

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-економічної  
безпеки

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

зі спеціальності 081 «Право»

**Тема: «Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері  
землеустрою»**

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ д.ю.н. Гаруст Ю.В.

Керівник проекту \_\_\_\_\_ к.ю.н. Бурбика В.О.

Виконавець

студент групи Юмз-91с \_\_\_\_\_ Швидка О.І.

Суми 2020

## ЗМІСТ:

ВСТУП.....	7
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ</b>	
1.1. Поняття землеустрою як об'єкта адміністративно-правового регулювання.....	11
1.2. Історичний розвиток правового регулювання відносин у сфері землеустрою.....	24
1.3. Поняття та сутність адміністративно-правового регулювання відносин у сфері землеустрою.....	33
<b>РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ</b>	
2.1. Поняття та складові частини механізму адміністративно-правового регулювання землеустрою.....	43
2.2. Землеустрій як функція державного управління у сфері використання і охорони земель.....	51
2.3. Адміністративна відповідальність у сфері землеустрою.....	65
<b>РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ</b>	
3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання у сфері землеустрою.....	80
3.2. Напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання землеустрою.....	91
ВИСНОВКИ.....	104
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	109

## ВСТУП

**Постановка проблеми.** Широкомасштабні реформи земельних відносин та їх правового забезпечення, обумовлюють і концептуальну модернізацію функцій держави в галузі управління землеустроєм. Нині у адміністративно-правовому регулюванні управлінням земельних ресурсів набула домінуючого значення позиція, відповідно до якої держава існує для людини. Сучасна земельна реформа, яка триває в Україні, визначила важливі зміни існуючих земельних відносин, а для цього слід розробити нові інститути та методики правового забезпечення цих відносин.

**Актуальність дослідження.** У процесі реформування земельних правовідносин взагалі і землеустрою зокрема, виникають суспільні відносини, яких раніше не було, що викликає потребу визначення нових напрямків їх правового регулювання. Динамізм суспільних відносин вимагає відповідних підходів до їх правової регламентації і важливу роль у цьому відіграє адміністративно-правове регулювання у сфері землеустрою.

**Стан дослідженості теми.** Вивченням загальнотеоретичних і галузевих аспектів правового регулювання відносин у сфері землеустрою займалися такі вчені - фахівці у галузі земельного та адміністративного права як: Н.С. Гавриш, А.П. Гетьман, О.В. Головкін, С.В. Гринько, В.К. Гуревський, В.М. Єрмоленко, О.І. Заєць, І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, С.В. Кузнєцова, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, Н.Р. Малишева, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, Е.В. Позняк, В.І. Семчик, В.Д. Сидор, А.М. Статівка, Н.І. Титова, В.Ю. Уркевич, В.І. Федорович, Г.В. Чубуков, В.С. Шахов, М.В. Шульга, В.З. Янчук та ряд інших.

Питанням, пов'язаним з аналізом адміністративно-правового регулювання земельних відносин, присвячені численні праці таких вітчизняних та зарубіжних учених, як О. Галиновська, Д. Добряк, Ю. Жаріков, А. Мартин, О. Мірошніченко, Л. Новаковський, А. Третяк та ін.

Проте у правовій науці нині немає єдиної думки ні щодо визначення поняття адміністративно-правового регулювання відносин у сфері землеустрою, ні до напрямків його подальшого реформування з урахуванням запровадження ринку землі.

Комплексних розробок у сфері адміністративно-правового регулювання відносин у сфері землеустрою не здійснено, а переважна більшість авторів досліджувала лише окремі аспекти цього питання, що обумовлює необхідність подальших комплексних досліджень.

**Практичне значення** роботи полягає у тому, що дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання відносин у сфері землеустрою дасть змогу більш предметно аналізувати даний інститут та систематизувати думки науковців щодо шляхів його реформування відповідно до потреб часу.

**Мета і задачі дослідження.** Мета дослідження полягає у з'ясуванні правових аспектів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері землеустрою.

Зазначена мета обумовила постановку та вирішення таких задач:

- 1) розкрити поняття землеустрою як об'єкта адміністративно-правового регулювання;
- 2) дослідити історичний розвиток правового регулювання відносин у сфері землеустрою;
- 3) з'ясувати поняття та сутність адміністративно-правового регулювання відносин у сфері землеустрою;
- 4) розглянути поняття та складові частини механізму адміністративно-правового регулювання землеустрою;
- 5) охарактеризувати землеустрій як функцію державного управління у сфері використання і охорони земель;
- 6) дослідити питання про адміністративну відповідальність у сфері землеустрою;

7) охарактеризувати зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання у сфері землеустрою;

8) визначити напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання землеустрою.

**Об'єкт дослідження** - суспільні відносини у сфері адміністративно-правового регулювання у сфері землеустрою.

**Предмет дослідження** – адміністративно-правове регулювання відносин у сфері землеустрою.

**Методи дослідження.** В основу методології роботи покладено комплексний підхід до аналізу питань, що стосуються адміністративно-правове регулювання відносин в галузі землеустрою. У ході дослідження використано дві групи методів наукового пізнання - загальнонаукові (діалектичний, метод системного аналізу та синтезу, формально-логічний, структурно-функціональний, комплексний) та спеціальні (порівняльно-правовий, формально-юридичний, історико-правовий).

Діалектичний метод був головним способом об'єктивного і всебічного дослідження правової природи виникнення земельних прав. Методи системного аналізу і синтезу брали участь у розкритті юридичної природи таких основних наукових категорій, як «адміністративно-правове регулювання», «відносини в сфері землеустрою», і т.д. Методи формально-логічного і структурно-функціонального аналізу дали можливість зрозуміти зміст і специфіку правових норм, що обумовлюють виникнення правовідносин з землеустрою та їх адміністративно-правового регулювання, а також визначити їх місце серед правових інститутів.

Завдяки порівняльно-правовому методу підкреслити значення зарубіжного досвіду в правовому регулюванні землеустрою. Формально-юридичний метод обрано для розкриття змісту та особливостей національних правових норм законодавства, які визначають правовідносини у сфері землеустрою. Історико-правовий метод використаний у вивченні процесу

формування та розвитку законодавства, що регламентує виникнення адміністративно-правового регулювання землеустрою.

**Структура кваліфікаційної роботи** зумовлена метою дослідження і складається з вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 117 сторінок, з яких 8 сторінок займає список використаних джерел.

## РОЗДІЛ 1. ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ

### 1.1. Поняття землеустрою як об'єкта адміністративно-правового регулювання

В. Е. Залевський обґрунтовано зазначає, що питання правового регулювання земельних відносин досліджуються в основному в рамках трьох галузевих юридичних наук, а саме: земельного, цивільного та адміністративного права.

Сучасні дослідники в галузі земельного права стверджують, що земельні відносини як предмет правового регулювання є:

- 1) виникають щодо землі як об'єкта правового регулювання, суб'єктами яких є, з одного боку, виконавча влада або органи місцевого самоврядування, а з іншого - фізичні особи, юридичні особи, територіальні громади, які володіють, використовують і володіють землею на відповідній правовій основі;
- 2) спрямовані на раціональне та ефективне використання землі всіма суб'єктами земельних правовідносин;
- 3) характеризується поєднанням публічно-правових та приватноправових засад їх регулювання [24, с. 287].

Такий підхід фактично збігається з позиціями щодо співвідношення суб'єктів земельного, цивільного та адміністративного права у сфері земельних відносин. Тобто для регулювання відносин, які з доктринальних позицій складають предмет земельного права, можуть використовуватися як цивільно-правові, так і адміністративні норми.

Аналіз світового та внутрішнього досвіду земельних перетворень дозволив А.М. Третьяку сформулювати наступну загальну концепцію системи землеустрою: «система землеустрою являє собою сукупність взаємопов'язаних науково-технічних, технологічних і організаційно-правових

заходів з регулювання земельних відносин, обліку та оцінки земельних ресурсів, організації використання та охорони земель, складання територіальних і внутрішніх проектів землеустрою, організації та здійснення землеустрою» [63, с. 5].

Статтею 1 Закону України «Про землеустрій» передбачено, що землеустроєм є сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил [49].

Відповідно, у статті 3 Закону встановлено, що система землеустрою включає в себе: а) законодавчо визначені види діяльності у сфері землеустрою; б) органи, що здійснюють державне регулювання у сфері землеустрою; в) організацію, регулювання та контроль у сфері землеустрою; г) здійснення землеустрою на національному, регіональному, місцевому та економічному рівнях (далі – національний, регіональний та місцевий рівні); г) державний і самоврядний контроль за здійсненням землеустрою; д) наукова, кадрова та фінансова підтримка землеустрою; є) суб'єкти та об'єкти землеустрою [63, с. 5].

Отже, розвиток системи землеустрою слід розглядати як довгострокові державні інвестиції в інфраструктуру країни, її активи та активи підприємств і громадян - земельний капітал, без якого неможливе нормальне функціонування держави.

У свою чергу розрізняють адміністративно-правове, соціально-технічне та організаційно-економічне розуміння землеустрою. Адміністративно-правова концепція землеустрою була запропонована в дослідженнях професорами О. А. Хапке, Н. П. Рудіним, Б. С. Мартиновим. На їхню думку, сутність землеустрою містить в собі правовий зміст, а землеустрій визначався як «...діяльність державної влади, заснована на принципах, встановлених законом, і спрямована на перетворення існуючих земельних



прав окремих власників з метою створення самостійної земельної власності» [50, с. 15]. Соціально-технічну сторону управління землеустрою підтримували професор Ф. Г. Некрасов, К. М. Сазонов, В. І. Кірко, А. А. Ржаніцин. Вони вважали, що основою землеустрою є технічні заходи щодо адаптації земельних ділянок (їх розмірів, конфігурації, розміщення) до соціально-виробничих цілей і завдань [42, с. 18]. Організаційно-економічна точка зору на сутність змісту землеустрою була висунута професором І.Є. Герман. Він визначив землеустрій як переділ маєтків по формі і змісту в стан, найбільш придатний та вигідний для сільського господарства». Дану точку зору потім розвивали багато вчених-землевпорядників – І. В. Мозжунін, Н. П. Огоновський, В. В. Редькін та інші. Подібне одностороннє розуміння землеустрою неодноразово було розкритиковане професорами П. М. Першим, І. Д. Шулейкіним, С. А. Удачіним. У поняття землеустрою вони обов'язково включали його технічну, правову та економічну сторони [50, с. 18].

На погляд Ю.В. Корнеєва, землеустрій - це сукупність адміністративно-правових, соціально-економічних і екологічних заходів, за допомогою яких відбувається регулювання земельних відносин, у тому числі ефективне використання і охорона земель і раціональна організація території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів економіки, що здійснюються під впливом соціально-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

Ефективну систему землеустрою забезпечують: стан земель та їх ефективний розподіл; проведення земельної реформи; скорочення числа земельних спорів; прогрес сталого просторового планування та розвитку інфраструктури його облаштування; підтримка раціонального використання та захисту земель та навколишнього середовища; формування планів (карт) та баз даних про землю та земельні ділянки, природні ресурси та довкілля тощо [32, с. 21].

На переконання М.Р. Ковальського, сучасні відносини, що виникають у сфері землеустрою - це відносини між державою, землевласниками і землекористувачами. Основними особливостями відносин у сфері землеволодіння на сучасному етапі є: спрямування суб'єктивних прав та обов'язків їх учасників на організацію землі як важливого засобу виробництва; їх тісний зв'язок з правовідносинами у сфері землекористування та землеволодіння, управління та охорони землі.

Основними завданнями землеустрою, на думку автора, є: реалізація земельної політики держави шляхом науково обґрунтованого розподілу землі, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування зі створенням екологічно стійких ландшафтів; забезпечення раціонального землекористування, збереження, відновлення і поліпшення родючості ґрунту і захист земель; інформаційне забезпечення правового, господарського, екологічно-господарського містобудівного механізму регулювання земельних відносин на всіх рівнях економіки шляхом розробки пропозицій щодо встановлення особливого режиму та умов користування земельними ділянками, наданими у власність і користування; проведення заходів з прогнозування, планування, організації раціонального використання та охорони всіх земельних ділянок незалежно від форм власності на всіх рівнях; організація земель територій поселень зі створенням просторових, економічних, правових, екологічних умов, оптимальних умов проживання населення, ефективного функціонування промислової і соціальної інфраструктури з урахуванням містобудівної та іншої документації; розробка системи заходів з розвитку і поліпшення природних ландшафтів, відновлення і поліпшення родючості ґрунтів; організація територій несільськогосподарських підприємств, установ та організацій з метою створення умов для ефективного землекористування [30, с. 235].

Як вірно підкреслює І.А. Городецька, в умовах ринкової економіки змінюються завдання і зміст землеустрою, з'являються нові функції, пов'язані з перетворенням земельних ресурсів в товари, земельні ресурси виконують

вже не тільки функцію просторової бази або засобів виробництва. На сучасному етапі суспільного розвитку висловлюються думки, що землеустрій є складним явищем і включає в себе три взаємопов'язаних аспекти: юридичний, економічний і технічний. До цих аспектів повинен бути доданий і екологічний, який в сучасних умовах набуває особливої актуальності.

Економічним аспектом землеустрою є комплекс заходів щодо створення територіальних умов для економіки, які сприяли б найбільш раціональному землекористуванню та захисту земель. У сучасних умовах землеустрій має створювати умови для максимально повного та ефективного використання природних властивостей землі у виробничому процесі.

Технічний аспект землеустрою включає в себе технічні заходи з реалізації прав землевласників і землекористувачів є графічним відображенням та інструментальним закріпленням на місцевості об'єктів права власності на землю і права землекористування: картографічні і геодезичні роботи, розробка іншої документації із землеустрою, спеціальні огляди та вишуки (грунтові, геоботанічні, агрогосподарські та ін.), встановлення межових знаків в натурі (на місцевості) [17, с. 20].

Сьогодні термін «межування» знову повертається як український лексикон. Застосовується він також і у Законі України «Про землеустрій», що дає визначення даного явища як комплексу робіт зі встановлення або відновлення в природі (на місцевості) меж адміністративно-земельних утворень, меж земельних ділянок власників, землекористувачів, у тому числі орендарів, із закріпленням їх межовими знаками встановленого зразка [49]. Таким чином, межування знову розглядається як складова частина управління землею.

Зрозуміло, що при переході економіки країни до ринку землеустрій має отримати новий зміст. Наукових досліджень потребує як сам землеустрій, так і відповідні особливості та специфіка його щодо різних країн. З'явилася необхідність розробки відповідної документації із землеустрою в нових умовах з урахуванням екологічного чинника. Також залишається відкритою

проблемою розробка додаткових аргументів щодо місця правових норм, що регулюють відносини у сфері землеустрою в системі права.

Сьогодні ряд науковців негативно ставляться до визначення терміну «землеустрій» у чинному Земельному кодексі (ст. 181) й Законі України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. (ст. 1). Ці нормативні акти закріплюють терміни «землеустрій», а чинний Земельний кодекс також терміни «землевпорядні проекти» та «землевпорядна документація» (ст. 181, 186). Фахівці в галузі землеустрою пропонують розглядати землеустрій як процес територіального формування об'єктів землекористування; а землевпорядкування як територіально-функціональне планування землекористування утворених земельних об'єктів. На їхню думку, термін «землеустрій» означає не тільки буквально, але і реально, фактично його процеси, існування або досягнення певного територіального устрою в окремому регіоні або державі в цілому у вигляді ряду конкретних земельних об'єктів. Суть землеустрою полягає в упорядкуванні земель: діяльності з очищення земель, благоустрою земель тощо. Дана обставина, на переконання С.Волкова, з часом і зумовила переклад російського слова «землеустройство» на українське «землевпорядкування» [14].

Неможливо не погодитися з Д. Бусуйок, що у випадку Земельного кодексу недостатній розвиток сучасної української мови щодо перекладу незнайомих слів, як «землеустрій», який ототожнюється із «землевпорядкуванням», став тому причиною. Тому обидва терміни використовуються для визначення одного і того ж явища [8, с. 25]. Деякі науковці пропонують замість терміну «землеустрій» вживати термін «землевпорядкування» [15, с. 38]. Інколи вважають достатнім використовувати термін – «землеустрій», а також похідні від нього – землеустрійна документація, землеустрійні роботи. На думку ряду інших вчених, поняття «землеустрій» і «землевпорядкування» різні за своєю сутністю і особливостями. Перше явище - існуючий стан (система організації землі та її використання), друге - сукупність заходів з організації

землекористування, тобто процес, що відноситься перш за все до сільськогосподарських угідь [16, с. 77].

Досліджуючи деякі правові питання землеустрою, І. Будзилович доходить висновку, що термін «землеустрій» набув більш широкого значення і являє собою складне явище, яке перевищує за своїми масштабами землевпорядкування. Однак, як вважають деякі інші вчені, для створення нового земельного устрою (ладу) в державі необхідно проведення землевпорядкування [7, с. 92].

Словникові джерела сучасної української мови визначають землевпорядкування (землевпорядження, землеустрій) як сукупність заходів з організації землі та її використання. Отже, ці терміни практично ідентичні. Слово «устрій» інтерпретується як «порядок, система організації чогонебудь». Аналізуючи таким чином співвідношення понять «землеустрій» і «землевпорядкування», можна зробити висновок, що термін «землеустрій», який використовується Земельним кодексом і Законом України «Про землеустрій», більше відповідає суті.

В умовах ринкової економіки, як ми знаємо, зміст і завдання землеустрою докорінно змінюються. По-перше, в процесі проведення земельної реформи зазнають змін функції землеустрою. Як вірно зазначає А.Г. Мартин, раніше система землеустрою забезпечувала виконання функцій, виконуваних державою з адміністративно-командним управлінням. Основне завдання тогочасного землеустрою полягало насамперед у міжгалузевому розподілі землі та відведенні відповідних земельних ділянок, організаційно-економічному та організаційно-територіальному поліпшенні сільськогосподарських угідь. Це було пов'язано головним чином з виконанням державного замовлення на виробництво сільськогосподарської продукції. Землеустрій стосувався насамперед землі, яка використовувалася в якості основного засобу виробництва в сільському господарстві.

В умовах ринкової економіки зі звуженням адміністративної ролі держави і переходом до економічних методів управління, виникненням

конкуренції, перерозподілом державної власності на землю і встановленням багатосуб'єктності форм власності їх головною метою було максимальне задоволення економічних інтересів всіх землевласників і землекористувачів, найбільш ефективно задоволення виробничих потужностей господарств і наданих їм земель [34, с. 18].

Одним з актуальних питань є проблема врахування економічних умов і факторів при використанні всіх земель. Звертає на себе увагу ще одна важлива обставина. Відомо, що протягом досить тривалого періоду екологічні аспекти в інтерпретації змісту землеустрою були відсутні. Це негативно позначилося на діяльності, пов'язаній із охороною земель. На основі аналізу сутності землеустрою, фахівцями була розроблена наукова концепція розвитку і подальшого вдосконалення землеустрою, яка вважається складовою частиною суспільного способу виробництва, має самостійний соціально-економічний характер. Отже, на думку авторів зазначеної концепції, землеустрій повинен мати державний характер, бути найважливішим важелем держави у здійсненні земельних змін [61, с.24].

З цим висновком слід погодитися, так як: по-перше, землеустрій - найважливіший механізм формування землекористування, основна умова організації землекористування; по-друге, в процесі землеустрою здійснюється територіальна організація виробництва; по-третє, через землеустрій створюються оптимальні організаційно - територіальні умови для реалізації різних форм власності на землю і землекористування.

Земельний кодекс визначає безпеку як «сукупність соціальних, економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів, що здійснюється під впливом суспільно-виробничих відносин та розвитку продуктивних сил» (ст.181). Закон України «Про землеустрій» передбачає ідентичне визначення цього явища (ст. 1). При цьому, крім економічних, технічних функцій землеустрою Земельний кодекс

України разом з ними закріпив і екологічний аспект діяльності, однак без мети землеустрою у визначенні цього явища (ст. 182) [27].

Екологічний аспект спрямований на забезпечення оптимального складу і співвідношення земельних ділянок, забезпечення сталого землекористування, створення сприятливого екологічного стану, поліпшення природних ландшафтів і дотримання технологій, сприяння збереженню якісного стану земель (перш за все ґрунтів) в процесі їх використання. Екологічна орієнтація землеустрою повинна вийти на перший план.

Відповідні положення знайшли своє закріплення в чинному законодавстві. Так, відповідно до Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації» від 17 червня 2004 р., при проведенні державної землевпорядної експертизи повинна досліджуватися, перевірятися, аналізуватися та оцінюватися еколого-економічна ефективність проектних рішень щодо запобігання їх негативного впливу на стан земельних ресурсів, прилеглих земельних ділянок та ландшафту [48].

Іншими словами, в процесі здійснення землеустрою повинні бути вжиті заходи, спрямовані не тільки на забезпечення раціонального та ефективного використання земельних ділянок, а й на створення сприятливого середовища і формування природних ландшафтів поза ділянками, на яких здійснюється землеустрій.

Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у ст. 59 також підтверджує екологічну спрямованість землеустрою, щодо додержання приписів правових норм відносно охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

Згідно з Законом України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року, територіальний розвиток житлової і громадської забудови в межах населених пунктів, а також спорудження об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури здійснюються з урахуванням вимог раціонального використання земель.

Закон України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р. відзначає також обґрунтування і встановлення режиму раціонального використання земель, на яких містобудівна діяльність вважається визначення територій, особливу екологічну, наукову, естетичну, історико-культурну цінність як один з головних завдань планування і забудови територій. При здійсненні містобудівної діяльності заходи спрямовуються на максимальне збереження площ земельних ділянок з ґрунтовим і рослинним покривом; дотримання екологічних вимог; запобігання порушення гідрологічного режиму земельних ділянок; зняття та складування у визначених місцях родючого шару з наступним використанням його для поліпшення малопродуктивних угідь, рекультивації земель та благоустрою населених пунктів і промислових зон, тощо [50].

Чинний Земельний кодекс України дійсно втілює значну кількість положень Концепції розвитку сучасного землеустрою щодо його змісту та завдань. Однак, необхідно звернути увагу на деякі уточнення, які знайшли місце в названій Концепції. Так, у Земельному кодексі йдеться про інформаційне забезпечення правового, економічного та містобудівного механізму регулювання земельних відносин на національному, регіональному, місцевому та економічному рівнях. Названа Концепція містить щодо цього уточнення: земельні ділянки, що надаються у власність і користування, в тому числі в оренду. Земельний кодекс також встановлює межі на території адміністративно-територіальних утворень, територій зі спеціальними екологічними, рекреаційними та охоронними режимами, межі земельних ділянок власників земельних ділянок та землевпорядників. Концепція також включає в себе території зі спеціальним правовим регулюванням в житлових і господарських районах [63, с. 9].

Аналіз чинного земельного законодавства дозволяє виділити 3 види землеустрою: загальнонаціональний, регіональний та місцевий. Виділенню цих видів землеустрою сприяє і сучасна практика його здійснення.



На переконання Т.Ф. Сидорченко, національний і регіональний рівні реалізації землеустрою складають систему взаємопов'язаних заходів щодо комплексної організації території нашої країни, здійснюваних з метою її найбільш раціонального використання. Його основними завданнями є розробка:

- документації із землеустрою щодо встановлення в натурі (на місцевості) державного кордону України;
- загальнодержавних та регіональних програм використання та охорони земель;
- схем землеустрою та техніко-економічних обґрунтувань використання та захисту земель адміністративно-територіальних утворень;
- проектів землеустрою щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень;
- національних та регіональних проектів землеустрою щодо організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, благоустрою, відновлення та історико-культурного призначення і т.д.

Місцевий землеустрій поділяється на міжгосподарський та внутрішньогосподарський. Міжгосподарський землеустрій являє собою систему заходів щодо комплексної організації території кількома зацікавленими сторонами (землевласниками, орендарями), що здійснюються з метою їх найбільш ефективного використання. Його основними завданнями є: формування нового землекористування шляхом надання земель різним економічним одиницям (сільськогосподарським кооперативам, акціонерним товариствам, фермерам); складання та раціональна організація існуючих землекористувань (усунення черезсмужжя, вклинювань, далекоземелля, вкраплювань та інших незручностей, пов'язаних з розташуванням земель).

Заходи землеустрою при здійсненні міжгосподарського землеустрою включають: встановлення точного складу учасників (обов'язковою умовою є участь всіх суб'єктів, зацікавлених у розробці проекту); збір, систематизація і

вивчення всіх наявних матеріалів про економічне становище і перспективи розвитку існуючих і новостворених господарств (земельні кадастрові дані, матеріали ґрунтових, геоботанічних, меліоративних, дорожніх та інші обстеження і дослідження); отримання додаткових польових досліджень для конкретизації і корекції застарілої інформації).

Внутрішньогосподарський землеустрій – це комплекс заходів щодо організації території окремого господарюючого суб'єкта, здійснюваних з метою створення в межах його територіального володіння умов для розумного користування та охорони земель. Внутрішні землевпорядні роботи проводяться на земельних ділянках, виділених конкретним землевласникам і землекористувачам.

Основні завдання: економічне обґрунтування та графічне розмежування окремих видів угідь, що входять до складу земельних угідь певного суб'єкта; розмежування зазначених площ за їх господарським призначенням; раціональна організація площ території в середині окремого господарства; обґрунтування та графічне визначення системи внутрішньогосподарських транспортних та інших ліній постачання тощо.

Внутрішньогосподарський землеустрій має важливе значення для конкретизації змісту прав землевласників і землекористувачів. Він створює нормальні умови для функціонування господарств, забезпечує раціональне використання та ефективну охорону земель [55, с. 281-282].

Аналіз земельного законодавства дозволив Т. В. Лісовій зробити наступні висновки:

1. Землеустрій як історичне явище зазнав кілька стадій розвитку. Його зміст і завдання залежали від суспільно-політичних умов того чи іншого періоду, обумовлених особливостями і характером земельної системи.

2. Своєї розробки потребує всебічно обґрунтоване поняття землеустрою в сучасних умовах реформування земельних відносин [33, с. 27].

Отже, можна зробити висновок, що для суспільних відносин у галузі як об'єкта правового регулювання характерний ряд особливостей:

1) комплексний характер-обумовлений багатоаспектністю та поліструктурністю самих відносин, регулюванням їх нормами різних галузей права, використанням способів і прийомів диспозитивних і імперативних методів правового регулювання;

2) є частиною складної системи взаємодії гілок (підінститутів, інститутів, норм) права (іншими його складовими є екологічне, земельне, водне, лісове, гірниче, право), обумовленої об'єктивним взаємозв'язком компонентів природного середовища та інтегративною функцією, яка обумовлена екологічним фактором;

3) переважання публічних (суспільних) інтересів над приватними, що зумовлює пріоритет публічно-правового регулювання розглянутих відносин.

## 1.2. Історичний розвиток правового регулювання відносин у сфері землеустрою

Землеустрій у своєму розвитку пройшов кілька етапів розвитку і, безумовно, є історичним явищем. Його зміст і завдання залежать від суспільно-політичних умов того чи іншого періоду, обумовлені особливостями і характером земельної системи. З урахуванням пов'язаних зі зміною основи наземної системи можна виділити три основні етапи розвитку цього явища.

Перший етап розвитку землеустрою обмежений часовими рамками: 1906 – 1917 – істотний вплив на земельну культуру спричинили столипінські реформи, а землеустрій служив політиці та вирішенню завдань уряду з реформування земельних відносин, спрямованих на вихід селян з громад і створення власного приватного господарства.

У 1906 році в російському лексиконі термін «землеустрій» з'явився в проекті нормативно-правового акта «Положення про землеустрій». Раніше використовувався тільки термін «межування», під яким розумілося в першу чергу встановлення земельних меж на ділянці і видача документів про власність і землекористування, і тільки потім – усунення господарських недоліків, пов'язаних з цими земельними ділянками [7, с. 34].

Саме в період діяльності уряду під керівництвом прем'єр-міністра П.А. Столипіна землеустрій займало головне місце всієї нової аграрної реформи уряду. Початок столипінської реформи пов'язаний з прийняттям Іменного Найвищого Указу «Про доповнення деяких положень чинного закону, що стосуються селянського землеволодіння і землекористування» від 9 листопада 1906 р. Цей нормативний акт детально регламентує процедуру виходу селян з громади і закріплення за ними земельних ділянок на праві приватної власності. Тому завданням тодішнього землеволодіння була заміна існуючих форм селянського землеволодіння одноосібною власністю у

вигляді отрубів і хуторів, причому поліпшення економічних засобів обробки землі відкладалося на невизначене майбутнє.

На таких же принципах було побудовано й Закон від 14 червня 1910 р. «Про вихід з общини», що розвивав положення вищезазначеного Указу і визначав порядок зміцнення наділення селян землею общини. Встановлення приватної земельної власності давало заможним селянам можливість скуповувати землі бідних селян і тим самим зміцнювати концентрацію селянської землі в своїх руках [41, с. 25].

Значні темпи розпаду громади та ліквідації зрівняльного землекористування, необхідність регулювання розширення діяльності землевпорядних комісій вимагали приведення заходів землеустрою в єдину систему. Звід раніше виданих законів та інструкцій із змінами та доповненнями склав основу Положення «Про землеустрій», затвердженого Законом «Про землеустрій» від 29 травня 1911 р. Положення «Про землеустрій» закріпило низку заходів у сфері землеустрою, вчинення яких добровільно або примусово покладалося на губернські та повітові землевпорядні комісії. До таких відносилися: виділення земельних ділянок окремим поселенням сільських общин; виділення земельних ділянок частинам поселень та новоствореним висілкам; відмежування земель від суміжних володінь; розподіл угідь, які знаходяться у загальному користуванні селян та приватних власників; виділення окремим членам сільських общин відрубних ділянок та ін.

До Першої світової війни термін «землеустрій» включав заходи, спрямовані на регулювання селянського землекористування шляхом змін у території селянських общин, зокрема шляхом формування хуторів та отрубів. Однак єдиного наукового визначення цього поняття так і не було досягнуто [33, с. 41].

Саме в цей час деякими вченими були зроблені перші спроби визначити зміст цього терміна і дати його характеристику. Московського Межевого Інституту О.А. Хауке у 1914 р. підкреслював державний характер

землеустрою, як сукупності певних актів, метою яких була зміна існуючих земельних відносин і форм власності в інтересах всього суспільства. Професор Б. С. Мартинов дещо звузив значення цього терміна, він зводить його до заснованих на правових засадах діяльності державної влади, спрямованої на перетворення існуючих прав землевласників з метою створення самостійної земельної власності. Ряд інших вчених, що дали визначення терміна зазначеного терміну, підкреслювали економічні аспекти цього явища і розуміли під землеустроєм комплекс технічних, а іноді і культурно-технічних операцій.

Ці підходи до визначення поняття землеустрою стосувалися тільки землекористування для сільськогосподарських цілей, а тому звужували суть цього явища, не досить чітко визначаючи як правові, так і економічні його засади. Ця ситуація зумовлена тодішнім суспільним устроєм дореволюційного періоду і саме вона пояснює відповідне уявлення землеустрою [51, с. 38].

Як бачимо, землеустрою того часу притаманні особливі властивості: по-перше, державний характер, по-друге, чітка орієнтація на поліпшення землекористування в інтересах усього суспільства, по-третє, застереження про сутність відповідного громадського порядку, і, по-четверте, розуміння землеустрою як чисто технічної діяльності.

Другий етап розвитку землеустрою включає в себе 1917-1990 рр. Протягом згаданого періоду управління країною відбувся перерозподіл земель в інтересах держави та функціонування виключної державної власності на землю. «Положення про соціалістичний землеустрій та про заходи переходу до соціалістичного землеробства», затверджене постановою ВЦВК 14 лютого 1919 р., підтвердило основу радянського земельного порядку - націоналізацію землі. Зазначені правові приписи широке проведення робіт із землеустрою, економіки в основному полягали у відведенні земель для новостворених колгоспів, впорядкуванні земель існуючих господарств, повсюдній ліквідації черезсмужжя та інших недоліків

землекористування, землеустрій охоплював усю сукупність заходів технічного характеру, спрямованих на поетапне усунування землекористування [25, с. 44].

Як вірно вказує Т.О. Подковенко, Земельний кодекс УСРР 1922 року являв собою законодавчу основу для формування галузі земельного права в Україні. Слід зазначити, що на Україні в Земельному кодексі СРСР 1922 року в частині IV, що мала назву «Про землеустрій і переселення», вперше на законодавчому рівні був використаний термін «землеустрій». Згідно з цим Кодексом, метою землеустрою було впорядкування існуючих землекористувань та створення нових відповідно до прав на землю та вимог економіко-технічної доцільності.

За ст. 144 Земельного кодексу УСРР завданням землеустрою було створення для селянського господарства найбільших зручностей у землекористуванні шляхом усунення черезсмужжя, далекоземелля й інших незручностей землекористування. В цілому, у 20-ті й наступні роки минулого століття землеустрій, крім економічних функцій, виконував ще й соціальну, а іноді навіть політичну роль у забезпеченні перерозподілу землі в інтересах держави.

Саме в цю добу було поширене універсальне визначення землеустрою як сукупності правових, економічних і технічних заходів. Пропоновані трактування концепції землеустрою спрямовані на раціоналізацію землекористування в умовах відповідного землеустрою з пріоритетом державного регулювання землеустрою. Поряд зі спробами визначити зміст землеустрою та його характеристику в літературі, законодавство того часу також регулює питання землеустрою. Так, на XV з'їзді партії було прийнято рішення про всеосяжний розвиток колективізації сільського господарства та про шляхи її здійснення. У зв'язку з цим і були прийняті «Загальні засади землекористування і землеустрою» – перший кодифікований загальносоюзний земельний закон, затверджений ЦВК СРСР 15 грудня 1928

року, який встановлював, що право виключної державної власності на землю визнано за СРСР.

Відповідно до цього правового акту найважливішим завданням землеустрою був розвиток продуктивних сил сільського господарства із забезпеченням зміцнення в ньому соціального будівництва. Він не тільки заохочував колективні форми господарства, а й допускав їх вільний вибір і не виключав найманої праці в сільському господарстві.

Слід зазначити, що практично кожен етап розвитку земельного законодавства за радянських часів знаменував собою розширення кола завдань землеустрою. Таким чином, в 1928 році були поставлені завдання боротьби з недоліками землекористування, переходу до сівозміни, докорінного поліпшення земельної площі, економічного освоєння країни. Вже в 30-ті роки перед землеустроєм стояло завдання визначення мети, розмірів, форм і раціонального розміщення кожної земельної ділянки, створення територіальних умов для підвищення продуктивності земель і кращої організації виробництва [44, с. 163].

Після Великої Вітчизняної війни посилилася тенденція до централізації правового регулювання земельних відносин. Землеустрій перестає інтерпретуватися як чисто технічна діяльність, що підтверджує його визначення у 1955 р. С.О. Удачиним, який вбачав сутність землеустрою не в землемірній техніці, а в регулюванні земельних відносин, організації землі як важливого засобу виробництва і об'єкта соціальних зв'язків у суспільному виробництві.

13 грудня 1968 року Верховною Радою СРСР було прийнято “Основи земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік” – важливий загальносоюзний акт земельного законодавства. В Основах було розкрито зміст землеустрою як системи державних заходів щодо реалізації рішень державних органів у галузі землекористування, завдань землеустрою, а саме організації найбільш повного, раціонального та ефективного використання земель, зростання культури сільського господарства та охорони земель. У



цьому акті був закріплений державний характер діяльності з землеустрою. Примітна позиція охорони земель як одного з найважливіших завдань землеустрою.

28 травня 1968 р. Міністерством сільського господарства СРСР було прийнято «Основні положення землеустрою». Згідно з цим документом, землеустрій визначався як система державних заходів з регулювання земельних відносин у державі, раціональної організації землекористування на сільськогосподарських підприємствах, в окремих галузях і народному господарстві в цілому, в інтересах розширеного відтворення. Також були сформульовані важливі положення про створення територіальної основи для реалізації комплексу економічних, агротехнічних та меліоративних заходів щодо зростання родючості ґрунтів та ефективного використання землі в процесі землеустрою [54, с. 28].

Як зазначає В.В. Горлачук, «Основи конституційного законодавства Союзу РСР і союзних республік» явилися фундаментальною основою для розробки кодексів союзних республік. Прийнятий 3 червня 1970 року Земельний кодекс Української РСР значною мірою продублював положення Основ. Визначення землеустрою, підкреслення державного характеру землеустрою, визначення його функцій було фактично запозичене в цьому Кодексі з «Основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік». Однак Земельний кодекс порівняно із зазначеними Основами закріплював основні положення, що стосувалися землевпорядного процесу та його стадій, а також у підвищенні значення приписів землеустрою (стаття 170 Земельного кодексу передбачала відповідальність про самовільне відхилення від проектів внутрішньогосподарського землеустрою).

Під впливом суспільних перетворень сутність землеволодіння дещо змінюється, про що йдеться в літературі. Так, у 70-х роках П.М. Першин пропонує явищем землеустрою більш вагому оцінку, ніж його попередники. На його думку, сутність землеустрою полягає в соціально-економічному змісті.

В цілому дослідники радянської епохи надавали досить подібні визначення землеустрою та аналізу його змісту і фактично повторили визначення землеустрою в союзних основах. У наукових працях цього періоду підкреслювався не тільки державний, а й класовий характер землеустрою. Однак у всіх пропонованих концепціях землеустрою не було екологічних аспектів, що негативно впливало на діяльність, пов'язану з охороною земель [18, с. 34].

Отже, аналіз землеустрою того часу дав можливість визначити такі риси: по-перше, пріоритет державного регулювання процесу землеустрою, зосередження уваги на класовій природі землеустрою, по-друге, розуміння землеустрою не тільки як чисто технічної діяльності, але як діяльності, спрямованої на регулювання земельних відносин, на забезпечення раціонального та ефективного використання земель, їх захист, культуру землеробства.

Наступним етапом розвитку землеустрою доцільно вважати період з 1990 року по теперішній час. Вищенаведений період, на думку Т.В. Лісової, в свою чергу, складається з ряду більш коротких періодів часу.

Перший етап: 1990-1992 р., прийняття «Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про землю» 28 лютого 1990 року. Відповідно до ст. 3 Основ, земля була оголошена власністю народів, які проживають на цій території. Були введені інститути права довічної спадкової власності, оренди землі та плати за землекористування. Право на виняткову державну власність на землю починає змінюватися.

Розділ XIII основ містив положення про визначення землеустрою та його змісту та організації. Згідно з цими Основами, землеустрій розглядався як система заходів, спрямованих на виконання земельного законодавства, рішень Рад народних депутатів щодо організації використання та охорони земель, розвитку сприятливого екологічного середовища та благоустрою природних ландшафтів. Важливим у цьому визначенні землеустрою є закріплення екологічного аспекту. Позитивним моментом слід вважати

положення про право на вчинення актів із землеустрою не тільки державними, а й іншими організаціями.

У грудні 1990 року Верховною Радою Української РСР був прийнятий Земельний кодекс Української РСР, що був заснований на положеннях Декларації про державний суверенітет України і приймався в зв'язку з початком земельної реформи. Цим Кодексом було закріплено довічне успадковування володіння для громадян та постійне володіння для сільськогосподарських і лісгосподарських підприємств; організацію селянських (фермерських) господарств, особистих підсобних господарств, товариств, інших форм господарювання, істотно збільшено розміри землекористування громадян; започатковано курс на екологізацію землекористування та збереження історико-культурної спадщини шляхом введення нової категорії земель – природоохоронного, рекреаційного, історико-культурного та оздоровчого призначення.

Визначення землеустрою в цьому кодексі було запозичене з «Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про землю». У тому ж році була прийнята Постанова Верховної Ради України «Про земельну реформу», що стала початком земельної реформи, головним завданням якої був перерозподіл земель з метою створення умов для однакового розвитку різних форм економіки на землі, формування багатопшарового господарства, охорони та розумного використання землі. Таким чином, у вищенаведений попередній період було покладено початок поліпшенню земельних відносин в цілому і відносин у сфері землеустрою, зокрема [33, с. 40-41].

Другим підетапом є 1992-2001 р.. Зазначений етап пов'язаний з прийняттям Земельного кодексу України від 1992 р. і подальшого реформування відносин в галузі землеустрою. Земельний кодекс України в редакції від 13 березня 1992 року закріпив визначення землеустрою, його зміст, організацію та порядок здійснення землевпорядних дій. Визначення землеустрою фактично було продубльовано з попередньої редакції Земельного кодексу. Подальша реформа земельних відносин вплинула і на

реформування в галузі землеустрою. З переходом до ринкових земельних відносин, землеустрою відводиться головна роль у реформуванні земельних відносин. Всі дії, пов'язані з перерозподілом земельної власності, купівлею і продажем земельних ділянок, утворенням нових і впорядкуванням існуючих земельних ділянок і землекористування, наділенням і вилученням земельних ділянок, обов'язково повинні були ґрунтуватися на проектах землеустрою. Отже, управління землею стає важливим чинником механізму земельної реформи.

Виділення третього етапу з 2001-го року – нинішній час ознаменовано прийняттям Земельного кодексу України, а згодом і Закону України «Про землеустрій» від 22 квітня 2001 року. Прийняття нового Земельного кодексу України, було викликано необхідністю формування єдиної правової основи для регулювання земельних відносин, які б спиралися на положення Конституції України і врахували досвід, накопичений в країні щодо земельної реформи. З прийняттям і введенням у дію 1 січня 2002 р. Земельного кодексу України намітилися позитивні тенденції щодо землеустрою, підвищується його роль, зростає значущість його приписів (порівняно з минулими Земельними кодексами), а ст. 211 Земельного кодексу передбачає притягнення громадян та юридичних осіб до відповідальності за самовільне відхилення від як внутрішньогосподарських, так і міжгосподарських проектів землеустрою, з'являються нові суб'єкти, об'єкти землеустрою, розширюється його зміст [33, с. 42].

### **1.3. Поняття та сутність адміністративно-правового регулювання відносин у сфері землеустрою**

Як зазначив В.В. Пахомов, для специфіки земельних відносин обов'язкова участь держави в її регулюванні. Це обумовлено об'єктивною необхідністю забезпечення експлуатації землі як найважливішої основи існування держави. Вже сам факт визнання землі особливим об'єктом правовідносин накладає особливий відбиток на власників землі, землекористувачів, коли їх поведінка при реалізації своїх прав як учасників земельних відносин зазнає істотних обмежень в інтересах суспільства або певних соціальних груп. Встановлення відповідних обмежень поведінки суб'єктів земельних відносин відбувається за рахунок втручання держави в ці правовідносини [42, с. 171].

На думку автора, з якою слід погодитися, пошук оптимальної міри державного суспільного впливу на поведінку учасників земельних відносин з метою гармонізації інтересів окремого індивіда, соціальної групи, суспільства в цілому є центральною проблемою адміністративно-правового регулювання земельних відносин.

Державне управління земельними відносинами є частиною державного управління в цілому. В загальному вигляді державне управління - це «спосіб організації діяльності державних органів щодо забезпечення виконання правових норм і порядку суспільних відносин у тій чи іншій сфері», «вид діяльності державних органів виконавчої влади та управління, сутність якого - організація впливу на суспільні відносини шляхом здійснення державної влади» [42, с. 173].

За твердженням Д.В. Бусуйок, державний вплив на ту чи іншу сферу суспільних відносин, на діяльність тих або інших суб'єктів правовідносин передбачає створення і ліквідацію цих суб'єктів, планування та регулювання їх діяльності шляхом встановлення і забезпечення державою загальних засад поведінки діяльності), контроль за виконанням дотриманням) цих правил. У

сучасному адміністративному праві державне управління розглядається як діяльність, зміст якої полягає у реалізації органами влади законів та інших нормативно-правових актів шляхом завдання організуючого впливу на суспільні явища і процеси [11, с.132].

Зазначимо, що у вітчизняній науці та законодавстві вживаються такі терміни, як «державне управління земельними відносинами», «державне регулювання земельних відносин», а також «державне управління земельним фондом», «державне управління земельними ресурсами» та ін. При цьому чинне земельне законодавство України не дає чіткого та вичерпного визначення цих понять. На думку сучасних науковців, державне управління в галузі земельних відносин можна визначити як організаційно-правову діяльність уповноважених органів державної влади із використанням безпосереднього впливу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель відповідно до вимог земельного законодавства України [13, с.207].

Зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними відносинами полягає в прогнозуванні і плануванні використання земельних ресурсів, установленні норм і порядку землекористування, розподілу і перерозподілу земель, оперативно-розпорядчої та контрольної наглядової діяльності за використанням й охороною земель.

З питання управління земельними ресурсами, ми згодні з визначенням таких вчених, як В. Другак, Р. Курильців та Н. Третяк, які вважають, що цей термін містить в собі прийняття і виконання рішень щодо врегулювання конфліктів з питань землекористування та сталого розвитку відносин у цій галузі. Тому державне управління - це, як правило, безпосередній управлінський вплив із прямим встановленням об'єктів і суб'єктів управління, визначення їх прав і обов'язків, певного напрямку дії, обумовленого певними цілями і завданнями [21, с. 16].

Однак, правові, політичні та соціально-економічні зміни, що відбуваються сьогодні в нашій країні, обумовлюють зміну орієнтації

державного управління. Напрямок діяльності держави в нових сучасних умовах є створення сприятливих правових і економічних умов для перетворення в різних сферах, у тому числі земельних відносин, під впливом терміну «державне регулювання», який, на відміну від управління, бачить дещо іншу стратегію – не завдання впливу для забезпечення реалізації тих чи інших рішень, а створення відповідних умов для ефективного функціонування даної сфери. Тому зауважимо, що зміст діяльності держави як універсального суб'єкта управління в цілому залишається незмінним. Зміни стосуються тільки ступеня і характеру втручання, так переважаючою формою впливу стає державне регулювання, а зміст державного впливу складають функції прогнозування і планування, організаційно-реєстраційна функція, а також функція контролю.

Також слід зазначити, що термін «державне регулювання земельних відносин» в сучасному адміністративному праві також розглядається по-різному - як розподільча діяльність державних органів з організації раціонального використання та охорони земельних ресурсів, як організаційно-правова діяльність уповноважених органів щодо забезпечення раціональної та ефективної експлуатації землі всіма суб'єктами господарювання в межах, визначених земельним законодавством України, як комплекс організаційних, правових, економічних заходів державної діяльності з урахуванням державних і ринкових інтересів, що у свою чергу, забезпечують рівність різних форм власності, володіння і використання землі і рівний розвиток різних форм господарювання на ній, незалежність суб'єктів земельних відносин і раціональне, ефективне використання земельного фонду [68, с. 13].

Такі вітчизняні вчені, як А. Гетьман, А. Статівка, М. Шульга та В. Уркевич зазначають, що в сучасних умовах реформування земельних відносин, зміни сутності державного управління та вдосконалення системи принципів такого управління, таким управлінням слід вважати засновану на виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених органів щодо забезпечення

ефективного і раціонального використання земель та їх охорони. Чинне земельне законодавство України визначає мету регулювання земельних відносин, права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави, а також забезпечення раціонального користування і захисту земель [52, с. 25].

О.В. Стеценко та ін. вважають, що метою державного регулювання земельних відносин має бути загальне підвищення їх ефективності шляхом спрямування процесу розвитку земельних відносин у бік досягнення єдиних національних цілей, головною з яких є раціональне використання земельних ресурсів. До основних напрямків адміністративно-правового регулювання земельних відносин дослідники відносять: регулювання доступу до ринку землі; технічне регулювання встановлення стандартів землекористування; контроль використання та охорони земель у процесі їх використання; створення максимальних визначених умов для здійснення права власності на землю; створення основи для застосування адміністративних обмежень права власності щодо усунення порушень земельного законодавства [28, с.19].

На основі аналізу відповідних правових норм і наукових поглядів на зміст державного управління, в науці адміністративного права формувалися і відповідні погляди на зміст державного управління у сфері земельних відносин. Як справедливо зазначає Є.О. Гладкова, земельні правовідносини, що стосуються права власності на землю і землекористування, складають матеріально-правову основу земельних відносин і виражають їх статику і динаміку. Це сукупність вже набутих (легалізованих) повноважень щодо конкретних земельних ділянок. При цьому, враховуючи соціальне і природниче значення земель як об'єкта земельних відносин, до їх урегулювання залучається й публічна адміністрація, що виконує функцію гаранта законності, володіє монополією на розпорядження земельними ресурсами, впливом на правопорушників [16, с. 77].

На думку сучасних вчених, у тому числі фахівців із земельного права, державне управління в галузі земельних відносин може бути визначено як



організаційно-правова діяльність уповноважених органів з використанням прямого впливу, спрямованого на забезпечення раціонального використання, захисту та відтворення земель відповідно до вимог земельного законодавства України. М.Р. Ковальський вважає, що зміст діяльності виконавчої влади з управління земельних відносин полягає у прогнозуванні і плануванні використання земельних ресурсів, встановленні норм і порядку землекористування, розподілу і перерозподілу земель, оперативного контролю і нагляду за використанням і охороною земель [30, с. 234].

За словами В.В. Пахомова, адміністративно-правове регулювання сучасних земельних відносин має свої особливості. Адміністративно-правова організація використання та охорони земель в Україні передбачає сукупність діяльності щодо організації, упорядкування державного управління з метою встановлення нормативного впливу на відносини шляхом створення правових та економічних передумов для сталого функціонування всіх форм права власності в питаннях володіння, користування та розпорядження щодо земельних ділянок.

Створення адекватної системи адміністративно-правового регулювання земельних відносин є надійним засобом забезпечення реалізації поставлених державою цілей і завдань у цій сфері, необхідною умовою досягнення загальної економічної та соціальної стабільності в державі [42, с. 173].

Останнім часом, вчені досить часто звертають увагу і на проблеми надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Наприклад, Д.В. Бусуйок виділяє такі види адміністративних послуг, як консультативно-дорадчі послуги, проектно-технічні послуги, контрольні-правові послуги та дозвільні послуги.

На її думку, консультативно-дорадчі послуги є результатом діяльності посадових осіб державних і муніципальних органів, що має метою задоволення звернень фізичних і юридичних осіб щодо реалізації прав на землю, вирішення земельних спорів, отримання роз'яснень чинного земельного законодавства тощо.

Земельні проектно-технічні послуги - результат професійної діяльності суб'єктів господарювання (вони повинні володіти відповідними ліцензіями Державного агентства земельних ресурсів України), що виконують необхідні роботи з оцінки земель і землеустрою, спрямовані на виробництво технічної, проектної та іншої документації.

Земельні контрольно-правові послуги є результатом професійної діяльності посадових осіб органів у сфері контролю за землекористуванням та охороною, щодо захисту прав землевласників і землекористувачів та відшкодуванні останніх збитків у зв'язку з порушеннями чинного земельного законодавства. Дозвільні послуги - це результат діяльності посадових осіб виконавчої влади, які здійснюють державну політику в галузі регулювання земельних відносин та здійснюють державний контроль за використанням і захистом земель. Результатом діяльності є видача документів дозвільного характеру відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері економічної діяльності» [9, с. 54].

Аргумент за те, що сфера земельних відносин багато в чому залежить від правового та адміністративно-правового регулювання, підтверджують і результати дисертаційних досліджень О.П. Світличного, О.С. Мирошніченко, Л.В. Мілімко та інших.

У підсумку варто погодитися з Є.О. Гладковою, яка вважає, що адміністративно-правовими засобами здійснюється неринковий обіг земельних ділянок: безоплатна передача земель державної та комунальної власності, приватизація земельних ділянок, раніше наданих у користування, передача земельних ділянок із земель державного або комунального майна у власність фізичних осіб. Таким чином, є достатньо підстав говорити про перетин земельних та адміністративних норм. При цьому, саме належний стан останніх багато в чому залежить від ступеня задоволеності соціальних запитів у сфері використання земельних ресурсів, що зводить адміністративно-правове регулювання земельних відносин до рангу окремого напрямку адміністративно-правового регулювання [16, с. 78].

За своєю структурою, залежно від предмета регулювання, можна, на наш погляд, виділити три блоки відносин: а) відносини державного управління у сфері раціонального використання земельних ресурсів; б) відносини надання державних послуг у сфері раціонального використання земельних ресурсів; в) адміністративно-деліктні відносини, що виникають в результаті порушень земельного права.

Вищезгадана точка зору знаходить своє підтвердження і у сучасних поглядах на питання про адміністративне право. Так, В. Б. Авер'янов зазначив, що адміністративне право має визначатися як сукупність (система) правових норм, що регулюють суспільні відносини, що формуються в процесі забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядування у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [1, с. 183].

Чітка прив'язка відносин, пов'язаних з управлінням земельними ресурсами, державним регулюванням у сфері раціонального використання землі та її охорони, забезпеченням державного контролю в цих сферах до органів влади та управління органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, обумовлює їх приналежність до предмету адміністративного права і, отже, до предмету адміністративно-правового регулювання. Як відзначають навіть експерти в галузі земельного права, сьогодні держава використовує в основному адміністративний механізм впливу на суспільні відносини, тобто земельні правовідносини формуються і розвиваються під певним владним тиском.

Крім того, в названих відносинах чітко простежуються особливості правового регулювання, властиві адміністративному праву. Так, свого часу Д. М. Бахрах запропонував для опису методу адміністративного права схему, за якою виявляються основні особливості методу правового регулювання при відповіді на наступні питання:

- яке правове становище сторін;
- з якими правовими фактами пов'язані виникнення, зміна, припинення правовідносин;
- як визначаються права та обов'язки суб'єктів правовідносин;
- як вони захищаються.

У розглянутих нами відносинах наявна правова нерівність сторін, так як одна сторона завжди є органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування, виникнення відносин пов'язане з волею хоча б однієї сторони, а права і обов'язки сторін чітко визначені у відповідних правових актах. Тобто, в наявності всі ознаки методу адміністративного права. Що стосується останньої ознаки, то у сучасній Україні ця ознака значною мірою втратила своє значення, оскільки будь-які відносини є об'єктом насамперед судового захисту [17, с. 19].

Як зазначають фахівці в галузі земельного права, вже зі ст. 2 ЗКУ ми бачимо недоліки законодавчого регулювання земельних відносин, починаючи із самого їх визначення. При цьому законодавець визначає земельні відносини як суспільні відносини, щодо володіння, користування і розпорядження землею, фактично обмежуючи їх відносинами власності на землю і не включаючи до цього визначення ні відносин з охорони і відтворення земель, ні відносин з державного управління земельним фондом і застосування юридичної відповідальності.

Враховуючи, що термін «земельні відносини» має нормативне визначення в ЗКУ та встановлює його насамперед цивільно-правовий змісту, вважаємо доречним при розгляді питань адміністративно-правового регулювання використовувати більш коректний, на наш погляд, термін «сфера земельних відносин». У словниковому розумінні термін «сфера» поряд з іншим означає межі поширення чого-небудь, область діяльності людини або суспільства, галузь, напрямок. Під терміном «сфера земельних відносин» слід розуміти сукупність відносин, які поряд з власне земельними відносинами, включають відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією

владних повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а предметом цих відносин є земля, земельні ділянки, права на них, а також похідні від них предмети та об'єкти. Такими похідними об'єктами можуть бути, зокрема, документація землеустрою, стан земель, земельний кадастр тощо [24, с. 288].

З урахуванням особливостей нормативного визначення змісту терміна «земельні відносини» більш коректно використання терміна «адміністративно-правове регулювання у сфері земельних відносин» порівняно з терміном «адміністративно-правове регулювання земельних відносин» з метою наукового дослідження.

### **Висновки до Розділу 1.**

У процесі вивчення поняття землеустрою як об'єкта адміністративно-правового регулювання, було з'ясовано, що фахівці в галузі землеустрою пропонують розглядати землеустрій як процес територіального формування об'єктів землекористування; а землевпорядкування як територіально-функціональне планування землекористування утворених земельних об'єктів. На їхню думку, термін «землеустрій» означає не тільки буквально, але і реально, фактично його процеси, існування або досягнення певного територіального устрою в окремому регіоні або державі в цілому у вигляді ряду конкретних земельних об'єктів. В умовах ринкової економіки зі звуженням адміністративної ролі держави і переходом до економічних методів управління і встановленням багатосуб'єктності форм власності на землю, головною метою адміністративно-правового регулювання землеустрою є максимальне задоволення економічних інтересів всіх землекористувачів, найбільш ефективно задоволення виробничих потужностей господарств і наданих їм земель.

Досліджено історичний розвиток правового регулювання відносин у сфері землеустрою. Виявлено, що землеустрій у своєму розвитку пройшов

кілька етапів розвитку і, безумовно, є історичним явищем. Його зміст і завдання залежать від суспільно-політичних умов того чи іншого періоду, обумовлені особливостями і характером земельної системи. Слід зазначити, що практично кожен етап розвитку земельного законодавства знаменував собою розширення кола завдань землеустрою. На першому етапі розвитку термін «землеустрій» включав заходи, спрямовані на регулювання селянського землекористування шляхом змін у території селянських общин, зокрема шляхом формування хуторів та отрубів. Другий етап розвитку землеустрою включає в себе 1917-1990 рр. Протягом згаданого періоду управління країною відбувся перерозподіл земель в інтересах держави та функціонування виключної державної власності на землю. Наступним етапом розвитку землеустрою доцільно вважати період з 1990 року по теперішній час. На цьому етапі управління землею стає важливим чинником механізму земельної реформи. З прийняттям і введенням у дію 1 січня 2002 р. Земельного кодексу України намітилися позитивні тенденції щодо землеустрою, підвищується його роль, зростає значущість його приписів.

З'ясовано поняття та сутність адміністративно-правового регулювання відносин у сфері землеустрою. Зроблено висновок, що адміністративно-правове регулювання сучасних земельних відносин має свої особливості. Адміністративно-правова організація використання та охорони земель в Україні передбачає сукупність діяльності організації, посилення державного управління з метою встановлення нормативного впливу на відносини шляхом створення правових та економічних передумов для сталого функціонування всіх форм права власності в питаннях володіння, користування та утилізації земельних ділянок. Створення адекватної системи адміністративно-правового регулювання землеустрою є надійним засобом забезпечення реалізації поставлених державою цілей і завдань у цій сфері, необхідною основою для досягнення загальної економічної та соціальної стабільності в державі.

## **РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ**

### **2.1. Поняття та складові частини механізму адміністративно-правового регулювання землеустрою**

Важливу роль в управлінні в області використання і захисту земель держави відіграє землеустрій, що заснований на своїх принципах, наділений завданнями і має власну систему. Він виступає в якості важливого інструменту в галузі регулювання земельних відносин. Завдяки землеустрою здійснюється державна політика в галузі земельних ресурсів, зокрема у забезпеченні раціонального використання та захисту земель. Нинішня ситуація, яка відбувається в процесі земельних перетворень, є складною, надзвичайно актуальною і вимагає подальшого визначення правових, у тому числі адміністративно-правових підходів, а саме у сфері землеустрою для розробки стимулів ефективного використання та захисту земель в Україні.

На наш погляд, відсутність ефективного адміністративно-правового механізму у сфері землеустрою негативно позначається на ситуації, яка складається у сфері земельних відносин нашої держави.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про землеустрій» та ст. 181 Земельного Кодексу України, землеустрій – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил [49]. У свою чергу, А. Г. Мартин та Р. В. Тихенко за своєю сутністю сучасний землеустрій розглядають як сукупність цілеспрямованих заходів щодо розміщення продуктивних сил в рамках географічного середовища [34, с. 17].

Слід зазначити, що землеустрій має відповідну систему. Так, А. М. Третяк наголошує, що система землеустрою - це комплекс взаємопов'язаних наукових, технічних, технологічних та організаційно-правових заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин, облік і оцінку земельних ресурсів, організацію використання та охорони земель, складання територіальних і внутрішньовиробничих проектів землеустрою, організації та проведення землеустрою [62, с. 38].

Згідно з положенням Закону України «Про землеустрій», система землеустрою включає:

- законодавчо визначену діяльність у сфері землеустрою;
- органи, що здійснюють державне регулювання у сфері землеустрою;
- організацію, регулювання та управління в галузі землеустрою;
- здійснення землеустрою на національному, регіональному, місцевому та економічному рівнях;
- державний та самоврядний контроль за здійсненням землеустрою;
- наукову, кадрову та фінансову підтримку землеустрою;
- суб'єкти та об'єкти землеустрою.

Через систему землеустрою здійснюються основні функції держави з управління земельними ресурсами: облік і оцінка земель, планування і організація раціонального використання земель та їх охорони, інформаційна підтримка державного земельного кадастру, державного контролю земель, оцінки земель, державного земельного контролю та ін. [49].

На переконання М.В. Шульги, механізм адміністративно-правового регулювання земельних відносин складається з наступних етапів: стадія формування і дії правових норм, на якій норми, що регулюють земельні відносини шляхом вироблення їх учасниками суб'єктивних прав і присвоєння їм правових обов'язків, приймаються в установленому порядку; стадія виникнення прав і обов'язків (правовідносин), що характеризується тим, що на основі правових норм і при наявності передбачених обставин (юридичних



фактів) у певних суб'єктів виникають права і обов'язки – індивідуалізовані міри поведінки [68, с. 24] .

На думку О.П. Світличного, механізм адміністративно-правового регулювання земельних відносин складається з наступних етапів:

- етап формування та дії правових норм, на якому норми, що регулюють земельні відносини шляхом надання їх учасникам суб'єктивних прав та присвоєння правових обов'язків, розробляються та приймаються в установленому порядку;

- етап виникнення прав та обов'язків (правовідносин), який характеризується тим, що на основі правових норм та за наявності передбачених обставин (юридичних фактів) певні суб'єкти отримують права та обов'язки – індивідуалізовані заходи поведінки. При цьому земельні правовідносини - виникаючий на основі норм права індивідуалізований суспільний зв'язок між особами, який характеризується наявністю суб'єктивних прав і обов'язків і гарантований силою примусу держави;

- етап реалізації прав і обов'язків, що характеризується тим, що норми поведінки, встановлені в правових нормах, реалізуються через фактичну поведінку учасників суспільних відносин.

- необов'язковим (додатковим) етапом механізму правового регулювання земельних відносин є етап застосування права [51, с. 23].

З точки зору розуміння землеустрою як сукупності адміністративно-правових, соціально-економічних та екологічних заходів, за допомогою яких здійснюється регулювання земельних відносин, в адміністративному праві України механізмом адміністративно-правового регулювання є сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права.

У свою чергу, адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони й відтворення земельних ресурсів. Зокрема, цей механізм повністю включає в себе

інструменти та структурні елементи, що впливають на суспільні відносини в управлінні у сфері використання та охорони земель, а саме у сфері землеустрою.

Так, Н.Бондарчук запропоновано виділяти наступні елементи адміністративно-правового механізму державного управління у сфері землеустрою:

- нормативний елемент;
- інституційний елемент;
- адміністративно-контрольний елемент;
- дозвільний елемент [4, с. 105].

Нормативний елемент включає в себе наступну систему законодавства:

- Основний закон нашої держави - Конституція України, в якій закріплено, що ґрунт, природні ресурси, повітря, вода та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, її природні ресурси материкового шельфу, ексклюзивна (морська) економічна зона є об'єктами власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Держава захищає права всіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом (ст. 13); земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14);

- Закони України, основними з яких є: Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III; Закон України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858-IV; Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 липня 2003 р. № 963-IV; Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. № 3613-VI; Закон України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV та інші Закони України;

- Укази Президента, наприклад: Указ Президента України «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 23 квітня 2011 р. № 500/2011;

- Постанови Кабінету Міністрів України, наприклад: «Про затвердження Порядку визнання статусу саморегульованої організації у сфері землеустрою» від 5 червня 2013 р. № 398, постанова Кабінету Міністрів України, якою затверджено Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру від 14 січня 2015 р. № 1518, розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 р. № 112-р «Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок», накази центральних органів виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також інші нормативно-правові акти.

Інституційний елемент включає органи державного управління в сфері землеустрою, а саме: Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації. Також зазначений елемент включає органи спеціальної компетенції, якими є Міністерство аграрної політики та продовольства України, яке забезпечує здійснення землеустрою, оцінки та ринку земель, установлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, проведення земельної реформи, лісового та мисливського господарства.

Система землевпорядних органів очолюється Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), який здійснює загальне організаційно-методичне керівництво усією землевпорядною справою у нашій країні. Систему підпорядкованих йому землевпорядних органів складають: Головні управління Держгеокадастру в областях, міжрегіональні, міськрайонні, міжрайонні, міжміські, районні та міські структурні підрозділи Головного управління Держгеокадастру в областях, та інженери-землевпорядники сіл і селищ. Землевпорядний процес

становить законодавчо встановлений порядок здійснення окремих землепорядних дій.

Одним з основних напрямків діяльності Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру є землеустрій та охорона земельних ресурсів. Держгеокадастр організовує проведення робіт у відповідній галузі землеустрою та оцінки земель, здійснює внесення інформації до Державного земельного кадастру; здійснює землеустрій, у тому числі забезпечення державної інвентаризації земель; забезпечує створення, формування та ведення державного фонду документації із землеустрою; визнає статус саморегулюючої організації у сфері землеустрою; здійснює державний нагляд у сфері землеустрою; створює інформаційну базу даних з питань землеустрою тощо [4, с. 107].

На думку В.В. Пахомова, Міністерство аграрної політики та продовольства України не повинно дублювати завдання Державної служби України щодо геодезії, картографії та кадастру. Це дозволяє більш ефективно управляти землею. Крім того, щоб уникнути дублювання функцій виконавчими органами та органами місцевого самоврядування та взагалі здійснення ефективного землеустрою, необхідно створити Державну службу із землеустрою та охорони земель, якій Міністерство аграрної політики та продовольства України та Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру віддадуть функції щодо здійснення землеустрою. Головним і єдиним напрямком діяльності цієї служби має стати землеустрій і охорона земель.

На основі цього автор обгрунтовано пропонує внести зміни до ст. 8 Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858-IV та викласти наступним чином: «регулювання в галузі землеустрою здійснюється Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями, а також центральним органом виконавчої

влади, що забезпечує формування державної політики у сфері землеустрою, центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин та у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі у межах повноважень, встановлених законом» [42, с. 175].

Також автор пропонує внести зміни та доповнення до п. 1 ст. 4 Закону України «Про землеустрій» 22 травня 2003 р. № 858-IV та викласти його в такій редакції: «Суб'єктами землеустрою є органи державної влади: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Державна служба з питань землеустрою та охорони земель, центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин та у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації» [42, с. 176].

Наступний елемент адміністративно-правового механізму у сфері землеустрою - адміністративно-контрольний елемент, що передбачає державний і самоврядний контроль за здійсненням землеустрою, відповідальність за порушення законодавства у сфері землеустрою державні норми, норми і правила у сфері землеустрою.

Дозвільний елемент включає дозволи на розробку документації із землеустрою, землеустрою та оціночних робіт при здійсненні землеустрою. Слід зазначити, що складна ситуація у сфері земельних відносин про що зазначається у концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р., яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р, послідовної викликані насамперед відсутністю послідовної державної політики комплексного розвитку земельного законодавства, фінансування землеустрою та ведення земельного кадастру, формування інвестиційної привабливості землекористування; безсистемністю у вирішенні проблем, що

виникли в ході земельної реформи на Україні разом із реформуванням відносин власності на майно, введенням нових організаційно-правових форм господарювання; дублюванням функцій Держкомзему іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [20, с. 88].

На нашу думку, проблеми, що виникають у сфері землеустрою, можна подолати шляхом визначення ефективного адміністративно-правового механізму та формування нового інституту у сфері державного управління землеустроєм.

## **2.2. Землеустрій як функція державного управління у сфері використання і охорони земель**

Державне управління земельним фондом в Україні є частиною державного управління в цілому, але саме специфіка його об'єкта, ставлення до раціонального використання та захисту земель відрізняє його від інших сфер державного управління.

Ця особливість така: земля - продукт природи і виникла і існує незалежно від волі і свідомості людини; земля в процесі використання не зношується, не зменшує своїх корисних властивостей; використання землі пов'язано з просторовим постійністю місця і обмеженістю території. Якщо в умовах СРСР державне управління земельним фондом здійснювалося тільки державними органами, то при переході держави до ринкової економіки законодавець дає також повноваження з управління земельними ресурсами та місцевими органами влади, що не змінює державного характеру управління, так як діяльність місцевих органів влади здійснюється в межах, встановлених державою, і має на меті вирішення спільних завдань.

Як зазначає Т.В. Лісова, за радянських часів державне управління у сфері використання та охорони земель здійснювало виконавчо-адміністративну діяльність відповідних державних органів щодо здійснення функцій, що випливають з права виключної державної власності на землю. У 50-ті роки великий інтерес викликало питання про зміст і концепції державного управління. Так, на думку Г.А. Аксеньонка, право на управління землею набуває особливого значення в умовах виключної державної власності і не може бути ототожнене з правом на порядок. Управління - це безпосереднє завідування землями, полягає у реєстрації, обліку землі, яку вже відведено вищим органом для певної мети, у розподілі землі всередині певного відомства, у контролі за належним її використанням. Протилежної думки дотримувався І.В. Павлов, вважаючи зазначені поняття тотожними.

В. К. Григор'єв дійшов висновку, що право управління єдиним державним земельним фондом має в своїй основі розпорядження землею. Його думку поділяє В.В Карас, вважаючи, що розпорядження державною земельним фондом здійснюється в порядку управління [33, с. 51].

Слід зазначити, що деякі сучасні вчені відзначають, що хоча функції державного управління земельним фондом і державного регулювання збігаються, але їх не слід ототожнювати, коли мова йде про межі цієї діяльності. О.С. Мірошниченко, характеризуючи державне управління земельним фондом, виходить із заснування управлінської діяльності держави на політичній владі. Маючи державну владу, держава сама визначає зміст своїх повноважень як власника, а також форми їх реалізації [38, с. 24].

Отже, зміст повноважень держави як власника земельних ресурсів має управлінський характер. З цього випливає висновок, що основою управління земельними ресурсами радянської держави слід вважати територіальне панування держави як властивість політичної влади і право виключної державної власності на землю. У сучасних умовах земельної реформи та переходу економіки країни до ринкового типу змінюється сутність державного управління, удосконалюється система принципів державного управління земельними ресурсами.

Методи управління земельними ресурсами того часу мали адміністративний характер, заснований на прийнятті державою обов'язкових рішень для здійснення прямого впливу на предмет господарювання, іноді без урахування конкретної ситуації.

Л.Б. Сенюта також зазначає, що наприкінці 80-х років стали проявлятися глибокі протиріччя у розвитку земельних відносин, породжених монополією виключної державної власності на землю. Це призвело до необхідності кардинальних змін земельних відносин на основі земельної реформи.

Реалізація земельної реформи потребує нових форм державного регулювання земельних відносин, нових підходів та змісту управління



земельними відносинами. Землеустрою властивий державний характер, оскільки його характер та конкретний зміст визначається земельним законодавством; держава встановлює екологічні вимоги щодо вчинення заходів у сфері землеустрою; організація і фінансування таких заходів здійснюється переважно державою; управління такою діяльністю, контроль за її здійсненням і охороною землі здійснюється переважно державними органами із землеустрою; держава визначає і регулює землевпорядний процес, тобто надання, вилучення земельних ділянок здійснюється виключно на основі рішень відповідних державних органів; держава організовує підготовку до вчинення дій у сфері землеустрою вищого і середнього порядку [53, с. 16-17].

Землеустрій спрямований державою на зміцнення і розвиток нових, сучасних форм землеволодіння і землекористування, вдосконалення територіальної організації народного господарства, насамперед в агропромисловому комплексі. Держава захищає охороняє землі за допомогою землеустрою, встановлює раціональні форми її використання, розподіляє її відповідно до функціонального призначення між галузями та суб'єктами господарювання.

А.М. Третяк вважає, що нова система управління з використання та охорони земель, яка ґрунтується на економічних методах управління, які повинні бути засновані на економічних стимулах, які б сприяли економічній зацікавленості в раціональному використанні та охороні земель.

У зв'язку з ліквідацією монополії та перерозподілом державної власності на землю, закріпленням багатосуб'єктності форм власності на неї державне управління земельним фондом розмежовується на два напрями: управління держави як власника землі (господарське державне управління, в якому земля є лише об'єктом господарської діяльності держави, що реалізується через систему державних органів) та управління держави як органа влади, який є сувереном відносно всіх інших форм земельної

власності (земля служить просторовою основою для здійснення владних функцій держави) [62, с. 41].

Зміст державного управління для раціонального використання і захисту країни розкривається специфічними адміністративними функціями. Функції державного управління з використання та охорони природного середовища представляють за даними А.П. Гетьмана являють собою окремі види діяльності органів управління та інших юридичних суб'єктів, спрямованих на організацію раціонального використання і відтворення природних ресурсів, а також на захист навколишнього середовища. Він розглядає кожну з функцій державного управління як самостійну за призначенням, порядком і формами здійснення, систему виконавчих органів [15, с. 38].

В.В. Носік справедливо зазначає, що управління в галузі природокористування та охорони природи є важливим засобом реалізації природоохоронної функції держави [40, с. 151].

С. Волков вбачає в управлінні у сфері використання та охорони природних організаційну діяльність, спрямовану на забезпечення найбільш раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища [14].

В. Циплухіна серед основних завдань регулювання земельних відносин пропонує виділити: забезпечення раціонального використання і охорони земель, відтворення і підвищення їх родючості, збереження і підтримання сприятливого для життя і здоров'я людей, навколишнього середовища, захисту прав громадян та їх об'єднань на землю, вдосконалення державного регулювання і контролю з використанням і охороною земель. Таким чином, видається, що при регулюванні земельних відносин держава повинна насамперед створити правові, економічні та соціальні передумови для розумного та ефективного використання земельних ресурсів, їх захисту та поліпшення якості, забезпечення прав і свобод суб'єктів земельних відносин, контролю над існуючим законодавством у цій сфері в процесі володіння, використання та утилізації об'єктів земельних відносин.

Основні завдання державного управління земельними відносинами, на думку автора, знаходять свій прояв у ряді функцій, виконуваних компетентними органами держави. Під функціями державного управління розуміються відносно самостійні й однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких відбивається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт управління, що здійснюють на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади від імені держави з метою реалізації своїх функцій у відповідних сферах суспільного життя [67, с. 88].

Особливості державного управління в сучасній науці розрізняють: для органів, які їх здійснюють; за місцем і значенням у процесі управління; за правовими наслідками, зокрема, В. Горлачук, розглядаючи зміст зміст управлінської діяльності у сфері земельних відносин, ділить функції державного управління на основні і спеціальні. До основних функцій, властивим всім системам управління, відносяться: планування, координація, організація, регулювання, контроль. До спеціальних функцій, що становлять зміст управління у галузі використання та охорони земель, на думку вченого, належать: надання і вилучення земель; моніторинг стану земельних ресурсів та динаміки його змін; ведення державного земельного кадастру; землеустрій; справляння плати за землю; державний контроль за раціональним використанням і охороною земель; вирішення земельних спорів; притягнення до юридичної відповідальності [18, с. 61].

В. Циплухіна відносить до основних функцій органів державного управління земельними відносинами: нормативно-методичне забезпечення регулювання земельних відносин, державний контроль за використанням та охороною земель, організація землевпорядних робіт, здійснення державного контролю та ведення Державного земельного кадастру [67, с.87].

М.В. Шульга пропонує відносити до основних функцій державного управління земельними відносинами: моніторинг земель; планування використання земель; землеустрій, ведення державного земельного кадастру, здійснення державної реєстрації прав на землю; нормування та

стандартизація в галузі використання і охорони земель; державний контроль за використанням та охороною земель [68, с. 361].

Т. Сидорченко, розглядаючи земельно-майновий комплекс як об'єкт адміністративно-правового управління, до найважливіших функцій у даній сфері відносить такі, як:

- облікова, розподільна, виконавча, контрольна, дозвільна, регулююча та ін.;
- участь у державному нормативно-правовому забезпеченні обліку, використання, відновлення й охорони земель;
- розробка та організація здійснення державних програм, пов'язаних з обліком та раціональним використанням земель;
- ведення Державного земельного кадастру, державного кадастрового обліку земельних ділянок та пов'язаних з ними об'єктів нерухомого майна;
- організація землеустрою;
- організація та проведення державної кадастрової оцінки земельних ресурсів;
- моніторинг земельних ресурсів;
- державний контроль використання та охорони земельних ресурсів [55, с.280].

В юридичній літературі пропонується кілька класифікацій функцій управління в галузі природокористування та охорони навколишнього середовища. Так, А.П. Гетьман розбиває ці функції на групи, що дозволяє чітко з'ясувати співвідношення і зміст відповідних функцій. До групи організаційних функцій управління належать: просторово-територіальний устрій природних об'єктів; облік природних ресурсів; розподіл і перерозподіл природних ресурсів; прогнозування використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища; екологічне планування; в умовах, коли вводяться нові функції управління, має сенс також додати екологічне ліцензування до цих функцій. До групи профілактичних і захисних функцій управління відносяться: стандартизація і нормування в

сфері охорони довкілля; вирішення екологічних спорів; інформування про стан навколишнього природного середовища; до перерахованих функцій слід додати і функцію екологічної сертифікації [15, с. 49].

Іншою класифікацією управлінських функцій в галузі екології є надана М.І. Малишко, який розподіляє ці функції по основних сферах діяльності на дві групи: загальну і спеціальну. Загальні функції: планування та прогнозування; організаційна діяльність; облік; екологічний контроль та моніторинг; координація, та спеціальні: стандартизація та нормування; видача ліцензій та обмежень на природокористування; екологічний моніторинг; екологічний аудит; ведення природоресурсових кадастрів; ведення Червоної книги; розподіл і перерозподіл природних ресурсів тощо.

З огляду на зростаюче значення екологічного фактора у використанні природних ресурсів, автору представляється доцільним розробити Червону книгу ґрунтів (за зразком РФ), в яку повинні входити рідкісні ґрунти і вимираючі ґрунти [57, с. 11].

На основі аналізу та узагальнення точок зору функціями в сфері управління використанням та охороною земель слід вважати певні напрями управлінської діяльності, які є необхідними для організації раціонального використання та охорони земель.

Слід зазначити, що в умовах перетворення економіки, проведення земельної реформи сутність і зміст деяких функцій зазнають змін. Серед цих функцій є і функція землеустрою. Наразі землеустрою доручено виконання важливих завдань щодо раціонального використання земельних ресурсів, їх охорони та охорони ґрунтів незалежно від цільового призначення земель.

Новим у характеристиці функції землеустрою є і закріплення екологічного аспекту в чинному Земельному кодексі України. Відомо, що Земля, що надається землевласникам або землевласникам для певних цілей, функціонує в тісному зв'язку з іншими об'єктами природи. Вона є частиною єдиної екологічної системи. Процес землекористування може по-різному

впливати на стан навколишнього середовища. Це залежить від суб'єкта, який використовує землю.

Процес використання земельної ділянки обумовлений вимогами землеустрою, які закріплюються у відповідних проектах землеустрою при відведенні земельних ділянок, створенні нових землеволодінь і землекористувань, при розробці прогнозних матеріалів, схем землеустрою, техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель, робочих проектів, пов'язаних з упорядкуванням, докорінним поліпшенням та охороною земель, їх раціональним використанням [55, с. 281].

Таким чином, якщо буде забезпечений екологічний підхід у відповідних проектах земельних ділянок, то це в кінцевому рахунку забезпечить і екологічно збалансоване використання земельних ділянок власниками земельних ділянок та користувачами земельних ділянок. Так, проводячи заходи у сфері землеустрою, необхідно не тільки усвідомлювати певні матеріальні інтереси, а й враховувати конкретні екологічні інтереси ряду суб'єктів.

Відомо, що відсутність врахування екологічного чинника при здійсненні заходів землеустрою може призвести до глобальних екологічних проблем. Серед них найгостріші: ерозія ґрунту, закислення та засолення, заболочення і перезволоження земель, виснаження родючого шару ґрунту тощо. Треба додати, що екологічна орієнтація землеустрою поки закріплена лише формально. Насправді з кожним роком збільшується значний масив деградованих, непродуктивних і техногенно забруднених сільськогосподарських угідь, що призвело до появи нового розділу в земельному кадастрі – «консервація земель». З появою великої кількості приватних сільськогосподарських ділянок кожен власник займається тільки обробкою власної ділянки, а поля продовжують покриватися бур'янами. Все це свідчить поки лише про формальне закріплення екологічних вимог землеустрою. Зазначені труднощі, спричинені також втратою або застарілою документацією у сфері землеустрою, виконанням актів землеустрою в

основному за державний рахунок за відсутності достатніх коштів державного бюджету на необхідні дії [28, с. 34].

Розглядаючи землеустрій як функцію, необхідно з'ясувати її співвідношення з іншими категоріями, наприклад, з методами. Як зазначає Т.В. Лісова, у літературі іноді функції замінюються методами, причому управління землею розглядається не як функція державного управління, а як метод державного управління в галузі використання і охорони земель. З цим не можна погодитися, бо функції державного управління - це відповідні сфери управлінської діяльності. Загальна теорія держави і права передбачає, що метод правового регулювання - це сукупність певних способів і засобів впливу права на суспільні відносини. Метод певної функції державного управління являє собою сукупність певних методів і способів її здійснення. Кожна функція управління, в свою чергу, складається з певних форм і методів реалізації. Якщо говорити про функції землеустрою, то мова йде про поєднання економічних і вдосконалених адміністративних методів управління.

Вирішальна роль відводиться землеустрою в умовах земельної реформи, у змінах, що відбуваються в агропромисловому комплексі. В результаті земельних змін значно зросла кількість аграрних та інших землеволодінь і землекористувань, змінилися їх межі, території, організація території. Реальним механізмом наведення порядку в користуванні землею, переоблаштування території може бути тільки землеустрій. Всі заходи, пов'язані з перерозподілом земель, формуванням нових землеволодінь і землекористувань, організацією використання та охорони земель, повинні здійснюватися тільки в порядку землеустрою на основі детального екологічного та соціально-економічного обґрунтування [33, с. 51-52].

Як вже говорилося, в процесі докорінної зміни земельних відносин певні перетворення відбуваються і зі змістом самого землеустрою.

Землеустрій як функція державного управління значно збагачується (заходи землеустрою охоплюють не лише землі сільськогосподарського

призначення, а й адміністративно-територіальних утворень, житлової та громадської забудови), з'являються нові провадження, оновлюється суб'єктна структура. В умовах земельної реформи з'являються нові види документації із землеустрою.

Якщо в радянський час видами документації із землеустрою були відповідні проекти землеустрою, наприклад, при відведенні або зміні меж існуючих господарств, то зараз з'являються нові види такої документації: національні й регіональні програми використання та охорони земель; проекти землеустрою, що забезпечують екологічне та економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування земель; проекти землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць; схеми землеустрою та технічні та економічні причини використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць; проекти землеустрою щодо організації та встановлення меж територій природоохоронного фонду та інших природоохоронних, оздоровчих та історико-культурних цілей і т. ін. [9, с. 302]

Слід зазначити, що створення відповідних проектів і схем землеустрою є правовими формами реалізації землеустрою. Поява приватної форми власності на землю, мабуть, позбавила б власників таких ділянок від дотримання вимог землеустрою. Але і приватний власник повинен дотримуватися цих вимог. Його права в даному випадку не можуть вважатися обмеженими, адже обмеження обумовлені суспільними інтересами. Власність на землю відіграє соціальну роль. Її обмеження пов'язане з суспільними інтересами. У зв'язку з цим слід додати, що в умовах аграрної реформи при введенні приватної власності та участі землі в цивільному обороті виникає питання про пріоритетність земельного або цивільного права у сфері регулювання земельних відносин. Ця проблема виникає у зв'язку з тим, що чинне цивільне право, зокрема чинний Цивільний кодекс України, містить кілька положень, що стосуються регулювання



земельних відносин (регулювання майнових відносин, оренди (оренди) землі, набуття її у власність).

Цивільний кодекс 1963 року у ч. 4 ст. 2, на відміну від нині чинного, чітко закріплював, що земельні відносини регулюються земельним законодавством. На цю тему ведуться наукові дискусії. Деякі вчені не визнають існування земельного права як гілки права, чим виключають питання про ставлення норм земельного права до цивільного. Так, на думку В.О. Дозорцева, земельні відносини поділяються та такі, що регулюються як цивільним так і адміністративним правом, земля знаходиться в межах цивільного права і підлягає цивільному обороту [4, с. 106].

Інший ряд фахівців в області цивільного права, стверджує, що тепер земля та інші природні ресурси є втягнутими в товарний оборот, а відносини з їх використання набувають майновий характер, що вказує на їх вхід у предмет цивільного права.

Протилежну точку зору мають М.І. Краснов, М.О. Сиродоев, М.М. Осокін, мотивуючи свою думку унікальністю, незамінністю і невідтворюваністю землі як природного ресурсу, невичерпністю виробничої сили. Насправді, в системі земельних відносин важливе місце займають питання, що стосуються процедури надання земельних ділянок, реєстрації прав на них, обліку, контролю землекористування, управління земельними ресурсами, ведення Державного земельного кадастру, охорони земель, вирішення земельних спорів, відповідальності за порушення земельного права і т.п., це означає, що велика специфічна область суспільних відносин регулюється земельним правом.

По відношенню до землі виникають особливі відносини, які визначаються її унікальними якостями. Залежно від сфери соціально-виробничої або господарської діяльності, в яку втягується земля, вона виконує різні функції. У сільському господарстві вона є основним засобом виробництва, одночасно складаючи просторово-операційний базис для всіх видів людської діяльності. Виходячи з характеру зазначених соціальних

відносин, правове регулювання відповідних соціальних відносин не може здійснюватися в рамках Цивільного кодексу та цивільного права в цілому, тому що це не тільки специфічна галузь суспільних відносин, але перш за все сфера публічного права. Пов'язує ці відносини їх матеріальний об'єкт – земля [32, с. 68-69].

Відомо, що значення земельного кадастру в управлінні земельними ділянками, плануванні використання та збереження земель набуло особливого значення в умовах ринкової економіки, аграрної реформи. Матеріали земельного кадастру підлягають обов'язковому застосуванню при управлінні земельними ділянками, надаючи інформацію про оцінку економічної ефективності планових заходів, місце земельних ресурсів у межах усіх земель держави, повні дані про правовий, природний, економічний склад земельних ділянок тощо.

Таким чином, дані кадастру землі служать вихідною інформацією для управління земельними ресурсами. У свою чергу, результати геодезичної діяльності є документальною основою для проведення земельного кадастру і реєструються (після затвердження геодезичної документації) як зміни, які офіційно відбулися в межах і режимах землекористування.

Відповідно до Положення «Про регіональні кадастри природних ресурсів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 р. № 17/81, інформація та дані про місцезнаходження, правовий режим земель, кількісну та якісну характеристики земельних ділянок, а також їх розподіл серед власників земельних ділянок та користувачів земельних ділянок є підставою для проведення інвентаризації земельних ресурсів.

Підтримуємо позицію С.О. Слободянюка, що землеустрій і земельний кадастр у професійному відношенні представляють собою певну єдність: землеустрій - це державний механізм перерозподілу земель, а земельний кадастр - це система державної документації земельного фонду на кожен конкретний період. На підставі даних кадастру земельних ділянок розробляються інші види кадастру, в тому числі міський кадастр, що містить

дані генерального плану або детального плану, правовий статус, допустимі види забудови та інші види використання земельних ділянок, єдині умови та обмеження забудови окремих земельних ділянок тощо.. Крім того, як відомо, в даний час в умовах посиленних процесів урбанізації відбувається розширення територій населених пунктів, зокрема міст, за рахунок сільгоспугідь, які займають першорядне значення в реалізації заходів з благоустрою [56, с. 82].

Таким чином, можна відзначити, що органи влади від імені держави виконують різні функції з регулювання земельних відносин, серед яких окремо слід виділити функції контролю і нагляду в якості одного з основних засобів забезпечення законності в цьому відношенні. Так, В. Ремінний підкреслює, що контроль державних органів за дотриманням правил землекористування є важливим засобом збереження землі як головного національного багатства країни, а Г.Мартин звертає увагу на необхідність забезпечення контролю через спеціалізовані органи контролю, що разом з прокурорським наглядом і зверненнями громадян до компетентних органів та посадових осіб щодо захисту своїх прав у цій сфері становить необхідну систему забезпечення законності і дисципліни у земельних відносинах [34, с. 21].

На думку В.Д. Сидора, нагляд за використанням та охороною земель, відповідно до норм чинного законодавства, полягає у забезпеченні дотримання органами державної влади, органами самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства земельного України. Функція управління державного регулювання земельних відносин включає в себе контроль використання та охорони земель, перевірку та аналіз проектів використання земельних ресурсів, моніторинг використання земель, контроль за дотриманням цільового характеру використання земель, а також розробка і впровадження заходів щодо недопущення та запобігання порушень земельного права.

Крім того, система державного регулювання земельних відносин передбачає також реалізацію заходів щодо захисту об'єктів і суб'єктів земельних відносин, а також заходи для вирішення спірних питань, що стосуються об'єктів і суб'єктів земельних відносин [54, с. 216]

### 2.3. Адміністративна відповідальність у сфері землеустрою

Загальним питанням адміністративної відповідальності за земельні правопорушення присвячено дослідження О. Белікової, Н. Бондарчук, І. Каракаша, М. Клименко, П. Кулинича, Л. Мілімко, О. Погрібного, А. Правдюка, В. Семчика, М. Шульги. Окремі аспекти адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин розглядалися у працях О. Мірошніченко, В. Ремінного, О. Синьова, С. Слюсаренка, О. Стукаленка, І. Федорчака, Ю. Чиж та ін. Разом з тим слід зазначити, що здійснювані в даний час в Україні адміністративно-земельні реформи, а також високий рівень правопорушень у сфері земельних відносин вимагають постійного перегляду державного адміністративно-правового регулювання земельних відносин і, перш за все, аналізу змісту нормативних актів, що регулюють адміністративну відповідальність за правопорушення в цій галузі, з метою вдосконалення практики їх здійснення.

У сфері земельних відносин існують різні види юридичної відповідальності-кримінальна, адміністративна, цивільна, дисциплінарна. Найбільш поширеним видом юридичної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин є адміністративна відповідальність. Адміністративна відповідальність - це вид юридичної відповідальності, що виникає при вчиненні правопорушень у публічно-правовій сфері. Адміністративно-правова наука розглядає адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм на основі застосування адміністративних санкцій.

В. Авер'янов визначає адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності, як сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають в результаті застосування уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок, відповідно до норм адміністративного права спеціальних санкцій - адміністративних стягнень [1, с. 147].

О.Слюсаренко під адміністративною відповідальністю у сфері земельних відносин розуміє застосування уповноваженими на те державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовою нормою, до осіб, які порушили вимоги земельного законодавства [58, с. 8].

Л. Мілімко пропонує визначення адміністративної відповідальності в галузі земельних відносин як виконання суб'єктом, що вчинив адміністративне правопорушення в галузі земельних відносин, примусово, застосовуваних до нього заходів впливу, за допомогою певного порядку втручання, встановленого державою і реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних відносин, попередження правопорушень та виховання і покарання винного.

Аналізуючи особливості адміністративної відповідальності, сучасні дослідники підкреслює, що вона: носить специфічний нормативний характер і встановлюється виключно законодавчими актами; має публічний характер; є засобом захисту, встановленим державним правозастосуванням; супроводжується державним і громадським осудом вчинків і винного; об'єктом захисту є соціальні відносини, які регулюються не лише адміністративним правом, а й іншими галузями права, що відрізняє його від правової та дисциплінарної відповідальності; у ньому беруть участь особи, у яких відсутні міцні організаційні зв'язки з суб'єктами примусу; суб'єктами, які притягують до адміністративної відповідальності, є уповноважені державні органи та їх посадові особи; здійснюється в установленому порядку [36, с. 18].

Правовою підставою для застосування заходів впливу та притягнення до адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення. Згідно зі ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративним правопорушенням визнається протиправна, винна (умисна чи необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на державний чи суспільний порядок, власність, права та свободи громадян,

на встановлений порядок управління, за яку законодавством передбачена адміністративна відповідальність [31].

Виходячи з даних ознак як фактичних підстав для адміністративної відповідальності, сучасні науковці пропонують розуміти під адміністративним проступком у сфері землеустрою протиправне, винне (умисне або необережне) з невеликим ступенем суспільної небезпеки діяння (дію чи бездіяльність), скоєне суб'єктом правопорушення у сфері реалізації прав і законних інтересів землевласників і землекористувачів, порядку управління, раціонального використання, відтворення та охорони земельних ділянок, за що передбачено адміністративну відповідальність [66, с.164].

Залежно від виду об'єктів адміністративні проступки у сфері земельних відносин можна поділити на такі, що посягають на: земельні відносини майнового характеру; суспільні відносини у сфері управління земельними відносинами; суспільні відносини у сфері раціонального використання, відновлення та охорони земель (екологічної спрямованості) [4, с.13].

П. Кулинич серед об'єктів правопорушень у сфері земельних відносин пропонує виділяти: 1) суспільні земельні відносини; 2) права і законні інтереси власників, землекористувачів, у тому числі орендарів, та інтереси українського народу; 3) суспільні відносини у сфері використання та охорони земель; 4) земельний правопорядок [52, с. 372].

О. Слюсаренко класифікує правопорушення у сфері земельних відносин, розподіляючи їх на: спрямовані проти встановленого порядку розпорядженням землею; спрямовані проти вимог цільового та раціонального використання земель у сільському, лісовому господарстві та в інших галузях господарського виробництва; пов'язані з недотриманням чи неналежним виконанням екологічних норм та приписів [58, с.167].

Відповідно до 211 Земельного кодексу України громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність за низку порушень, серед яких, зокрема:

а) укладення угод з порушенням земельного законодавства;

- б) несанкціоноване зайняття землі;
- в) погіршення стану сільськогосподарських та інших земель, їх забруднення хімічними і радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промислових, побутових та інших відходів;
- г) розміщення, проектування, будівництво, введення в експлуатацію нових об'єктів, що негативно впливають на стан земель;
- д) недотримання вимог щодо використання земель спеціального призначення;
- е) порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;
- є) знищення межових знаків;
- є) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок;
- ж) непроведення рекультивації порушених земель;
- з) знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень;
- и) недотримання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту;
- і) відхилення від затверджених проектів землеустрою; використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;
- ї) ухилення від державної реєстрації земель та подання неправдивої інформації про них;
- й) порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок;
- к) порушення строків видачі державного акта про право власності на землю [27, ч.1 ст.221].



Наведений перелік порушень не є вичерпним, законом може бути встановлено відповідальність й за інші порушення земельного законодавства [37, ч.2 ст.221].

Однак, як обґрунтовано доводить В.Д. Швець, з урахуванням того, що стаття 211 Земельного кодексу України є загальною нормою і не розкриває відповідних складів земельних наділів правопорушень, обґрунтовано твердження, що дана норма нормативного та наглядового характеру не має значення, ніхто не може порушити кримінальну справу за частиною 1 статті 211 Земельного кодексу України. Неповністю розкрито зміст зазначених видів земельних правопорушень і в Кодексі України про адміністративні правопорушення, тому, без застосування інших нормативних актів-правових актів, визначити об'єктивну сторону певних складів правопорушень у галузі земельного законодавства неможливо. Виходячи з цього, автор пропонує викласти цю норму в наступному варіанті: «юридичні та фізичні особи, винні в порушенні законодавства України в галузі земельних відносин, несуть відповідальність відповідно до чинного законодавства України». З переліку земельних правопорушень, встановленого Земельним кодексом України, лише частина з них така, що мають ознаки адміністративних правопорушень у галузі земельних правовідносин, відповідно за які особу може бути притягнуто до адміністративної відповідальності [68, с.251].

В.В. Пахомов також вказує, що Земельний кодекс України не визначає, за які правопорушення настає адміністративна відповідальність. У Кодексі закріплені лише ті норми, які визначають діяння як правопорушення у сфері земельних відносин, тоді як норми, що передбачають покарання за такі діяння, встановлюються іншими правовими актами. Так, адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин визначаються, в першу чергу, Кодексом про адміністративні правопорушення, а також Законами України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про забезпечення санітарного та

епідемічного благополуччя населення», «Про охорону земель» та ін. [42, с.173].

Норми більшості інших законодавчих актів у даній сфері (насамперед, Законів України «Про землеустрій», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про використання земель оборони» та ін.), так само, як і норми Земельного кодексу, носять описовий склад, вказують на певні норми та правила, що мають загальні ознаки адміністративного правопорушення, але безпосередньо не передбачають адміністративні санкції за порушення земельного законодавства.

Так, А. Правдюк відзначає, що більшість норм чинного Земельного кодексу, що стосуються юридичної відповідальності за земельні правопорушення, наразі зовсім не діють і не можуть застосовуватися у правозастосовній діяльності, як і інші нормативно-правові акти з охорони земельного законодавства, що мають декларативний характер. Крім того, окремі норми законів повторюються в Земельному кодексі України, у той час, як кожне конкретне правопорушення повинно мати таку кількість ознак, які б виділяли його з загального масиву правопорушень шляхом визначення його основних характеристик [45, с.217].

Єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом, що встановлює адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин, є Кодекс України про адміністративні правопорушення. Склади земельних правопорушень містяться у главі 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» КУпАП, ст. 52–56 якого безпосередньо передбачають адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства. Згідно з Кодексом, адміністративна відповідальність настає за: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст.52); порушення правил використання земель (ст.53); самовільне зайняття земельної ділянки (ст.53.1); перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст.53.2); зняття та

перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст.53.3); незаконне заволодіння ґрунтовим покривом земель (ст.53.4); порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст.53.5); порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст.53.6); порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст.54); порушення правил землеустрою (ст.55); знищення межових знаків (ст.56) [31].

Деякі дослідники вважають, що адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані із земельними відносинами, передбачена і в інших статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення. Так, В. Семчик, П. Кулинич і М. Шульга відносять до підстав притягнення до адміністративної відповідальності такі правопорушення, як: незаконне використання земель державного лісового фонду (стаття 63), знищення або пошкодження польових захисних лісових смуг і захисних насаджень (стаття 65.1), пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду [52, с. 376].

До адміністративних правопорушень, пов'язаних із земельними відносинами, належать: порушення законодавства про захист рослин (стаття 83.1); правопорушення у сфері промисловості (стаття 96 – порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил при будівництві); правопорушення у сільському господарстві (стаття 104 – пошкодження посівів, пошкодження або знищення сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень сільськогосподарських підприємств, державних, громадських, фермерських господарств); правопорушення у сфері управління (ст.188.5 – невиконання розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів) та ін. [29, с.290].

Однак, аналізуючи зміст цих норм кодексу України Про адміністративні правопорушення, ми повинні погодитися з думкою таких науковців, як О. Правдюк та О. Мірошніченко, які вважають, що дані правопорушення слід розглядати в контексті правопорушень, пов'язаних не з землею, а з іншими суспільними відносинами – у сфері охорони природи, промисловості, будівництва, сільського господарства тощо, оскільки, перш за все, ці правопорушення не мають прямого відношення до тих, які встановлені в ст. 211 Земельного кодексу України, а по-друге, вони містяться у різних розділах Кодексу України про адміністративні правопорушення.

А. Правдюк, зокрема, зазначає, що норми ст.104 КУпАП, дійсно, мають багато спільного зі ст.52 КУпАП (псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель), проте об'єкт у цих правопорушень різний: якщо об'єктом правопорушень, згідно зі ст. 52, є суспільні відносини у сфері використання природних ресурсів, то, згідно зі ст. 104, таким об'єктом є суспільні відносини у сільському господарстві.

Адміністративна відповідальність проявляється у вигляді адміністративного штрафу. За адміністративні правопорушення можуть застосовуватися такі види покарань, як офіційне попередження; штраф; накладення арешту на предмет, що став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, що належав власнику і став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого громадянину; громадські роботи, виправні роботи; адміністративний арешт. Аналіз статей чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, що встановлюють адміністративні покарання за порушення у сфері земельних відносин, дозволяє констатувати, що на даний час серед усіх видів покарань за порушення у сфері земельних відносин найбільш впливовим є штраф. Цей захід поєднує в собі як моральний, так і матеріальний вплив на правопорушника. При його накладенні конкретний розмір штрафу визначається в межах санкції

конкретної статті Кодексу України про адміністративні правопорушення залежно від ступеня вини, з урахуванням майнового стану винного, а також обставин, що пом'якшують або обтяжують адміністративну відповідальність [45, с.216].

Сучасні дослідники підкреслюють, що на сьогоднішній день штраф є чи не єдиним адміністративним покаранням за правопорушення у сфері земельних відносин. Так, зокрема, Л. Мілімко, стверджуючи, що в даний час штраф як вид адміністративного стягнення не здатний повною мірою виконувати профілактичну, виховну та каральну функції, наполягає на необхідності збільшення розміру штрафу за всі адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин [37, с.28].

Більшість дослідників підкреслюють, що згідно з Кодексом про адміністративні правопорушення України, до адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті тільки громадяни, які мають земельні ділянки на праві власності або на праві землекористування, посадові особи, а також працівники підприємств, установ, організацій. Юридична особа не є суб'єктом адміністративної відповідальності відповідно до норм Кодексу України Про адміністративні правопорушення.

Однак слід погодитися з думкою таких дослідників, як Л.Мілімко, С. Слюсаренко та ін., які зазначають, що згідно з іншими законодавчими актами (зокрема, Законом України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування») юридична особа може бути визнана суб'єктом адміністративної відповідальності.

С. Слюсаренко зазначає, що поза Кодексом України про адміністративні правопорушення існує низка законів, що встановлюють відповідальність юридичних осіб за вчинення протиправних дій. Хоча такі дії не класифікуються законом як адміністративні правопорушення, і відповідальність за них прямо не називається адміністративною (зокрема санкції, які застосовуються до правопорушників названі фінансовими

(економічними), вони мають багато їх ознак. Так, зокрема, притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності передбачено Законом України «Про забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення», стаття 46 якого містить положення про те, що до підприємств, установ, організацій можуть застосовуватися фінансові санкції у вигляді штрафу. С. Слюсаренко підкреслює, що на користь того, що в даному випадку відносини щодо застосування фінансових санкцій до порушників (юридичних осіб) є відносинами адміністративної відповідальності, свідчать результати вивчення правової природи цих санкцій: «накладення штрафу на підприємство, установу або організацію», безперечно, є ретроспективною юридичною відповідальністю, яка полягає в «обов'язку юридичної особи-порушника понести негативні наслідки у вигляді штрафів, що накладаються від імені держави посадовими особами уповноважених органів». Тому суб'єкти адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені, зокрема, статтями 52, 53-1, 53-3, 54, 55, 56 Кодексу України про адміністративні правопорушення також повинні бути юридичні особи [58, с.170].

Аналіз сучасного стану законодавства України про адміністративну відповідальність у сфері земельних відносин дозволяє відзначити ряд недоліків, що призводить до істотного зниження ефективності його застосування на практиці. Це обумовлено, зокрема, непослідовністю, дублюванням, а місцями і протиріччям вимог Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та низки законів, що передбачають адміністративну відповідальність за земельні правопорушення, неточністю, надмірною узагальненістю та декларативністю норм чинного законодавства щодо формулювань адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, а також надмірним обмеженням кола покарань за адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин. Таким чином, було встановлено низку розбіжностей між Земельним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення – як у переліках

порушень земельного законодавства, за які настає адміністративна відповідальність, так і у формулюваннях самих правопорушень.

А. Мірошниченко зазначає, що в даний час склалася ситуація, при якій одні і ті ж протиправні дії по-різному формулюються в різних нормативних актах, що саме по собі ускладнює процедуру притягнення до адміністративної відповідальності.

Більш того, така ситуація характерна і для інших законів у цій сфері – таких законів, як Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» і Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», норми яких встановлюють адміністративну відповідальність громадян і посадових осіб, а також передбачають застосування фінансових санкцій до підприємств, установ, організацій за порушення санітарного законодавства, також, у свою чергу, породжують правові колізії [39, с.11].

А. Правдюк зазначає, що норми земельного законодавства, які носять декларативний характер, дублюють одна одну і не встановлюють особливих умов правового регулювання земельних відносин, мають бути вилучені із земельного законодавства, що призведе до зменшення правових колізій, сприятиме вдосконаленню правозастосовчої діяльності при застосуванні норм статей Кодексу України про адміністративні правопорушення [45, с. 218].

Необхідно також погодитися з думкою таких дослідників, як О. Слюсаренко і Н. Бондарчук, які пропонують посилити охорону земельних відносин, посилити адміністративну відповідальність за порушення вимог законодавства в цій сфері шляхом збільшення видів покарань за правопорушення у цій сфері, а також у разі повторного вчинення протиправних дій встановити підвищені санкції або передбачити альтернативні покарання у Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Підвищенню ефективності адміністративної відповідальності також має сприяти низка заходів, пов'язаних з профілактикою адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, а також застосування реабілітаційних заходів у цій сфері. Заходи щодо попередження адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин включають: контроль за станом земель; забезпечення власників і землекористувачів обов'язковими інструкціями з використання та охорони земель, усунення виявлених недоліків; одержання від органів виконавчої влади, землевласників і землекористувачів даних про наявність, стан і використання земельних ділянок і т. д. Формами прояву відновлювальних заходів у земельних відносинах є: повернення землевласникам і землекористувачам незаконно вилучених чи незаконно вилучених у них земельних ділянок; приведення земельних ділянок у стан, придатний для використання після розвідувальних робіт; погашення заборгованості з земельного податку або орендної плати за землю; відновлення принципу використання землі за цільовим призначенням у разі його порушення та ін. [4 с. 107].

Отже, адміністративна відповідальність, що передбачає застосування санкцій відповідними уповноваженими державними органами до осіб, які порушують норми законодавства у сфері земельних відносин, є одним з основних інструментів держави в регулюванні відносин у даній галузі.

Належне дотримання вимог законодавства у сфері земельних відносин передбачає вжиття низки заходів щодо забезпечення ефективності адміністративної відповідальності, серед яких необхідно виділити:

- виявлення та усунення невідповідностей (невідповідностей, дублікатів тощо) у чинному законодавстві в частині переліку порушень у сфері земельних відносин, за які настає адміністративна відповідальність, а також у частині формулювання самих елементів правопорушень, які потребують розширення та уточнення;

- введення адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення у сфері земельних відносин, що передбачає чітке



нормативне закріплення видів штрафів, які можуть бути застосовані до юридичних осіб, а також визначення порядку відшкодування шкоди юридичними особами, винними у вчиненні адміністративного правопорушення;

- посилення відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері земельних відносин, що передбачає збільшення санкцій у разі повторного вчинення правопорушень, а також розширення кола видів покарань за правопорушення у цій сфері;

- введення заходів щодо попередження адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, а також застосування реабілітаційних заходів впливу у цій сфері.

## **Висновки до Розділу 2.**

Розглянуто поняття та складові частини механізму адміністративно-правового регулювання землеустрою. З'ясовано, що адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони й відтворення земельних ресурсів. Зокрема, цей механізм повністю включає в себе інструменти та структурні елементи, що впливають на суспільні відносини в управлінні у сфері використання та охорони земель, а саме у сфері землеустрою. Механізм адміністративно-правового регулювання земельних відносин складається з наступних етапів: стадія формування і дії правових норм, на якій норми, що регулюють земельні відносини шляхом вироблення їх учасниками суб'єктивних прав і присвоєння їм правових обов'язків, приймаються в установленому порядку; стадія виникнення прав і обов'язків (правовідносин), що характеризується тим, що на основі правових норм і при наявності передбачених обставин (юридичних фактів) у певних суб'єктів виникають права і обов'язки – індивідуалізовані міри поведінки.

Охарактеризовано землеустрій як функцію державного управління у сфері використання і охорони земель. Зроблено висновок, що хоча функції державного управління земельним фондом і державного регулювання збігаються, але їх не слід ототожнювати, коли мова йде про межі цієї діяльності. Нова система управління з використання та охорони земель, ґрунтується на економічних методах управління, які повинні бути засновані на економічних стимулах і мають сприяти економічній зацікавленості в раціональному використанні та охороні земель.

У зв'язку з ліквідацією монополії та перерозподілом державної власності на землю, закріпленням багатосуб'єктності форм власності на неї державне управління земельним фондом розмежовується на два напрями: управління держави як власника землі та управління держави як органа влади, який є сувереном відносно всіх інших форм земельної власності.

Серед функцій державного управління у сфері користування та охорони земель слід виділити наступні: планування використання земель; функція землеустрою; ведення державного земельного кадастру; державний контроль за раціональним використанням та охороною земельних ресурсів; вирішення земельних спорів; моніторинг земель; притягнення до юридичної відповідальності; справляння плати за землю; природно-господарське районування земель; зонування земель тощо.

Землеустрій відіграє провідну роль серед перерахованих функцій державного управління земельним фондом. У сучасних умовах це той державно-правовий інститут, який має домінуюче і національне значення. Такий висновок випливає з чинного законодавства. Зокрема, саме шляхом землеустрою реалізуються заходи щодо раціонального використання території країни, передбачені зазначеним нормативним актом.

Досліджено питання про адміністративну відповідальність у сфері землеустрою. З'ясовано, що під адміністративною відповідальністю у сфері земельних відносин розуміє застосування уповноваженими на те державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовою

нормою, до осіб, які порушили вимоги земельного законодавства. Сучасні науковці пропонують розуміти під адміністративним проступком у сфері землеустрою протиправне, винне (умисне або необережне) з невеликим ступенем суспільної небезпеки діяння (дію чи бездіяльність), скоєне суб'єктом правопорушення у сфері реалізації прав і законних інтересів землевласників і землекористувачів, порядку управління, раціонального використання, відтворення та охорони земельних ділянок, за що передбачено адміністративну відповідальність.

## **РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ**

### **3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання у сфері землеустрою**

Розвиток системи землеустрою - складний і трудомісткий процес, що включає в себе відповідне законодавство, організаційні структури, фінансові механізми, технічні аспекти геодезії земельних ділянок, складання інформації по кадастру і системам реєстрації земельних ділянок, системи землеустрою, механізми управління землекористуванням і оснащенням землі.

Світовий досвід показує, що створення в країні системи управління, що відповідає сучасним технологічним і ринковим реаліям, великих зусиль не вимагає: розробка нових законів, які охоплюють всі аспекти раціонального використання земельних ресурсів і земельної інформації; з'ясування об'єктивної ситуації із землекористуванням, з тим щоб земельний кадастр відображав для того, щоб земельний кадастр відображав реальні факти; того, що межі земельних ділянок визначені чітко і відповідно до встановлених стандартів і можуть бути перевірені; забезпечення легкого та недорогого доступу до даних, що містяться в цій системі; інформування громадськості про те, як працює система та її переваги тощо.

Вдамося і до зарубіжного досвіду. Як зазначає О.П. Ботезат, у багатьох зарубіжних країнах відсутнє поняття і визначення «землеустрій», оскільки всі землевпорядні заходи мають місце, але називаються по-різному. Немає аналога слову «землеустрій». Він не перекладається іноземними авторами однаково. В англійській мові як Land Use Planning – планування використання земель; Land Managment - земельне керування; Land Survey – межування, земельна зйомка, Physical Planning - територіальне планування, Land Survey - межування, земельна зйомка (кадастрові роботи та картографія), Land

Administration - управління земельними ресурсами (мається на увазі ієрархія влади) хоча фахівці під усіма цими термінами розуміють конкретні землевпорядні дії. У французькій мові є близьке до землеустрою поняття «Aménagement Foncier», у німецькій – «Flurbereinigung». Така різниця в поняттях обумовлена історичними причинами, різними особливостями формування земельних відносин та земельної власності, а також різними судженнями вітчизняних і зарубіжних вчених.

У деяких країнах держава взяла на себе здійснення найважливіших заходів організації раціонального використання та захисту земель, реалізуючи їх через спеціальні програми захисту природного середовища, збереження та захисту сільськогосподарських земель тощо.

У Фінляндії рівні влади діляться на центральні, регіональні та місцеві. Фінське законодавство дає місцевій владі право переважно купувати нерухомість, це можна зробити для задоволення інтересів муніципальної влади. Примітно, що у Фінляндії сприятлива екологічна ситуація, яка позитивно впливає не тільки на якість країни, але і на якість продукції. Політика держави спрямована на зниження рівня виробництва сільськогосподарської продукції до рівня самозабезпечення. Землеустрій входить у функції державних і місцевих органів місцевого самоврядування. Планування території здійснюється на державному, провінційному і муніципальному рівнях. Землеустрій сільських територій направлено на природоохоронні заходи [6, с. 116].

США мають два основних рівні влади - федеральний і рівень штатів. Крім того, відсутнє єдине законодавство в галузі планування і розвитку землекористування. Кожна держава розробляє відповідні документи, відповідно до Програми розвитку та організації території. Для цього в уряді країни існують спеціальні відділи, так звані бюро планування. Контроль за розвитком територій знаходиться в компетенції держави з частковою передачею повноважень місцевим органам влади. Основою планування територій є їх зонування. Сформувалася система законодавства, що обмежує

переорієнтацію сільськогосподарських угідь на інші категорії. При плануванні використання сільськогосподарських угідь велику роль відіграє їх економічна оцінка. У США оцінкою сільськогосподарських угідь займається СОПР (служба охорони природних ресурсів - технічна організація Міністерства сільського господарства). Ця служба використовує три системи оцінки якості сільськогосподарських угідь: класифікацію найбільш важливих для сільського господарства земель, бонітувальну-класифікаційну систему та оцінку ґрунтів та їх потенціалу. Для найбільш цінних ресурсів була розроблена узагальнена класифікація, в якій виділяються кращі та унікальні сільськогосподарські угіддя, а також додаткові значні сільськогосподарські угіддя на державному рівні та сільськогосподарські угіддя місцевого значення. Відповідно, на кращих землях спостерігаються кращі агроекологічні умови, можливе вирощування різних культур, унікальні ґрунти придатні для вирощування конкретних культур. Категорії «земель національного значення» і «земель місцевого значення» відіграють велику роль для економіки будь-якого штату або округу [14].

На думку українських і зарубіжних експертів, одна з найдосконаліших у світі систем земельного права з пріоритетом суспільних інтересів знаходиться в Німеччині, де гармонійне поєднання державних і приватних інтересів та інтересів учасників земельного руху: власників земельних ділянок, кредитних організацій, інвесторів, обраних органів влади, що захищають інтереси населення. Ця система дозволяє звести до мінімуму недобросовісні угоди з землею, спекуляцію земельними ділянками і в той же час здійснювати захист суспільних інтересів. Німеччина - це федерація. Кожна федеративна земля розробляє свій комплекс (план) заходів з розвитку землекористування контрольованих територій. Примітно, що кожен план обговорюється на публічних слуханнях. Міжгосподарське землевпорядкування в основному представлено консолідацією земель і упорядкуванням землекористувань.

Поряд з правом на приватну власність, в розвинених країнах права держави на землю закріплені законом, оскільки земля є національною власністю. Основні суспільні права реалізуються шляхом оподаткування нерухомості, суверенного права держави відчужувати приватну власність для певної компенсації на благо суспільства (для доріг і автомагістралей, водосховищ тощо). Структура і форми землекористування за кордоном не залишаються незмінними – відбувається зміна власників, дроблення або розширення земельних ділянок. У цьому процесі дія ринкових механізмів поєднується з державним втручанням.

У більшості розвинених країн зонування, планування, регулювання їх використання і виробництва землі практикується на основі відповідних законів, спрямованих, перш за все, на обмеження виведення землі з сільськогосподарського обороту. Продаж або інша передача сільськогосподарських земель для несільськогосподарських цілей майже скрізь вимагає спеціального дозволу і в багатьох випадках суворо обмежена [22, с. 239].

Як правило, управління земельними ресурсами за кордоном здійснюється на трьох рівнях:

1) на рівні держави забезпечується збереження сільськогосподарського земельного фонду. І іноді мова йде не тільки про сільськогосподарські угіддя, а й про сільські райони, які захищаються від міської забудови та промисловості, з метою збереження та захисту навколишнього середовища, особливо в історичних ландшафтах;

2) регіональний - другий рівень, на якому зазвичай формуються карти і зони землекористування, плани трансформації угідь, пов'язують загальнодержавну земельну політику з регіональними умовами;

3) районний і муніципальний рівень, на якому проводять картування земель, забезпечують дотримання правил по захисту сільськогосподарських угідь.

Слід зазначити, що така триступенева система не однакова в різних країнах. Так, в США основна частина земельної політики формується на рівні штатів, а в інших країнах всі рішення районних і місцевих властей затверджуються на більш високому рівні. Але в цілому такий механізм поділу рівнів компетенції створює передумови для проведення єдиної земельної політики в державі.

Однак неконтрольований обіг землі може посилити економічні та соціальні проблеми. Тому в розвинених країнах застосовуються спеціальні заходи проти спекуляції землею, зосередження в одних руках необроблюваних земель шляхом купівлі земельних ділянок для подальшого перепродажу [40, с. 16].

У багатьох розвинених країнах світу, зокрема США, Німеччина, Франція, Швейцарія, Швеція, Китай, система планування землекористування, використання та захисту земель регулюється спеціальними законами. Особлива увага приділяється комплексним документам, що визначають стратегію землекористування, перспективи організації та облаштування території в рамках адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. А компетенція (права та обов'язки) центральних і місцевих органів влади та їх функції управління земельними ресурсами чітко диференційовані. Останні, як правило, пов'язані з обов'язковою розробкою, узгодженням, в тому числі з громадськістю, затвердженням, оновленням документів планування землекористування, а також забезпеченням їх дотримання при прийнятті поточних адміністративних рішень.

Зарубіжний досвід показує, що особлива потреба в прогнозуванні і плануванні землекористування виникає в ході господарсько-земельних перетворень, пов'язаних з перерозподілом земельних ресурсів, благоустроєм і захистом земель, розміщенням об'єктів виробництва, житла, дороги та іншого будівництва, формуванням нового землекористування. Нарешті, всі зміни, які відбуваються, забезпечуються державною реєстрацією новостворених



земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, прав на них та угод з ними. Також реєструються зміни в призначенні існуючих земельних ділянок.

У Нідерландах соціальні, культурні та територіальні відносини викликали великий вплив держави на планування, особливо в порівнянні з плануванням в інших західноєвропейських країнах. Цей вплив посилюється значними заходами планування, які роблять його набагато легше. При розробці місцевих планів землекористування враховується орган із землекористування та землекористування. Всі плани розробляють відповідні міністерства. Вони є частиною національної державної політики. План провінції та план зонування розробляються провінційною владою. Ці плани є частиною реальної державної політики [43, с. 14-15].

У Швеції та Франції, а також Швейцарії останнім часом цей напрямок землеустрою розвивається, як геоматика з упором на застосування нових інформаційних технологій в галузі землекористування. Враховуючи зарубіжний досвід, в Україні необхідно диференціювати компетенцію центральних і місцевих органів та їх функцій у сфері управління землеустрою та впровадити комплекс програм, за допомогою яких ефективно управління в галузі землеустрою виконується. Таким чином, за допомогою пропонованого адміністративно-правового механізму в галузі землеустрою можна посилити роль держави в галузі землеустрою. Розробка нових напрямків і стратегій землеустрою для подальшого ефективного управління в галузі охорони і використання землі - головне завдання, що стоїть перед нашою країною і вимагає подальших досліджень.

У Швейцарському федеральному політехнічному інституті Цюріха вважають, що землеустрій (Land Management) відноситься до видів просторово - нормативної діяльності та методів (інструментів) політичних дій. Водночас як інструмент державної та муніципальної діяльності, на їхню думку, землеустрій має включати: планування землекористування; заходи щодо консолідації земельних ділянок, зміну прав на землю, землекористування та ландшафтне планування, перетворення земель;

моніторинг площ, навігація, геоінформаційні, реєстраційні й картографічні системи; межування земель, геодезичні дослідження

Вчені Міжнародної федерації землевласників наводять більш детальну модель, що визначає роль і місце землеустрою в здійсненні земельної політики щодо регулювання земельних відносин та організації використання і охорони земель за кордоном. На основі системного підходу до реалізації земельної політики щодо організації використання землі та її багатств здійснюється управління земельними ресурсами: планується розвиток землекористування, земельних відносин, розподіляються земельні ділянки, сервітути, здійснюється державне втручання на ринку продажу та оренди земельних ділянок, оподаткування земельних ділянок та іншої нерухомості. Основними результатами реалізації державної земельної політики є економічне зростання, соціальна справедливість у сфері землекористування, ліквідація бідності та зайнятості, подолання безробіття, ефективне житлове будівництво, запобігання спекуляціям та сталий розвиток сільського господарства [6, с. 117].

Канада - конституційна монархія. Планування і організація землекористування тут мають спільні риси з англійським порядком і мають ієрархію - федеральну, провінційну (єдність адміністративно - територіального поділу в Канаді - провінцію) і місцеву. У Канаді понад 90% земель перебуває у державній власності. Велика частина сільськогосподарських угідь (близько 98%) знаходиться у приватній власності. Законодавством (основною його частиною) займається влада провінцій. У деяких провінціях були введені дуже жорсткі заходи проти використання сільськогосподарських земель (Британська Колумбія, Ньюфаундленд, Квебек). Управління земельного кадастру в Канаді здійснюється безпосередньо службою інвентаризації земель. Обстеження земель проводиться у системі інвентаризації - розподілу землі за її можливостями. Виділяють оцінку і класифікацію земель за можливостями використання у сільському господарстві, у лісовому господарстві, для

рекреації, відтворення диких копитних тварин і водоплавних птахів [10, с.109].

У Британії головним власником землі є влада королівства, тому в країні в якості основного виду угод з землею переважає купівля-продаж основних прав. Суворому контролю з боку держави підлягає зміна дозволеного використання, так як це безпосередньо змінює ціну земельної ділянки. Планування території здійснюється на всіх рівнях: державному, регіональному та місцевому. Великобританія повсюдно використовує принципи територіального землеустрою. Великобританія повсюдно використовує принципи територіального землеустрою. Моніторингом земель і ґрунтів в країні займається Департамент навколишнього середовища, продовольства і справ сільської місцевості. У процесі вивчення властивостей сільськогосподарських земель у Англії було виділено 5 класів земель за ступенем продуктивності: 1-й клас - землі з дуже невеликими обмеженнями для сільськогосподарського використання або без будь-яких обмежень (краща якість і продуктивність); 2-й клас - землі з помірними обмеженнями (обмежено вирощування конкретних культур); 3-й клас - землі середньої якості з обмеження, пов'язані зі складом ґрунту, рельєфу місцевості, клімату; (обмежують обробітку деяких культур); 4-й клас - землі з серйозними обмеженнями (погані ґрунтові умови, придатні лише для вирощування трав); 5-й клас - дуже серйозні обмеження (такі землі віддаються під трави або пасовища) [32, с. 184].

Нідерланди - держава, що займає третє місце у світі з експорту сільськогосподарської продукції. Планування землекористування здійснюється на національному, провінційному і муніципальному рівнях влади. Розвиток території здійснюється згідно з державними планами, що розробляються на 10-20 років, більш детальними є провінційні і муніципальні плани, покликані забезпечити стабільність в управлінні земельними ресурсами. У Голландії відбувається постійний обіг земель, тому територіальне планування - основа проведення заходів, пов'язаних з

використанням та охороною земель. При вирішенні завдань національного планування застосовується землевпорядкувальна класифікація, при проведенні якої враховуються ґрунтові характеристики, гідрологічні умови і клімат. Виділяються наступні види використання: рілля, пасовища, сади, ліси, природні заповідники, спортмайданчики, малоповерхова житлова забудова, основні дороги [28, с. 34].

Республіканський устрій Франції виділяє центральний, регіональний та місцевий рівні влади. Французька влада регулює обіг купівлі-продажу землі, щоб запобігти спекуляціям. Землеустрій в основному представлений зонуванням території. Земельна політика представлена схемою розвитку території району та планом розвитку комуни. Зонування в таких планах визначає динаміку ціноутворення на найближчі п'ять років. Міністерство постачання, транспорту та житлового будівництва здійснює земельну політику. Заходи з організації раціонального використання земель розробляються на основі проектів землеустрою, розроблених різними підприємствами. В цілому у Франції переважають орендні відносини, орендарям навіть надається допомога у виборі земельної ділянки, а також надаються кредитні пільги для розвитку сільськогосподарського бізнесу.

У Французькій Республіці ринок землі знаходиться в полі зору держави, яка формує особливу земельну політику. Вона в першу чергу спрямована на вдосконалення структури сільського господарства, перерозподіл земель і регулювання ринку сільськогосподарських земель. Роль держави в регулюванні обороту землі посилюється спеціальним сільськогосподарським законодавством, що обмежує право власника землі розпоряджатися земельними ділянками. В результаті втручання контрольованої державою некомерційної корпорації САФФЕР в процес перерозподілу земель формується не вільний, а контрольований і досить жорстко обмежений ринок землі. Якщо власник земельної ділянки має намір розширити або розділити свою сільськогосподарську земельну ділянку, він зобов'язаний отримати відповідний дозвіл спеціальної адміністративної

комісії. Такий дозвіл необхідний для надання юридичної сили угодам, пов'язаним з продажем або орендою сільськогосподарських земель, а також для отримання відповідних пільг від системи соціального страхування в сільському господарстві [70, с. 118].

Австрія є федеративною державою, тому рівні управління поділяються на федеральні, регіональні та місцеві. Дуже розвинений територіальний землеустрій, який входить до компетенції всіх рівнів державної влади і активно вивчається надалі. На федеральному рівні розробляються основні закони, що регулюють землекористування в конкретному адміністративному утворенні. На місцевому рівні вирішуються завдання планування для всієї контрольованої території - розробляється концепція розвитку, план землекористування та забудови. Велика увага приділяється охороні земель, і близько трьох чвертей австрійських фермерів отримують державну підтримку для здійснення природоохоронних заходів.

Таким чином, на відміну від українського досвіду, де протягом останніх 15 років держава ігнорує функції землеустрою, в економічно розвинених зарубіжних країнах вона активно використовується з метою посилення державного впливу на земельну систему та активного втручання у приватну власність для задоволення суспільних інтересів, насамперед в екологічній та соціально-економічній сферах, методами землеустрою.

Отже, зарубіжний і наш історичний досвід землеустрою показує, що його розвиток має спиратися на концепцію (по суті, методологічну основу) певної науково обґрунтованої системи поглядів, яка становить зміст даного соціально-економічного явища зараз і в майбутньому. Це свого роду ідеологія, яка виражає і визначає перспективи розвитку системи землеустрою та її складових. Для того щоб виробити науково обґрунтоване бачення розвитку землеустрою в нашій країні, розглянемо структуру земельної системи у наведеній вище логічній моделі земельної системи України.

Якщо врахувати, що стаття 2 Закону України «Про землеустрій» визначає, що землеустрій забезпечує реалізацію державної політики у сфері

землекористування та охорони земель, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо довгострокова перспектива його розвитку має формуватися виходячи з цих принципів.

### **3.2. Напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання землеустрою**

Як зазначає В.Д. Сидор, в сучасному земельному законодавстві України склалася ситуація, коли його норми містяться у великому масиві кодифікованих актів, включених в інші галузі вітчизняного законодавства. Таким чином, кількість колізій між земельними і правовими нормами, розміщеними в законодавстві різних галузей, пояснюється складним характером земельного права як галузі права, що виявляється як на галузевому рівні, так і на рівні окремих правових інститутів. Значна кількість колізій у регулюванні земельних відносин виникає між нормами, закріпленими, з одного боку, в актах земельного, а з іншого – адміністративного законодавства.

Вважається, що основними умовами віднесення суспільних відносин до управлінських, складовими предмет адміністративного права, є: а) участь у них відповідного органу виконавчої влади; б) зв'язок із здійсненням виконавчої влади. Відповідно, адміністративне законодавство включає в себе джерела права, що містять норми, що регулюють ці відносини.

Зв'язок між земельним правом і адміністративним правом очевидний і давно визнаний. Значне число актів адміністративного законодавства містять земельно-правові норми. Такі норми присутні насамперед в актах, що визначають компетенцію органів управління, що здійснюють повноваження у сфері земельних відносин, порядок здійснення окремих управлінських функцій, принципи застосування адміністративної відповідальності за земельні правопорушення, принципи адміністративного захисту прав на землю тощо [54, с. 62].

Спеціальні дослідження організаційно-правового забезпечення ефективного використання, відтворення та охорони земель різних категорій показують, що відповідні норми розміщуються переважно в актах, які слід визнати джерелами земельного та адміністративного права. Те ж саме

стосується законодавчого закріплення положень про адміністративну відповідальність за земельні правопорушення. Не можна також заперечувати той факт, що адміністративні норми пронизують земельне законодавство, а також інше природно-ресурсне та природоохоронне законодавство, вони є основою регулятивних правил законів про охорону природи.

У спеціальній літературі пропонуються певні критерії розмежування сфери регулювання адміністративного та земельного права з предмету правового регулювання. Зокрема, висловлюється думка, що предметом адміністративного права є організація виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів, у тому числі у сфері організації використання та охорони земель, визначення системи органів управління. З іншого боку, норми земельного права визначають змістовну сторону діяльності органів державного управління, основні напрямки їх діяльності з раціонального використання та охорони земель, складові функції управління земельним фондом [8, с. 65].

Такий розподіл, на наш погляд, виглядає дещо штучно. Зокрема, навряд чи можна вважати організацію управління у відповідній сфері та визначення системи органів, що здійснюють таке управління поза сферою дії земельного законодавства. У багатьох випадках питання галузевої належності того чи іншого акта проблематичне: значне число актів одночасно є джерелами як адміністративного, так і земельного права, і часто всі норми, що містяться в акті, є одночасно земельним і адміністративним правом. Наприклад, можна навести закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». На наш погляд, закон з усіма підставами можна віднести як до актів земельного законодавства (у вузькому сенсі), так і до актів адміністративного законодавства. Можливість чіткого розмежування актів земельного та адміністративного законодавства обмежена, оскільки таке законодавство часто будується за суб'єктивним принципом, і, наприклад, «розтягування» норм Положення про Держкомзем України на



адміністративне або земельне законодавство було б тільки штучним і завдало б шкоди комплексності правового регулювання.

Таким чином, вважаємо, що для актів адміністративного законодавства, що визначають повноваження органів управління, універсального вирішення проблеми колізійності не існує. Ступінь колізійності може бути знижена, на наш погляд, тільки шляхом виявлення конкретних норм, що знаходяться в конфлікті, і узгодження їх змісту. Що стосується актів адміністративного законодавства, що визначають засади здійснення тих чи інших управлінських функцій (наприклад, Закону України «Про землеустрій»), то видається, що хоча б ті з них, які існують у вигляді законів, повинні бути включені до Земельного кодексу України. Крім того, усунення колізій на підзаконному рівні сприятиме усуненню дублювання при здійсненні окремих управлінських функцій, що є недоліком Земельного кодексу України.

Як зазначає М.Р. Ковальський, земельне законодавство України є одним з основних елементів національної правової системи та механізму правового регулювання земельних відносин в Україні, а також правовою формою вираження правових норм, що визначають правовий режим земель та земельних ділянок, що закріплюють правові підстави, умови, способи, порядок набуття, реалізації та припинення суб'єктивних прав на земельні ділянки, що встановлюють функції, повноваження та правові межі допустимої участі органів державної влади та місцевого самоврядування у регулюванні земельних відносин, забезпечуються гарантії і юрисдикційний і позасудовий захист здійснення земельних прав, організаційно-правові форми і методи охорони земель як головного національного багатства України. Одним з найважливіших засобів реалізації державної політики в галузі охорони та раціонального використання земельних ресурсів є створення ефективної та дієвої нормативно-правової бази, здатної забезпечити правопорядок у сфері земельних відносин.

Це передбачає вивчення проблем захисту земельних відносин адміністративно-правовими засобами та забезпечення верховенства права у

сфері земельних відносин. Законність - це неухильне виконання законів та інших правових актів і норм учасниками суспільних відносин. Тому будь-яке відхилення від вимог закону є порушенням законності. Головним моментом у самому існуванні права є практична реалізація правових норм. Законність є необхідною умовою для забезпечення раціонального використання земель. Законність передбачає не тільки наявність певних правових актів, а й їх належне виконання всіма суб'єктами земельних відносин. Отже, законність не тотожна законам, і їх наявність ще не вказує на режим законності. Недостатньо мати прийняті закони і підзаконні акти. Підприємства, організації, установи, їх посадові особи та громадяни повинні керуватися ними у своїй повсякденній діяльності. Законність повинна бути керівним принципом діяльності всіх органів державної влади та управління, підприємств, організацій та установ, посадових осіб і громадян. Для забезпечення законності існує система гарантій. Основа законності закладається ще в процесі законотворчості [30, с. 241].

Як зазначає В.М. Другак, діюча система територіального планування та управління земельно-ресурсним потенціалом потребує вдосконалення принципів управління, планування та організації використання земель і їхньої охорони в Україні, насамперед земель сільськогосподарського призначення. У зв'язку з цим у рамках загальної економічної політики в галузі земельних відносин стає вкрай актуальним формування спеціальної стратегії, адресованої для вирішення проблем сталого комплексного територіального розвитку, ефективного управління земельно-ресурсним потенціалом і контрольованого земельного ринку в тісному взаємозв'язку з оцінюванням добробуту населення та земельно-охоронними вимогами. Розвиток земельних відносин в Україні має спиратися на чітку й суспільно визнану державну земельну політику, яка повинна передбачати спільність дій державного й приватного секторів економіки при управлінні, плануванні та організації землекористування на основі аналізу рівня добробуту. Ця політика має бути адаптована до специфіки різних регіонів щодо рівня

добробуту населення, враховувати національні та культурні традиції, особливості ведення господарської діяльності і функціонування земельного ринку [21, с. 18].

Земельне законодавство - це вся сукупність законів та інших нормативних правових актів України, що забезпечують правове регулювання поряд з іншими, перш за все, управлінськими відносинами щодо земельних ресурсів з метою забезпечення прав на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави, раціонального використання та охорони земель. Сьогодні існує дуже багато проблемних питань у сфері земельних відносин, які необхідно розглянути і вирішити на законодавчому рівні.

Земельний кодекс України, який набрав чинності з 1 січня 2002 року, в цілому являє собою досить збалансовану законодавчу базу для вирішення проблеми земельних відносин. Але вона не охоплює всіх питань, пов'язаних з функціонуванням земельного ринку. Тому передбачалося додатково прийняти закони, які б доповнювали цей кодекс і забезпечували вирішення всіх питань, пов'язаних із землею (близько 30 законів).

На сьогоднішній день Верховною Радою в розвиток Земельного кодексу прийнято низку законів. Серед них: про землеустрій, про оцінку земель, про охорону земель, про державний контроль за використанням та охороною земель, про особисте селянське господарство, нова редакція закону про оренду землі, про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв), про іпотеку, про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, про розмежування земель державної та комунальної власності.

17 червня 2020 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель». Законом врегульовуються питання встановлення меж громад; комплексного просторового планування територій громад, що скасовує необхідність розроблення декількох, споріднених за змістом, видів містобудівної документації та документації із землеустрою;

унормування питань, пов'язаних із її затвердженням; нормування формування електронної картографічної основи для планування території; забезпечення реального зв'язку програм соціально-економічного розвитку із документацією із просторового планування, а також створення прозорого та неконфліктного механізму врахування громадських та приватних інтересів через прозорі громадські обговорення.

Положення Закону, зокрема, передбачають:

- утворення громадами власних органів містобудування та архітектури, які зможуть встановлювати містобудівні умови та обмеження на всій території громади;

- зміну цільового призначення землекористувачем земельних ділянок державної та комунальної власності у разі наявності будівлі, що перебуває у приватній власності землекористувача, а також у разі зміни цільового призначення земельних ділянок двох категорій, - земель житлової та громадської забудови та земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення;

- коригування функціональних зон, встановлених старими генеральними планами населених пунктів, за допомогою детальних планів території, за виключенням території парків, скверів, лісів та прибережних захисних смуг;

- створення органами містобудування та архітектури служби замовника містобудівної документації;

- зміну цільового призначення особливо цінних земель для розміщення об'єктів промисловості;

- збереження існуючого порядку визначення зон охорони пам'яток культурної спадщини (за відповідною науково-проектною документацією);

- уповноваження Кабінету Міністрів України затверджувати порядок використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування розроблення комплексних планів;

- встановлення перехідного періоду, протягом якого затвердження містобудівної документації, розроблення якої вже почалося до набрання чинності законом, здійснюється без дотримання встановлених цим законом вимог до її складу і змісту [46].

Головною законодавчою проблемою в частині запровадження ринку земель була відсутність законодавства, прийняття якого було передбачено Кодексом. А саме, головним чином закону про ринок земель.

На сьогоднішній день закон про ринок земель ухвалений. Рада ухвалила Закон № 2178-10 «Про внесення змін у деякі законодавчі акти України про обіг земель сільськогосподарського призначення», яким передбачено запровадження ринку землі з липня 2021 року. Запровадження ринку землі в Україні за новим законом передбачається у два етапи. На першому – з 1 липня 2021 р. скасовується дія мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення. Важливим аспектом запуску ринкових відносин, як акцентують фахівці, є те, що закон передбачає право і можливість, а не зобов'язання продажу земельних паїв в Україні. Другий етап почнеться з 1 січня 2024 р. [47] Це адекватний строк для оцінки того, чи є ухвалені законодавчі приписи дієвими і чи є державне регулювання достатнім. До того ж такий термін залишає можливість для корекції закону. З 2024 р. право на покупку землі отримають не тільки фізичні, а й юридичні особи. З переходом на другий етап буде змінено не тільки суб'єктів – учасників ринку землі, а й граничний розмір концентрації землі в одних руках. Документ стосується лише земель сільськогосподарського призначення, тобто землі товарного сільськогосподарського використання. На сьогодні в Україні такої землі 27 га, а також ще 4,5 га сільськогосподарської землі особистого використання. Саме на цих землях будуть діяти ринкові відносини. Законом знято заборону на купівлю-продаж земельних паїв. Як наголошують експерти, така вимога неодноразово озвучувалася не тільки вітчизняними правниками, а й нашими зарубіжними партнерами. Зокрема, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі

«Зеленчук і Цицюра проти України» прямо вказувалося, що заборона продажу земельного паю є обмеженням прав людини і порушенням власників розпоряджатися своїм майном, що є недотриманням норм Конституції України. Законодавець встановив чітку заборону продажу інших категорій землі. Зокрема, не продаються державні та комунальні землі, які можуть тільки здаватися в оренду. Громади так само не зможуть продавати отримані від держави землі, на них також діє виключно право оренди [23, с. 15].

Можна стверджувати, що регулювання ринку земель за його запровадження має здійснюватися з урахування кращого досвіду розвинутих країн, зокрема в частині встановлення відповідних обмежень щодо продажу земель сільськогосподарського призначення. Багатьом державам у такий спосіб (шляхом встановлення обмежень) вдалось уникнути певних проблем і колізій. Наприклад, у Данії на законодавчому рівні визначено максимальний розмір земельної ділянки, що може перебувати у власності однієї сім'ї. Тим самим обмежується монополізм на земельному ринку. У Франції, Іспанії та США існує заборона на певний термін продавати отриману землю. У США працює механізм, за якого придбання банками землі може бути обмежене вимогою продати впродовж двох років землю боржника, отриману внаслідок неповернення отриманого кредиту. У Швеції купувати землю сільськогосподарського призначення можна лише з дозволу Уряду. В Австралії для продажу землі необхідний дозвіл спеціальних органів на укладення земельних угод.

Існує також багатий зарубіжний досвід запобігання нецільовому використанню земельних ресурсів: в окремих державах законодавством передбачено розподіл земель на зони – сільськогосподарські, міські та дачні. При цьому переведення земель з однієї категорії до іншої можливе лише з дозволу відповідних державних органів. Одним з найважливіших засобів реалізації державної політики в сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів є створення дієвої та ефективно

нормативно-правової бази, спроможної забезпечити правопорядок в сфері земельних відносин. Це передбачає дослідження проблематики охорони земельних відносин адміністративно-правовими засобами, серед яких особливе місце посідає адміністративна відповідальність. Вона являє собою систему заходів реагування уповноважених державних органів на протиправні посягання, урегульованих нормами адміністративного права.

У зв'язку з тим, що сфера земельних відносин має перебувати під державно-правовою охороною, питання вдосконалення засобів адміністративно-правової охорони, особливо адміністративної відповідальності за правопорушення у цій сфері, набувають особливого значення [30, с. 242].

Отже, за умови ухвалення необхідної законодавчої бази, можна говорити про запровадження повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення. А це, своєю чергою, стане рушійною силою здійснення ефективної державної політики, створить передумови для повного входження земельних відносин в Україні до ринкового простору.

Слід зазначити, що на сучасному етапі розвитку земельних відносин роль держави в їх регулюванні повинна бути посилена. Це обумовлено рядом інших факторів, серед яких вчені найчастіше виділяють наступні:

- необхідність формування нової правової бази на основі прийнятих у цій сфері законодавчих актів;
- необхідність розробки економічних програм розвитку аграрного сектору з метою надання фінансової та організаційної підтримки господарюючим суб'єктам;
- необхідність забезпечення належної охорони земель шляхом їх раціонального використання, збереження земель та поліпшення їх властивостей у процесі використання;
- необхідність розвитку інфраструктури земельного ринку;
- необхідність забезпечення суворого контролю за дотриманням усіма землевласниками і землекористувачами положень Земельного Кодексу та

інших законодавчих актів про землю, необхідність контролю за операціями з передачі земельних ділянок, їх продажу та ін.

В Україні назріла необхідність удосконалення земельних відносин у системі землеустрою з метою встановлення ефективної та результативної взаємодії суб'єктів у частині раціонального землеволодіння та землекористування, як необхідної передумови сталого розвитку природно-ресурсної сфери. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України завершення земельної реформи ускладнюється багатьма об'єктивними і суб'єктивними факторами. Зокрема, основними чинниками є кризовий характер соціально-економічної системи, непереможність інерції раніше сформованих, далеких від ринкової філософії парадигмальних позицій і ментальних цінностей громадян (протиріччя психології особистості і соціології суспільства), які визначають прийнятність сучасних змін правового статусу землі і відповідних змін у земельних відносинах.

Раціональне використання та охорона земельних ресурсів неможливі без визначення ефективного землевласника, що в свою чергу забезпечується розвитком відносин власності в земельно-ресурсній сфері. Це вимагає від керівників, науковців та суб'єктів землеустрою переосмислення цілей і завдань земельної реформи та вжиття заходів щодо гармонізації економічних, екологічних та соціальних напрямів збалансованого використання земельно-ресурсного потенціалу України.

Одним з основних напрямків формування і розвитку збалансованої системи землекористування є вдосконалення механізмів розвитку земельних відносин, яке полягає у визначенні адміністративно-правових, організаційних, фінансово-економічних і соціально-психологічних механізмів з певним набором інструментів підвищення екологічного, економічного і соціального ефекту в земельно-ресурсній сфері. Механізми розвитку земельних відносин являють собою цілісну сукупність, систему, вони тісно взаємопов'язані, але зберігають своє індивідуальне значення і мають кінцеву екологічну і соціальну мету.



О. Ботезат відзначає, що лише держава має можливість: законодавчо закріплювати форми власності на природні ресурси, їх межі та особливості використання; планувати та прогнозувати використання ресурсів; заохочувати або стримувати освоєння ресурсів; визначати форми регуляторного впливу на процес природокористування; створювати умови для ефективного природокористування; охороняти та зберігати природні ресурси; формувати у населення підходи щодо ощадливого, раціонального природокористування; створювати спеціальні органи для контролю та нагляду, які мають відповідні функції.

Тож, як справедливо підкреслює автор, без виваженого впливу держави на регулювання відносин власності на землю, використання і охорони земель неможливо провести соціально справедливий розподіл земель, забезпечити належний рівень обліку кількості та якості земель, а також реєстрацію прав на землю і мати об'єктивну інформацію про правовий режим земель, створити належні юридичні гарантії захисту прав власників землі та землекористувачів при вирішенні земельних спорів тощо.

Механізм розвитку земельних відносин в Україні має вирішувати важливі проблеми в економічній, екологічній та соціальній сферах суспільних відносин, що стосуються володіння, користування, охорони та відтворення земель, зокрема:

- удосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин;
- проведення загальної інвентаризації території держави;
- підвищення рівня землевпорядної підтримки земельної реформи;
- автоматизація та підвищення ефективності земельно-кадастрової системи;
- завершення процесу оформлення права власності на земельні ділянки;
- повне розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в частині управління земельними відносинами;

- вирішення питань розмежування земель державної та муніципальної власності та встановлення меж таких територій в натурі (на місцевості);

- закріплення та недопущення подальшого використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, наданих для товарного сільськогосподарського виробництва;

- удосконалення методів оцінки земель різного призначення;

- удосконалення науково-методичного забезпечення процесу капіталізації земельних ресурсів;

- удосконалення механізму економічного стимулювання раціонального використання, охорони та відтворення земель незалежно від форми власності та цільового призначення;

- підвищення рівня активності суспільства у прийнятті рішень щодо використання, охорони та відтворення земельних ресурсів [6, с.119].

Отже, у розділі, охарактеризовано зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання у сфері землеустрою. Визначено, що у більшості розвинених країн зонування, планування, регулювання їх використання і виробництва землі практикується на основі відповідних законів, спрямованих, перш за все, на обмеження виведення землі з сільськогосподарського обороту. Продаж або передача сільськогосподарських земель для несільськогосподарських цілей майже скрізь вимагає спеціального дозволу і в багатьох випадках суворо обмежена. Зарубіжний досвід показує, що особлива потреба в прогнозуванні і плануванні землекористування виникає в ході господарсько-земельних перетворень, пов'язаних з перерозподілом земельних ресурсів, благоустроєм і захистом земель, розміщенням об'єктів виробництва, житла, дороги та іншого будівництва, формуванням нового землекористування. Нарешті, всі зміни, які відбуваються, забезпечуються державною реєстрацією новостворених земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, прав на них та угод з ними.

При визначенні напрямків вдосконалення адміністративно-правового регулювання землеустрою, обґрунтовано висновок про те, що у процесі реформування сучасних земельних відносин роль держави є визначальною, адже саме вона запроваджує та практично втілює реформи та визначає державну політику у сфері землеустрою.

Діюча система територіального планування та управління земельно-ресурсним потенціалом потребує вдосконалення принципів управління, планування та організації використання земель і їхньої охорони в Україні, насамперед земель сільськогосподарського призначення. Можна стверджувати, що регулювання ринку земель за його запровадження має здійснюватися з урахування кращого досвіду розвинутих країн, зокрема в частині встановлення відповідних обмежень щодо продажу земель сільськогосподарського призначення. Подібним чином багатьом країнам вдалося уникнути певних проблем та конфліктів. Серед засобів реалізації державної політики у галузі охорони та раціонального використання земельних ресурсів важливе місце займає створення ефективної та дієвої правової бази, яка може забезпечити правопорядок у сфері земельних відносин. Вищезазначене обумовлює дослідження проблематики захисту земельних відносин адміністративно-правовими засобами, серед яких особливе місце займає адміністративна відповідальність.

## ВИСНОВКИ

1) Розкрито поняття землеустрою як об'єкта адміністративно-правового регулювання. З'ясовано, що фахівці в галузі землеустрою пропонують розглядати землеустрій як процес територіального формування об'єктів землекористування; а землевпорядкування як територіально-функціональне планування землекористування утворених земельних об'єктів. На їхню думку, термін «землеустрій» означає не тільки буквально, але і реально, фактично його процеси, існування або досягнення певного територіального устрою в окремому регіоні або державі в цілому у вигляді ряду конкретних земельних об'єктів.

В умовах ринкової економіки зі звуженням адміністративної ролі держави і переходом до економічних методів управління і встановленням багатосуб'єктності форм власності на землю, головною метою адміністративно-правового регулювання землеустрою є максимальне задоволення економічних інтересів всіх землевласників і землекористувачів, найбільш ефективно задоволення виробничих потужностей господарств і наданих їм земель.

2) Досліджено історичний розвиток правового регулювання відносин у сфері землеустрою. Виявлено, що землеустрій у своєму розвитку пройшов кілька етапів розвитку і, безумовно, є історичним явищем. Його зміст і завдання залежать від суспільно-політичних умов того чи іншого періоду, обумовлені особливостями і характером земельної системи. Слід зазначити, що практично кожен етап розвитку земельного законодавства знаменував собою розширення кола завдань землеустрою. На першому етапі розвитку термін «землеустрій» включав заходи, спрямовані на регулювання селянського землекористування шляхом змін у території селянських общин, зокрема шляхом формування хуторів та отрубів. Другий етап розвитку землеустрою включає в себе 1917-1990 рр. Протягом згаданого періоду управління країною відбувся перерозподіл земель в інтересах держави та

функціонування виключної державної власності на землю. Наступним етапом розвитку землеустрою доцільно вважати період з 1990 року по теперішній час. На цьому етапі управління землею стає важливим чинником механізму земельної реформи. З прийняттям і введенням у дію 1 січня 2002 р. Земельного кодексу України намітилися позитивні тенденції щодо землеустрою, підвищується його роль, зростає значущість його приписів.

3) З'ясовано поняття та сутність адміністративно-правового регулювання відносин у сфері землеустрою. Зроблено висновок, що адміністративно-правове регулювання сучасних земельних відносин має свої особливості. Адміністративно-правова організація використання та охорони земель в Україні передбачає сукупність діяльності організації, посилення державного управління з метою встановлення нормативного впливу на відносини шляхом створення правових та економічних передумов для сталого функціонування всіх форм права власності в питаннях володіння, користування та утилізації земельних ділянок. Створення адекватної системи адміністративно-правового регулювання землеустрою є надійним засобом забезпечення реалізації поставлених державою цілей і завдань у цій сфері, необхідною основою для досягнення загальної економічної та соціальної стабільності в державі.

4) Розглянуто поняття та складові частини механізму адміністративно-правового регулювання землеустрою. З'ясовано, що адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони й відтворення земельних ресурсів. Зокрема, цей механізм повністю включає в себе інструменти та структурні елементи, що впливають на суспільні відносини в управлінні у сфері використання та охорони земель, а саме у сфері землеустрою. Механізм адміністративно-правового регулювання земельних відносин складається з наступних етапів: стадія формування і дії правових норм, на якій норми, що регулюють земельні відносини шляхом вироблення їх учасниками суб'єктивних прав і

присвоєння їм правових обов'язків, приймаються в установленому порядку; стадія виникнення прав і обов'язків (правовідносин), що характеризується тим, що на основі правових норм і при наявності передбачених обставин (юридичних фактів) у певних суб'єктів виникають права і обов'язки – індивідуалізовані міри поведінки.

5) Охарактеризовано землеустрій як функцію державного управління у сфері використання і охорони земель. Зроблено висновок, що хоча функції державного управління земельним фондом і державного регулювання збігаються, але їх не слід ототожнювати, коли мова йде про межі цієї діяльності. Нова система управління з використання та охорони земель, ґрунтується на економічних методах управління, які повинні бути засновані на економічних стимулах і мають сприяти економічній зацікавленості в раціональному використанні та охороні земель.

У зв'язку з ліквідацією монополії та перерозподілом державної власності на землю, закріпленням багатосуб'єктності форм власності на неї державне управління земельним фондом розмежовується на два напрями: управління держави як власника землі та управління держави як органа влади, який є сувереном відносно всіх інших форм земельної власності.

Серед функцій державного управління у сфері користування та охорони земель слід виділити наступні: планування використання земель; функція землеустрою; ведення державного земельного кадастру; державний контроль за раціональним використанням та охороною земельних ресурсів; вирішення земельних спорів; моніторинг земель; притягнення до юридичної відповідальності; справляння плати за землю; природно-господарське районування земель; зонування земель тощо.

Землеустрій відіграє провідну роль серед перерахованих функцій державного управління земельним фондом. У сучасних умовах це той державно-правовий інститут, який має домінуюче і національне значення. Такий висновок випливає з чинного законодавства. Зокрема, саме шляхом

землеустрою реалізуються заходи щодо раціонального використання території країни, передбачені зазначеним нормативним актом.

б) Досліджено питання про адміністративну відповідальність у сфері землеустрою. З'ясовано, що під адміністративною відповідальністю у сфері земельних відносин розуміє застосування уповноваженими на те державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовою нормою, до осіб, які порушили вимоги земельного законодавства. Сучасні науковці пропонують розуміти під адміністративним проступком у сфері землеустрою протиправне, винне (умисне або необережне) з невеликим ступенем суспільної небезпеки діяння (дію чи бездіяльність), скоєне суб'єктом правопорушення у сфері реалізації прав і законних інтересів землевласників і землекористувачів, порядку управління, раціонального використання, відтворення та охорони земельних ділянок, за що передбачено адміністративну відповідальність.

7) Охарактеризовано зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання у сфері землеустрою. Визначено, що у більшості розвинених країн зонування, планування, регулювання їх використання і виробництва землі практикується на основі відповідних законів, спрямованих, перш за все, на обмеження виведення землі з сільськогосподарського обороту. Продаж або інша передача сільськогосподарських земель для несільськогосподарських цілей майже скрізь вимагає спеціального дозволу і в багатьох випадках суворо обмежена. Зарубіжний досвід показує, що особлива потреба в прогнозуванні і плануванні землекористування виникає в ході господарсько-земельних перетворень, пов'язаних з перерозподілом земельних ресурсів, благоустроєм і захистом земель, розміщенням об'єктів виробництва, житла, дороги та іншого будівництва, формуванням нового землекористування. Нарешті, всі зміни, які відбуваються, забезпечуються державною реєстрацією новостворених земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, прав на них та угод з ними. Також реєструються зміни в призначенні існуючих земельних ділянок.

8) Визначено напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання землеустрою. Обґрунтовано висновок про те, що у процесі реформування сучасних земельних відносин роль держави є визначальною. Саме держава ініціює реформи у даній сфері, визначає їх стратегію, напрямки реалізації, впливає на формування правової та інституційної бази, а створення і практична реалізація цілісної системи державного управління земельними ресурсами є однією з головних умов, що визначає стабільність політичного, соціального й економічного розвитку української держави.

Діюча система територіального планування та управління земельно-ресурсним потенціалом потребує вдосконалення принципів управління, планування та організації використання земель і їхньої охорони в Україні, насамперед земель сільськогосподарського призначення. У зв'язку з цим у рамках загальної економічної політики в галузі земельних відносин стає вкрай актуальним формування спеціальної стратегії, адресованої для вирішення проблем сталого комплексного територіального розвитку, ефективного управління земельно-ресурсним потенціалом і контрольованого земельного ринку в тісному взаємозв'язку з оцінюванням добробуту населення та земельно-охоронними вимогами. Можна стверджувати, що регулювання ринку земель за його запровадження має здійснюватися з урахування кращого досвіду розвинутих країн, зокрема в частині встановлення відповідних обмежень щодо продажу земель сільськогосподарського призначення. Подібним чином багатьом країнам вдалося уникнути певних проблем та конфліктів. Серед засобів реалізації державної політики у галузі охорони та раціонального використання земельних ресурсів важливе місце займає створення ефективної та дієвої правової бази, яка може забезпечити правопорядок у сфері земельних відносин. Вищезазначене обумовлює дослідження проблематики захисту земельних відносин адміністративно-правовими засобами, серед яких особливе місце займає адміністративна відповідальність.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України : Академічний курс : підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Т. 1. Загальна частина. К. : Юрид. думка. 2004. 584 с.
2. Белікова О. В. Механізм реалізації заходів адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері земельних відносин в Україні. *Адміністративне право і процес. № 4 (6). 2013.* [Електронний ресурс] URL: <http://goo.gl/oaQPqV>
3. Бондарчук Н. В. Актуальні питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки».* Т. 24 (63). 2011. № 2. С. 407-411.
4. Бондарчук Н. Правові фактори забезпечення реалізації земельних правовідносин. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 4. С. 105.
5. Ботезат О.П. Земельні ресурси як об'єкт державного управління. *Держава та регіони.* 2009. № 4. С. 20–23.
6. Ботезат О.П. Зарубіжний досвід землекористування як крок до реалізації земельної реформи в Україні. *Інвестиції: практика та досвід.* 2016. № 24. с. 116-119
7. Будзилович І.С. Землеустрій в Україні: еволюція його змісту в сучасних умовах // *Землепорядкування.*– 2001. – № 1. – С. 32 – 35.
8. Бусуйок Д. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України: монографія. Київ: Ніка-Центр, 2017. 352 с.
9. Бусуйок Д.В. Розвиток державного управління у сфері використання й охорони земель в Україні. *Проблеми розвитку аграрного та земельного права України:* монографія / за ред.: В.І.Семчика, П.Ф.Кулинич. Київ: Право. 2013. Розділ 7. С. 301–336.
10. Бусуйок Д.В. Моніторинг земель за законодавством України та зарубіжних країн. *Доктринальні засади розвитку держави та права:*

*національні та міжнародні тенденції*: монографія / за ред. Ю.Л. Бошицького. Київ: Видавництво Ліра-К, 2014. Підрозділ 2.2. С. 109 – 123.

11. Бусуйок Д.В. До питання про сучасну систему органів спеціальної компетенції щодо державного контролю у сфері використання й охорони земель. *Реалізація норм екологічного, земельного та аграрного права в умовах реформування правової системи України*: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (Івано-Франківськ, 8-10 вересня 2017 року). Івано-Франківськ: Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2017. С. 132 – 135.

12. Бусуйок Д.В. Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3.

13. Вірченко О. В. Державне регулювання земельних відносин в умовах формування ринку земель сільськогосподарського призначення. *Бізнес Інформ*. 2013. № 10. С. 207–211.

14. Волков С. Н. Землеустрійство за рубежом [Електронний ресурс]. – URL: <http://www.uran.donetsk.ua/masters/2011/igg/sukhova/library/article3.htm>

15. Гетьман А.П., Шульга М.В., Статівка А.М. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія. Харків: Право. 2012. 380 с.

16. Гладкова Є.О. Адміністративно-правове регулювання земельних відносин в Україні: стан та перспективи розвитку. *Європейські перспективи*. 2014. № 6. С. 75-80.

17. Городецька І. А. Предмет правового регулювання: окремі аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2014. Вип. 3. Т. 1. С. 17–21.

18. Горлачук В.В. Розвиток землекористування в Україні. К.: Довіра, 1999. 254 с.

19. Дорош Й. Місце і роль схеми землеустрою в системі прогнозування та планування використання і охорони земель. *Землевпорядний вісник*. 2014. № 5. С. 30–34.

20. Дрозд О. Ю. Норми адміністративного законодавства у сфері земельних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 6. С. 88–91.

21. Другак В. М. Нова парадигма управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні. *Земельне право України: теорія і практика*. 2012. № 2. С. 14-21.

22. Жилінський В. Л., Кушнірук Т. М. Досвід землеустрою в зарубіжних країнах. *Збірник наукових праць Подільського державного аграрно-технічного університету*. 2015. № 23. С. 239–248.

23. Закірова С. Закон про запровадження ринку землі в Україні: що, коли і для кого? *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 6 (191). С. 8–17. [Електронний ресурс] URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/dumka/2020/6.pdf>.

24. Залєвський В.Е. Сфера земельних відносин як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. с. 287

25. Заріцька І. М. Виникнення радянського земельного законодавства (листопад 1917 – квітень 1918 рр.). *Часопис Київського ун-ту права*. 2008. № 1. С. 43-48.

26. Земельне право України : підручник / За ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. Вид. 2, перероб. і доп. К. : Істина, 2009. 680 с.

27. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

28. Ібатуллін Ш. І., Степенко О. В., Сакаль О. В. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку. К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». 2012. 52 с.

29. Кліменко М. М. Застосування норм адміністративної відповідальності в сфері охорони земельних ресурсів України. *Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. Том 24 (63). 2011. № 1. С. 289-293.

30.Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів. *Науковий вісник Акад. муніципального упр.* : збірник наук. праць. Сер. «Управління». 2011. Вип. 2. С. 234–243.

31.Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

32.Корнєєв Ю. В. Земельне право : навч. посіб. / Ю. В. Корнєєв. 2-ге вид. перероб. та доп. Київ : Центр учб. літ., 2011. 248 с.

33.Лісова Тетяна Вікторівна. Правове регулювання землеустрою. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Харків – 2004.

34.Мартин А. Г. Генезис землеустрою та його понятійного апарату : ретроспективний аналіз і сучасне розуміння. *Землеустрій і кадастр*. 2006. № 1. С. 16–26.

35.Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби. Ірпінь, 2009. 217 с.

36. Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. Ірпінь, 2009. 24 с.

37. Мілімко Л. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 1. С. 28–38.

38. Мірошниченко О.С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. Харків. 2005. 202 с.

39.Мірошниченко О. С. Види та класифікація адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин. *Вісник Харківського нац. ун-ту*

*внутрішніх справ. Зб. наук. праць.* 2007. Вип. 36. с.5-12 [Електронний ресурс] URL: <http://visnyk.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=9>

40. Носік В. В. Земельне право в системі приватного і публічного права України. *Ученые записки Тавричesk. нац. ун-та им. В. И. Вернадского.* 2010. Т. 23 62). № 2. С. 150–160.

41. Носік В.В. Право власності на землю українського народу : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 502 с.

42. Пахомов В.В. Адміністративно-правове регулювання земельних відносин в Україні: поняття, завдання та функції. *Форум права.* 2015. № 3. С. 171. [Електронний ресурс].URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_3\\_31.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_3_31.pdf)

43. Піфко О. О. Реєстрація права на землю у країнах Європи: порівняльний аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. 2011. 20 с.

44. Подковенко Т. О. Земельне законодавство України в 1917-1920 рр. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2002. Вип. 34. С. 162-167.

45. Правдюк А. Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України.* 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 214-219.

46. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель: Закон України від 17.06.2020 р [Електронний ресурс].URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XI00635A?an=10>

47. Про внесення змін у деякі законодавчі акти України про обіг земель сільськогосподарського призначення: Закон України № 2178-10 від 31.03.2020 р. [Електронний ресурс].URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20>

48. Про державну експертизу землепорядної документації : Закон України від 17 червня 2004 р. [Електронний ресурс].URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

49.Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. Ст. 282.

50.Про планування і забудову територій : Закон України від 20 квітня 2000 р. [Електронний ресурс].URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

51.Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2012. 35 с.

52.Семчик В.І., Кулинич П.Ф., Шульга М.В. Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Київ: Вид. дім «Ін Юре», 2008. 600 с.

53. Сенюта Л.Б. Система земельного права України як галузі права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Львівський національний університет ім. Івана Франка, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 24 с.

54. Сидор В. Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія. К.: Юридична думка, 2011. 312 с.

55. Сидорченко Т.Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління. *Економічні інновації* : зб. наук. пр. 2011. Вип. 44.С. 280.

56.Слободянюк С. О. Правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2013. 272 с.

57.Слюсаренко О. В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» Держ. наук.-досл. Ін-т МВС України. К., 2004. 18 с.

58.Слюсаренко С. В. Особливості настання адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства юридичними особами. *Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування*

України. Серія «Право». 2010. Вип. 156. С. 167-173 [Електронний ресурс]. URL: <http://elibrary.nubip.edu.ua/8065/1/10ssv.pdf>.

59. Стефанюк В. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб. Проблеми теорії та практики. *Право України*. 2009. № 9. С. 6-9.

60. Стукаленко О. В. Адміністративна відповідальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний і процесуальний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. О., 2008. 215 с.

61. Третяк А., Кулініч В. Формування нової системи управління землями державної власності. *Землевпорядний вісник*. 2009. № 1. С. 20–25

62. Третяк А. М. Земельна політика та земельні відносини: соціально-економічні і духовні аспекти розвитку. К.: ННЦ «Ін-т аграр. економіки», 2007. 184 с.

63. Третяк А. М. Концептуальні засади «землеустрою – 2030». *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2013. № 1–2. С. 4–12.

64. Федоров М. М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення. *Економіка АПК*. 2003. № 1. С. 25–31.

65. Федорчак І. В. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності у сфері земельних правовідносин. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 4. С. 299–303

66. Федорчак І. Понятие и признаки административного правонарушения в сфере земельных правоотношений. *Международ. науч.-практ. журнал «Legea si Viata» («Закон и Жизнь»)*. 2014. № 4/2. С. 160-164 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2014/4-2/41.pdf>.

67. Циплухіна В. С. Еволюція державного управління земельними ресурсами в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 447. С. 85–90.

68. Швець В. Д. Удосконалення чинного законодавства України про адміністративну відповідальність у сфері землекористування. *Науковий*

*вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2015. № 1. с. 247-257

69. Шульга М. В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06 / М. В. Шульга; Нац. юридична академія ім. Ярослава Мудрого. Х. 1998. 37 с.

70. Чувпило В. В. Управління земельними ресурсами: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління».* 2020. № 3. с. 118-126