

Таким чином, у питанні про стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення досі відсутня узгоджена позиція щодо кількості та назви стадій: різні вчені виділяють від двох до шести (переважна більшість – чотири або п'ять) стадій цього провадження, по-різному їх називаючи та розуміючи їхню сутність.

Закономірним наслідком дискусії про кількість та назви стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення є відсутність єдиної позиції в питанні про стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування. Крім цього, слід відзначити наявність з вказаного питання лише поодиноких наукових праць у російській літературі та практично повну їх відсутність в українській.

Так, група російських фахівців виділяє такі стадії провадження у справах про адміністративно карані порушення податкового законодавства, як складання протоколу про адміністративне правопорушення, винесення постанови, оскарження постанови, виконання постанови. На думку іншої групи російських фахівців провадження у справах про порушення

податкового законодавства складається з наступних стадій: 1) порушення справи; 2) розслідування (встановлення обставин справи); 3) розгляд матеріалів та прийняття постанови (рішення) по справі; 4) доведення прийнятої постанови (рішення) до правопорушника; 5) перегляд та оскарження постанови рішення; 6) виконання постанови по справі. М.В. Лушнікова виділяє три стадії провадження по справі про податкове правопорушення, об'єднуючи першу та третю стадії з попередньої класифікації в одну, додавши до неї дві останні (5-ту та 6-ту).

Підсумовуючи наведені вище точки зору щодо кількості та назв стадій провадження у справах про адміністративне правопорушення, можна виділити наступні стадії провадження у справах про адміністративне правопорушення у сфері оподаткування: 1) порушення справи; 2) адміністративне розслідування; 3) розгляд справи та її вирішення; 4) перегляд постанови; 5) виконання постанови.

Кожна стадія, як вказує В.К. Колпаков, у свою чергу складається з окремих етапів, що становлять групи взаємопов'язаних дій.

О.М. КОВТУН,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
кримінального та адміністративного права
(Академія адвокатури України)

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОГРАМУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ: 20-РІЧНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У 2011 році минає 20 років від моменту проголошення незалежності України. Стільки ж років триває реформування зе-

мельних правовідносин: 15 березня 1991 р. було оголошено, що всі землі в Україні є об'єктом земельної реформи відповідно

до Постанови Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року [1].

У сучасній вітчизняній юридичній науці існує досить значна кількість наукових визначень сутності та юридичної природи реформування земельних правовідносин, найбільш змістовне з яких, на нашу думку, відтворене у науковій позиції В.І. Андрейцева: земельна реформа – це врегульована спеціальним земельним законодавством система дій різних суб'єктів та сукупність організаційних, економічних, екологічних, науково-технічних, землевпорядних та державно-правових заходів, спрямованих на докорінне перетворення (зміну) та вдосконалення земельних правовідносин відповідно до сучасних вимог розвитку суспільства, держави і забезпечення земельних потреб громадян України [2, 14]. Зауважимо лише, що будь-яка реформа передбачає систему (а не сукупність) дій суб'єктів.

Проте ринкові зрушення було накладено на стару основу, при цьому непродуманою виявилася політика ринкових перетворень, по суті, не було єдиної програми національного розвитку. Як наслідок, маємо напівзруйновану економіку. Особливо великого руйнівного впливу зазнало сільськогосподарське виробництво. При цьому досі незавершеною є земельна реформа: неясним є її цілі та завдання, виконувати які належить землевпорядним організаціям [3, 6].

Реформування земельних правовідносин в Україні розпочалося і тривало за відсутності загальнодержавної програми. Отже, доволі складно визначити мету, завдання, етапи земельної реформи.

Хоча офіційною датою початку новітніх земельних перетворень в Україні вважається 15 березня 1991 р., коли було оголошено, що всі землі в Україні є об'єктом земельної реформи відповідно до Постанови Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу», справжнє реформування земельних правовідносин

розпочалося у 1992 році. Так, П.Ф. Кулинич виокремлює три етапи земельної реформи: перший етап (1992–1993 рр.) – введення колективної власності на землю та передача її різним сільськогосподарським підприємствам згідно із Земельним кодексом України від 13 березня 1992 р.; другий (1994–1996 рр.) – паювання вищезазначених сільськогосподарських земель відповідно до Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р.; третій (1997–дотепер) – перетворення колективних сільськогосподарських підприємств на господарські формування ринкового типу, які здійснюють свою діяльність на основі приватної власності на землю та майно [4, 64].

Аналогічну за змістом наукову позицію висловлює М.В. Шульга, виділяючи наступні етапи реформування земельних правовідносин: 1) роздержавлення земель шляхом їх передачі в колективну власність сільськогосподарських підприємств; 2) формування засад приватної власності на землю шляхом паювання та сертифікації земель, які були передані в колективну власність; 3) перетворення діючих сільськогосподарських підприємств [5, 29–30].

Важливою віхою у процесі здійснення земельної реформи було прийняття Земельного кодексу від 25 жовтня 2001 р. Проте, реалізація його окремих положень має серйозні труднощі. Так, доволі складним процесом є практика відчуження земельних ділянок. Не в повній мірі відображена специфіка правового регулювання відчуження в напрямку забезпечення збереження цільового призначення земельних ділянок, запобігання концентрації великої кількості земельних масивів в одного власника і спекуляції землею, поєднання власника землі і сільськогосподарського виробника в одній особі, а також недостатньо регламентовано питання державної реєстрації прав на земельні ділянки, мораторій на продаж земель сільськогосподарського призна-

чення є стримуючим фактором розвитку земельного ринку тощо.

Зазначивши вище про відсутність загальнодержавної програми реформування земельних правовідносин, зауважимо також, що правову основу здійснення земельної реформи в Україні складають здебільшого підзаконні нормативно-правові акти (переважно більшість яких становлять Укази Президента України), а саме: Постанова Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 р.; Укази Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р., «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 8 серпня 1995 р., «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р., «Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки» від 30 травня 2001 р.; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006–2010 р.» від 21 грудня 2005 р. тощо.

Програмування використання та охорони земель є важливою формою планування у цій сфері. Програма (пізньолат. *programma*) – деталізований план певної діяльності або роботи, досягнення окремих цілей, вирішення певної проблеми тощо. Програмою вважається директивний документ нормативного характеру, який розробляється і реалізується в установленому державою порядку і містить, як правило, комплекс завдань і заходів, спрямованих на вирішення окремих пріоритетних проблем державного і суспільного розвитку (охорона навколишнього середовища, боротьба зі злочинністю, приватизація державного майна, підтримка малого і середнього бізнесу, енергозбереження та ін.) [6, 149].

23 березня 2011 р. відбулися парламентські слухання «Земля в українській долі:

ситуація у земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його реалізації». На думку учасників цих слухань, основними напрямками розвитку земельних відносин на найближчу перспективу є: удосконалення системи державного управління земельними ресурсами; завершення формування необхідної законодавчої та нормативної бази з питань земельних відносин; створення передумов для повноцінного функціонування ринку землі, механізмів його регулювання та ефективного обігу земель сільськогосподарського призначення; побудова інформаційної основи системи гарантування державою прав власності на землю шляхом створення єдиної автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру та відповідної земельно-інформаційної бази даних; стратегічне планування використання земель та землеустрій, здійснення заходів з розмежування земель державної і комунальної власності, проведення інвентаризації земель та демаркації державного кордону; завершення проведення нормативної грошової оцінки земель, створення системи економічного стимулювання раціонального використання і охорони земель, активізація робіт зі створення інвестиційно-привабливого землекористування.

В Україні сьогодні відсутня Державна цільова програма розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р. (схвалено лише відповідну Концепцію [7]), що є значною прогалиною правового регулювання у галузі програмування використання та охорони земель. Окремі аспекти реформування земельних відносин урегульовані цілою низкою інших державних цільових програм, зокрема: Комплексною програмою реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 роки, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р.; Комплексною програмою розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року,

затвердженою Постановою Уряду від 16 листопада 2000 р. тощо.

Як бачимо, реформування земельних відносин в Україні здійснюється без державної цільової програми розвитку земельних відносин. Не маючи програмного документу, держава не здатна провести вдалу, концептуально завершену земельну реформу, результатом якої має стати побудова сильної, незалежної Української держави, де земля (де-факто і де-юре) є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Отже, сьогодні існує нагальна потреба у розробленні та прийнятті Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, метою якої є визначення та реалізація основних напрямів державної політики, спрямованих на удосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв'язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентоспроможного сільсько-господарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів.

Перелік використаних джерел:

1. Про земельну реформу. Постанова Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 10. – Ст. 100.

2. *Андрейцев В.І.* Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні: [навч.-практ. посіб.] / В.І. Андрейцев. – К.: Істина, 1999. – 320 с.

3. *Єрмоленко В.М.* Правові основи майнових і земельних відносин : [навч. посіб.] / за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К.: Магістр. – XXI сторіччя., 2006. – 384 с.

4. *Кулинич П.Ф.* Правові проблеми земельної реформи в Україні / П.Ф. Кулинич // Правова держава. Щорічник наукових праць. Вип 9. – К., 1998.

5. *Шульга М.В.* Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М.В. Шульга. – Харків, 1998. – 294 с.

6. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5. – 2003. – 736 с.

7. Концепція державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. Схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – №51. – Ст. 1760.

О.І. КОСАРЕНКО,

аспірант

(Академія адвокатури України)

ПИТАННЯ ГАРМОНІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА З НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЮ БАЗОЮ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ЕЛЕКТРО- ТА ГАЗОПОСТАЧАННІ

Аналіз енергетичної політики Європейського Союзу (ЄС) свідчить про

складні і досить важливі процеси у сфері електроенергетики і газопостачання, які