

ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ФОРМ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Чумак Юрій Якович - здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК: 342.95 (477)

В статье отмечено, что внимание ученых приковано к освещению смежных вопросов, а в частности, форм административной профилактики правонарушений в различных сферах общественных отношений, в связи с чем рассмотрены положения научной доктрины относительно форм профилактики административных правонарушений. На основании анализа исследованного материала предложено выделять правовые и неправовые формы административного противодействия правонарушениям в сфере земельных правоотношений. Среди правовых форм выделены следующие: 1) нормотворческо-программную; 2) публичного администрирования; 3) контрольно-надзорную; 4) правоприменительную. Освещены особенности каждой из выделенных форм. Также по особенностям объекта противодействия предложено выделять следующие формы: 1) индивидуально направлены; 2) с конкретно определенным объектом; 3) общего направления.

Ключевые слова: государственное управление, административное правонарушение, земельные правоотношения, административные формы противодействия, правовые формы противодействия, неправовые формы противодействия.

The article points out that the attention of scientists is focused on the coverage of related issues, in particular, the forms of administrative prevention of offenses in various spheres of public relations, in connection with which the provisions of scientific doctrine regarding forms of prevention of administrative offenses are considered. On the basis of the analysis of the studied material, it is proposed to distinguish legal and non-legal forms of administrative counteraction to offenses in the field of land legal relations. Among the legal forms are the following: 1) rulemaking and programmatic; 2) public administration; 3) control and supervision; 4) enforceable. The features of each of the selected forms are highlighted. Also, according to the peculiarities of the object of counteraction it is proposed to distinguish the following forms: 1) individually directed; 2) with a specific object; 3) general direction.

Keywords: public administration, administrative offense, land relations, administrative forms of counteraction, legal forms of counteraction, non-legal forms of counteraction.

Articolul menționează că atenția oamenilor de știință este concentrată pe acoperirea aspectelor conexe și, în special, a formelor de prevenire administrativă a infracțiunilor în diverse domenii ale relațiilor publice, în legătură cu care sunt luate în considerare dispozițiile doctrinei științifice privind formele de prevenire a infracțiunilor administrative. Pe baza analizei materialului studiat, se propune să se distingă forme juridice și non-legale de opoziție administrativă față de infracțiunile din domeniul relațiilor funciare. Printre formele juridice se disting următoarele: 1) elaborarea regulilor și programul; 2) administrația publică; 3) control și supraveghere; 4) executarea silită. Sunt evidențiate caracteristicile fiecăreia dintre formulele selectate. De asemenea, în funcție de caracteristicile obiectului de contracarare, se propune să se distingă următoarele forme: 1) direcționate individual; 2) cu un obiect specific; 3) direcția generală.

Cuvinte cheie: administrare de stat, infracțiune administrativă, relații juridice funciare, forme administrative de contracarare, forme legale de contracarare, forme ilegale de contracarare.

Постановка проблеми. Протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин в Україні є категорією, яка, насамперед, позначає активну та цілеспрямовану діяльність уповноважених суб'єктів. Така діяльність здійснює вплив на суспільні відносини у сфері реалізації прав на землю, охорони та державного управління у сфері землі, скеровуючи їх у напрямі дотримання режиму законності, гарантування прав та свобод фізичних та юридичних осіб у визначеній сфері, створення можливості ефективного та негайного припинення негативних явищ (порушень), усунення негативних наслідків, спричинених ними, забезпечення прогнозованості, стабільності та максимально можливої свідомої саморегуляції суспільства у напрямі протидії деструктивним проявам. Зазначена діяльність проявляється та організовується у відповідних формах. Саме вивчення форм як зовнішнього вияву протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні надасть змогу найбільш повно досягнути її сутності та змісту. Крім того, закріплення форм протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні слугує інструментом упорядкування діяльності публічної адміністрації, різних здійснюваних нею заходів у чітку злагоджену систему, побудову цілісного механізму визначеної протидії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Здебільшого увага науковців прикута до висвітлення суміжних питань, а зокрема, форм адміністративної профілактики правопорушень у різних сферах суспільних відносин. Зокрема, окремі питання форм профілактики правопорушень характеризувалися в роботах О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, К.Л. Бугайчука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, К.Е. Ігошева, О.П. Ключніченка, Я.Ю. Кондратьєва, В.М. Кудрявцева, Г.М. Мінковського, О.М. Музичука, О.І. Остапенка, Л.Л. Попова, В.І. Ремньова, В.Д. Сорокіна, Н.П. Христинченко, А.П. Шергіна та ін.

Невирішені раніше проблеми. У науковій літературі досить мало уваги приділено проблематиці форм протидії правопорушенням саме у сфері земельних відносин в Україні, з цього питання не здійснено жодного комплексного

і системного дослідження, не проведена систематизація наведених форм.

Метою даної статті є характеристика форм адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі найбільш часто виділяють дві форми адміністративної діяльності (профілактики): правову та організаційну. Зокрема, А.В. Румянцева-Козовник зазначає, що прийнято розподіляти форми адміністративної діяльності на безпосередньо організаційні, тобто ті, що не спричиняють правових наслідків; і суто правові, які спричиняють юридичні наслідки. Організаційна та правова форми тісно пов'язані і взаємодіють одна з одною та проявляються як у діяльності ОВС щодо захисту прав та свобод людини та громадянина, так і в діяльності щодо охорони прав та свобод неповнолітніх [1, с. 122], [2, с.118].

А.Р. Лещух, розглядаючи напрацювання В.Ф. Опришко, О.А. Костюченко, Ю.Н. Крупки та інших науковців, зауважив, що найбільш типовим є поділ форм діяльності на такі групи: правову і неправову [3, с.56]. Форма профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування може мати юридичний зміст, тобто може встановлюватися нормативним правовим актом, а тому – тягне відповідні правові наслідки. Така форма, зрозуміло, правова або юридична, зауважує автор. Якщо форма дій у сфері профілактики не встановлена в нормативному порядку, тобто не має юридичного змісту і не тягне за собою правових наслідків, то вона має неправовий характер – фактичний або організаційний. Це форми однорідної за зовнішніми ознаками діяльності. У той же час організаційна діяльність повинна базуватися на дотриманні принципу законності [4, с.51].

Розглядаючи такі положення, зауважимо на доцільності погодитися з міркуваннями А.Р. Лещуха та А.В. Румянцевої-Козовник з приводу виділення форм профілактики правопорушень та адміністративної діяльності. Особливо актуальним є зауваження А.Р. Лещуха про те, що незалежно від того, чи тягне за собою відповідна форма діяльності юридично значущі наслідки (є правовою чи організаційною), вона все одно повинна реалізуватися в рамках

режиму законності, базуватися на визначеному принципі.

На нашу думку, притримуючись наведеного підходу, який є певною мірою усталеним у науковій літературі, слід також виокремлювати правові і неправові форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. Серед правових форм адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин можна виокремити наступні: 1) нормотворчо-програмну; 2) публічного адміністрування; 3) контрольно-наглядову; 4) правозастосовну.

Розглянемо детальніше кожен з них. Відтак, у рамках нормотворчо-програмної форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин в Україні забезпечується прийняття нормативно-правових актів різної юридичної сили. За допомогою зазначеної форми протидії не здійснюється жодних індивідуально визначених заходів припинення конкретних правопорушень, а ця форма протидії забезпечує на найбільш загальному рівні первинні заходи – створення бази, загальних засад земельного правопорядку, правових і нормативних вимог до суб'єктів земельних правовідносин щодо міри дозволеної, рекомендованої або забороненої поведінки, можливості формувати правомірні очікування розвитку земельних правовідносин, дій суб'єктів земельних правовідносин. Зокрема, Верховна Рада України реалізує адміністративну протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин у наведеній формі шляхом прийняття Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законів України «Про охорону земель» від 19.06.2003 №962-IV, «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 №963-IV, «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 №3613-VI та інших законодавчих актів. Кабінет Міністрів України приймає постанови та розпорядження, якими визначає спеціальні норми, якими деталізуються положення законів, встановлюються процедури їхньої реалізації або загальні, програмно-стратегічні норми розвитку земельних правовідносин, цілі та завдання державної політики у зазначеній сфері,

які включають і заходи подолання негативних явищ у зазначеній сфері (правопорушень) (наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 №743-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року», постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 №15 «Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру»).

Наступна виділена нами форма адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин – здійснення публічного адміністрування. Сутність запропонованої нами форми полягає в тому, що це систематична організована діяльність органів публічної адміністрації (суб'єктів протидії) з реалізації управлінських повноважень (крім тих, які стосуються правозастосування) у сфері земельних правовідносин, що спрямована на упорядкування земельних правовідносин, створення організаційно-правових механізмів реалізації прав на землю та її охорони. Зокрема, у контексті наведеної форми протидії Держгеокадастр координує топографо-геодезичну і картографічну діяльність та здійснює методичне керівництво топографо-геодезичними та картографічними роботами, забезпечує формування і ведення банку геодезичних даних та баз топографічних даних; здійснює ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, інформаційну взаємодію Державного земельного кадастру з іншими інформаційними системами в установленому порядку; організовує виконання на відповідній території робіт із землеустрою та оцінки земель, що проводяться з метою внесення відомостей до Державного земельного кадастру; забезпечує користування відомостями Державного земельного кадастру, забезпечує створення, формування і ведення Державного фонду документації із землеустрою [5].

Зазначена діяльність юридично регламентована, здійснюється у відповідності до вимог чинного законодавства та тягне за собою правові наслідки – наприклад, формування та ведення Державного земельного кадастру, його функціонування обумовлює існування в рамках земельних правовідносин чіткої правової інформації про землі, розташовані в межах

державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні тощо [6]. Зазначена інформація визначає зміст таких відносин, необхідність проведення певних адміністративних процедур, інші особливості формування, регулювання та спрямування земельних правовідносин.

Наступна форма адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – контроль-наглядова. Розкриваючи розуміння контроль-наглядової форми протидії, зауважимо, що вона полягає у здійсненні визначених чинним законодавством заходів, спрямованих на безперервний нагляд (спостереження) за об'єктом або ж здійснення періодичних перевірок, метою яких є отримання повної, об'єктивної та достовірної інформації про стан земельних правовідносин, рівень дотримання прав учасників земельних правовідносин, якість охорони земельних ресурсів та здійснення державного управління у визначеній сфері, визначення необхідності подальшого вжиття відповідних та співмірних заходів правозастосовного характеру у випадку виявлених порушень.

Відтак, відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 №963-IV, основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель є: забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів [7].

Державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законо-

давства України про охорону земель і моніторинг ґрунтів здійснюються шляхом: проведення перевірок; розгляду звернень юридичних і фізичних осіб; участі у прийнятті в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель. Державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель мають право: безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку земельні ділянки, перевіряти документи щодо використання та охорони земель; давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель відповідно до їх повноважень тощо [7].

Останньою виокремленою нами формою адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин є правозастосовна. Зазначена форма найбільш чітко відображає конкретні заходи протидії правопорушенням, які, у великій мірі є індивідуально визначеними та спрямованими на припинення конкретних правопорушень, притягнення до відповідальності винних осіб, вирішення конкретних існуючих земельних спорів та інших питань, які призвели або можуть призвести до порушення земельного законодавства. Поряд з цим, варто зауважити, що заходи, які здійснюються суб'єктами протидії у рамках визначеної форми, не обмежуються виключно притягненням до юридичної відповідальності – це досить чисельний масив заходів, які, у свою чергу, можна розподілити на такі групи: 1) виконавчо-регулятивні; 2) правоохоронні. Виконавчо-регулятивні заходи правової форми протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин являють собою прийняття її суб'єктами індивідуально визначених актів, які спрямовані на реалізацію правових приписів регулятивного, правовстановлюючого, право підтверджуючого, правозмінюючого, правоприпиняючого характеру у сфері земельних правовідносин. За їхньою допомо-

гою отримують своє належне втілення у житті правові норми земельного законодавства та утверджується правопорядок у визначеній сфері правовідносин. Зокрема, прикладом таких актів може бути прийняття Держгеокадастром рішення про анулювання (позбавлення), зупинення та поновлення дії кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника та інженера-геодезиста, прийняття рішень з питань погодження документації проектів землеустрою, державної реєстрації земельних ділянок, обмежень у їх використанні, прийняття рішень щодо розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення у межах Земельного кодексу України, інші акти.

Правоохоронні заходи правозастосовної форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це заходи, які вчиняються у рамках правовідносин, які виникають у разі безпосереднього вчинення порушення земельного законодавства. До них, насамперед, відносимо складення протоколів про вчинення адміністративного правопорушення, розгляд справи про адміністративне правопорушення, складення приписів про порушення земельного законодавства та надання вказівок про їх усунення, подання до уповноважених органів матеріалів виявлених правопорушень у порядку, встановленому чинним законодавством, розгляд справ про порушення земельного законодавства судовими органами, розгляд та вирішення земельних спорів.

Розгляд земельних спорів нами віднесено до правоохоронної групи заходів, оскільки зазначений висновок впливає з системного аналізу статей 159 та 161 Земельного кодексу України, положення яких закріплюють, що такі спори розглядаються за заявою особи, а виконання рішення за результатами розгляду наведених спорів не звільняє порушника від відшкодування збитків. Таким чином, оскільки законодавець вживає у правовому регламентуванні зазначеного правового інституту поняття «порушник», то йдеться саме про розгляд спорів, у яких порушені норми земельного законодавства та права учасників земельних правовідносин.

Так, розкривши особливості правових форм адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, зауважимо, що неправові форми наведеної протидії – це зовнішній вираз змісту діяльності суб'єктів протидії земельним правопорушенням, який проявляється у сукупності заходів, які не тягнуть за собою безпосередніх юридичних наслідків та носять організаційний, допоміжний характер, хоча і здійснюються в межах та у спосіб, що визначені чинним законодавством. Погодимось у наведеному контексті із висловленими вище думками науковців щодо того, що неправові форми протидії передують здійсненню правових її форм, закладають організаційну, економічну, кадрову та іншу основи для реалізації правових заходів, які спричиняють юридичні наслідки. Зокрема, це організація власної діяльності суб'єктами протидії, проведення нарад, добір кадрів, ресурсне та матеріально-технічне забезпечення вжиття заходів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин.

Висновки. Виокремлено та проаналізовано форми протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, які являють собою поєднання правових і не правових заходів, нормативно-програмного, контрольно-наглядового, правозастосовного та організаційного характеру. Поряд з тим, аналізуючи наведені нами форми протидії, вбачаємо за необхідне розглянути й інший критерій класифікації досліджуваних форм. Відтак, пропонуємо розподіл їх за видами залежно від об'єкту протидії: 1) індивідуально спрямовані; 2) форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин з конкретно визначеним об'єктом; 3) форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загального спрямування.

Доведено, що індивідуально визначені форми протидії – це сукупність заходів, що здійснюються суб'єктами протидії відповідно до чинного законодавства та спричиняють юридичні або інші наслідки (організаційного, інформаційного, виховного, економічного характеру) для конкретно визначеної особи (складення протоколів про адміністративне правопорушення та розгляд справ про адмі-

ністративне правопорушення, внесення приписів про усунення порушень земельного законодавства, відповіді на звернення громадян, надання індивідуальних роз'яснень земельного законодавства, проведення консультацій громадянам).

Форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин з конкретно визначеним об'єктом охоплюють сукупність заходів протидії, які спрямовані на чітко визначене коло осіб, поєднаних спільною ознакою: правові або інші наслідки (організаційного, інформаційного, виховного, економічного характеру) поширюються на територіальну громаду, жителів конкретної території. Наприклад, програми розвитку земельних відносин на території визначених територіальних громад.

Форми адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загального спрямування передбачають заходи, які поширюються на невизначене коло осіб, є заходами загального та безособового спрямування. Це насамперед здійснення публічного адміністрування, нормотворчість та затвердження загальнодержавних програм розвитку земельних правовідносин.

Література

1. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть): учеб. пособие. Харьков : Право, 2001. 316 с.
2. Румянцева - Козовник А. В. Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини // Європейські перспективи. 2014. № 3. С. 116-122.
3. Советское право: учебник / В.Ф. Опрышко, О.А. Костюченко, Ю.Н. Крупка и др.; под ред. В.Ф. Опрышко. Київ : Вища школа, 1990. С. 119.
4. Лещух А. Р. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: організаційно-правове забезпечення : монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 292 с.
5. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. №15 // Урядовий кур'єр, 2015, №14
6. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. №3613-VI // Голос України, 2011, №145
7. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. №963-IV// Голос України, 2003, №151.