

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

ЧУМАК Юрій Якович - здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом

DOI:10.32782/NP.2020.1.9

УДК: 342.95 (477)

В статтє акцентировано внимание на том, что сегодня понятие «субъекты административно-правового противодействия правонарушениям в сфере земельных правоотношений» не получило должного доктринального изучения - значительное количество научных работ освещает особенности смежной категории - «субъекты административно-правовой профилактики правонарушений» в различных сферах общественной жизни. Учитывая приведенное, автором освещены позиции ученых по системе приведенных субъектов и отмечено критерии, которые используют авторы для выделения соответствующих видов. В дальнейшем проанализированы особенности правового регулирования статуса субъектов противодействия правонарушениям в сфере земельных правоотношений, выделены особенности предоставленных им полномочий и юрисдикции. На основании исследованного материала сформулированы авторские выводы и определена система субъектов административного противодействия правонарушениям в сфере земельных отношений.

Ключевые слова: государственное управление, административно-правовое регулирование, административно-правовая охрана, земельные правоотношения, субъекты противодействия, правонарушение.

Постановка проблеми

Суб'єкти протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні втілюють нормативні та програмні положення, цілі,

завдання протидії, здійснюють цілеспрямований та системний вплив на правовідносини, які виникають з питань реалізації прав на землю, забезпечення її охорони та раціонального використання, державного управління та дотримання земельного законодавства, а також на конкретних осіб – їх учасників. Поряд з тим, протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин в Україні є досить об'ємною та комплексною правовою, суспільно-політичною, соціальною, економічною категорією, здійснюється на декількох рівнях та за різними напрямками впливу. Саме тому, з огляду на наведені характеристики протидії правопорушенням у визначеній сфері, доцільно розглядати не окремих її суб'єктів, а їх цілісну систему, розкривати їх взаємозв'язок та місце кожного у здійсненні комплексу взаємопов'язаних адміністративно-правових, організаційних, ідеологічних, стимулюючих заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

На сьогодні поняття «суб'єкти адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин» не отримало належного доктринального розкриття – значна кількість наукових праць висвітлює особливості суміжної категорії – «суб'єкти адміністративно-правової профілактики правопорушень» у різних сферах суспільного життя. Зокрема, визначена проблематика була предметом розгляду таких учених, як Г.А. Аванесов, О.М. Бандурка, О.П. Беца,

К.Л. Бугайчук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, М.М. Дорогих, О.П. Ключніченко, А.Т. Комзюк, Я.Ю. Кондратьєв, В.М. Кудрявцев, Д.М. Лук'янець, Г.М. Мінковський, О.М. Музичук, Л.Л. Попов, О.І. Остапенко, Н.П. Христинченко та ін.

Не вирішені раніше проблеми

Теоретиками адміністративного права на сьогодні надзвичайно мало уваги приділено розкриттю особливостей суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні, не здійснено комплексних напрацювань з наведеного питання, не висвітлено, насамперед, специфіки побудови системи таких суб'єктів. Саме тому проведення такого дослідження є актуальним та нагальним.

Метою даної статті є визначення системи суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу

О. М. Макаренко зазначає, що суб'єкти профілактики правопорушень, загалом, виступають як система або сукупність державних органів, громадських організацій і окремих громадян, які цілеспрямовано здійснюють на різних рівнях і в різних масштабах керівництво, планування заходів щодо попередження правопорушень, управління цими заходами, їх безпосереднє виконання чи забезпечення їх виконання, та відповідно до виконуваних завдань мають певні права і обов'язки, а також несуть відповідальність за досягнення суспільно-значимих цілей у сфері профілактичної діяльності [1, с. 59].

Н.С. Васильєва, характеризуючи особливості профілактики правопорушень у сільському господарстві, наполягає на тому, що сьогодні у нашій державі є досить велика кількість її суб'єктів. До них входять як державно-владні суб'єкти, так і різноманітні громадські організації та громадяни, які діють на добровільних засадах. При цьому повноваження органів державної влади на вчинення профілактичних заходів мають бути закріплені у відповідних нормативно-правових актах [2, с. 65]. На думку О. М. Литвинова, усі суб'єкти профілактики правопорушень

можна звести у такі групи: суб'єкти загального управління профілактикою правопорушень (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, місцеві ради народних депутатів та їх виконавчо-розпорядчі органи); функціональні міжгалузеві суб'єкти управління профілактикою правопорушень (координаційні комітети всіх рівнів, координаційні наради керівників правоохоронних органів при відповідних прокурорах); суб'єкти галузевого управління профілактикою правопорушень (до цієї групи належать відповідні галузеві органи виконавчої влади); суб'єкти управління громадських профілактичних організацій [3, с. 7-8].

З наведеними вище позиціями вчених доцільно погодитися та відзначити їхню актуальність у контексті нашого дослідження. Звертаємо увагу на влучність висловленого погляду А.Р. Лещук щодо того, що саме особливості управлінського впливу на негативні явища суспільного життя – адміністративні правопорушення та суспільні відносини, що пов'язані з ними, – визначають роль і місце кожного суб'єкта в системі профілактики адміністративних правопорушень. Водночас зауважуємо, що науковці доходять спільного висновку щодо того, що суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень функціонують у різних масштабах та виконують різні завдання, здійснюючи конкретно визначений вплив на суспільні відносини. З наведеного можуть бути запропоновані два найбільш очевидні висновки: таких суб'єктів існує досить велика кількість та їхній масив може бути підданий класифікації за відповідними масштабами, завданнями, ролю у профілактиці, а також за іншими критеріями. Вважаємо, що схожі принципи можна застосувати і при дослідженні власне системи суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин.

У наведеному контексті зауважимо, що окремі суб'єкти публічного адміністрування уповноважені вживати найбільш загальні заходи адміністративно-правової протидії земельним правопорушенням. А саме, до повноважень Верховної Ради України, з-поміж іншого, належить затвердження загальнодержавних програм економічного,

науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля [4], а тому, з огляду на наведене, вона на найбільш загальному рівні вживає заходи щодо протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, а зокрема, шляхом прийняття законів та формування системи національного законодавства визначає єдині та загальнообов'язкові правила поведінки учасників земельних правовідносин, основи правового статусу та особливості повноважень органів публічної адміністрації у сфері управління земельними правовідносинами, адміністративні процедури протидії земельним правопорушенням, форми діяльності публічної адміністрації у визначеній сфері. Також Верховна Рада України затверджує загальнодержавні програми розвитку у різних сферах суспільного життя, чим закріплює найбільш загальні ідеологічно-програмні заходи протидії земельним правопорушенням. Зазначене підтверджується і положеннями Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 №962-IV (далі – Закон №962- IV): до повноважень Верховної Ради України в галузі охорони земель належать: визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель; затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до Конституції України [5].

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм, а також спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснює контроль за їх діяльністю [6]. За Законом №962- IV, до повноважень Кабінету Міністрів України в галузі охорони земель, крім уже наведених вище, належать: розробка і затвердження в межах своїх повноважень нормативно-правових актів у галузі охорони земель; установа порядку проведення моніторингу земель; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону [5]. Як бачимо, Кабінет

Міністрів України, як і Верховна Рада України, у напрямі протидії порушенням у сфері земельних відносин забезпечує вжиття найбільш загальних та стратегічних заходів, що спрямовані, насамперед, на попередження таких порушень, чітке регулювання земельних правовідносин, унормування та координацію державного управління у визначеній сфері.

Реалізацію загальностратегічних заходів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, проте ще більш вузькоспеціалізовано за відповідними напрямками, також забезпечують міністерства. Відтак, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства за постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від 11.09.2019 №838 є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує: формування та реалізує державну аграрну політику, державну політику у сфері сільського господарства; формування та реалізацію державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [7].

Міністерство енергетики та охорони довкілля за постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 №847 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, серед завдань якого є забезпечення формування державної політики у сфері: охорони та раціонального використання земель (з-поміж іншого). Серед повноважень міністерства визначено: погодження проєктів земле-устрою щодо організації і встановлення меж земель оздоровчого, рекреаційного призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, щодо відведення земельних ділянок у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської

катастрофи; формування мережі дослідних земельних ділянок та ділянок з еталонними ґрунтами для ведення моніторингу земель на національному рівні та ін. [8].

Окремі загальні повноваження у напрямі протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин належать обласним радам, а зокрема, забезпечення реалізації державної політики щодо використання та охорони земель; участь у реалізації загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель на відповідній території; затвердження та участь у реалізації регіональних програм щодо використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів [5].

Також у напрямі протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин реалізують владні повноваження суб'єкти спеціальної компетенції, які здійснюють спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії. До них належить Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) та її територіальні органи. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 №15 «Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру», Держгеокадастр є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів. Слід відзначити, що Держгеокадастр здійснює як загальні заходи протидії – участь у формуванні державної політики у сфері земельних правовідносин (внесення на розгляд Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у визначеній сфері), узагальнення практики застосування з окреслених питань, міжнародне співробітництво. Також Держ-

геокадастр здійснює такі спеціально-правові заходи протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, як державний нагляд (контроль) за дотриманням земельного законодавства [9].

Зокрема, за інформацією з офіційного сайту Держгеокадастру у період з 17 по 21 лютого 2020 року Управліннями з контролю за використанням та охороною земель, що діють у складі Головних управлінь Держгеокадастру в областях, здійснено 529 заходів державного нагляду за використанням та охороною земель, за результатами яких виявлено 389 порушень земельного законодавства. За вказаний період нараховано шкоду, заподіяну внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття родючого шару ґрунту без спеціального дозволу загальною сумою 989 174 грн [10].

Також Держгеокадастр вживає інші спеціально-правові заходи протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, які полягають у специфічних видах діяльності публічної адміністрації, що спрямовані на впорядкування земельних правовідносин, організацію і управління адміністративними процедурами реалізації прав на землю та інших видів земельних правовідносин: обстежує земельні ділянки, які підлягають рекультивациі, та видає спеціальні дозволи на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок, здійснює державну реєстрацію земельних ділянок, обмежень у їх використанні; веде поземельні книги та видає витяги із Державного земельного кадастру про земельні ділянки, проводить в установленому законодавством порядку державну експертизу програм і проєктів з питань землеустрою та інше [9].

Також Держгеокадастр уповноважений вживати і правозастосовні заходи протидії адміністративним правопорушенням у сфері земельних правовідносин – тобто заходи індивідуально-правового характеру, які спрямовані на припинення вже безпосередньо вчиненого правопорушення у досліджуваній сфері, притягнення винних осіб до відповідальності. Зокрема, зазначений суб'єкт складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адмі-

ністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення [9]. За Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-Х, зазначений суб'єкт уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначені статтями 52-53-4, 54-56 [11]. Поряд з тим, за статтею 158 Земельного кодексу України, Держгеокадастр уповноважений розглядати земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів [12].

Державна екологічна інспекція (далі – Держекоінспекція) відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 №275 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію» є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра енергетики та захисту довкілля. Серед завдань Держекоінспекції здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо охорони земель [13]. У напрямі вжиття правозастосовних заходів Держекоінспекція уповноважена складати протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення, накладати адміністративні стягнення (статті 52 – 53-1, 53-3 – 54 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-Х); пред'являти претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства з питань, що належать до її компетенції; вживати в установленому порядку заходи досудового врегулювання спорів, виступати позивачем та відповідачем у судах [13].

Також серед досліджуваних суб'єктів функціонують такі, що наділені загальною компетенцією, які здійснюють окремі спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії. Особливістю правового статусу окреслених суб'єктів є те, що вони попри вжиття спеціально-правових заходів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин володіють широким колом інших повноважень щодо

здійснення державного управління, публічного адміністрування у різних сферах суспільних відносин, вжиття заходів застосування права в інших галузях суспільного життя. Зокрема, серед таких суб'єктів можна відзначити районні ради, сільські, селищні, міські ради, місцеві державні адміністрації, а також суди.

Висновки

Підсумовуючи вищезазначене, пропонуємо визначити систему суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, виділивши наступні групи: 1) суб'єкти протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загальної компетенції, які здійснюють стратегічні та ідейно-цільові заходи адміністративно-правової протидії (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерство енергетики та захисту довкілля, а також обласні ради); 2) суб'єкти протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин спеціальної компетенції, які здійснюють спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та Державна екологічна інспекція України, а також їхні територіальні органи); 3) суб'єкти протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин загальної компетенції, які здійснюють окремі спеціально-правові та правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії – управління у сфері земельних правовідносин, координація діяльності щодо охорони земель, участь у погодженні проєктів землеустрою та інші заходи (районні ради, сільські, селищні, міські ради, місцеві державні адміністрації, громадські інспектори, судові органи).

Література

1. Макаренко О. М. Суб'єкти профілактики правопорушень // Право і безпека. 2004. № 3'3. С. 68–70
2. Васильєва Н. С. Профілактика адміністративних правопорушень у сільському господарстві: поняття, особливості та види // Форум права. 2014. № 2. С. 63–68

АНОТАЦІЯ

У статті акцентовано увагу на тому, що на сьогодні поняття «суб'єкти адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин» не отримало належного доктринального розкриття – значна кількість наукових праць висвітлює особливості суміжної категорії – «суб'єкти адміністративно-правової профілактики правопорушень» у різних сферах суспільного життя. Зважаючи на наведене, автором висвітлено позиції науковців щодо системи наведених суб'єктів та відзначено критерії, які використовують автори для виділення відповідних видів. Надалі проаналізовано особливості правового регулювання правового статусу суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, виокремлено особливості наданих їм повноважень та юрисдикції. На підставі дослідженого матеріалу сформовано авторські висновки та окреслено систему суб'єктів адміністративної протидії правопорушенням у сфері земельних відносин.

Ключові слова: державне управління, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правова охорона, земельні правовідносини, суб'єкти протидії, правопорушення.

3. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Харків, 2002. 20 с.

4. Конституція України від 28.06.1996 р. №264к/96-Р // Відомості Верховної Ради України, 2015, №141-142.

5. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. №962-IV// Голос України, 2003, №139

6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. №794-VII// Голос України, 2014, №39

7. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 р. №838 // Урядовий кур'єр, 2019, №177

SUMMARY

The article focuses on the fact that today the concept of “subjects of administrative and legal counteraction to offenses in the field of land relations” has not received proper doctrinal disclosure - a considerable number of scientific works highlights features of a related category - “subjects of administrative and legal prevention of offenses” in different spheres of public life. In view of the above, the author outlines the positions of scientists on the system of the above subjects and outlines the criteria used by the authors to identify the relevant species. The peculiarities of the legal regulation of the legal status of the subjects of counteracting offenses in the field of land relations are analyzed in the next section, and the features of their powers and jurisdiction are singled out. Based on the material examined, the author's conclusions were drawn up and the system of subjects of administrative counteraction to the offenses in the field of land relations was outlined.

Keywords: public administration, administrative and legal regulation, administrative and legal protection, land relations, subjects of counteraction, offenses.

8. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. №847 // Урядовий кур'єр, 2019, №186

9. 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

10. Результати здійснення державного нагляду (контролю) у сфері використання та охорони земель. Інфографіка. 28.02.2020. URL : <https://land.gov.ua/rezultaty-zdiisnennia-derzhavnoho-nahliadu-kontroliu-u-sferi-vykorystannia-ta-okhorony-zemel/>

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс, Закон України від 07.12.1984 №8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. №51. ст.1122

12. Земельний кодекс України : Кодекс, Закон України від 25.10.2001 №2768-III // Голос України. 2001. №217

13. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. №275 // Урядовий кур'єр, 2017, №89