**Цицюра Володимир Іванович. Адміністративно-правові засади державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні.- Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.07, Нац. авіац. ун-т. - Київ, 2014.- 221 с.**

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА

На правах рукопису

**ЦИЦЮРА Володимир Іванович**

УДК 342.95 : 352/354 : 349.414/415 : 355/359 (477) (043.3)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ТА САМОВРЯДНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ОБОРОНИ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

**Дисертація**

на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Науковий керівник –

**ОМЕЛЬЧЕНКО Андрій Володимирович,**

доктор юридичних наук, професор

Київ – 2014

**ЗМІСТ**

|  |  |
| --- | --- |
| **ВСТУП** ........................................................................................................... | 3 |
|  |  |
| **РОЗДІЛ 1. Загальні засади адміністративно-правового режиму земель оборони в Україні** |  |
| 1.1 Землі оборони як об’єкт правового регулювання та особливості їх адміністративно-правового режиму ...................................................... | 13 |
| 1.2 Історія розвитку законодавства, що закріплює правовий режим окремої категорії земель спеціального призначення – земель оборони .. | 33 |
| 1.3 Правове регулювання використання та охорони земель оборони в Україні ............................................................................................................ | 47 |
| Висновки до Розділу 1 .................................................................................. | 60 |
|  |  |
| **РОЗДІЛ 2. Адміністративно-правова сутність державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні** |  |
| 2.1 Поняття і функції державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони .................................................. | 64 |
| 2.2 Система та адміністративно-правовий статус органів державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони ........................... | 89 |
| 2.3 Форми і методи державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони .................................................. | 109 |
| Висновки до Розділу 2 .................................................................................. | 129 |
|  |  |
| **РОЗДІЛ 3. Адміністративно-правові засади вдосконалення державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні** |  |
| 3.1 Порядок та практика вирішення спорів у сфері використання та охорони земель оборони в Україні .............................................................. | 133 |
| 3.2 Адміністративно-правові проблеми державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні та шляхи їх вирішення ....................................................................................... | 154 |
| Висновки до Розділу 3 .................................................................................. | 162 |
|  |  |
| **ВИСНОВКИ** .................................................................................................. | 165 |
|  |  |
| **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ** ................................................. | 174 |
|  |  |
| **ДОДАТКИ** ..................................................................................................... | 218 |

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** За роки незалежності в Україні відбулися складні процеси формування правових, економічних і соціальних засад демократичного суспільства. Подальша розбудова державності передбачає розвиток політичної системи, удосконалення ролі держави в економічному розвитку, соціальне спрямування державної діяльності та розвиток духовної сфери. Сильна та дієздатна влада є щонайпершою умовою успішних реформ. Із дієздатною владою громадяни України пов’язують сподівання на безпеку життя, захист державності, забезпечення охорони здоров’я та обороноздатності держави. Для забезпечення цих сподівань народу України необхідна сучасна система державного регулювання, надійна оборона держави.

Місцеве самоврядування займає особливе місце в механізмі управління суспільством, виступаючи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою частиною механізму державної влади. На органи місцевого самоврядування покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру – земельних відносин, екології, охорони здоров’я, житлового і комунального господарства, що практично розвантажило державну владу та дало їй можливість зосередитися на вирішенні питань загальнодержавного значення.

В Україні активно здійснюється реформування земельних відносин. Об’єктом земельної реформи є всі землі України, у тому числі й землі оборони. Державне та самоврядне регулювання використання та охорони земель оборони в Україні спрямоване на вирішення завдань раціонального використання земельних ресурсів як найважливішого фактора виробництва, створення правових, економічних, організаційно-технічних та інших умов для відтворення й підвищення родючості ґрунтів, забезпечення зростання виробництва.

Сьогодні гостро відчувається потреба у комплексному дослідженні адміністративних правовідносин у сфері оборони, у тому числі – державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони, оскільки зазначені адміністративні правовідносини є одним із чинників, що впливають на національну безпеку, соціально-економічний розвиток держави.

Актуальність досліджуваної теми обумовлена також низкою інших чинників. Так, у зв’язку з прийняттям Концепції адміністративної реформи, прийняттям Земельного кодексу України, Законів України «Про використання земель оборони», інших актів адміністративного законодавства, постала необхідність комплексного науково-теоретичного дослідження питань державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони. Слід при цьому зауважити, що існуюча на сьогоднішній день спеціальна література з питань адміністративно-правового регулювання земельних відносин не враховує тих еволюційних процесів, які зараз відбуваються в українському суспільстві, застаріла і не відображає змін законодавства. Крім того, ряд важливих питань, що стосуються адміністративно-правових засад державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони, які були поставлені вченими, не знайшли однозначного як наукового, так і законодавчого вирішення та на сьогодні залишаються дискусійними. Крім зазначеного, адміністративно-правові засади державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні вивчалися лише побічно, в основному в роботах міжгалузевого характеру. Спеціальних монографічних праць, в яких би адміністративно-правові засади державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні з позицій адміністративно-правової науки розглядалася повно та всебічно, не було. Саме це й обумовлює необхідність здійснення наукового дослідження у цій сфері.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали дослідження українських вчених з адміністративного та муніципального права – В. Б. Авер’янова, Ю. П. Битяка, О. М. Бандурки, І. Л. Бородіна, А. В. Васильєва, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, Е. Ф. Демського, Р. А. Калюжного, В. К. Колпакова, Л. В. Коваля, А. Т. Комзюка, С. В. Ківалова, О. Д. Крупчана, О. В. Кузьменко, С. О. Кузніченко, А. В. Омельченка, В. Ф. Опришка, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова В. І. Теремецького, М. М. Тищенка, В. В. Цвєткова, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупи та інших.

Опрацюванню підлягали роботи дослідників цивільного, господарського, земельного, екологічного, військового права та теорії управління – В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, В. Д. Бакуменка, В. І. Борденюка, О. А. Вівчаренка, А. П. Гетьмана, В. М. Князєва, В. В. Комарова, А. М. Мірошніченка, В. Я. Малиновського, Н. Р. Нижник,. В. В. Носіка, В. І. Семчика, Г. С. Одінцової, О. М. Пащенка, Н. І. Титової, М. В. Шульги, Р. Б.  Шишки та інших, а також конституційного права та теорії держави і права – А. Б. Барихіна, А. Г. Василенка, Л. М. Горбунової, Л. В. Гульченка, А. М. Колодія, С. А. Комарова, Н. М. Оніщенко, В. Ф. Погорілка, О. Ф. Скакун, П. М. Рабіновича, М. В. Цвіка, О. І. Ющика та інших. При написанні дисертації використовувались доробки зарубіжних вчених-юристів: О. П. Альохіна, С. С. Алексєєва, Г. В. Атаманчука, Н. І. Глазунової, Б. В. Єрофеєва, І. О. Іконицької, О. І. Крассова, Ю. М. Козлова, М. І. Краснова, В. В. Лазарева, О. С. Родіонова, Д. М. Овсянко, С. В. Полєніної, Л. Л. Попова, Е. Ф. Шамсумової та інших.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконане відповідно до Державної цільової комплексної програми «Проблеми правового забезпечення соціально-політичного та економічного розвитку України» Київського Національного економічного університету імені Вадима Гетьмана (номер державної реєстрації 0102U006315) та «Законодавче забезпечення вирішення проблем, пов’язаних з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи» Київського Національного економічного університету імені Вадима Гетьмана (номер державної реєстрації 0108U006686). Тема дисертаційного дослідження затверджена рішенням вченої ради юридичного факультету Державного вищого навчального закладу «Київський Національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» (протокол № 1 від 31 серпня 2009 року).

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає у комплексному адміністративно-правовому дослідженні теоретичних та практичних засад державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони, шляхом аналізу адміністративного, конституційного, муніципального, цивільного, господарського, земельного, екологічного, військового, кримінального законодавства, науково-монографічної літератури, формулювання теоретично обґрунтованих висновків та розробки пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення адміністративно-правових засад державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні.

Мета дослідження обумовила вирішення наступних *задач:*

- розглянути землі оборони як об’єкт адміністративно-правового регулювання та визначити особливі риси адміністративно-правового режиму земель оборони в Україні;

- здійснити періодизацію розвитку законодавства, що закріплює адміністративно-правовий режим окремої категорії земель спеціального призначення – земель оборони;

- розкрити систему законодавства України у галузі використання та охорони земель оборони;

- дослідити адміністративно-правові особливості поняття і функцій державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні;

- визначити адміністративно-правовий статус і систему органів державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні;

- охарактеризувати адміністративно-правові особливості форм і методів державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні;

- проаналізувати порядок та практику вирішення спорів у галузі використання та охорони земель оборони в Україні, визначити зміст та поняття земельного спору щодо земель оборони;

- дослідити адміністративно-правові проблеми державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні та визначити шляхи їх вирішення.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель в Україні.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові засади державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні.

**Методи дослідження.** В ході дослідження використано дві групи методів наукового пізнання: загальнонаукові (історичний, діалектичний, емпіричний) та спеціальні методи дослідження (порівняльно-правовий, метод тлумачення правових норм). Історія розвитку законодавства, що закріплює правовий режим земель оборони, досліджувалась у взаємозв’язку з історичними умовами, а діалектичний метод дозволив вивчити законодавчі положення в їх розвитку (підрозділи 1.2, 2.3). Метод якісного аналізу та синтезу використовувався при дослідженні опублікованих наукових праць, дієвості й узгодженості законів та підзаконних нормативно-правових актів щодо державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони (підрозділи 1.1, 1.2, 3.1). Дослідження змісту правових норм у даній сфері проводилось за допомогою формально-логічного методу (підрозділи 1.3, 2.2, 3.2). Використання порівняльно-правового методу знадобилося для проведення порівняльного аналізу законодавства України та законодавства зарубіжних країн з питань державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони (підрозділи 1.3, 3.1). Відповідність норм права існуючим суспільним відносинам у даній галузі досліджувалась за допомогою методу тлумачення правових норм (підрозділи 2.2, 3.2). За допомогою спеціально-юридичного методу досліджувались співвідношення понять: «правовий режим», «державне управління», «державне регулювання» (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1).

*Нормативно-правовою основою* дисертаційного дослідження є Конституція України, закони України та підзаконні нормативно-правові акти, якими регулюється використання та охорона земель оборони, судова практика.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що ця робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науцімонографічним комплексним дослідженням, присвяченим проблемам адміністративно-правових засад державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій, які відповідають вимогам наукової новизни. Основні з них такі:

*уперше:*

- запропоноване авторське формулювання поняття «адміністративно-правовий режим земель», що має розкривати зміст цієї категорії як встановлені нормами адміністративного, земельного та інших галузей законодавства правила, що визначають поведінку суб’єктів правовідносин щодо земель як до об’єкта права власності, користування, управління і правової охорони, а також встановлюють гарантії, порядок набуття і реалізації прав на землю та міру відповідальності за порушення земельного законодавства. Крім цього автором визначено особливі риси адміністративно-правового режиму земель оборони в Україні;

- розкрито етапи розвитку законодавства, що закріплює адміністративно-правовий режим окремої категорії земель спеціального призначення – земель оборони;

- проведено комплексний аналіз практики застосування законодавства судами України, при вирішенні спорів у сфері використання та охорони земель оборони, досліджено проблеми, які виникають у судових органах при вирішенні вказаних спорів та запропоновано шляхи їх вирішення. На підставі аналізу судової практики вирішення спорів Верховним судом України, Вищим адміністративним судом України, Вищим господарським судом України, Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ, пов’язаних із використанням та охороною земель оборони зроблено висновок про відсутність єдиного підходу до вирішення вказаної категорії справ різними судовими інстанціями та узагальненої практики у Верховному суді України, що створює проблеми суб’єктам управління в процесі використання та охорони земель оборони;

- встановлено і проаналізовано прогалини та колізії у чинному законодавстві щодо адміністративно-правових засад державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні та визначено шляхи їх подолання, зокрема, запропоновано внесення змін і доповнень до ряду нормативно-правових актів, а саме: Земельного кодексу України, Законів України «Про Збройні Сили України», «Про оборону України», «Про охорону навколишнього природного середовища». Також автором розроблена структура нового Закону України «Про правовий режим земель оборони», що має на меті забезпечити ефективне державне та самоврядне регулювання використання та охорони земель оборони та зменшити кількість підзаконних нормативно-правових актів у зазначеній сфері;

*удосконалено:*

- адміністративно-правове визначення поняття державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони, яке полягає у створенні умов для діяльності суб’єктів управління у цій галузі в напрямі, який є бажаним для держави, або окремої адміністративно-територіальної одиниці за яким відбуватиметься розвиток системи управління земельними ресурсами в цілому, що здійснюється на основі закону або іншого правового акту представницькими органами та органами виконавчої влади, або органами місцевого самоврядуванняу межах повноважень специфічними засобами (методами) управлінського впливу з метою виконання завдань щодо ефективного і раціонального використання та охорони земель оборони;

- адміністративно-правова класифікація функцій державного та самоврядного регулювання використання і охорони земель оборони в Україні шляхом поділу їх на загальні; спеціальні; допоміжні. Такий поділ дозволяє в повній мірі відтворити особливості функцій державного та самоврядного регулювання використання і охорони земель оборони в Україні;

*дістали подальшого розвитку:*

- адміністративно-правова класифікація форм та методів державного та самоврядного регулювання використання і охорони земель оборони в Україні;

- дослідження системи законодавства України у галузі використання та охорони земель оборони;

- характеристика адміністративно-правового статусу та системи органів державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони.

**Практичне значення** **одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані:

*у науково-дослідній сфері* – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки адміністративно-правових проблем державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони в Україні;

*у правотворчій діяльності* – в результаті дослідження сформульовано ряд пропозицій про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму використання земель оборони (довідка Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони від 06 вересня 2013 р. № 04-25/15/15-670);

*у сфері правозастосування* – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність щодо адміністративно-правового регулювання режиму земель оборони органами виконавчої влади тощо (довідка Департаменту правового забезпечення Міністерства оборони України від 17 квітня 2013 р. № 287/У/2);

*у навчальному процесі* – матеріали дисертації використовуються у навчальному процесі Військового інституту Київського національного університету імені Т. Г. Шевченка при підготовці і викладанні курсу лекцій з предмету «Військова адміністрація» (довідка від 30 квітня 2013 р. № 612).

**Особистий внесок здобувача**. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою. Основні теоретичні положення та напрацювання, які характеризують наукову новизну дослідження, теоретичне і практичне значення його результатів, одержані дисертантом особисто.

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки дослідження проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені дисертантом на семи наукових конференціях: «Військова освіта та наука: сьогодення та майбутнє» (м. Київ, 2010 р.); «Теорія та практика сучасного права: вектори розвитку» (м. Київ, 2011 р.); «Національні інтереси та проблеми правової системи України» (м. Одеса, 2011 р.); «Військова освіта та наука: сьогодення та майбутнє» (м. Київ, 2011 р.); «Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності» (м. Львів, 2013 р.); «Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку» (м. Донецьк, 2013 р.); «Соціально-гуманітарні та правові проблеми діяльності Збройних Сил України (м. Київ, 2014 р.).

**Публікації.** Результати дисертації знайшли своє відображення в дванадцяти публікаціях, з яких чотири статті опубліковано у провідних наукових фахових виданнях України, одна стаття у зарубіжному виданні, сім – у збірниках тез науково-практичних конференцій.

**Структура дисертації** зумовлена метою і предметом дослідження. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які поділені на вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків додисертації. Загальний обсяг дисертації становить 221 сторінок, з них основного тексту – 173 сторінок. Список використаних джерел складається із 362 найменування, додаток до дисертації – на 4 аркушах.

**ВИСНОВКИ**

В дисертації наведені теоретичні узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо з’ясування сутності адміністративно-правових засад державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони, зазначаються проблеми, які виникають у зазначеній сфері регулювання та вказуються шляхи їх вирішення. В результаті даного наукового дослідження зроблені наступні висновки:

1.  Адміністративно-правовий режим земель оборони в Україні – це встановлені нормами адміністративного, земельного та інших галузей законодавства правила, що визначають поведінку суб’єктів правовідносин щодо земель як до об’єкта права власності, користування, управління і правової охорони, а також встановлюють гарантії, порядок набуття і реалізації прав на землю та міру відповідальності за порушення земельного законодавства.

Особливими рисами адміністративно-правового режиму земель оборони є: 1) несільськогосподарський характер використання; 2) землі оборони розглядаються як самостійний вид земель і виділяються із складу категорії земель промисловості, транспорту, зв’язку, енергетики, оборони й іншого призначення; 3) використовуються виключно за цільовим призначенням; 4) знаходяться виключно у державній власності; 5) надаються тільки в постійне користування відповідно до вимог Земельного кодексу України та інших нормативно-правових актів; 6) законодавство України передбачає, що військові частини за погодженням з органами місцевого самоврядування або місцевими органами виконавчої влади і, в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, можуть дозволяти фізичним і юридичним особам вирощувати сільськогосподарські культури, випасати худобу та заготовляти сіно на землях, наданих їм у постійне користування; 7) особливий правовий режим розповсюджується не на всі землі, надані для потреб оборони, а тільки на ті з них, використання яких безпосередньо пов’язане з організацією оборони країни; 8) особливий порядок обліку, характерна прихованість розміщення, невідомість для широкого кола осіб призначення тієї чи іншої земельної ділянки для потреб оборони; 9) встановлення різного роду заборонних та інших зон як на самих земельних ділянках для потреб оборони, так і навколо них, а саме: внутрішні та зовнішні заборонні зони, заборонні райони, зони особливого режиму використання земель, які створюються для охорони державного кодону, як от: прикордонна смуга, контрольований прикордонний район; 10) надаються із всіх категорій земель України, при цьому деякі з них втрачають ознаки попереднього правового режиму, інші продовжують відноситись до складу тих категорій земель, із складу яких вони відведені, треті набувають ознак змішаного правового режиму; 11) субєктами управління та використання земель оборони є виключно з’єднання, військові частини, органи військового управління ними, військово-навчальні заклади, установи, підприємства та організаціі Міністерства оборони України, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Міністерства інфрастурктури України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України та Служби зовнішньої розвідки України.

2. Аналіз розвитку законодавства, що закріплює правовий режим земель оборони дає можливість виділити такі його основні етапи: 1) перший (1917–1968 рр.): а) 1917–1925 роки – виникнення адміністративних і майнових відносин щодо використання земель, які обслуговували військові потреби та формування української національної державності;   
б) 1925–1968 роки – характеризується тим, що з’явилися окремі приписи, що стосувалися земель оборони в цілому, які містились у підзаконних нормативних актах (наприклад, Постанова ЦВК СРСР «Про затвердження Загальних основ землекористування та землевпорядкування» від 15 грудня 1928 р., Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про затвердження Положення про охорону державних кордонів Союзу РСР» від 05 серпня 1960 р.); 2) другий (1968–1990 рр.) – регулювання відносин, що стосуються земель оборони, здійснюється на засадах, визначених Основами земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік 1968 року та Земельними кодексами радянських республік, зокрема, Земельним кодексом УРСР 1970 року; 3) третій (1990 р. – сьогодення): а) 1990–2001 роки – започатковано реформування земельних відносин щодо використання та охорони земель оборони та виокремлення земель оборони в окрему підкатегорію земель спеціального призначення; б) 2001 рік – сьогодення – період розвитку та поглиблення правового регулювання режиму земель оборони. Зроблено висновок про те, що правовий режим земель оборони в Україні потребує удосконалення з урахуванням вимог сучасності та особливостей історичного розвитку.

3. Структуру системи законодавства України у галузі використання та охорони земель оборони можна розподілити за такими критеріями: 1) галузева структура (за предметом правового регулювання); 2) ієрархічна структура (за юридичною силою).

Законодавство України у галузі використання та охорони земель оборони являє собою комплексний міжгалузевий функціональний інститут, оскільки містить норми декількох не однорідних галузей законодавства (конституційного, адміністративного, муніципального, цивільного, господарського, земельного, екологічного, військового, кримінального). Законодавство України у галузі використання та охорони земель оборони складається із Конституції України, законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, декретів і постанов Кабінету Міністрів України, прийнятих в межах повноважень та відповідно до Конституції України і законів України, нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, які пройшли державну реєстрацію у встановленому порядку, прийнятих з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального екологічно збалансованого використання та охорони земель при задоволенні потреб держави в її обороноздатності.

Особливе місце у галузі використання та охорони земель оборони в Україні посідають нормативні акти органів місцевого самоврядування.

4. Державне та самоврядне регулювання у галузі використання та охорони земель оборони полягає у створенні умов для діяльності суб’єктів управління у цій галузі в напрямі, який є бажаним для держави, або окремої адміністративно-територіальної одиниці за яким відбуватиметься розвиток системи управління земельними ресурсами в цілому, що здійснюється на основі закону або іншого нормативно-правового акту представницькими органами та органами виконавчої влади, або органами місцевого самоврядування у межах повноважень специфічними засобами (методами) управлінського впливу з метою виконання завдань щодо ефективного і раціонального використання та охорони земель оборони.

5. Функції державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони слід поділити на: 1) загальні функції (планування використання та охорони земель оборони, ведення державного земельного кадастру, прогнозування, координація, організація, державний, самоврядний та громадський контроль за використанням і охороною земель оборони); 2) спеціальні функції (стандартизація і нормування земель оборони, моніторинг земель оборони, вирішення земельних спорів, землеустрій, вивчення та картографування земель оборони тощо); 3) допоміжні функції (фінансування, матеріально-технічне постачання, транспортне обслуговування; кадрове забезпечення та інші).

За формами діяльності виокремлюють: нормотворчу, установчу, контрольну функції державного та самоврядного регулювання в досліджуваній сфері, а за сферами діяльності вирізняють такі функції: природоохоронну; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; регулювання питань бюджету, фінансів; регулювання земельних відносин; сприяння обороні держави; забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

6. За обсягом та характером компетенції органи державного регулювання у галузі використання та охорони земель оборони поділяють на: органи загальної, галузевої, міжгалузевої і спеціальної компетенції.

Органами загальної компетенції у зазначеній сфері є: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади (територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, а також обласні (Київська та Севастопольська міські), районні державні адміністрації).

До органів міжгалузевого регулювання, у межах своєї компетенції, потрібно віднести Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Фонд державного майна України, Державне агентство України з управління зоною відчуження та деякі інші центральні органи виконавчої влади.

Основними галузевими органами влади у зазначеній сфері є:   
1) в Збройних Силах України – Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України; 2) в Державній спеціальній службі транспорту – Міністерство інфраструктури України та Адміністрація Державної спеціальної служби транспорту; 3) в Національній гвардії України – Міністерство внутрішніх справ України та Головний орган військового управління Національної гвардії України; 4) в Державній службі України з надзвичайних ситуацій – Міністерство внутрішніх справ України; 5) в Державній прикордонній службі України – Міністерство внутрішніх справ України та Адміністрація Державної прикордонної служби; 6) в Службі безпеки України – Центральне управління Служби безпеки України;   
7) в Службі зовнішньої розвідки України – Апарат управління Служби зовнішньої розвідки України; 8) в Управлінні державної охорони України – Орган Управління державною охороною України.

Особливе місце серед галузевих органів посідає Комісія з контролю за використанням і відчуженням земель оборони та інших земель державної власності, яка є постійно діючим робочим органом Кабінету Міністрів України.

Органами спеціальної компетенції у галузі охорони та використання земель оборони є Державне агентство земельних ресурсів України, Державна інспекція сільського господарства України.

Органами самоврядного регулювання у галузі використання та охорони земель оборони є: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада та їх виконавчі органи; сільський, селищний, міський голова; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст та їх виконавчі органи; органи самоорганізації населення.

7. Форми діяльності суб’єктів державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони, залежно від настання тих чи інших правових наслідків, доцільно розділяти на дві групи: правові та організаційні.

Правовими формами діяльності суб’єктів державного та самоврядного регулювання у галузі використання та охорони земель оборони можна визначити: правотворчу (нормативно-правові акти органів державного та самоврядного регулювання), правозастосовчу (індивідуальні акти органів державного та самоврядного регулювання), укладення адміністративних договорів, які використовуються в правотворчій та правозастосовчій діяльності (функціонально-управлінські договори, договори між органами виконавчої влади та недержавними утвореннями, договори про делегування деяких повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування), а також вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій (надання експертних висновків, акти про результати перевірок, протоколи про адміністративні правопорушення).

До організаційних форм регулювання використання та охорони земель оборони відносять: 1) проведення організаційних заходів; 2) здійснення матеріально-технічних операцій.

 В межах державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони застосовуються адміністративні методи (переконання; контроль; адміністративний примус; заохочення; нормативне регулювання), економічні методи (державне замовлення; відшкодування збитків; пільгове оподаткування; економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель), організаційні методи (визначення процедури участі в тих чи інших заходах; сприяння укладанню угод; надання необхідних консультацій та інформації; координацію зусиль і ресурсів), соціально-психологічні (соціальні; психологічні; політичні; морально-етичні).

8. Земельні спори щодо використання та охорони земель оборони відповідно до законодавства України вирішуються в позасудовому порядку (органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів) та судовому порядку (суди загальної юрисдикції, адміністративні, господарські суди).

Аналіз практики вирішення спорів, пов’язаних із використанням та охороною земель оборони свідчить про те, що: 1) доцільно запозичити досвід США та інших країн, де використовується так звана медіація (посередництво) та передбачити цю процедуру для окремих земельних спорів (зокрема, з приводу дотримання правил добросусідства, межових спорів тощо); 2) потребує узагальнення судова практика вирішення спорів, щодо земель оборони Верховним Судом України, Вищим адміністративним судом України, Вищим господарським судом України, Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ, з метою вивчення практики розгляду судами спорів щодо земель оборони із застосуванням відповідного законодавства, виявлення й усунення недоліків при їх розгляді, роз’яснення питань, що виникають під час розгляду цих справ, а також однакового застосування чинного законодавства судами першої та апеляційної інстанції; 3) вдосконалення діючого інституту позасудового захисту вирішення спорів щодо земель, які знаходяться виключно у державній власності і мають обмежену оборотоздатність. Для цього пропонується прийняти спеціальний нормативний-правовий акт, присвячений досудовому розгляду земельних спорів, або внести зміни та доповнення до глави 25 Земельного кодексу України у частині, що стосується встановлення окремого порядку вирішення земельних спорів для органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади; запровадження форми, змісту та порядку подачі заяви до зазначених органів для вирішення земельного спору в досудовому порядку; розмежування прав та обов’язків особи, що подає заяву і органів, що вирішують земельні спори в досудовому порядку; встановлення конкретних строків та порядку розгляду заяви органами, що вирішують спір в досудовому порядку та порядок виконання прийнятого рішення. Також з метою реалізації прийнятого рішення стосовно вирішення земельного спору в позасудовому порядку необхідно надати зазначеним рішенням сили виконавчого документу; 4) уніфікація земельного законодавства, в основі якої повинна лежати максимальна повнота правових приписів, що містяться в спеціальному Законі України «Про використання земель оборони» та Земельному кодексі України. Видання підзаконних нормативно-правових актів має бути зведене до мінімуму; 5) підвищення кваліфікації суддів в галузі земельного права; 6) розмежування (підвідомчість) юрисдикції судів у питанні розгляду земельних спорів, в тому числі щодо земель оборони, залишається не вирішеним. Враховуючи специфіку земель оборони, спори щодо їх використання та охорони повинні бути підвідомчі лише адміністративним судам.

9. На підставі проведеного дослідження автором запропонована структура нового Закону України «Про правовий режим земель оборони», прийняття якого має забезпечити ефективне державне та самоврядне регулювання землями оборони; раціональне використання та охорону земель оборони; регулювання правового режиму зон з особливим режимом використання земель; регулювання порядку розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію, експлуатації, консервації і ліквідації будівель, споруд та інших оборонних об’єктів, які можуть справляти прямий або опосередкований негативний вплив на земельні ресурси; порядок надання земельних ділянок військовим частинам під військові та інші оборонні об’єкти. Також вказаний Закон зменшить кількість підзаконних нормативно-правових актів у відповідній сфері регулювання та врегулює питання, які на сьогоднішній день залишаються не врегульованими.

Крім цього, з метою усунення колізій в чинному законодавстві України запропоновано внесення змін і доповнень до ряду нормативно-правових актів України, зокрема: Земельного кодексу України, Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про Збройні Сили України» та інші.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про земельну реформу : затверджено постановою Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 100.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
5. Матузов М. И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / М. И. Матузов // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 17–18.
6. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит, 1989. – 286 с.
7. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько // Терия государства и права / [под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. – М. : Юрист,1987. – С. 644–645.
8. Исаков Б. В. Правовые режимы и их совершенствование. ХХVI съезд КПСС и развитие теории права. Межвузовский сборник научных трудов. / Исаков Б. В. – Свердловск : Свердловский юридический ин-т, 1982. – 154 с.
9. Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы: Теоретический аспект : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений»» / Э. Ф. Шамсумова. – Екатеринбург, 2001. – 24 с.
10. Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Родионов О. С. – Саратов, 2001. – 157 с.