

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ПІТАЄЛЄВ ВОЛОДИМИР ГРИГОРОВИЧ

УДК 342.951:349.41

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ЗЕМЕЛЬ
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2018

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

кандидат юридичних наук

Оксінь Віталій Юрійович,

радник Генерального директора,

Концерн «Військесетменеджмент»

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Світличний Олександр Петрович,

Національний університет біоресурсів і природокористування України,

професор кафедри цивільного та господарського права

кандидат юридичних наук

Орловська Ірина Григорівна,

Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету

розвитку людини «Україна»,

доцент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін

Захист відбудеться «24» липня 2018 р. о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «18» червня 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Земля – безцінне багатство Українського народу, що вимагає правового захисту, в тому числі за допомогою адміністративно-правових норм. Сучасна правова дійсність, що існує в Україні, вимагає по-новому переосмислити проблематику адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення як в теоретичному, так і в практичному аспектах, поглянути на неї «новим поглядом».

Нові прогресивні системи адміністративного та земельного законодавства на сучасному етапі мають враховувати численні переформатування суспільних відносин, необхідно також врахувати абсолютно всі перетворення, які відбуваються під час здійснення ринкових відносин з урахуванням практичного досвіду в галузі земельних правовідносин, застосування численних норм екологічного законодавства тощо.

Процес формування прогресивних систем адміністративного та земельного законодавства має базуватися на основі ефективної нормативно-правової бази, покликаної забезпечити правопорядок у сфері земельних відносин, створити механізм дієвого адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні.

В Україні загалом, та у світі зокрема, виникає багато екологічних проблем, які прямопропорційно пов'язані зі знищенням земельних ресурсів, недбалим відношенням до них, недосконалістю правової бази, наявністю недостатньої уваги як місцевої влади, так і вищестоящих органів до такого важливого об'єкту адміністративно-правового захисту як землі сільськогосподарського призначення.

Як показують результати соціологічного опитування, тільки 10,2% опитаних громадян вважають стан забезпечення адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення високим, 14,9 % взагалі визнали його незадовільним.

Таким чином, низький рівень розробленості питань адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні на науково-теоретичному рівні, а також значна кількість законодавчих прогалин та невідповідностей у нормативних актах в цій сфері зумовили вибір тематики дисертаційного дослідження.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Питання адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні досліджували В. Авер'янов, С. Алфьоров, Н. Армаш, М. Баймуратов, К. Баранцева, В. Басс, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Т. Білозерська, Н. Богданова, А. Бородін, М. Бояринцева, С. Ващенко, В. Волик, В. Галуцько, Ю. Гаруст, Є. Гетьман, Ю. Гридасов, І. Грицяк, М. Гурковський, І. Діткевич, О. Джафарова, М. Долгополов, О. Дробот, О. Дрозд, О. Єщук, Т. Журенок, Н. Ільєва, В. Кириченко, О. Кібенко, В. Коваленко, В. Ковальська, А. Ковальчук, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Корельський, М. Костів, Т. Кравцова, О. Кулешов, О. Куракін, В. Курило, А. Малько, А. Манжула, Д. Манько, В. Марков, Л. Миськів, Р. Мельник, О. Музичук, С. Нечипорук, О. Оболенський, С. Обрусна, Д. Овсянко, С. Овчарук,

Я. Окар-Балаж, В. Оксінь, І. Окунєв, І. Орловська, М. Ославський, А. Папірна, В. Перевалова, С. Петков, В. П'ятковський, О. Разіна, Я. Романюк, О. Світличний, В. Сердюк, Є. Соболю, А. Солонар, С. Стеценко, А. Сухорукова, В. Таран, Н. Христинченко, К. Чижмарь, А. Чубенко, Л. Шереметьєва, К. Шкарупа, О. Ярмиш та ін. Проте ці вчені розкривали окремі аспекти адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні, не звертаючись до фундаментальних його засад на сучасному етапі розвитку адміністративного права України.

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

Дисертацію виконано відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1024-р. і плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативних основ і практики діяльності публічної адміністрації розв'язати наукове завдання щодо адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення.

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано вирішити такі *завдання*:

- сформуванню поняття та розкрити зміст адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні;
- з'ясувати юридичну природу земель сільськогосподарського призначення як об'єкту адміністративно-правового захисту;
- виявити, узагальнити та описати принципи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо захисту земель сільськогосподарського призначення;
- сформуванню поняття та елементи механізму адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні;
- визначити адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють захист земель сільськогосподарського призначення в Україні;
- узагальнити форми та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні;
- надати характеристику адміністративній відповідальності у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні;
- здійснити компаративістичну характеристику адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в країнах-учасницях ЄС та Україні;
- сформуванню пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий захист земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Методи дослідження. У ході дослідження було використано сукупність методів наукового пізнання. *Діалектичний* метод було використано для формування наукової новизни («уперше»), зокрема при формуванні принципів належного врядування суб'єктів публічного адміністрування при здійсненні адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення (підрозділ 1.3).

Системний метод використовувався для теоретичного дослідження адміністративної відповідальності у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні та аналізу зарубіжного досвіду (підрозділи 2.4, 3.1). *Методи аналізу й синтезу* використовувалися в більшості підрозділах дисертації, зокрема для формування основоположних складових адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1).

Метод *дедукції* став основоположним при здійсненні аналізу загальноприйнятих правових явищ та для їх систематизації від загального до окремого (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.3, 3.2). Широке застосування знайшов метод *класифікації*, який було використано для формування нових наукових положень (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2). *Формально-догматичний* метод використано під час аналізу вітчизняного й зарубіжного законодавства (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1). Метод *порівняльного законодавства* дав змогу використати позитивний досвід зарубіжних країн та визначити способи за допомогою яких він може бути втілений у вітчизняну державну систему (підрозділ 3.1).

Наукова новизна отриманих результатів аргументується тим, що дисертація є вагомим монографічним дослідженням у вітчизняній правовій літературі, присвяченим аналізу адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні. Основні з них такі:

уперше:

– сформовано зміст адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення шляхом вичленення юридичних складових за метою захисту (права власності власників земельних ділянок, публічного інтересу суспільства при здійсненні землекористування), що здійснюється у певні загальні та специфічні способи адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а також за допомогою адекватного застосування адміністративної відповідальності за порушення правового режиму земель;

– виявлені та описані принципи належного врядування суб'єктів публічного адміністрування при здійсненні адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення, а саме: принцип належного реагування публічної адміністрації на факти порушення права власності власників земельних ділянок та публічного інтересу суспільства у цій сфері, принципи відкритості і

прозорості, доброчесності й етичної поведінки, ефективності, компетентності при здійсненні захисту земель сільськогосподарського призначення;

– запропоновано законодавчо закріпити мораторій на укладення (розторгнення) договорів оренди земель сільськогосподарського призначення з 1 квітня по 1 листопада з метою недопущення рейдерських захоплень орендованих земель;

удосконалено:

– наукове розуміння земель сільськогосподарського призначення як об'єкту адміністративно-правового захисту через розкриття їх юридичної природи та адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, пов'язаних із необхідністю відновлення порушеного права власності власників (користувачів) земельних ділянок, публічного інтересу держави і суспільства у цій сфері та заходів щодо притягнення винних осіб у порушенні правового режиму земель сільськогосподарського призначення до адміністративної відповідальності;

– адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють захист земель сільськогосподарського призначення в Україні шляхом виділення завдань та повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування при здійсненні захисту земель сільськогосподарського призначення від забруднення, псування, нераціонального використання, а також відновлення порушених прав власників земельних ділянок, зокрема шляхом вирішення земельних спорів;

– удосконалено наукові положення щодо адміністративної відповідальності у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення як юридичних підстав, визначених нормами адміністративного права, що встановлюють адміністративні санкції щодо фізичних осіб та суб'єктів публічної адміністрації за порушення прав і законних інтересів власників земельних ділянок, а також публічного інтересу держави і суспільства у сфері землекористування;

дістали подальшого розвитку:

– наукові положення щодо механізму адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення як сукупності юридичних положень, інструментарію адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а також засад і процедур адміністративної відповідальності з метою відновлення порушених прав власників земельних ділянок та публічного інтересу суспільства;

– наукові положення щодо форм адміністративної діяльності у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення як однорідних за правовою природою груп адміністративних дій, що мають зовнішнє вираження з метою виконання суб'єктами публічної адміністрації завдань по відновленню порушених прав власників земельних ділянок і забезпечення публічного інтересу держави та суспільства у сфері землекористування;

– наукові положення стосовно компаративістичної характеристики ефективного досвіду країн-учасниць ЄС та України у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в аспекті того, що землі сільськогосподарського призначення в усіх без винятку країнах є об'єктом пильної уваги та захисту суспільства і держави, загалом в ЄС політика

сільськогосподарського розвитку здійснюється на основі спільного комюніке з урахуванням специфіки кожної країни.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони використовуються у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого теоретичного розроблення питань адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні (Акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності практичної діяльності аргофірми (Акт упровадження «Агрофірми Світанок»);

– *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України» при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій (Акт впровадження Херсонського інституту «Міжрегіональної Академії управління персоналом»).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно. Усі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднювалися та обговорювалися на трьох міжнародних конференціях: «Новітні тенденції сучасної юридичної науки» (м. Дніпропетровськ, 4-5 грудня 2015 р.); «Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі» (м. Харків, 16-17 грудня 2016 року); «Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні» (м. Одеса, Україна, 12–13 травня 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Основний обсяг дисертації складає 163 сторінки. Робота містить список використаних джерел із 185 найменувань на 15 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі здійснюється обґрунтування вибору теми дослідження, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами, розкриваються мета та завдання дослідження, наукова новизна та практичне значення отриманих результатів, апробація матеріалів дисертації, наводиться структура та обсяг дисертації.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні» містить три підрозділи, у яких виявлено та узагальнено загальнотеоретичні, загальноправові та основоположні аспекти адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні.

У підрозділі 1.1. «*Поняття та зміст адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні*» сформовано поняття та розкрито зміст активних адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації

позитивного та негативного характеру щодо відновлення порушених прав суб'єктів права земельної власності, публічного інтересу держави та суспільства в цілому.

Доведено, що первинним об'єктом адміністративно-правового захисту виступають законні права, свободи та інтереси осіб, що були порушені, зокрема право фізичних і юридичних осіб безперешкодно, з дотриманням законодавчих заборон та моральних засад суспільства володіти, користуватися та розпоряджатися належними їм землями сільськогосподарського призначення. Другим провідним елементом адміністративно-правового захисту в аналізованій сфері є забезпечення публічного інтересу держави і суспільства у сфері земельних ресурсів, адже будь-яка власність зобов'язує. Що стосується земель, то цей природний унікальний ресурс знаходиться під особливим захистом держави та громадянського суспільства, так як від його належного стану напряду залежить не тільки благополуччя індивідуального власника, але й недопущення голоду, екологічних катастроф та в цілому збереження біосфери.

Загальні і спеціальні суб'єкти публічної адміністрації здійснюють захист земель сільськогосподарського призначення з метою та у такі способи. По-перше, з метою захисту права власності власників земельних ділянок та/або законних інтересів користувачів шляхом: повернення самовільно зайнятих земельних ділянок власникам; відшкодування збитків (із державного або місцевого бюджету) завданих власникам земельних ділянок внаслідок незаконних дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації; накладення зобов'язання щодо отримання статусу земельної ділянки, який був раніше (тобто до порушення прав) або створює небезпеку порушення прав; вирішення земельних спорів суб'єктами публічної адміністрації в адміністративний спосіб; визнання недійсними рішень (актів) адміністративних органів, якими порушуються права особи щодо належної йому земельної ділянки; накладення дисциплінарних санкцій на посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, які незаконно (без рішення суду) втручалися у здійснення власником прав щодо належної йому земельної ділянки або встановлювали непередбачені законодавчими актами додаткові обов'язки чи обмеження.

По-друге, з метою забезпечення публічного інтересу суспільства при здійсненні землекористування шляхом реалізації організаційно-правових та контрольних заходів щодо: захисту земель від природних негативних факторів та інших процесів, які сприяють погіршенню стану земель; консервації деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь; рекультивації порушених земель; вилучення техногенно забруднених земель із сільськогосподарського виробництва.

По-третє, притягнення фізичних і юридичних осіб до адміністративної відповідальності за порушення правового режиму земель сільськогосподарського призначення: притягнення до адміністративної відповідальності власників земельних ділянок (користувачів), які порушили правовий режим земель сільськогосподарського призначення; притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб публічної адміністрації, які порушували права та законні інтереси власників земельних ділянок та/або користувачів.

Підрозділ 1.2. «Землі сільськогосподарського призначення як об'єкт адміністративно-правового захисту» присвячений розкриттю юридичної природи

земель сільськогосподарського призначення та адміністративній діяльності суб'єктів публічної адміністрації пов'язаних з нею.

Серед земель України велику площу займають саме землі сільськогосподарського призначення, які є найціннішим ресурсом Українського народу, який майже повністю забезпечує населення країни продуктами харчування. Розкрито юридичну природу земель сільськогосподарського призначення, особлива увага приділяється землям, які надані для виробництва сільськогосподарської продукції.

Доведено, що об'єктом аналізованого захисту є земля сільськогосподарського призначення як цінність матеріального світу, а також адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо відновлення порушеного права власників (користувачів) земельних ділянок, публічного інтересу держави та суспільства у цій сфері та заходи щодо притягнення винних осіб у порушенні правового режиму земель сільськогосподарського призначення до адміністративної відповідальності.

У підрозділі 1.3. *«Принципи адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення»* виявлені, узагальнені та описані вихідні об'єктивні засади, на яких базується адміністративна діяльність публічної адміністрації щодо захисту земель сільськогосподарського призначення.

Доведено, що засади захисту земель сільськогосподарського призначення базуються на загальних принципах адміністративного права, принципах земельного законодавства та принципах належного врядування публічної адміністрації. Провідними засадами адміністративного права у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення є принцип верховенства права, згідно з яким право власників володіти, користуватися і розпоряджатися своїми земельними ділянками має визнаватися, поважатися і захищатися суб'єктами публічної адміністрації.

Принципи земельного законодавства характеризуються комплексністю та гармонійністю, так як вони утверджують вихідні засади захисту земель, в тому числі і в адміністративно-правовому аспекті, з метою забезпечення населення продуктами харчування та прав власників земельних ділянок щодо отримання прибутку (ренти); пріоритету екологічної безпеки, раціонального використання та забезпечення гарантій прав на землю.

Розділ 2 «Механізм адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні» складається з чотирьох підрозділів, присвячених аналізу основних складових цієї правової категорії.

У підрозділі 2.1. *«Поняття та елементи механізму адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні»* з'ясовано систему адміністративно-правових засобів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо впливу на суспільні відносини з метою захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Доведено, що система механізму адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення складається із норм адміністративного права, які визначають засади і адміністративний інструментарій відновлення порушених прав власників земельних ділянок та публічного інтересу у цій сфері, а також

підстав та проваджень щодо притягнення осіб, які винні у порушенні земельного режиму до адміністративної відповідальності. До адміністративного інструментарію відносяться адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, а також форми і методи їх адміністративної діяльності.

Серед джерел адміністративного права значна увага приділялась положенням Земельного Кодексу України, які мають ознаки норм адміністративного права, в яких поряд із розкриттям загальних положень сформовані елементи механізму адміністративної діяльності публічної адміністрації, зокрема повноваження суб'єктів публічної адміністрації у сфері земельних відносин, гарантії прав на землю, аспекти охорони земель, управління у галузі охорони земель, відповідальність за порушення земельного законодавства. Проаналізовано також чисельні підзаконні нормативно-правові акти, які видаються суб'єктами публічної адміністрації у процесі розпорядчої діяльності, зокрема, постанову Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 р. № 1119, яка затверджує Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, згідно з яким забезпечується формування та реалізація державної політики у сферах охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

Підрозділ 2.2. «Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють захист земель сільськогосподарського призначення в Україні» присвячений з'ясуванню завдань та повноважень публічної адміністрації при здійсненні захисту земель сільськогосподарського призначення.

Адміністративно-правовий захист земель сільськогосподарського призначення в Україні здійснює система суб'єктів публічної адміністрації, в першу чергу органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Кабінет Міністрів України, як вищий орган виконавчої влади, здійснює реалізацію державної політики та виконання загальнодержавних програм охорони земель, виділення земель із державної власності особам, які втратили її внаслідок російсько-терористичної агресії чи в інших надзвичайних ситуаціях та викуп у власників земельних ділянок для суспільних потреб. Міністерство екології та природних ресурсів України та Державна екологічна інспекція здійснюють захист сільськогосподарських земель від забруднення пестицидами, агрохімікатами та радіонуклідами, відновлення вимог біологічної і генетичної безпеки. Міністерство аграрної політики та продовольства України і Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру забезпечують захист земель сільськогосподарського призначення шляхом формування та реалізації державної політики у сфері державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі щодо захисту земель сільськогосподарського призначення усіх категорій і форм власності від негативного впливу антропогенної діяльності (псування, забруднення) та шкідливих природних процесів (вітрова, водна ерозія) та родючості ґрунтів. Місцеві державні адміністрації здійснюють захист земель сільськогосподарського призначення шляхом забезпечення виконання загальнодержавних і республіканських програм охорони земель, координації здійснення землеустрою і державного контролю за охороною земель та викупу земельних ділянок для суспільних потреб.

У підрозділі 2.3. «*Форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні*» розкритий адміністративний інструментарій захисту земель сільськогосподарського призначення.

Запропоновано таку структуру форм адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення, а саме: 1) видання нормативних актів; 2) видання публічною адміністрацією адміністративних актів; 3) здійснення матеріально-технічних операцій.

Суб'єкти публічної адміністрації у ході розпорядчої діяльності видають чисельні нормативні акти присвячені захисту прав фізичних і юридичних осіб у сфері землекористування. За ієрархічним статусом суб'єктів публічної адміністрації здійснена класифікація форм їх адміністративної діяльності. Підкреслюється, що саме завдяки Указу Президента 21.04.1998 р. № 332 «Про захист прав власників земельних часток (паїв)» в Україні була розпочата новітня земельна реформа.

Зроблено висновок, що видання нормативних актів – це підзаконна розпорядча діяльність суб'єктів публічної адміністрації шляхом видання нормативних положень (на основі закону та уточнюючи його), які конкретизують і деталізують закони з метою захисту прав і законних інтересів власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення та забезпечення публічного інтересу у цій сфері.

Видання адміністративних (індивідуальних) актів суб'єктами публічної адміністрації є досить поширеним способом реалізації суб'єктами публічної адміністрації своєї владної компетенції у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення.

Адміністративні акти трансформують конкретні земельні відносини. Видання адміністративних актів суб'єктами публічної адміністрації – це форма діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення, що здійснюється шляхом видання рішень індивідуального характеру, на основі яких виникають, змінюються або припиняються конкретні земельні відносини охоронного характеру.

Акцентується увага, що провідним напрямком у сфері захисту земель сільськогосподарського є забезпечення функціонування і ведення Державного земельного кадастру та державна реєстрація земельної ділянки, присвоєння земельній ділянці кадастрового номера.

Підрозділ 2.4. «*Адміністративна відповідальність у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні*» присвячений характеристиці норм адміністративного права, які встановлюють адміністративні санкції щодо фізичних осіб та суб'єктів публічної адміністрації за порушення прав і законних інтересів власників земельних ділянок, а також публічного інтересу держави і суспільства в цілому у сфері землекористування.

Вагомим чинником захисту земель сільськогосподарського призначення є адміністративні санкції, які накладаються судом або у квазісудовий спосіб суб'єктами публічної адміністрації при притягненні фізичних і юридичних осіб до

адміністративної відповідальності за порушення прав і законних інтересів власників земельних ділянок, а також публічного інтересу держави і суспільства.

Здійснено класифікацію адміністративної відповідальності за об'єктами протиправного посягання на такі, що посягають на суспільні відносини стосовно захисту: 1) прав і законних інтересів власників (користувачів) земельних ділянок (ст. 53-1. «Самовільне зайняття земельної ділянки», ст. 53-4 «Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель», ст. 53-5 «Порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою» Кодексу України про адміністративні правопорушення); 2) публічного інтересу держави і суспільства (ст. 52 «Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель», ст. 53 «Порушення правил використання земель», ст. 53-3 «Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу» Кодексу України про адміністративні правопорушення); 3) публічного управління у сфері землекористування (ст. 53-2. «Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру», ст. 53-6 «Порушення законодавства про Державний земельний кадастр» Кодексу України про адміністративні правопорушення).

З об'єктивної сторони зазначені правопорушення складають протиправне діяння, яке призводить до суспільно небезпечних наслідків для власників земельних ділянок або держави та суспільства та причинний зв'язок між діянням і наслідками, що настали. Суб'єктивна сторона аналізованих проступків у більшості випадків характеризується у формі прямого умислу або у формі недбалості по ст.ст. 52, 53, 53-5, 53-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Суб'єктами скоєння аналізованих правопорушень можуть бути як фізичні особи приватного права, так і посадові особи суб'єктів публічної адміністрації, коли це передбачено санкціями норм адміністративного права.

З метою забезпечення прав і законних інтересів власників земельних ділянок, які здають їх в оренду суб'єктам господарювання сільськогосподарського виробництва, пропонуємо 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».

Розділ 3 «Удосконалення адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні» складається з двох підрозділів, у яких розкрито досвід країн-учасниць ЄС щодо адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Підрозділ 3.1. «Досвід країн-учасниць ЄС щодо адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення» присвячений компаративістичній характеристиці захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні та країнах-учасницях ЄС.

Проаналізовано досвід Польщі щодо захисту земель сільськогосподарського призначення. Відзначається, що проблематика адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення у Польщі і Україні має як спільні, так і

відміні риси. В Україні землі сільськогосподарського призначення є кращими з точки зору якості, аніж у Польщі. В Україні переважають великі орендні підприємства, у Польщі – малий приватний (індивідуальний) сектор із середнім розміром сільськогосподарського холдингу (7,9 га), що вносить відповідну специфіку у захист земель сільськогосподарського призначення. В Україні потребують посиленого захисту власники земельних ділянок (паїв), адже орендарі експлуатують чужі земельні ділянки, що призводить до виснаження ґрунтів, їх ерозії, у Польщі такі проблеми відсутні.

У Франції діє загальний принцип, відповідно до якого уряд не має права довільно порушувати право приватної власності на землю. У Франції також запроваджуються інструменти захисту сільськогосподарських угідь для уникнення захоплення їх іноземними інвесторами та недопущення «бетонування» сільської місцевості.

В Іспанії публічне управління у сфері охорони земель здійснюють міністерство сільського господарства та міністерство навколишнього середовища, значним обсягом повноважень у цій сфері наділені також муніципальні органи.

У підрозділі 3.2. «Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні» висвітлені концептуальні засади та конкретні пропозиції щодо змін і доповнень до діючого законодавства в аналізованій сфері.

Проаналізовано та узагальнено ефективний досвід країн-учасниць ЄС, що дозволило виокремити слушні тенденції щодо захисту земель сільськогосподарського призначення, а саме щодо: запровадження вільної прозорої купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення як громадянам, так і іноземцям, з обмеженням максимальної площі землі, власником (орендатором) якої може бути одна фізична чи юридична особа, при суворому дотриманні публічного інтересу суспільства; адміністративної і фінансової підтримки малих виробників сільськогосподарської продукції; стимулювання придбання у власність земель сільськогосподарського призначення жінками та молоддю; дієвого перехресного контролю центральних органів виконавчої влади (міністерств сільського господарства і екології) та муніципальної влади щодо недопущення вилучення земель із сільськогосподарського виробництва, недопущення виснаження та ерозії ґрунтів; стягнення значних сум адміністративних штрафів за використання земель сільськогосподарського призначення не за цільовим призначенням, допущення їх виснаження, ерозії; фінансової підтримки власників земельних ділянок, які здійснюють відновлення земель; унеможливлення для суб'єктів публічної адміністрації довільно вилучати землі сільськогосподарського призначення для публічних потреб; протидії «бетонуванню» земель сільськогосподарського призначення.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства, досягнень публічної адміністрації наведено нове розв'язання наукового завдання стосовно адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні, викладено найбільш важливі наукові результати, що в цілому має істотне значення для науки адміністративного права. Основні з них такі:

1. Сформовано поняття адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні, як сукупності активних адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації позитивного і негативного характеру стосовно відновлення порушених прав суб'єктів права земельної власності та публічного інтересу суспільства щодо збереження кількісних та якісних характеристик земель, як провідних чинників забезпечення людства продуктами харчування та в цілому виживання людства на Землі, а також притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

2. З'ясовано наукові положення стосовно земель сільськогосподарського призначення як об'єкту адміністративно-правового захисту, які базуються на юридичній природі цих земель як найціннішого ресурсу Українського народу та держави, який вимагає активних дій суб'єктів публічної адміністрації щодо відновлення порушеного права власності власників (користувачів) земельних ділянок, недопущення переведення цих земель в інші категорії, збереження екологічних і продуктивних властивостей та захисту від ерозії та інших негативних штучних та природних факторів.

3. Виявлені та описані принципи адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення як вихідні об'єктивні засади, на яких базується адміністративна діяльність публічної адміністрації щодо захисту земель сільськогосподарського призначення до яких віднесено: принцип верховенства права, згідно з яким право власників володіти, користуватися і розпоряджатися своїми земельними ділянками має визнаватися, поважатися і захищатися суб'єктами публічної адміністрації, а також принципи земельного законодавства та належного врядування суб'єктів публічного адміністрування при здійсненні адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення.

4. Доведено, що механізм адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення – це сукупність юридичних положень, інструментарію адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації та засад і процедур адміністративної відповідальності з метою відновлення порушених прав власників земельних ділянок та/або публічного інтересу суспільства в аналізованій сфері. До елементів механізму адміністративно-правового захисту сільськогосподарського призначення віднесено: адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, форми і методи їх адміністративної діяльності, а також підстави і провадження щодо притягнення осіб, які винні у порушенні правового режиму земель до адміністративної відповідальності.

5. Визначено адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють захист земель сільськогосподарського призначення в Україні шляхом виділення завдань та повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо забезпечення виконання загальнодержавних та регіональних програм, здійснення землеустрою, контролю за захистом земель сільськогосподарського призначення, виділення земель із державної власності особам, які втратили її внаслідок російсько-терористичної агресії чи в інших надзвичайних ситуаціях, захисту прав власників внаслідок викупу земельних ділянок для суспільних потреб, захисту земель від забруднення пестицидами, агрохімікатами та радіонуклідами, вжиття заходів щодо відновлення родючості ґрунтів, вирішення земельних спорів та встановлення адміністративних обмежень стосовно використання земель.

6. Доведено, що адміністративна відповідальність у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення є видом юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, що виражається в застосуванні уповноваженими державою органами (судом та суб'єктами публічної адміністрації) певного виду адміністративного примусу – адміністративних санкцій за порушення прав і законних інтересів власників земельних ділянок, а також публічного інтересу держави і суспільства у сфері землекористування.

7. Здійснено компаративістичну характеристику ефективного досвіду країн-учасниць ЄС та України щодо адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення. У Європейському Союзі політика сільського розвитку здійснюється на основі Комюніке ЄС «Майбутнє сільського суспільства»; в Іспанії публічне управління у сфері охорони земель здійснюють міністерство сільського господарства та міністерство навколишнього середовища, значним обсягом повноважень у цій сфері наділені також муніципальні органи; У Франції діє загальний принцип, відповідно до якого уряд не має права довільно порушувати право приватної власності на землю.

8. З метою вдосконалення адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення запропоновано конкретні зміни і доповнення до діючого законодавства: 1) не продовжувати мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення в Земельному кодексі України; 2) з метою забезпечення прав і законних інтересів власників земельних ділянок, які здають їх в оренду суб'єктам господарювання сільськогосподарського виробництва 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»; 3) законодавчо закріпити мораторій на укладення (розторгнення) договорів оренди земель сільськогосподарського призначення з 1 квітня по 1 листопада, з метою недопущення рейдерських захоплень орендованих земель.

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Пітателев В.Г. Механізм адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні: теоретичний вимір. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Випуск 33. Ч. 2. С. 127-130.

2. Пітателев В. Г. Адміністративно-правовий статус суб'єктів земельних відносин в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Випуск 34. Ч. 2. С. 127-130.

3. Пітателев В. Г. Землі сільськогосподарського призначення в Україні як об'єкт адміністративно-правового захисту. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3(9). С. 178-183.

4. Пітателев В. Г. Теоретико-правові засади адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 2. Том 3. С. 156-160

5. Питателев В. Г. Понятие и содержание административно-правовой защиты земель сельскохозяйственного назначения в Украине. *Право и политика*. 2017. № 1. С. 43-48 (Кыргызская Республика).

6. Питателев В. Г. Элементы механизма административно-правовой защиты земель сельскохозяйственного назначения в Украине. *Право и Закон*. 2017. № 4. С. 55-59 (Кыргызская Республика).

7. Пітателев В. Г. Співвідношення понять адміністративно-правовий захист та адміністративно-правова охорона земель сільськогосподарського призначення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 1. С. 101-107.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Пітателев В. Г. Поняття адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні. *Новітні тенденції сучасної юридичної науки: Міжнародна науково-практична конференція, (м. Дніпропетровськ, 4-5 груд. 2015 р.)*. Дніпропетровськ: ГО «Правовий світ», 2015. С. 68-70.

9. Пітателев В. Г. Землі сільськогосподарського призначення в Україні як об'єкт адміністративно-правового захисту: теоретична проблематика. *Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі: Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 16-17 груд. 2016 року)*. Харків. ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016. С. 71-73.

10. Пітателев В. Г. Механізм адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні. *Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 12–13 трав. 2017 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 72-74.

АНОТАЦІЯ

Пітателєв В. Г. Адміністративно-правовий захист земель сільськогосподарського призначення в Україні – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2018.

У дисертації на основі теорії адміністративного права, вітчизняного та зарубіжного законодавства, досягнень публічної адміністрації наведено нове розв'язання наукового завдання стосовно адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Сформовано поняття адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні, як сукупність активних адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації позитивного і негативного характеру.

З'ясовано наукові положення стосовно земель сільськогосподарського призначення як об'єкту адміністративно-правового захисту. Вони базуються на юридичній природі цих земель як найціннішого ресурсу Українського народу та держави. Виявлені та описані принципи адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення, до яких віднесено: принцип верховенства права, а також принципи земельного законодавства та належного врядування суб'єктів публічного адміністрування при здійсненні адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення.

Розкрито механізм адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення. Визначено адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють захист земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Розкрито особливості адміністративної відповідальності у сфері захисту земель сільськогосподарського призначення. Здійснено компаративістичну характеристику ефективного досвіду країн-учасниць ЄС та України щодо адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення.

Удосконалено адміністративно-правовий захист земель сільськогосподарського призначення шляхом внесення змін і доповнень до діючого законодавства. Запропоновано не продовжувати мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення в Земельному кодексі України, 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».

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, земельний ресурс, суб'єкти земельних відносин, адміністративно-правова охорона, публічна адміністрація, адміністративно-правові відносини, землі сільськогосподарського призначення, методи адміністративної діяльності, земельні відносини.

АННОТАЦИЯ

Питателев В.Г. Административно-правовая защита земель сельскохозяйственного назначения в Украине – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2018.

В диссертации на основе теории административного права, отечественного и зарубежного законодательства, достижений публичной администрации приведено новое решение научной задачи по развитию административно-правовой защиты земель сельскохозяйственного назначения в Украине.

Сформировано понятие административно-правовой защиты земель сельскохозяйственного назначения в Украине как совокупность активных административных действий субъектов публичной администрации положительного и отрицательного характера по сохранению количественных и качественных характеристик земель, как ведущих факторов обеспечения человечества продуктами питания и в целом выживания человечества на Земле, а также привлечения виновных лиц к административной ответственности в этой сфере.

Выявлены научные положения относительно земель сельскохозяйственного назначения как объекта административно-правовой защиты. Они базируются на юридической природе этих земель как ценного ресурса Украинского народа и государства, требуют активных действий субъектов публичной администрации по восстановлению нарушенного права собственности владельцев (пользователей) земельных участков, недопущения перевода этих земель в другие категории, сохранения экологических и производительных свойств и защиты от эрозии и других негативных искусственных и природных факторов.

Выявлены и описаны принципы административно-правовой защиты земель сельскохозяйственного назначения как выходные объективные основы, на которых базируется административная деятельность публичной администрации по защите земель сельскохозяйственного назначения. К ним отнесены: принцип верховенства права, согласно которому право владельцев владеть, пользоваться и распоряжаться своими земельными участками должно признаваться и защищаться субъектами публичной администрации, а также принципы земельного законодательства и надлежащего управления субъектов публичного администрирования при осуществлении административно-правовой защиты земель сельскохозяйственного назначения.

Доказано, что механизм административно-правовой защиты земель сельскохозяйственного назначения – это совокупность юридических положений, инструментария административной деятельности субъектов публичной администрации и основ и процедур административной ответственности с целью восстановления нарушенных прав собственников земельных участков и/или публичного интереса общества в анализируемой сфере.

Определен административно-правовой статус субъектов публичной администрации, которые осуществляют защиту земель сельскохозяйственного назначения в Украине.

Раскрыты особенности административной ответственности в сфере защиты земель сельскохозяйственного назначения. Выявлен эффективный опыт стран-участниц ЕС по административно-правовой защите земель сельскохозяйственного назначения. В целом в Европейском Союзе политика сельскохозяйственного развития осуществляется на основе Коммюнике ЕС «Будущее сельского общества». В Испании публичное управление в сфере охраны земель осуществляют министерство сельского хозяйства и министерство окружающей среды, значительным объемом полномочий в этой сфере наделены также муниципальные органы. Во Франции действует общий принцип, согласно которому правительство не имеет права произвольно нарушать право частной собственности на землю.

Усовершенствована административно-правовая защита земель сельскохозяйственного назначения путем внесения изменений и дополнений в действующее законодательство. А именно предложено: не продлевать мораторий на продажу земель сельскохозяйственного назначения в Земельном кодексе Украины; дополнить Кодекс Украины об административных правонарушениях ст. 53-7 «Нарушение прав и законных интересов собственников, земельных участков, которые сдают их в аренду для сельскохозяйственного производства»; закрепить мораторий на заключение (расторжение) договоров аренды земель сельскохозяйственного назначения с 1 апреля по 1 ноября с целью недопущения рейдерских захватов арендованных земель.

Ключевые слова: административно-правовая защита, земельный ресурс, субъекты земельных отношений, административно-правовая охрана, публичная администрация, административно-правовые отношения, земли сельскохозяйственного назначения, методы административной деятельности, земельные отношения.

SUMMARY

Pitatelev V. Administrative and legal protection of agricultural land in Ukraine – *Qualifying scientific work (manuscript).*

Thesis for the degree of Candidate of Juridical Sciences on speciality 12.00.07 "Administrative Law and Process; financial law, information law". – Research Institute of Public Law, Kiev, 2018.

In the thesis, based on the theory of administrative law, domestic and foreign legislation, achievements of the public administration, a new solution of the scientific task on the development of administrative and legal protection of agricultural land in Ukraine is given.

The concept is developed and the content of active administrative actions of positive and negative character of subjects of public administration on restoration of the violated rights of subjects of the right of the land property of public interest of the state and a society as a whole in this sphere is revealed.

The bases of the theory of administrative and legal protection of agricultural land in Ukraine, scientific provisions on the mechanism of administrative and legal protection of agricultural land in Ukraine and the improvement of administrative and legal protection of agricultural land in Ukraine in the form of an innovative scientific model are developed.

The concept of administrative and legal protection of agricultural land in Ukraine as a set of coordinated by the purpose of active administrative activities of public administration entities of a positive and negative nature with respect to restoring the violated rights of subjects of land ownership and public interest in preserving the quantitative and qualitative characteristics of arable land and other lands, as the leading factors in providing people with food, and in general the survival of the people on land, as well as the guilty persons in violation of the relevant land regime in the administrative responsibility.

A comparative analysis of the effective experience of the EU member states and Ukraine has been carried out, and administrative and legal protection of agricultural lands. For the European Union, the policy of rural development is implemented on the basis of the EU Communiqué "The future of the rural society".

In Spain, public administration in the field of land protection is carried out by the Ministry of Agriculture and the Ministry of the Environment, and municipal authorities are also vested with significant powers in this area.

In France, there is a general principle according to which the government can not arbitrarily violate the right of private ownership of land for securing public interests.

Keywords: administrative and legal protection, land resource, subjects of land relations, administrative and legal secure, public administration, administrative and legal relations, agricultural land, methods of administrative activity, land relations.