

УДК 342.95 (477)

Ю. Я. Чумак

здобувач

Міжрегіональної Академії управління персоналом

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Постановка проблеми. Правопорушення як прояв деструктивної поведінки окремих членів суспільства у індивідуальних випадках, що стосуються правового регулювання конкретних сфер його життєдіяльності та правовідносин, а також як загальний феномен суспільної життєдіяльності, за будь-якого аспекту його розгляду потребує здійснення негайного та адекватного реагування на його вчинення з боку держави, суспільства та кожного конкретного індивіда. Не складають винятку і правопорушення у сфері земельних правовідносин, адже у останніх реалізуються важливі індивідуальні, загальносуспільні та загальнодержавні інтереси. Доцільно зауважити, що наведене реагування потребує різностороннього підходу до його організації, який не може зводитися лише до здійснення заходів припинення правопорушень, що вже вчиняються, та застосування заходів відповідальності. Очевидним стає те, що доктрина адміністративного права сьогодні підходить до усвідомлення необхідності розробки комплексних стратегій та усталення комплексних категорій, які характеризують діяльність адміністративно-правового механізму у напрямі подолання негативних явищ – зокрема, правопорушень у сфері земельних правовідносин. Тому влучним у зазначеному контексті є вжиття та розробка поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. З'ясування та уточнення розуміння категорії адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин є нагальною проблемою науки адміністративного права, вирішення якої має практичне значення у покращенні стану земельних правовідносин, правозастосування, підвищення ефективності державного управління у зазначеній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні теоретичні питання адміністративно-правової протидії правопорушенням як категорії були предметом наукових досліджень таких вчених, як О.М. Бандурка, Л.М. Давиденко, О.М. Литвинов, В.І. Литвиненко, О.М. Музичук, В.В. Пахомов, О.П. Рядченко, С.А. Трофімов, Н.П. Христинченко та інші.

Невирішені раніше проблеми. Проте у повній мірі дослідити зазначене питання на сьогодні не вдалося, адже щодо змісту поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням, його

структури та характеристик на сьогодні відкрита гостра науково-теоретична дискусія. Поряд з тим, недостатніми є напрацювання щодо адміністративно-правової протидії правопорушенням у відповідних сферах правового регулювання, в тому числі і з питання адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин.

Метою даної статті є формування авторського підходу до розуміння поняття «адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин».

Виклад основного матеріалу. Проблематика визначення поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням на сьогодні не є достатньо вирішеною у науці адміністративного права, та перебуває на початковому етапі узгодження та розробки основних підходів до тлумачення наведеної категорії. Поряд з тим, доцільно зауважити, що дещо більше напрацювань у напрямі вивчення питання протидії правопорушенням (злочинам) здійснено у галузі кримінального права та кримінології. У зв'язку з чим, при формуванні власного підходу та з'ясування ключового поняття дослідження доцільно використати як надбання адміністративно-правової доктрини, так і загальні кримінально-правові і кримінологічні постулати та підходи.

Розглядаючи думки вчених кримінологів та представників кримінально-правової доктрини, зауважуємо позицію С.П. Поляка, який писав, що протидія як цивілізаційний супротив злочинності загалом та досліджуваному злочину зокрема, ґрунтується на таких категоріях, як культура, ціннісні орієнтації, світоглядні орієнтації, ментальність та інші, які разом із своїми засобами стримують деструктивний вплив кримінальної субкультури. Такий процес і систему заходів, що його забезпечують, допустимо означати як протидію злочинності. протидія, розглядувана у згаданому розумінні, – це явище, яке приховує багатоспектний зміст діяльності держави та суспільства, що проявляється у різних формах, способах, проводиться на різних рівнях та у різних напрямках із застосуванням широкого спектра заходів і засобів протистояння злочинним проявам [1, с. 248].

В.М. Куц зазначає, що протидія злочинності – це складне соціально-правове явище та поняття про нього, в якому відображається теорія і прак-

тика специфічної соціально-управлінської діяльності та суспільних і приватних ініціатив, а також кримінально юстиційних зусиль, спрямованих на перешкоджання вчиненню кримінальних правопорушень та реагування на їх вчинення. Протидія злочинним проявам відбувається на різних рівнях життєдіяльності суспільства. Спочатку автор за таким критерієм поділу, як інституціонально-функціональний статус суб'єкта протидії, визначав два рівні: загально-соціальний та спеціально-кримінологічний [2, с. 13], але подальше дослідження феномена протидії злочинності обумовило висновок про існування ще одного її рівня – кримінально-юстиційного [3, с. 153].

Як бачимо, кримінологія та кримінально-правова наука виробили досить ґрунтовний та комплексний підхід до розуміння сутності та правової природи категорії «протидія злочинності», який важливо перейняти також і у адміністративному праві. Зокрема, слід погодитися з твердженнями про те, що протидія злочинності здійснюється на різних рівнях життєдіяльності суспільства та за різними напрямками, із застосуванням цілого комплексу заходів та засобів.

Адміністративно-правова доктрина пропонує досить незначну кількість бачень змісту та обсягу поняття адміністративно-правової протидії. Відтак, найбільше напрацювань з наведеного питання стосуються розуміння поняття протидії корупції. О. П. Рябченко визначає протидію корупції як складний різновид управлінської діяльності, який потребує здійснення відповідних правових та організаційних дій [4, с. 15]. М.О. Сич надає визначення поняття «адміністративно-правова протидія» - це правовий інститут, норми якого регулюють суспільні відносини, що виникають унаслідок недотримання законодавчо встановленого порядку управління [5, с. 125].

Аналізуючи наведені визначення, вважаємо за доцільне піддати їх критичному осмисленню. Відтак, не варто повністю погодитися з думкою М.О. Сич, адже запропоноване визначення відображає занадто вузький підхід до трактування досліджуваного поняття: адміністративно-правова протидія розглядається автором лише як захисна правозастосовна діяльність, яка реалізується у разі вчинення відповідного правопорушення. Також не зовсім погоджуємося з отождошенням поняття адміністративно-правової протидії з правовим інститутом. Вважаємо, що адміністративно-правова протидія – це більш ємке та комплексне поняття, аніж сукупність правових норм, які регулюють сукупність однорідних правовідносин в межах певного їх виду. На наш погляд, позитивним є розуміння протидії як управлінської діяльності, що включає систему як правових, так і організаційних заходів, що запропоноване О.П. Рябченком, оскільки воно дозволяє більш всебічно підійти до визначен-

ня сутності досліджуваного поняття. Автор таким чином акцентує, що протидія полягає не лише в здійсненні правового регулювання відповідних суспільних відносин, а й у вжитті інших додаткових заходів, які дозволяють реалізувати комплексний підхід до подолання такого негативного явища, як адміністративні правопорушення. Поряд з тим, на наш погляд, при визначенні адміністративно-правової протидії не варто обмежуватися лише правовими та організаційними заходами.

Щодо визначення та ознак адміністративно-правової протидії, то найбільш комплексно її розглянуто В.В. Тильчиком. Вчений зазначив, що адміністративно-правова протидія – це діяльність, спрямована на забезпечення однієї з форм реалізації норм адміністративного права – додержання. Автор відзначає, що повністю логічним є те, що забезпечення такої форми реалізації, як додержання має примусовий характер. У свою чергу, характеризуючи адміністративний примус, автор виділяє такі адміністративно-правові заходи: адміністративне попередження, припинення та адміністративна відповідальність. Також пропонує розширити вказаний перелік, віднісши до нього також адміністративно-відновлювальні заходи. Відтак, поняття «адміністративно-правова протидія», у його розумінні, - це діяльність уповноважених суб'єктів, змістом якої є комплекс організаційних дій та правових заходів, обумовлених метою та предметом такої діяльності, тобто щодо конкретних негативних явищ (протидія тероризму тощо) [6, с. 164-165].

Останнє наведене твердження щодо змісту та сутності адміністративно-правової протидії є найбільш глибоко розкриває природу окресленого поняття, та, на наш погляд, є найбільш влучним із розглянутих. Поряд з тим, воно потребує доопрацювання та надання певних конкретних правових рис у контексті направленості на відповідний об'єкт адміністративно-правової охорони. Вважаємо, що В.В. Тильчик запропонував більш конкретне та вузьке розуміння адміністративно-правової протидії, яка певною мірою співвідноситься з заходами адміністративного примусу, включаючи попередження, припинення, відповідальність та адміністративно-відновлювальні заходи. Таке визначення можна вважати ядром розуміння зазначеної категорії. Поряд з тим, розкриваючи зміст адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин як більш спеціального поняття, бачимо його дещо ширшим за своїм обсягом, аніж це запропонував означений автор. Вважаємо, що доцільно запропонувати розглядати поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин як категорію, що характеризується складною вертикальною та горизонтальною структурою.

Відтак, вертикальна структура адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин складається з таких елементів:

1) загально стратегічні та ідейно-цільові заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це найбільш загальний рівень заходів, які здійснюються суб'єктами владних повноважень з метою створення належних умов для реалізації прав на землю, охорони приватних, державних та суспільних інтересів у сфері земельних правовідносин та відповідної якості ідеологічного, мотиваційного, нормативно-правового забезпечення, за яких максимально унеможливується бажання та змога вчинення порушень земельного законодавства. Серед таких заходів: прийняття загальнодержавних та на рівні конкретних регіонів, територіальних громад цільових програм розвитку земельних відносин, планування та здійснення конкретних заходів щодо державної підтримки раціонального використання земель, їх охорони, стимулювання належного виконання земельно-правових приписів, реалізація та поширення серед населення ідеологічного матеріалу у сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів, вивчення обставин та умов вчинення адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин та розробка на загальнодержавному рівні шляхів подолання вищезазначених обставин тощо;

2) спеціально-правові заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. Це конкретні заходи, які реалізуються публічною адміністрацією, які полягають у забезпеченні спеціального та ефективного нормативно-правового регулювання, а також вчиняються на його виконання, та спрямовані на попередження вчинення адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин. До таких заходів відносимо: (а) ефективне (з мінімізацією можливих правових колізій та прогалин) нормативно-правове регулювання земельних правовідносин із чітким визначенням меж забороненої та дозволеної поведінки; (б) діяльність публічної адміністрації у сфері управління державними земельними ресурсами, здійснення державного контролю за охороною та раціональним використанням земель, забезпеченням ведення державного земельного кадастру, державного земельного моніторингу тощо;

3) правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це конкретні заходи, які вчиняються публічною адміністрацією, які полягають у забезпеченні правильного застосування норм земельного законодавства, їх невідкладного додержання шляхом: (а) вирішення земельних спорів; (б) припинення адміністративних

правопорушень у сфері земельних правовідносин; (в) притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили такі правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу. Саме наведена група заходів у ієрархічній структурі адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин складають її функціональне та мотиваційно-вольове ядро. Адже одним із найбільш ефективних засобів адміністративно-правової протидії правопорушенням (як і будь-якої протидії вчиненню правопорушень) є закріплення державою складів адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин, адміністративної відповідальності за такі правопорушення, а також чітких видів адміністративних стягнень, які настануть невідворотно у разі вчинення відповідних діянь та які забезпечуються силою адміністративного примусу, щодо яких закріплена негативна оцінка як з боку держави, так і суспільства.

4) адміністративно-відновлювальні заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – відносно новий інститут адміністративного права, який характеризує сукупність заходів, які вчиняються або здійснення яких забезпечується публічною адміністрацією для відновлення порушеного права чи інтересу у сфері земельних правовідносин, відновлення правового становища, яке існувало до правопорушення. Без зазначеної групи заходів адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин була б незавершеною. Адже для досягнення ефективної адміністративно-правової протидії у зазначеній сфері не достатнім є лише гарантування адміністративної відповідальності осіб, які вчинили земельні правопорушення, та піддання їх певній негативній дії адміністративних стягнень (які не завжди виконують реальну виховну роль у силу їхньої неспіврозмірності тій шкоді, яка завдана), а й зобов'язання таких осіб відновити порушене становище, відшкодувати шкоду, яка завдана їхніми діями тощо.

Слід зазначити, що вочевидь з огляду на сукупність усіх наведених заходів адміністративно-правову протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин можна розглядати у широкому та вузькому розуміннях. Відтак, включення до обсягу зазначеного поняття заходів першого елемента – загально стратегічних та ідейно-цільових заходів – відображає широкий підхід до розуміння адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. А тлумачення адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин як сукупності останніх трьох елементів (спеціально-правових, правозастосовних та адміністративно-відновлювальних заходів) дозволяє

розглядати адміністративно-правову протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин у більш вузькому та конкретному значенні, що є більш загальноприйнятим для доктрини адміністративного права. Проте широке бачення досліджуваної правової категорії також має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки відображає адміністративно-правову протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин як комплексне поняття, а також акцентує увагу не лише на конкретно-правових та організаційних заходах протидії, а й на вагомості здійснення загально стратегічних заходів, загальнодержавного планування у наведеній сфері, наголошує на важливості формування належної та ефективної системи комунікації з населенням, утвердження в суспільстві основних цінностей у сфері земельних відносин, бережного відношення до землі, мотивації дотримання законодавства, протидії корупції.

Розкриваючи горизонтальну структуру адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин зауважимо, що вона відображає неоднорідність самих земельних відносин як об'єкту правової охорони. Адже в складі земельних правовідносин у силу їхньої комплексності формується відповідна множинність об'єктів можливих адміністративних правопорушень, кількість яких не може бути вичерпно визначена. Зокрема, визначаючи горизонтальну структуру адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, слід зазначити, що вона складається з: а) адміністративно-правової протидії правопорушенням щодо здійснення державного управління у сфері земельних правовідносин; б) адміністративно-правової протидії правопорушенням щодо раціонального використання та охорони земель у сфері земельних правовідносин; в) адміністративно-правової протидії корупційним (іншим порушенням, вчиненим службовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування) правопорушенням у сфері земельних правовідносин; г) адміністративно-правової протидії майновим правопорушенням у сфері земельних правовідносин та інші.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це комплекс взаємопов'язаних адміністративно-правових, організаційних, ідеологічних, стимулюючих заходів, які здійснюються уповноваженими суб'єктами владних повноважень на постійних та систематичних засадах, а також в окремих випадках у разі виникнення ситуації, яка потребує застосування адміністративного примусу, що спрямовані на попередження вчинення адміністративних

правопорушень в сфері земельних правовідносин, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних наслідків таких правопорушень, а також виявлення причин та умов, що призводять до правопорушень та їх подолання на загальнодержавному стратегічному рівні.

Література

1. Поляк С. П. Поняття та сутність протидії втягненню неповнолітніх у злочинну діяльність як цивілізаційного супротиву одному з проявів злочинності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2017. Вип. 3. С. 244–258.
2. Куц В. Загальна характеристика механізму протидії злочинності та його понятійного апарату. *Актуальні проблеми кримінального права та кримінології* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. Донецький юридичний інститут ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. Донецьк : Норд Комп'ютер, 2009. С. 12–15.
3. Куц В. Зміст та рівні протидії злочинності. *Тенденції та пріоритети реформування законодавства України* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. Херсон : Гельветика, 2015. С. 152–156.
4. Рябченко О. П. Генезис антикорупційної стратегії держави у новелах адміністративного законодавства і практики його застосування. *Правова просвіта*. 2016. № 1. С. 4–22.
5. Сич М. О. Адміністративно-правова протидія корупційним правопорушенням : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 221 с.
6. Тильчик В. В. Детермінація поняття «адміністративно-правова протидія». *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5/1. Р. 161–166.

Анотація

Чумак Ю. Я. Щодо визначення змісту адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. – Стаття.

У статті взято за мету з'ясувати сутність та визначити поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. У контексті досягнення зазначеної мети з'ясовано недостатність науково-теоретичних напрацювань у сфері адміністративно-правової доктрини з питання розкриття зазначеної категорії. У зв'язку з наведеним автором проаналізовано позиції вчених кримінально-правової та кримінологічної науки щодо вироблення розуміння поняття «протидія злочинності» та спроби адаптації таких підходів у сфері адміністративного права. Також з'ясовано та піддано критичному осмисленню основні погляди вчених-адміністративістів щодо визначення поняття адміністративно-правової протидії. На основі дослідженого матеріалу запропоновано авторське розуміння вертикальної та горизонтальної структури адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, а також надано визначення досліджуваному поняттю.

Ключові слова: адміністративно-правова протидія, земельні відносини, адміністративні правопорушення, земельні спори, адміністративно-відновлювальні заходи.

Аннотация

Чумак Ю. Я. По определению содержания административно-правового противодействия правонарушениям в сфере земельных отношений. – Статья.

В статье поставлено цель определить сущность и сформировать понятие административно-правового противодействия правонарушениям в сфере земельных правоотношений. В контексте достижения указанной цели выяснено недостаточность научно-теоретических наработок в сфере административно-правовой доктрины по вопросу раскрытия указанной категории. В связи с приведенным, автором проанализированы позиции ученых уголовно-правовой и криминологической науки по выработке понимания понятия «противодействие преступности» и осуществлено попытки адаптации таких подходов в сфере административного права. Также выяснено и подвергнуто критическому осмыслению основные взгляды ученых-административистов относительно определения понятия административно-правового противодействия. На основе исследованного материала предложено авторское понимание вертикальной и горизонтальной структуры административно-правового противодействия правонарушениям в сфере земельных правоотношений, а также дано определение изучаемому понятию.

Ключевые слова: административно-правовое противодействие, земельные отношения, административные правонарушения, земельные споры, административно-восстановительные мероприятия.

Summary

Chumak Yu. Ya. Concerning the definition of the content of administrative and legal counteraction to offenses in the field of land relations. – Article.

The purpose of the article is to find out the essence and to define the concept of administrative and legal counteraction to the offense in the field of land legal relations. In the context of achieving this goal, the insufficiency of scientific and theoretical developments in the field of administrative and legal doctrine concerning the disclosure of the specified category has been found out. In connection with the given author the positions of scientists of criminal law and criminological science are analyzed in order to develop an understanding of the concept of "counteraction to crime" and attempts to adapt such approaches in the field of administrative law. The basic views of administrative scientists on the definition of the concept of administrative and legal counteraction have also been clarified and critically evaluated. On the basis of the studied material, the author's understanding of the vertical and horizontal structure of administrative and legal counteraction to offenses in the field of land legal relations is proposed, as well as the definition of the studied concept.

Key words: administrative and legal counteraction, land relations, administrative offenses, land disputes, administrative and restorative measures.