних елементів щодо адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення посідають суб'єкти, які здійснюють діяльність в зазначеній сфері. Актуальність суб'єктів в системі адміністративно-правового регулювання будь-якої сфери, в тому числі, що стосується і земель сільськогосподарського призначення, не викликає сумнівів.

Перш ніж акцентувати увагу на суб'єктах у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення, з'ясуємо, що собою становить правова конструкція «адміністративно-правовий статус» та співвіднесемо її відповідно до розглядуваного питання.

Враховуючи різноманітність думок щодо зазначеного терміну, виділимо найбільш вдалі та актуальні на сьогоднішній день. В розглядуваній нами сфері для більш ґрунтовного дослідження,

необхідно відмітити момент, що серед науковців стосовно цього терміну єдиної думки не існує.

З позиції В. Авер'янова: «термін адміністративно-правовий статус визначає сукупність чітко визначених суб'єктивних прав та обов'язків, що прикріплені нормами адміністративного права за відповідним суб'єктом» [27, с. 194]. Приблизно такої ж думки і Т. Коломоєць [28, с. 64]. В свою чергу, О. Музичук правовий статус суб'єкта адміністративно-правових відносин визначає як: «систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які опосередковують його роль, місце та призначення в системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними» [29, с. 318].

Отже, розглядуване поняття можна визначити як сукупність завдань і повноважень органів публічної адміністрації щодо захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні, які встановлюють їх основні права та обов'язки, враховуючи роль та значення конкретного владного суб'єкта [20, с. 82].

Визначившись з поняттям адміністративно-правового статусу, виділимо основних суб'єктів, які здійснюють захист земель сільськогосподарського призначення та охарактеризуємо їх повноваження.

Так, адміністративно-правовий захист щодо земель сільськогосподарського призначення здійснюється різноманітною кількістю суб'єктів публічної адміністрації, проте ключовими з них є органи виконавчої влади і місцевого самоврядування [8].

Вищим органом є Кабінет Міністрів України (далі – Кабмін), який: «здійснює координацію та хід земельної реформи, розробляє і забезпечує виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель, організовує ведення державного земельного кадастру, державного контролю за використанням і охороною земель та

здійснення землеустрою, встановлює порядок проведення моніторингу земель» [30].

В системі центральних органів виконавчої влади, діяльність яких координується та спрямовується Кабінетом Міністрів України через конкретних міністрів, посідають: Міністерство аграрної політики та продовольства України (далі – Мінагрополітики) [31] й Міністерство енергетики та захисту довкілля України (далі – Мінекоенерго) [32].

В контексті адміністративно-правового захисту щодо земель сільськогосподарського призначення Мінагрополітики здійснює наступні повноваження:

1) «узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президента України та Кабінету Міністрів України;

2) розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів;

3) проводить аналіз діяльності сфер агропромислового виробництва, визначає пріоритети, стратегію та прогнозує їх розвиток;

4) здійснює інші повноваження» [31].

У свою чергу, Мінекоенерго має наступні повноваження:

1) «забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері екологічної безпеки, поводження з відходами, зокрема радіоактивними, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, оцінки впливу на довкілля, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи з визначених питань»;

2) «розробляє і вводить у дію нормативи допустимих рівнів шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів на стан навколишнього природного середовища»;

3) «веде перелік пестицидів та агрохімікатів, дозволених для використання, і щорічні доповнення до нього, затверджує регламенти їх застосування»;

4) «здійснює інші повноваження» [32].

Продовжуючи розгляд, зазначимо, що згідно з Указом Президента України №726/2012 від 24.12.2012 року «Про деякі заходи з оптимізації системи органів виконавчої влади» [33] Міністри аграрної політики та продовольства України і енергетики та захисту довкілля України спрямовують і координують діяльність визначених центральних органів виконавчої влади.

Проте, слід зазначити, що до вказаного Указу, в 2014 році було внесено зміни. В цей період ліквідовано окремі суб'єкти та на їм місце створено нові. Про зазначене говорить Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 №442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [34], якою: «було утворено Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр), реорганізувавши Державне агентство земельних ресурсів України шляхом перетворення, та ліквідовано Державну інспекцію сільського господарства, поклавши функції із здійснення реєстрації та обліку машин, державного нагляду (контролю) в частині експлуатації та технічного стану машин, функції із здійснення сертифікації насіння і садивного матеріалу, державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва, здійснення державного контролю за якістю зерна та продуктів його переробки; здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованого організму у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми

власності; здійснення радіаційного контролю за рівнем радіоактивного забруднення сільськогосподарської продукції і продуктів харчування – на Державну службу з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, функції із здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів – на Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру» [34].

Серед проаналізованих вище суб'єктів, виділимо Держгеокадастр, який є центральним органом виконавчої влади та відповідно до Постанови Кабміну від 14.01.2015 р. №15 «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» [35] здійснює повноваження, серед яких виділимо наступні:

1) «розробляє нормативно-технічні документи, державні стандарти, норми і правила у сфері земельних відносин в установленому законом порядку»;

2) «здійснює заходи щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель»;

3) «складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення»;

4) «здійснює інші повноваження» [35].

Також заслуговує на увагу Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція України), в основу якої покладено здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів [34].

Відповідно до Постанови Кабміну від 19.04.2017 р. № 275 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» [36] Держекоінспекція України у межах своїх повноважень:

«здійснює державний нагляд (контроль) відносно консервації деградованих і малопродуктивних земель; виконання екологічних вимог під час надання у власність і користування, зокрема в оренду, земельних ділянок; здійснення заходів із запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; проводить перевірки (у тому числі документальні) із застосуванням інструментально-лабораторного контролю, складає відповідно до законодавства акти за результатами здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства з питань, що належать до її компетенції, надає обов'язкові до виконання приписи щодо усунення виявлених порушень вимог законодавства та здійснює контроль за їх виконанням і здійснює лабораторні вимірювання (випробування); здійснює інші повноваження» [36].

Завершуючи розгляд, слід вказати, що на місцеві державні адміністрації покладається обов'язок здійснювати виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі [37]. В межах нашого дослідження, до основних повноважень місцевих адміністрацій щодо охорони земель законодавством виокремлено: «забезпечення реалізації державної політики щодо використання та охорони земель; здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних з вилученням (викупом) земельних ділянок; установлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону» [8].

Наведене вище дає підстави для висновку про те, що адміністративно-правовий статус суб'єктів, якими здійснюється захист щодо земель сільськогосподарського призначення – це комплекс завдань

і повноважень ключових органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення виконання загальнодержавних і регіональних програм, здійснення землеустрою та контролю за захистом земель сільськогосподарського призначення.

Серед основних суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правовий захист земель сільськогосподарського призначення, слід виділити наступні: 1) Кабінет Міністрів України як центральний та вищий орган виконавчої влади; 2) Міністерство аграрної політики та продовольства України й Міністерство енергетики та захисту довкілля України; 3) Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; 4) Державна екологічна інспекція України; 5) місцеві державні адміністрації.

2.3. Форми і методи діяльності публічної адміністрації у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення

Такі елементи адміністративно-правового регулювання у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення як форми і методи, обумовлюють успішність роботи усього механізму публічної влади. Вони повинні не тільки гармонійно поєднуватися з усіма іншими частинами публічного врядування, управління, регулювання, але й адекватно відображати суть усіх інших соціальних процесів, тенденцій, закономірностей земельних відносин на місцевому, загальнодержавному, європейському і світовому ринку.

Проаналізувавши статус та повноваження суб'єктів, що здійснюють діяльність щодо адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення, можна стверджувати, що кожен із суб'єктів має власний інструментарій, який в свою чергу, запов'язаний реалізовувати основні функціональні можливості останніх, а допоможуть в цьому форми і методи зазначеної діяльності, які досить

чітко та ґрунтовно відображають її роль та сутність щодо захисту земель сільськогосподарського призначення.

Переходячи безпосередньо до розгляду означених структурних елементів, необхідно зазначити, що форма у загальному розумінні – це зовнішній вираз, контури предмета, зовнішній вираз сутності, дій, які здійснюються органами публічної адміністрації стосовно реалізації поставлених перед ними задач [38, с. 1417; 26, с. 122].

В свою чергу, під формою управління слід розуміти зовнішній вираз змісту управління, межі конкретних управлінських дій, вчинених органами державної влади та органами місцевого самоврядування [39, с. 813].

Тобто, під формами адміністративної діяльності у сфері адміністративно-правового захисту щодо земель сільськогосподарського призначення в Україні необхідно розуміти сукупність адміністративних дій, які мають зовнішній вираз з метою виконання поставлених задач суб'єктами публічної адміністрації стосовно поновлення порушених прав власників земельних угідь та ділянок і забезпечення публічного інтересу держави та суспільства у сфері користування землею.

Таким чином, серед основних форм адміністративної діяльності у сфері адміністративно-правового захисту щодо земель сільськогосподарського призначення в Україні можна виділити: 1) видання нормативних актів; 2) видання публічною адміністрацією адміністративних актів; 3) здійснення матеріально-технічних операцій.

Розглянемо кожну з форм більш детально.

1. Ключовою та стратегічною формою є видання нормативних актів, оскільки вона передбачає виконання організаційної діяльності, яка спрямована на виконання норм чинного законодавства в зазначеній сфері.

Як нами вже було виокремлено, в зазначеній сфері суб'єкти публічної адміністрації в ході організаційної та розпорядчої діяльності

видають багато нормативних актів, які стосуються захисту прав фізичних і юридичних осіб щодо користування землею. Наразі, визначальне значення мають норми ЗК України [6] та Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 р. №1119 [31], якою затверджене Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, та відповідно до якого забезпечується формування та реалізація державної політики у сферах охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

Ще як приклад, можна згадати Кабінет Міністрів України, який здійснює:

1) «розроблення загальнодержавних програм використання та охорони земель» (наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 року № 1437-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року» [40];

2) «розробляє та затверджує в межах своїх повноважень різнопланові нормативно-правові акти у галузі охорони земель, зокрема сільськогосподарського призначення» (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 року № 688 «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення» [41]);

3) «установлює порядок проведення моніторингу земель» (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 року № 639 «Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [42]).

Загалом, видання нормативних актів щодо адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення – це організаційно-розпорядча діяльність суб'єктів публічної адміністрації шляхом видання нормативних положень, які чітко конкретизують і

деталізують закони стосовно захисту прав і законних інтересів власників земельних угідь та ділянок сільськогосподарського призначення, а також забезпечують публічний інтерес у цій сфері.

2. Розповсюдженою формою у сфері щодо захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні є видання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних актів, які допомагають реалізувати встановлену законом їх компетенцію.

Як приклад, виділимо Наказ Мінагрополітики «Про видачу свідоцтва аудитора із сертифікації (агронома-інспектора)» від 17 травня 2017 року № 247, який: «зобов'язав видати свідоцтва аудитора із сертифікації (агронома-інспектора) та включити до Реєстру аудиторів із сертифікації (агронома-інспектора) без складання кваліфікаційного іспиту» [43].

Враховуючи сказане, під виданням адміністративних актів суб'єктами публічної адміністрації можна розуміти одну із форм діяльності таких суб'єктів щодо захисту земель сільськогосподарського призначення, яка виражена у вигляді видання рішень індивідуального характеру, на основі яких виникають, змінюються або припиняються відносини земельного характеру.

3. Здійснення матеріально-технічних операцій. Ця форма забезпечується шляхом функціонування і ведення Державного земельного кадастру та державної реєстрації земельної ділянки з присвоєнням земельній ділянці відповідного кадастрового номера.

Проаналізувавши основні форми адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації в аналізованій сфері, перейдемо до розгляду відповідних методів.

По своїй правовій природі, під методами діяльності суб'єктів публічної адміністрації можна розуміти сукупність засобів, способів здійснення функцій суб'єкта публічної адміністрації, а також впливу

суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічної діяльності [22, с. 106].

В свою чергу, під методами адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо захисту земель сільськогосподарського призначення слід виділяти сукупність адміністративних прийомів та впливів, які виступають як додаткові елементи стосовно системи адміністративних дій щодо виконання суб'єктами публічної адміністрації завдань з поновлення порушених прав власників земельних угідь та ділянок і забезпечення публічного інтересу держави та суспільства у сфері користування землею.

В основу методів адміністративної діяльності публічної адміністрації в зазначеній сфері, покладено класичні методи переконання (заохочення), примус і контроль (нагляд, моніторинг, перевірки). Охарактеризуємо їх докладніше.

1. Загальноприйнятими методами в діяльності органів державної влади, які використовуються в усіх галузях та сферах, в тому числі і в межах нашого дослідження, є переконання та примус [44, с. 172].

Так, метод переконання виступає як профілактичний захід, який характеризується застосуванням засобів, спрямованих на попередження можливих дій стосовно невиконання рішень публічних органів управління [44, с. 173]. Переконання здійснюється посадовими особами органів постійно, на всіх етапах їхньої діяльності та забезпечує добровільне виконання норм, указівок, розпоряджень. На практиці, в діяльності посадових осіб та спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за охороною землі цей метод застосовується в різних його проявах, наприклад, проведення щоденної роз'яснювальної роботи стосовно норм адміністративно-правових актів [45, с. 46].

2. Враховуючи те, що метод переконання як профілактичний захід іноді є недостатнім для припинення правопорушень у сфері земельних

відносин, державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель, уповноважені застосовувати заходи адміністративного примусу до фізичних та юридичних осіб для того, щоб попереджати та не допускати правопорушень і здійснювати притягнення до відповідальності у разі порушення чинного земельного законодавства [45, с. 47].

Звернемо увагу на контроль, у якого, як вже було зазначено, існує кілька форм, серед яких: нагляд, перевірка та моніторинг. Так, Держгеокадастр здійснює державний контроль: «за дотриманням вимог земельного законодавства в процесі укладання цивільно-правових договорів, передання у власність, надання в користування, зокрема в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок; дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю; додержанням строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язковим здійсненням заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням» [46] тощо.

А ось проведення моніторингу та перевірки землі та ґрунту, призначається з ціллю своєчасно виявляти зміни стану земель та властивостей ґрунтів, оцінки здійснення заходів щодо охорони земель, попередження впливу негативних процесів і ліквідації наслідків цього впливу [8].

Тут слід врахувати думку І. Городецької, яка говорить наступне: «специфіка спеціально уповноважених органів виконавчої влади в контексті адміністративної діяльності у сфері державного контролю за використанням та охороною земель зумовлює появу цілої групи спеціальних методів, які характеризують тільки діяльність зазначених органів» [45, с. 46].

Так, до означених спеціальних методів належать такі як: методи, які здійснюють державний контроль під час використання та охорони землі, під час дотримання положень чинного законодавства України про охорону земель в зазначеній сфері: проведення перевірок; розгляд звернень юридичних і фізичних осіб; методи проведення відповідного моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення в Україні та інші [45, с. 47–48].

Таким чином, підводячи загальний підсумок дослідження, варто зазначити, що під формами адміністративної діяльності у сфері адміністративно-правового захисту щодо земель сільськогосподарського призначення в Україні необхідно розуміти сукупність адміністративних дій, які мають зовнішній вираз з метою виконання поставлених задач суб'єктами публічної адміністрації стосовно поновлення порушених прав власників земельних угідь та ділянок і забезпечення публічного інтересу держави та суспільства у сфері користування землею. Вони мають наступну структуру: а) видання нормативних актів; б) видання публічною адміністрацією адміністративних актів; в) здійснення матеріально-технічних операцій.

Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо захисту земель сільськогосподарського призначення – це сукупність адміністративних прийомів та впливів, які виступають як додаткові елементи стосовно системи адміністративних дій щодо виконання суб'єктами публічної адміністрації завдань з поновлення порушених прав власників земельних угідь та ділянок і забезпечення публічного інтересу держави та суспільства у сфері користування землею.

Суб'єкти публічного адміністрування в зазначеній сфері активно використовують такі методи як переконання (заохочення), примус і контроль (нагляд, моніторинг, перевірки).

РОЗДІЛ 3

СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ ТА В СВІТІ

3.1. Зарубіжний досвід у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення

Земельні відносини в Україні розвиваються із вагомими перепонами, які зазвичай виникають у зв'язку з тим, що нормативно-правова база в зазначеній сфері, в багатьох аспектах досить застаріла, яка вже не враховує сьогоденну сучасність. Пошук адекватних заходів з регулювання землекористування, в тому числі адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського, набуває все більшої необхідності та актуальності. При розробці пропозицій щодо удосконалення земельних відносин в Україні, корисним є вивчення успішного досвіду розвинених європейських держав, пріоритетом для яких є розвиток сільськогосподарської сфери, а також розглянути можливості його адаптації до вітчизняних реалій.

Основними принципами політики Європейського Союзу (далі – ЄС) стосовно власності на землю, в тому числі земель сільськогосподарського призначення, є забезпечення права на вільне використання капіталу, надання можливості вести бізнес та відсутність будь-якої дискримінації в зазначеній сфері. В багатьох країнах ЄС відсутні юридичні обмеження щодо володіння сільськогосподарськими землями, тобто абсолютно кожна фізична або юридична особа може без особливих перешкод вільно придбати та законно володіти землею сільськогосподарського призначення.

Загалом, право земельної власності (його захист) в державах Європейського союзу реалізовується завдяки політиці розвитку

зазначеної сфери, яка основана на веденні спільної аграрної політики, створенні фондів підтримки аграріїв, наданні матеріальної та технічної допомоги, розробленні національних, цільових програм і перспективних планів розвитку. Для країн-членів ЄС, особливістю є розробка стратегічно важливих документів щодо розвитку сільськогосподарської сфери на п'ять-десять років [47, с. 77].

За останні роки, роль країн ЄС в земельному адмініструванні посилюється. Важливим є те, що вся документація, яка стосується земельних питань, розробляється та контролюється органами державної та місцевої влади та найголовніше – враховує інтереси громадян (аграріїв). Після того, як відповідна документація була розроблена та затверджена, визначається план дій щодо використання землі, окреслюється її територія. Також здійснюється регулювання земельних правовідносин за допомогою організаційно-правових заходів, починаючи з державного рівня та закінчуючи рівнем землекористування [47, с. 78].

Продовжуючи, виділимо окремі країни в аспекті адміністративного-правового захисту сільськогосподарського призначення та визначимо особливості. Розглянемо такі країни, як: Німеччина, Естонія, Польща, Іспанія, Франція.

1. Однією з найефективніших систем правового регулювання щодо адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення властива Німеччині, яка сформована з урахуванням швидкого зростання попиту на земельні ресурси і бажанням на державному рівні зберегти сільськогосподарський потенціал країни.

Основою в Німеччині є Федеральний акт стосовно використання земель сільськогосподарського призначення та згідно з яким розроблені і прийняті акти в кожній із земель по регіонам країни. Метою зазначеного акту є повноцінна підтримка сільськогосподарського

виробника (фермерських господарств) і збереження за ним його земельних ділянок [48, с. 118].

Слід також відзначити, що за німецьким земельним правом встановлюється механізм регулювання щодо обороту земель сільськогосподарського призначення, який передбачає заборону дроблення лісових і сільськогосподарських ділянок, їх відчуження зі зміною цільового призначення, забезпечуючи розвиток високоефективного агропромислового виробництва на користь суспільства. Сільгоспвиробникам надається можливість придбати землі сільськогосподарського призначення порівняно з особами, які є не зайнятими в сільському господарстві.

Більш того, на законодавчому рівні в Німеччині встановлені умови договору оренди сільськогосподарських земель. Слід зазначити, що в Німеччині плата за землю та орендні умови встановлюються на договірних засадах. Для України досвід Німеччині є цікавим щодо питання приватизації земельних ділянок. Цікавий такий досвід тому, що в нашій країні зараз проходять аналогічні процеси стосовно приватизації землі. Однак, слід зазначити, що в Німеччині приватизація земельних ділянок, яка знаходяться у власності держави та підлягає приватизації становить близько 37% усіх земель сільськогосподарського призначення. Саме тому, в Німеччині досить розповсюджений орендний принцип з правом подальшого викупу. Оренда може бути короткострокова та довгострокова [49, с. 135].

2. Земельна реформа Естонії бере свій початок з 90-х років ХХ століття. Одним з найскладніших завдань було знаходження балансу між реституцією (поверненням землі колишнім власникам) і дистрибуцією державних земель між селянами, які працювали ще за часів Радянського Союзу. Це питання в означеній країні і ускладнювало проведення реформи, яка була затягнута на багато років.

Непоганим досвідом, який можна використовувати в нашій країні у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення є те, що близько 68% земельного фонду перебуває в оренді виробників, які виробляють аграрну продукцію. Державою ціни на зазначену землю не регулюються. В середньому вартість такої землі становить 6 тис. доларів за 1 гектар [50, с. 90].

3. Досвід Польщі щодо захисту земель сільськогосподарського призначення є також досить цікавим, бо ті проблемні питання в зазначеній сфері як в Польщі, так і у нас, мають щось спільне, а щось відмінне [51].

Відповідно до Закону Польщі від 1995 року «Про охорону сільськогосподарських і лісових земель» – суб'єкти публічної адміністрації Польщі з метою захисту земель сільськогосподарського призначення мають право: «здійснювати фото земельних ділянок і брати для аналізу зразки на визначення гумусового шару ґрунту; вимагати від власників здійснювати рекультивацію спустошених та деградованих земель; здійснювати публічне аграрне управління відновленою землею» [52].

Під час здійснення захисту земель сільськогосподарського призначення основними формами (методами) адміністративної діяльності публічної адміністрації є вже згадувані методи переконання і заохочення тих громадян, які володіють земельними ділянками до відповідних дій: особа, яка спричинила втрату або своїми діями обмежила корисну цінність земельної ділянки, зобов'язана її рекультивувати за свій рахунок; якщо існує необхідність здійснити меліоріацію, (тобто відновити спустошені або «деградовані» незрозумілими особами землі), або внаслідок стихійного лиха – це роблять компетентні органи влади з використанням коштів бюджету воєводства або з використання коштів державного бюджету [52].

4. Ще однією досить розвинутою країною ЄС, досвід якої необхідно розглянути є Іспанія. Як і в Україні, в цій державі діяльність щодо захисту земель сільськогосподарського призначення покладається на Міністерство сільського господарства та Міністерство навколишнього середовища, також досить значними повноваженнями в зазначеній сфері наділяються муніципальні органи [53].

Слід відмітити, що в результаті земельної реформи, в Іспанії запровадили «пріоритетну» категорію, яка надавала провідним аграрним компаніям право на довгострокову оренду землі, щорічну допомогу від держави протягом дев'яти років та інші позитивні пільги. Уряд Іспанії установив своєрідну планку щодо обов'язковості страхування. Аргументуючи, зазначимо, що тут земельний податок вище ніж 0,4% від самої вартості земельної ділянки. Податок на передання прав власності становить 6-7% від вартості угоди. Для іноземних громадян ніяких обмежень на придбання та продаж землі в Іспаніє немає.

5. Не можна оминати увагою і таку країну як Франція, досвід якої може бути корисним хоча б тому, що зазначена держава виробляє найбільшу кількість аграрної продукції серед усіх країн-членів ЄС.

Відмінність Франції від інших країн в тому, що тут діє принцип сервітутів планування без компенсації для того, щоб французькі розробники не могли вирішувати питання про записи при поданні приватної ділянки для особистого користування. Тобто, право приватної власності не може бути порушено довільно, яке виправдане інтересами суспільства. Окрім цього, відмінність від інших країн, наприклад як Англія, притягнути до відповідальності за порушення прав власників земельних ділянок покладається виключно на уряд Франції. У Франції також захист земель сільськогосподарського призначення є частиною мети під час здійснення адміністративної діяльності. Також у Франції, міста не мають права розростатися за рахунок земель сільськогосподарського призначення [54].

Що стосується купівлі, продажу, здачі в оренду земельних ділянок, усі операції, які з цим пов'язані, то у Франції це дуже жорстко присікається та контролюється як органами державної влади, так і органами виконавчої влади, зокрема.

Проаналізувавши досвід країн ЄС, слід виділити те, що в Європі регуляторна політика побудована таким чином, щоб безпосередньо, в першу чергу звичайні громадяни, які виявляють бажання займатися аграрною діяльністю, мали необхідну підтримку держави та дієві механізми щодо їх захисту. Зазначена політика дозволила країнам ЄС здійснювати виробництво продовольства із досить високою часткою доданої вартості і підняти сільське господарство в цілому на високий рівень самозабезпечення.

Україні, щоб поступово нормалізувати положення в сільськогосподарській сфері, необхідно використовувати досвід країн Європейського Союзу та їх політику щодо оптимізації земель сільськогосподарського призначення, де в зазначеній сфері стабільний розвиток має одне з першочергових завдань. Удосконалення земельних відносин загалом та їх адміністративно-правового захисту, зокрема, за зразком розвинених країн певною мірою дасть змогу переорієнтувати вітчизняне земельне законодавство на шлях покращення земельних відносин.

Підсумовуючи, зазначимо, що адміністративно-правовий захист земельної власності в країнах Європейського Союзу реалізовується завдяки політиці розвитку зазначеної сфери, яка оснований на веденні спільної аграрної політики, створенні фондів підтримки аграріїв, наданні матеріальної та технічної допомоги, розробленні національних, цільових програм і перспективних планів розвитку.

3.2. Перспективи та напрями удосконалення законодавчої бази у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні

За останні роки, ситуація в Україні щодо володіння, користування і розпорядження землею залишається складною та вимагає невідкладного поліпшення. Саме тому, розглядаючи проблеми вдосконалення адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в нашій країні, виникає необхідність зосередити свою увагу на питанні про завершення земельної реформи та запровадження в Україні ринку земель сільськогосподарського призначення, яке сьогодні не втрачає своєї актуальності.

З початком земельної реформи, одним із першочергових завдань було сформувати інститут приватної власності, який в подальшому надасть змогу сформувати середовище, яке стане конкурентним в аграрному секторі економіки. Проте, на практиці, у ході передачі земельних і майнових паїв звичайним людям на селі такі зміни викликали низку проблем. Після того, як розформувалися колективні господарства, селянам навіть не було виділено сільськогосподарських земель в натурі. Більш того, законодавцями не встановлювалися чіткі заходи щодо закріплення і реалізації права власності. Як результат, була утворена величезна кількість номінальних власників земель сільськогосподарського призначення. Під час оформлення земельних паїв, більша частина стикалась з проблемами щодо документального оформлення земельних часток та виділення їх в натурі. Досить часто, навмисно затягувався процес оформлення земельних паїв, а також відбувалося зловживання владою, в тому числі, неналежно виконувалися обов'язки посадовими особами органів виконавчої влади.

Сьогодні значна частина невиділених в натурі земельних паїв продовжує використовуватись аграрними підприємствами. Власники таких земель не можуть вільно й ефективно володіти та розпоряджатися такою власністю. Однак і для інших власників земельних паїв, через свою недосконалість ринку оренди земель сільськогосподарського призначення, існують свої труднощі щодо зміни орендаря. Розпаювання сільськогосподарських земель серед населення, як кінцевий результат – призвело до концентрації землекористування корпоративним сектором. Зазначене дає змогу відзначити, що інститут приватної власності в нашій державі не відображає ринкову спрямованість трансформації аграрного сектора економіки, оскільки його формування обмежується недосконалим механізмом реалізації прав власності на землю і не може вирішувати проблему покращення захисту земель сільськогосподарського призначення.

Враховуючи викладене, виділимо ряд проблемних моментів, які стримують розвиток земель сільськогосподарського призначення та їх адміністративно-правовий захист загалом:

- відсутня консолідована модель розвитку ринку сільськогосподарських земель;
- нормативно не врегульовано земельнорентні відносини, за яких значна частина створюваної у сільському господарстві земельної ренти не потрапляє на розширене відтворення галузі;
- відсутність ефективного інструментарію стимулювання збалансованого використання, збереження, охорони та відтворення земельних ресурсів [55, с. 11].

Продовжуючи розгляд проблем, не можна оминати увагою той факт, що вже протягом 17 років одним з найбільш дискусійних та гострих питань, яке обговорюється серед населення, так і серед народних депутатів є питання мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

Відповідно до законопроекту від 10 жовтня 2019 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [56], який на думку експертів являється головною передумовою відкриття земельного ринку в Україні та визначає, які землі будуть продаватись, у кого буде можливість їх придбати, як буде формуватись ціна на землі приватної, державної та комунальної власності, а також має врегулювати питання зміни власника та визначити цільове призначення земельних ділянок.

На думку експерта із земельних питань К. Карелі: «мораторій, який існує сьогодні, не можна скасовувати за один день, а це, в свою чергу, передбачає досить серйозні наслідки для нашої держави. Тобто, для того, щоб скасувати мораторій, необхідно підходити досить виважено та по мірі необхідності вносити відповідні зміни в земельне законодавство» [57].

Такої ж думки і прибічники мораторію, які говорять, що без відповідного нормативного закріплення злагодженої процедури щодо обігу земель сільськогосподарського призначення, його скасування, особливо в умовах «гібридної війни» та економічної кризи – загрожує як національній, так і продовольчій безпеці України, яка може втратити те багатство, яким ми можемо дійсно гордитись, а саме землі сільськогосподарського призначення. В цьому і вбачається досить серйозна проблема, яка має місце.

Слід також відмітити, що хоч мораторій і існує на законодавчому рівні, однак діє багато «чорних» схем, відповідно до яких можна стати власником землі. Цим користуються як звичайні фермери, так і аграрні підприємства. Тобто, по факту ринок землі в Україні давно існує, але водночас він знаходиться в «тіні». Проти того, щоб його легалізувати звісно виступають політики та чиновники, які наживаються на цьому. В тому числі, вони мають підтримку крупних агрохолдингів,

яких влаштовує існуюча модель – оренда паїв за заниженими ставками при повній відсутності конкуренції [55, с. 13].

Таким чином, найболючіша проблема для подальшого існування мораторію – земля залишається неліквідним активом, а звичайні люди через це не мають доступу до фінансових ресурсів, однак її необов'язково продавати – під заставу землі можна взяти кредит, щоб розпочати власний бізнес. За той проміжок часу, який існує мораторій, в сільській місцевості відбулося практичне знищення підприємництва. Головними гравцями в агробізнесі стали орендарі, які за мінімальну орендну плату отримують доступ до головного виробничого активу, тоді як власники землі та їхні сім'ї просто не мають такої змоги, в першу чергу, через нестачу коштів. Тому мораторій, на нашу думку, є абсолютно абсурдний як з правової, так і економічної точки зору.

Як варіант, для мінімального врегулювання даного питання необхідно зняти мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. Для того, щоб це реалізувати, необхідно проводити громадські слухання щодо можливості продажу земель сільськогосподарського призначення іноземцям. З метою забезпечення прав і законних інтересів приватних власників земельних ділянок, які здають їх в оренду суб'єктам господарювання сільськогосподарського виробництва, можна доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 53-7 «Порушення прав і законних інтересів власників, земельних ділянок, які здають їх у оренду для сільськогосподарського виробництва» [58].

Переходячи безпосередньо до розгляду основних напрямів удосконалення законодавчої бази у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення, в першу чергу відмітимо, що в науковій доктрині є певні думки щодо вдосконалення

захисту земель в зазначеній сфері. Наприклад А. Третяк вважає, що для покращення даної сфери необхідно:

1) «відпрацювати механізми повернення коштів сільськогосподарським аграрним землеволодінням і користуванням землі, які використовують інноваційні технології щодо збереження та охорони ґрунтів;

2) розробити більш просту процедуру надання субсидій, дотацій, пільг для землекористувачів за рахунок коштів місцевих бюджетів (від плати за землю і від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва);

3) удосконалити механізм стимулювання раціонального використання земель» [59].

З огляду на вищевикладене, на нашу думку, ключовими напрямками удосконалення подальшого розвитку земельної реформи та земельних відносин в зазначеній сфері, є такі:

– продовження формування законодавчої бази з питань землекористування та функціонування ринку земель, в тому числі земель сільськогосподарського призначення;

– запровадити автоматизовану систему обліку платників земельного податку та плати за оренду землі;

– внести відповідні зміни до КУпАП для реалізації більш жорстких санкцій за порушення чинного законодавства у сфері земельних відносин і землекористування та за дії, що спричиняють погіршення стану земель;

– реалізувати програму, яка надасть можливість поєднати правові та адміністративні аспекти щодо регулювання та захисту земель сільськогосподарського призначення.

В свою чергу, виділимо заходи, які необхідно взяти з метою забезпечення демократичного ринку прав на землю, який би

функціонував в інтересах селянства, а не олігархів. Зокрема, серед відповідних заходів необхідно вжити наступні:

- прийняти закон «Про ринок земель сільськогосподарського призначення», який дозволив би чітко регламентувати рух земельних ділянок сільськогосподарського призначення;

- визначити ціни купівлі-продажу ділянок сільськогосподарського призначення шляхом установлення орієнтовних регіональних мінімальних і максимальних цін на землю, узявши за базовий рівень нормативну грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення [60, с. 18-19].

Таким чином, держава усіма силами намагається сформувати систему управління, яка буде сучасною, прозорою та дієвою у сфері щодо охорони земель сільськогосподарського призначення, яка спрямовується на забезпечення та захист інтересів основної маси громадян щодо функціонування сільськогосподарських регіонів з урахуванням потреб розвитку населених пунктів для запобігання деградації та руйнації земель.

Оскільки сьогодні одним з найгостріших питань є мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення, який створює низку проблем та мова, яка йде про його скасування, без сумніву надасть багато позитивних результатів. Однак, щоб скасувати мораторій, необхідно реалізувати відповідний механізм та прийняти багато нормативно-правових актів, які будуть реалізовані на практиці, а не на папері.

ВИСНОВКИ

У дослідженні наведено теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, яке полягає в тому, щоб на основі досягнень адміністративного і земельного права, чинного законодавства України, а також узагальнень практики його застосування здійснити аналіз питань адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення та на цій основі сформулювати відповідні пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері.

У результаті дослідження виокремлено низку висновків, спрямованих на вирішення окреслених завдань. До основних із них можна віднести такі:

1. Під адміністративно-правовим захистом земель сільськогосподарського призначення слід розуміти динамічні (активні) дії публічної адміністрації, які спрямовані на відновлення права щодо земель сільськогосподарського призначення в нашій державі, а також на вилучення прогалин, щоб законно володіти такою землею, що здійснюється відповідними засобами адміністративного права з можливістю застосовувати заходи адміністративного примусу та притягати винних осіб до адміністративної відповідальності.

Серед основних складових адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення можна виділити наступні:

1) об'єкт адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення у вигляді порушених прав, свобод та інтересів осіб;

2) публічний інтерес держави і суспільства та його забезпечення у сфері земельних відносин, оскільки що стосується землі, то цей зазначений природний феномен постійно знаходиться під особливим захистом державних органів влади та народу.

Сутність адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення полягає у викоріненні юридичних конструкцій з ціллю захистити право власності господарів земельних ділянок та інтересу при здійсненні земельної діяльності, яка виражена в тому числі і суб'єктами адміністративної публічної адміністрації.

2. Під принципами адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення можна вважати об'єктивні засади, на яких формується адміністративна діяльність органів публічної адміністрації з приводу захисту земель сільськогосподарського призначення.

Основні засади щодо захисту земель сільськогосподарського призначення опираються на:

а) загальні принципи адміністративного права, що є базисом у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення під час здійснення діяльності органами публічної адміністрації;

б) принципи земельного законодавства – дозволені державою чи установлені часовою межею допустимої поведінки усіх можливих учасників земельних правовідносин, які виражені в гармонії та здійснюють забезпечення громадськості (власників) прав земельних угідь з ціллю отримання прибутку;

в) принципи доцільного врядування суб'єктів публічного адміністрування щодо захисту земель сільськогосподарського призначення, які можна охарактеризувати як принципи, що встановлюють основні правила під час здійснення діяльності зазначених суб'єктів.

3. В Україні механізм адміністративно-правового захисту щодо земель сільськогосподарського призначення можна розуміти як єдиний комплекс активних дій органів публічної адміністрації, що спрямовані на забезпечення надання різних способів та форм щодо захисту земель сільськогосподарського призначення, поновлення прав, свобод і

законних інтересів, які були порушені, викорінення суттєвих перепон щодо їх реалізації нормами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення правопорушників до відповідальності.

4. Адміністративно-правовий статус суб'єктів, якими здійснюється захист щодо земель сільськогосподарського призначення – це комплекс завдань і повноважень ключових органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення виконання загальнодержавних і регіональних програм, здійснення землеустрою та контролю за захистом земель сільськогосподарського призначення.

Серед основних суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правовий захист земель сільськогосподарського призначення, слід виділити наступні: 1) Кабінет Міністрів України як центральний та вищий орган виконавчої влади; 2) Міністерство аграрної політики та продовольства України й Міністерство енергетики та захисту довкілля України; 3) Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; 4) Державна екологічна інспекція України; 5) місцеві державні адміністрації.

5. Під формами адміністративної діяльності у сфері адміністративно-правового захисту щодо земель сільськогосподарського призначення в Україні необхідно розуміти сукупність адміністративних дій, які мають зовнішній вираз з метою виконання поставлених задач суб'єктами публічної адміністрації стосовно поновлення порушених прав власників земельних угідь та ділянок і забезпечення публічного інтересу держави та суспільства у сфері користування землею. Форми представлені наступним чином:

- а) видання нормативних актів;
- б) видання публічною адміністрацією адміністративних актів;
- в) здійснення матеріально-технічних операцій.

Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо захисту земель сільськогосподарського призначення – це сукупність адміністративних прийомів та впливів, які виступають як додаткові елементи стосовно системи адміністративних дій щодо виконання суб'єктами публічної адміністрації завдань з поновлення порушених прав власників земельних угідь та ділянок і забезпечення публічного інтересу держави та суспільства у сфері користування землею.

Суб'єкти публічного адміністрування в зазначеній сфері активно використовують наступні методи: переконання або (заохочення), примус і контроль у вигляді нагляду, моніторингу або перевірки.

В цілому, як форми так і методи в зазначеній сфері залежать один від одного і можуть функціонувати лише як єдине ціле для того, щоб здійснювати регулювання та адміністративно-правовий захист щодо земель сільськогосподарського призначення в Україні.

6. Адміністративно-правовий захист земельної власності в країнах Європейського Союзу реалізовується завдяки політиці розвитку зазначеної сфери, яка основана на веденні спільної аграрної політики, створенні фондів підтримки аграріїв, наданні матеріальної та технічної допомоги, розробленні національних цільових програм і перспективних планів розвитку.

Спираючись на зарубіжний досвід, Україні, щоб поступово нормалізувати положення в сільськогосподарській сфері необхідно використовувати досвід країн Європейського Союзу та їх політику щодо оптимізації земель сільськогосподарського призначення, де в зазначеній сфері стабільний розвиток має одне з першочергових завдань. Удосконалення земельних відносин загалом та їх адміністративно-правового захисту, зокрема, за зразком розвинених країн певною мірою дасть змогу переорієнтувати вітчизняне земельне законодавство на шлях покращення земельних відносин.

7. Держава усіма силами намагається сформувати систему управління, яка буде сучасною, прозорою та дієвою у сфері щодо охорони земель сільськогосподарського призначення, яка спрямовується на забезпечення та захист інтересів основної маси громадян щодо функціонування сільськогосподарських регіонів з урахуванням потреб розвитку населених пунктів для запобігання деградації та руйнації земель.

Оскільки сьогодні одним з найгостріших питань є мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення, який створює низку проблем та мова, яка йде про його скасування, без сумніву надасть багато позитивних результатів. Однак, щоб скасувати мораторій, необхідно реалізувати відповідний механізм та прийняти багато нормативно-правових актів, які будуть реалізовані на практиці, а не на папері. Більш того, необхідна наявність ефективної та справедливої правової системи (суду, прокуратури, виконавчої служби), яка дозволить забезпечити захист прав власності на землю. В Україні, на жаль, про це говорити зарано.

Незважаючи на наведене, нещодавно, а саме 30 березня 2020 року, в період пандемії COVID-19 та всесвітнього карантину, відбулося позачергове засідання Верховної Ради України, на якій було ухвалено закон про обіг земель сільськогосподарського призначення, тобто було відкрито ринок землі, який буде функціонувати з 1 липня 2021 року. Насамперед, таке рішення викликало «взривну» реакцію в соціальних мережах та обурення великої кількості людей. Беззаперечним фактом прийняття такого рішення є те, що це була одна із умов Міжнародного Валютного Фонду для отримання кредиту, оскільки в сьогоднішніх реаліях, Україна стояла на порозі дефолту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сливка М.М. Історико-правовий аспект формування та розвитку охорони навколишнього природного середовища в Україні. *Адміністративне право і процес*. № 3 (9). 2015. С. 159–163.
2. Єщук О.М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку: дис... доктора юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 450 с.
3. Кузін Н., Бойченко Р. Охорона земель сільськогосподарського призначення як основа їх раціонального призначення / [Електронний ресурс]. URL: <http://repo.sau.sumy.ua/bitstream/123456789/2313/1/OXOPON~1.PDF> (дата звернення: 26.01.2020).
4. Стукаленко О. Перспективи розвитку законодавства України в сфері контролю, який забезпечує охорону земель в Україні. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування в Україні*. 2015. Вип. 181. Ч. 2. С. 236–243.
5. Адміністративне право України: навчальний посібник у 4-х томах / за заг. ред. В.В. Галунька. Вид. друге доповнене і перероблене. Херсон: ХМТ, 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 339 с.
6. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III (останні зміни: 16.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3(4). Ст. 27.
7. Семчик В., Кулинич П., Шульга М. Земельне право України: Академічний курс, К., Вид. дім «Ін Юре», 2009. 567 с.
8. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV (останні зміни: 18.12.2017) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
9. Гоштинар С.Л. Правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення як передумова стабільного

розвитку агропромислового комплексу в Україні. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2012. Вип. 2(50). С. 197–201.

10. Беженар Г.М., Жаренко В.Ф., Кисель В.І. та ін. Земельний кодекс України (КОМЕНТАР). Х. ТОВ «Одіссей», 2002. 600 с.

11. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, види та реалізація. *Альманах права*. 2013. С. 42–45.

12. Пухтецька А.А. Про зміст і спрямованість принципів адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 4(10). С. 74–80.

13. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 634 с.

14. Принципи адміністративного права. Відомості із сайту Науково-дослідного інституту публічного права / [Електронний ресурс]. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=1517 (дата звернення: 26.01.2020).

15. Світличний О.П. Адміністративні принципи в діяльності органів публічної адміністрації щодо земельних ресурсів. *Правничий вісник Університету «КРОК»* / [Електронний ресурс]. URL: http://irbis-nbu.gov.ua/cgi186bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Pvuk_2011_8_16.pdf (дата звернення: 26.01.2020).

16. Сидор В.Д. Поняття і види принципів в земельному законодавстві України. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. С. 64–69.

17. Лебеденко О.В. Принципи раціонального використання земельних ресурсів. *Агро світ: економіка АПК*. № 6. 2010. С 10–13.

18. Гончаренко В., Андрушко П., Базова Т. Адміністративне право України в умовах сучасності (виклики початку ХХІ століття): монографія Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. 380 с.

19. Кушерець Д. Охорона та захист майнових прав у сфері договірної права України: монографія. Київ: Знання України, 2013. 500 с.
20. Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П., Саунін Р.Д. Адміністративне право України: навчальний посібник у 2 томах. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 301 с.
21. Кожура Л.О. Охорона та адміністративно-правовий захист: поняття та співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 35. Частина І. Том 2. С. 119–122.
22. Колпаков В.К., Кузьменко. О.В. Адміністративне право України: підручник. К. Юрінком Інтер, 2004. 568 с.
23. Бандурка О.М., Бугайчук К.Л., Джагунов Г.В. та ін. Адміністративне право України: підручник. Харків. *Видавництво Національного університету внутрішніх справ України*. 2003. 443 с.
24. Галуцько В.В. Теорія держави та права: конспект лекцій / В.В. Галуцько, Г.О. Пономаренко, В.К.Шкарупа; за заг. ред. В.К. Шкарупи. Херсон. *ВАТ «ХМД»*, 2009. 357 с.
25. Засіб (Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії.) / [Електронний ресурс]. URL: <http://uk.wiktionary.org/wiki/засіб> (дата звернення: 26.01.2020).
26. Битяк Ю.П., Богущкий В.В., Гаращук В.М. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. Харків. *Право*. 2002. 542 с.
27. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. К.: Юридична думка, 2005. Т. 1: Загальна частина. 610 с.
28. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2012. 520 с.

29. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2009. № 2. С. 317–322.

30. Повноваження Кабінету Міністрів України в сфері земельних правідносин. Земельний портал України / [Електронний ресурс]. URL: <https://zem.ua/uk/53-komentar-do-zakonu-ukrajini-pro-derzhavnij-zemelnij-kadastr/1595-zemelnijkodeks-ukrajini-stattya-13-povnovazhennya-kabinetu-ministriv-ukrajini-v-galuzizemelnikh-vidnosin> (дата звернення: 26.01.2020).

31. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 року № 1119 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 1119.

32. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України (Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 року № 32 (в редакції від 18 вересня 2019 року № 847) / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2019. № 847.

33. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України 24 грудня 2012 року № 726/2012 / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2012. № 726/2012.

34. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2014. № 442.

35. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 15.

36. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 року № 275 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 275.

37. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV (останні зміни: 01.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20(21). Ст. 190.

38. Советский энциклопедический словарь / Ред. колл. Прохоров А., Федосеев П., Храпченко М. и др.). Москва: Издательство «Советская энциклопедия», 1984. 1523 с.

39. Рачинська І.М. Форми та методи адміністративно-правової діяльності громадських організацій. *Форум права*. 2014. № 3. С. 813–815.

40. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1437-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 1437-р.

41. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 року № 688 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 688.

42. Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 639 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 639.

43. Про видачу свідоцтва аудитора із сертифікації (агронома-інспектора): Наказ Мінагрополітики України від 17.05.2017 № 247.

MINAGRO / [Електронний ресурс]. URL: <http://minagro.gov.ua/ministry?nid=24063> (дата звернення: 26.01.2020).

44. Бліхар М.М. Адміністративно-правові форми та методи регулювання інвестиційної діяльності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2015. Вип. 5. С. 172–179.

45. Городецька І.А. Методи адміністративної діяльності спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 4. С. 44–47.

46. Нові повноваження інспекторів Держгеокадастру / [Електронний ресурс]. URL: <https://balance.ua/news/archive/novye-polnomochiyainspektorovgosgeokadastra> (дата звернення: 26.01.2020).

47. Проніна О.В. Регулювання земельних відносин на прикладі зарубіжного досвіду. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. С. 76–82.

48. Бистров Г.Е. Правові проблеми земельної та аграрної реформ у зарубіжних країнах: теорія, практика, підсумки, перспективи / Г.Е. Бистров. Мінськ: БГЕУ, 2001. 362 с.

49. Дем'яненко С.І. Досвід Німеччини у кредитуванні під заставу сільськогосподарської землі. *Економіка АПК*. 2002. № 10. С. 134–138.

50. Свиридова Л. Світовий досвід державного адміністрування використання та охорони земель із врахуванням вимог екологічної безпеки. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2014. № 3. С. 89–94.

51. Krzysztof Gawroński K., Kuryltsiv R., Hernik J. Racjonalne użytkowanie oraz ochrona gruntów rolnych w Polsce i na Ukrainie. *INFRASTRUKTURA I EKOLOGIA TERENÓW WIEJSKICH*. [Електронний ресурс] URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/0217.pdf> (дата звернення: 26.01.2020).

52. U S T AWA z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Kancelaria Sejmu. [Електронний ресурс]. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19950160078/U/D19950078Lj.pdf> (дата звернення: 26.01.2020).

53. Soler C. Fernández F. El Futuro de la Alimentación y Retos de la Agricultura Para el Siglo XXI: Debates sobre quién, cómo y con qué implicaciones sociales, económicas y ecológicas alimentará el mundo. [Електронний ресурс]. URL: <http://elikadura21.eus/wp-content/uploads/2017/04/17-Soler-y-Fernandez.pdf> (дата звернення: 26.01.2020).

54. L'agriculture et la protection des terres agricoles en Ile-de-France. [Електронний ресурс]. URL: <https://fne-idf.fr/nos-themes-d-action/agriculture-et-forets/801-lagriculture-et-la-protection-des-terres-agricoles-en-ile-de-france> (дата звернення: 26.01.2020).

55. Шибаніна О.В. Орендні земельні відносини: сучасний стан та основні напрями удосконалення. *Економіка АПК*. 2015. № 7. С. 7–15.

56. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення: законопроект від 10 жовтня 2019 року / [Електронний ресурс]. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67059 (дата звернення: 26.01.2020).

57. Беззуб І. Ринок землі: українські реалії та європейський досвід. [Електронний ресурс] / Громадська думка про правотворення. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/dumka/2019/7.pdf> (дата звернення: 26.01.2020).

58. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року № 2755-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. № 51. Ст. 1122.

59. Третяк А. Основні напрями змін та удосконалення державної земельної політики в Україні / [Електронний ресурс]. URL:

http://old.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD107_ukr_6.pdf

(дата звернення: 26.01.2020).

60. Шарий Г.І. Удосконалення земельних відносин у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення. *АгроСвіт*. 2017. № 14. С. 16–21.

ДОДАТКИ

Додаток А

**Результати соціологічного опитування громадян України
щодо проблем захисту земель сільськогосподарського
призначення**

Усього опитано 211 респондентів. Вибірковим анкетуванням були охоплені мешканці таких регіонів (областей): Сумської – 36 осіб (17,06%), Волинської (16,11%), Тернопільської – 27 осіб (12,79%), Харківської – 28 осіб (13,27 %), Херсонської – 39 осіб (18,48%), Хмельницької – 29 осіб (13,74 %), Чернігівської – 18 осіб (8,53 %). За соціальним статусом: державних службовців – 49 осіб (23 %); робітників, які працюють за наймом – 57 осіб (27 %), приватних підприємців – 10 осіб (5 %); молоді, яка не працює – 38 осіб (18 %); громадян, які проживають за рахунок соціального забезпечення – 57 осіб (27 %). Час проведення анкетування – друге півріччя 2016 і перше півріччя 2017 року. Репрезентативність складає 5,6 %.

1. Як Ви оцінюєте реальний рівень забезпечення захисту земель сільськогосподарського призначення?	
Високий	10, 2 %
Задовільний	74, 9 %
Незадовільний	14, 9 %
2. Хто є суб'єктом порушення права громадянина користуватися землею сільськогосподарського призначення?	
Органи державної влади	14, 3 %
Громадяни	70, 7 %
Органи місцевого самоврядування	7, 5 %
Іноземці	0, 5 %
Інші	7, 0 %

3. Які заходи адміністративно-правового впливу є найбільш ефективними для забезпечення захисту земель сільськогосподарського призначення?	
Переконання	5, 5 %
Адміністративна відповідальність	59, 5 %
Постанова, рішення суду	19, 7 %
Заохочення	5, 3 %
Антимонопольні заходи	4, 6 %
Відновлення державою порушеного права	5, 4 %
4. Які напрями покращення захисту земель сільськогосподарського призначення?	
Посилення юридичної відповідальності	8, 4 %
Вдосконалення законодавства	12, 6 %
Правове виховання населення	33, 7 %
Ефективна робота державних органів	17, 2 %
Викорінення корупції	28, 1 %