

АНОТАЦІЯ

Чорна М. В. Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (081 – Право). – Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка, Кропивницький, 2020.

У дисертації на підставі комплексного аналізу наукових і нормативно-правових джерел здійснено теоретичне узагальнення й нове розв'язання проблеми діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, а також сформульовано пропозиції та рекомендації до удосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Визначено правовий зміст поняття «сфера охорони земель» з точки зору її значимості для адміністративно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин та зазначено, що вона залежить від діяльності органів публічної адміністрації, а тому її можна вважати сферою, яка в основному регулюється адміністративним правом. Надано визначення правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, яке є сукупністю чітко регламентованих інструментів та засобів імперативного характеру, за допомогою яких здійснюється упорядкування та врегулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Також деталізовано, що під останнім слід розуміти сукупність вітчизняних нормативно-процесуальних актів різної юридичної сили, норм міжнародного законодавства, адміністративного договору як особливої форми публічних договірних відносин, судової практики та правової доктрини, які в сукупності регулюють діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Наголошено на тому, що в теорії права відсутнє чітке загальноприйняте визначення поняття «правовідносини у сфері охорони земель». Аргументовано,

що правовідносини у сфері охорони земель як об'єкт адміністративно-правового регулювання можна визначити як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини сервісного, організаційно-розпорядчого, юрисдикційного та контрольно-наглядного спрямування, які виникають під час діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Встановлено, що основними ознаками адміністративно-правових відносин у сфері охорони земель є: публічно-правова природа діяльності суб'єктів; поєднання застосування імперативного та диспозитивного методів правового регулювання; регулювання нормами адміністративного і земельного права (міжгалузевий характер); адміністративно-правові відносини, що можуть виникати всупереч бажанню другої сторони; спори, які вирішуються як у позасудовому, так і у судовому порядкух. Запропоновано наступну класифікацію відносин у сфері охорони земель залежно від виду діяльності органів публічної адміністрації, а саме: публічно-сервісна діяльність; контрольно-наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель; юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель; організаційно-розпорядча діяльність.

Сформульовано поняття «органи публічної адміністрації у сфері охорони земель» як сукупність суб'єктів, які наділені адміністративно-управлінськими функціями у сфері охорони земель, створені державою відповідно до ієрархічного принципу, діють від її імені на підставі та в межах норм чинного законодавства України. Констатовано, що органи публічної адміністрації у сфері охорони земель – це чітко побудована система органів публічної влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, державних та недержавних підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому. Запропоновано наступну класифікацію органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. За напрямками діяльності: органи публічної адміністрації, наділені

повноваженнями нагляду та контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони земель; органи публічної адміністрації, уповноважені надавати адміністративні послуги у сфері охорони земель; органи публічної адміністрації, які здійснюють юрисдикційні функції. органи публічної адміністрації. За суб'єктним складом: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Обґрунтовано доцільність поділу органів публічної адміністрації у сфері охорони земель на три основні групи, а саме: органи публічної адміністрації, які здійснюють публічно-сервісну діяльність у сфері охорони земель; органи публічної адміністрації, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері охорони земель та органи публічної адміністрації, які здійснюють юрисдикційну діяльність у сфері охорони земель.

Запропоновано класифікацію джерел, які є основою правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель за трьома критеріями, а саме: ієрархічності або юридичної сили, територіальності та за ступенем підпорядкованості правових норм.

Констатовано, що дозвільну діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель слід оцінювати як виконання обов'язків держави перед громадянами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і свобод, а не як прояв владно-розпорядчої діяльності органів управління стосовно громадян. Доведено, що дозвільна діяльність у сфері охорони земель є різновидом адміністративних послуг та виражається через надання реєстраційних послуг, здійснення сертифікації, нормування та стандартизації. Вказано, що ознаки дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягають у тому, що дозвільні відносини є публічно-правовими; дозвільні відносини виникають за ініціативи не владного суб'єкта з метою задоволення приватного інтересу; дозвільні відносини виникають за ініціативи владного суб'єкта у тому випадку, коли пов'язані з призупиненням дії ліцензії, перевіркою дотримання ліцензійних вимог або наявності дозвільного документа у певного суб'єкта; наступною ознакою дозвільних відносин є

участь великої кількості суб'єктів з приводу правовідносин, які виникають у сфері охорони земель; об'єктом дозвільних відносин є дії їх учасників, які виникають під час використання землі; обов'язковим суб'єктом є орган публічної адміністрації, який виконує певні публічні обов'язки за дорученням держави та зобов'язаний реалізувати свої матеріальні та адміністративно-процедурні права, оскільки останні є одночасно і його обов'язками; у разі отримання документа дозвільного характеру правовідносини, які виникають, не є владними, оскільки кожна сторона зобов'язана виконувати вимоги правової норми. Встановлено, що для реєстрації послуг у сфері охорони земель необхідно створити окремий електронний реєстр прав на землю та їх обтяжень, та запропоновано створити такий реєстр, який забезпечить більш повноцінний контроль органів публічної адміністрації за використанням та охороною земель та буде сприяти запобіганню проявам корупції.

З'ясовано сутність поняття контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони земель, яка полягає в існуванні одночасно двох різних видів діяльності – контрольної та наглядової. Встановлено, що контрольна діяльність у сфері охорони земель обмежується здійсненням органами публічної адміністрації трьох послідовних дій, а саме: оцінки інформації, отриманої для розгляду контрольними органами, щодо превентивних заходів протидії порушень у сфері охорони земель та комплексу дій з метою повідомлення правоохоронних органів у разі порушення законодавства у сфері охорони земель. Зазначено, що наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у здійсненні спостереження та моніторингу за використанням земель суб'єктами господарювання. Також наголошено, що сьогодні відсутнє чітке розмежування повноважень між контрольно-наглядовими органами публічної адміністрації у сфері охорони земель. Визначено, що до форм здійснення контролю слід віднести огляд та перевірку, які будуть більш ефективними та ґрунтовними після здійснення процедури нагляду в особливій формі – моніторингу. Доведено, що адміністративно-юрисдикційну діяльність органів публічної адміністрації слід розглядати у значно розширеному вигляді,

враховуючи також судову діяльність, яка має певні особливості, завдяки яким ототожнювати її з іншими видами діяльності органів публічної адміністрації не доречно. Зазначено, що адміністративно-юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у розгляді уповноваженими органами публічної адміністрації та їх посадовими особами різних категорій справ, які виникають під час використання земель, прийняття по ним відповідних рішень та застосування юридичних санкцій, використовуючи застосовуючи заходи примусового характеру з метою відновлення порушеного режиму законності, встановленого для певного виду категорії земель. Визначені органи публічної адміністрації, які наділені повноваженнями притягнення до відповідальності фізичних і юридичних осіб за порушення законодавства у сфері охорони земель, а саме: суди, правоохоронні органи та інші органи публічної адміністрації у сфері охорони земель (Держгеокадастр та Держекоінспекція). Аргументовано, що особливістю адміністративно-юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є: надання правової оцінки та розгляд, у разі виявлення порушень законодавства, справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони земель, винесення рішень щодо застосування до правопорушника адміністративних стягнень та їх виконання.

Констатовано, що процес реформування органів публічної адміністрації у сфері охорони земель необхідно розпочинати: з фахово обґрунтованого визначення етапів і термінів його проведення; зі створення категоріального апарату із закріпленням основних понять на законодавчому рівні; з проведення аналізу нинішньої системи органів публічної адміністрації та їх підпорядкування; зі встановлення розмежування державного контролю та нагляду у сфері охорони земель із створенням електронних реєстрів таких органів; з визначення відповідальності суб'єктів проведення реформи за її недоліки та неефективність. Рекомендовано запозичити досвід Франції стосовно створення SAFER в Україні, який є перспективним підходом для покращення організації діяльності органів публічної адміністрації та посилення

їх контролю за використанням земель сільськогосподарського призначення в Україні. Встановлено, що важливо створити в Україні спеціальні юрисдикційні органи, наприклад, палату Верховного Суду із розгляду справ, які виникають у сфері охорони земель, зокрема, сільськогосподарського призначення, діяльність якого забезпечила б ефективне вирішення спорів компетентними суддями саме у сфері охорони земель. Запропоновано розширити повноваження правоохоронних органів у сфері земельних правовідносин, зокрема, посилити контроль та нагляд за землями з метою уникнення рейдерських захоплень та незаконного заволодіння земельними ділянками. Одночасно підкреслено, що спеціалізованого органу публічної адміністрації, завданням якого було б здійснення охорони земель в Україні, немає, і досвід Угорщини щодо створення Департаменту охорони земель, яким було би розроблено Національну кадастрову програму, узгоджений реєстр земельних ділянок, Національну топографічну програму та Базу даних адміністративних кордонів, є доцільним. Вказано на досвід Японії стосовно створення Сільськогосподарського комітету у структурі Держгеокадастру України. Також зазначено, що з розвитком купівлі/продажу земель на аукціонах потребує посилення безпека таких процедур, а отже і створення спеціалізованого органу публічної адміністрації, який буде наділений повноваженнями контролю та нагляду у даній сфері. Зазначено, що важливо оновити застарілу систему стандартів і нормативів у сфері використання та охорони земель, забезпечити обов'язковість розробки власниками землі та землекористувачами проєктів землеустрою належних їм територій, розробити робочі проєкти рекультивації порушених земель, захистити землі від ерозії, підвищити родючість ґрунтів та ін.

Ключові слова: охорона земель, правовідносини у сфері охорони земель, органи публічної адміністрації, дозвільна діяльність органів публічної адміністрації, контроль-наглядова діяльність органів публічної адміністрації, юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації.

SUMMARY

Chorna M.V. Administrative and legal bases of activity of bodies of public administration in the field of land protection. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law »(081 - Law). - Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University, Kropyvnytskyi, 2020.

The dissertation, based on a comprehensive analysis of scientific and legal sources, provides a theoretical generalization and a new solution to the problem of public administration in the field of land protection, as well as formulated proposals and recommendations for improving existing legislation in this area.

The legal meaning of the term "land protection" is defined in terms of its significance for the administrative and legal regulation of the relevant sphere of public relations and it is noted that it depends on the activities of public administration, and therefore can be considered a field mainly governed by administrative law. The definition of legal regulation of public administration bodies in the field of land protection is given, which is a set of clearly regulated tools and means of imperative nature, which are used to streamline and regulate the activities of public administration bodies in the field of land protection. Also, it is detailed that the latter should be understood as a set of domestic regulations of different legal force, international law, administrative agreement as a special form of public contractual relations, case law and legal doctrine, which together regulate the activities of public administration in the field of land protection. It is emphasized that in the theory of law there is no clear common definition of the concept of "legal relations in the field of land protection". It is argued that legal relations in the field of land protection as an object of administrative and legal regulation can be defined as regulated by the rules of administrative law public relations of service, organizational, administrative, jurisdictional and supervisory direction, which arise during the activities of public administration in land protection.

It is established that the main features of administrative - legal relations in the field of land protection are: public - legal nature of the subjects; combination of application of imperative and dispositive methods of legal regulation; regulated by the rules of administrative and land law (intersectoral nature); administrative and legal relations may arise against the wishes of the other party; disputes are resolved both out of court and in court. The following classification of relations in the field of land protection depending on the type of activity of public administration bodies is offered, namely: public - service activity; control and supervision activities of public administration bodies in the field of land protection; jurisdictional activity of public administration bodies in the field of land protection; organizational - administrative activities.

The concept of "bodies of public administration in the field of land protection" is formulated as a set of entities endowed with administrative and managerial functions in the field of land protection, created by the state in accordance with the hierarchical principle, acting on its behalf on the basis and within current legislation of Ukraine. It is stated that public administration bodies in the field of land protection are a well-established system of public authorities and executive bodies of local self-government, state and non-state enterprises, institutions, organizations and other entities endowed with administrative and managerial functions interests of the state and the interests of society as a whole. The following classification of public administration bodies in the field of land protection is proposed: by areas of activity: public administration bodies endowed with powers of supervision and control over compliance with legislation in the field of land protection; public administration bodies authorized to provide administrative services in the field of land protection; public administration bodies that perform jurisdictional functions public administration bodies. By subject composition: executive bodies and local self-government bodies. The expediency of dividing public administration bodies in the field of land protection into three main groups is substantiated, namely: public administration bodies that carry out public service activities in the field of land protection; public administration bodies that carry out control and supervision

activities in the field of land protection and public administration bodies that carry out jurisdictional activities in the field of land protection.

The classification of sources that are the basis of legal regulation of public administration in the field of land protection by three criteria, namely: hierarchy or legal force, territoriality and the degree of subordination of legal norms. It is stated that the permitting activity of public administration bodies in the field of land protection should be assessed as fulfillment of the state's obligations to citizens aimed at legalization of conditions necessary for ensuring proper exercise of their rights and freedoms, and not as a manifestation of governmental activity. in relation to citizens. It is proved that permitting activities in the field of land protection are a kind of administrative services and are expressed through the provision of registration services, certification, regulation and standardization. It is indicated that the signs of permitting activity of public administration bodies in the field of land protection are that permitting relations are public-law; permitting relations arise on the initiative of a non-governmental entity in order to satisfy the private interest; permitting relations arise at the initiative of the authority, in the case when they are related to the suspension of the license, verification of compliance with licensing requirements, or the presence of a permit in a particular entity; the next sign of permitting relations is the participation of a large number of subjects in relation to legal relations that arise in the field of land protection; the object of permitting relations are the actions of their participants that occur during the use of land; the obligatory subject is a body of public administration, which performs certain public duties on behalf of the state and is obliged to exercise its substantive and administrative-procedural rights, as the latter are at the same time its responsibilities; in the case of obtaining a permit, the legal relationship that arises is not authoritative, as each party is obliged to comply with the law. It is established that for registration of land protection services it is necessary to create a separate electronic register of land rights and their encumbrances and it is proposed to create a register that will provide more complete control of public administration over land use protection and will help prevent corruption.

The essence of the concept of control and supervision in the field of land protection, which consists in the coexistence of two different types of activities, control and supervision. It is established that control activities in the field of land protection are limited to the implementation of three consecutive actions by public administration bodies, namely: assessment of information received for consideration by control bodies, preventive measures to combat violations in the field of land protection and a set of actions to notify in the field of land protection, law enforcement agencies. It is noted that the supervisory activity of public administration bodies in the field of land protection is to monitor and monitor the use of land by economic entities. Also, it was emphasized that today there is no clear division of powers between the control and supervisory bodies of public administration in the field of land protection. It is determined that the forms of control should include inspection and verification, which will be more effective and thorough after the implementation of the supervision procedure in a special form - monitoring. It is proved that the administrative-jurisdictional activity of public administration bodies should be considered in a much broader form, taking into account, also, judicial activity, which has certain features due to which it is not appropriate to identify it with other activities of public administration bodies. It is noted that the administrative and jurisdictional activities of public administration bodies in the field of land protection are the consideration of authorized public administration bodies and their officials of various categories of cases arising from land use, decision-making and application of legal sanctions, using coercive measures, in order to restore the violated regime of legality established for a certain type of land category. It is determined that the bodies of public administration, which have the power to prosecute individuals and legal entities for violations of legislation in the field of land protection include: courts, law enforcement agencies and other bodies of public administration in the field of land protection (State Geocadaastre and State Ecoinspection). It is argued that the peculiarity of administrative and jurisdictional activities of public administration bodies in the field of land protection is: providing legal assessment and consideration, in case of violations of the law,

cases of administrative offenses in the field of land protection, making decisions on their application to the offender decisions made.

It is stated that the process of reforming public administration bodies in the field of land protection should begin with: professionally substantiated determination of stages and terms of its implementation; creation of a categorical apparatus with consolidation of basic concepts at the legislative level; analysis of the current system of public administration bodies and their subordination; establishing the demarcation of state control and supervision in the field of land protection with the creation of electronic registers of such bodies; determining the responsibility of the subjects of the reform for its shortcomings and inefficiencies.

It is recommended to borrow the experience of France in establishing SAFER in Ukraine is a promising approach to improve the organization of public administration and strengthen their control over the use of agricultural land in Ukraine. It is established that it is important to create in Ukraine special jurisdictional bodies, for example, the Chamber of the Supreme Court for agricultural cases, whose activities would ensure the effective resolution of disputes by competent judges in the field of land protection. It is proposed to expand the powers of law enforcement agencies in the field of land relations, in particular, to strengthen control and supervision of land in order to avoid raids and illegal seizure of land. At the same time, it was emphasized that there is no specialized body of public administration whose task would be to implement land protection in Ukraine and the experience of Hungary in establishing the Department of Land Protection is appropriate to apply administrative boundaries. The experience of Japan regarding the establishment of the Agricultural Committee in the structure of the State Geocadaastre of Ukraine is pointed out. Also, it is noted that with the development of land purchase / sale through auctions requires strengthening the security of such procedures, and hence the creation of a specialized body of public administration, which will be empowered to control and supervise in this area. It is noted that is important to update the outdated system of standards and regulations in the field of land use and protection, to ensure the obligation of landowners and land users to develop land management projects belonging to them,

to develop working projects for reclamation of disturbed lands, protect them from erosion, soil fertility, etc.

Key words: land protection, legal relations in the field of land protection, public administration bodies, permitting activity of public administration bodies, control and supervisory activity of public administration bodies, jurisdictional activity of public administration bodies.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Чорна М. В. Періодизація розвитку основних напрямів діяльності органів державної влади у сфері охорони земель. *Правова держава*. 2017. № 26. С. 78-83.

2. Чорна М. В. Особливості державної політики у сфері охорони земель». *Наукові записки. Серія: Право» Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. 2017. Вип. 2 (спецвип.). С 27-31.

3. Соболев Є. Ю., Чорна М. В. Правові засади контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Форум Права*. 2019. № 58(5). С. 46-53.

4. Чорна М. В. Публічно-сервісна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 185-188.

5. Chorna M V. Standartization and normalization as a direction of activity of public administration bodies in the field of land protection. *Наукові записки. Серія: Право. Кропивницький: ТОВ «ПолімедСервіс»*. 2019. Вип. 7. С. 137-142.

6. Чорна М. В. Надання реєстраційних послуг органами публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Науковий журнал «Право і безпека» ХНУВС*. 2019. № 2 (73). С 63-68.

7. Chorna M. V. Administrative and jurisdictional activities of public administration bodies in the field of land protection. *European Reforms Bulletin*. 2019. № 4. С. 6-12.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Чорна М. В. Діяльність органів прокуратури у сфері охорони земель. *Збірник матеріалів всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Актуальні проблеми національного законодавства»*. м. Кропивницький. 18 жовтня 2016. С. 125-129.

2. Чорна М. В. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони земель. *Збірник тез доповідей учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Черкаси, 24-25 листопада 2016 року). Черкаси: Східноєвропейський університет економіки і менеджменту, 2016. С.57-59.

3. Чорна М. В. Вплив діяльності Центральної Ради на формування органів публічної влади у сфері охорони земель. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Дніпро, 5-6 травня 2017 року), У 2-х частинах. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С.21-24.

4. Чорна М. В. Деятельность органов государственной власти в сфере охраны земель. *Взаимодействие правовых систем современности в целях устойчивого развития общества: сб. науч. ст.*. (Білорусія, квітень 2017 року).2017. С.155-156.

5. Чорна М. В. Мета адміністративно-правового регулювання органів публічної влади у сфері охорони земель. *Міжнародна науково-практична конференція*. (м.Запоріжжя, травень 2017 року). м.Запоріжжя. 2017. С.124-126.

6. Чорна М. В. Юридичні факти у сфері охорони земель як складова частина адміністративно-правових відносин. *Всеукраїнська науково-практична конференція* (м.Черкаси, листопад 2017 року).м.Черкаси, С. 107-108;

7. Чорна М. В. Поняття адміністративно-правових відносин у сфері охорони земель. *Всеукраїнська науково-практична конференція*. (м. Черкаси, листопад 2018 року). м.Черкаси. С. 123-125.