

УДК 349.41:342.92

Олена Літошенко,*канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»*

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Стаття присвячена дослідженню інституту адміністративної відповідальності за земельні правопорушення, аналізу фактичних та нормативних підстав такої відповідальності, виявленню особливостей притягнення до адміністративної відповідальності та накладення адміністративних стягнень.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, земельне правопорушення, склад правопорушення, самовільне зайняття земельної ділянки, адміністративний штраф, земельно-правова відповідальність.

Постановка проблеми. Загальновідомо, що відповідальність за порушення земельного законодавства являє собою складову частину правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, яка спрямована на стимулювання додержання земельно-правових норм, відновлення порушених прав суб'єктів, а також запобігання вчиненню земельних правопорушень. У юридичній літературі наводиться велика кількість визначень юридичної відповідальності [1, с. 268; 2, с. 232-233; 3, с. 557 тощо], проте у цій статті автор надає перевагу визначенню юридичної відповідальності як правовідносин із примусового покладення на правопорушника додаткових обов'язків негативного характеру або позбавлення його прав у зв'язку з вчиненням правопорушення [4, с. 476]. Конституція України від 28.06.1996 у ст. 92 називає чотири види юридичної відповідальності: цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну. Крім того, останнім часом науковці виділяють ще й конституційну, фінансову, еколого-правову, земельно-правову, господарсько-правову та інші види відповідальності [4, с. 477].

Аналіз останніх досліджень. Питання юридичної відповідальності, зокрема адміністративної відповідальності, за порушення земельного законодавства розглядалося багатьма науковцями у галузі земельного права. Зокрема, воно аналізується у працях О. А. Вічаренка, А. М. Мірошніченка, О. О. Погрібного, М. В. Шульги, Ю. С. Шемшученка та інших учених. Водночас окремі аспекти адміністративної відповідальності за земельні правопорушення залишаються нерозкритими, що зумовлює необхідність проведення подальших досліджень у цій сфері.

Формування цілей статті. З огляду на вищезазначене, метою статті є подальше дослідження правового інституту адміністративної відповідальності за земельні правопорушення. Для досягнення зазначеної мети у процесі дослідження передбачається вирішити

такі завдання: розкрити особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, проаналізувати її фактичні та нормативні підстави; виявити особливості притягнення до адміністративної відповідальності та накладення адміністративних стягнень; дослідити питання розмежування адміністративної відповідальності за земельні правопорушення з іншими видами відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, юридична відповідальність настає за наявності відповідних підстав: фактичної (склад правопорушення) і нормативної (нормативно-правовий акт, у статтях якого зафіксована модель усіх елементів складу правопорушення) [5, с. 153]. Крім того, деякі вчені звертають увагу на те, що необхідним також є правозастосовчий акт, у якому дається об'єктивна і всебічна оцінка обставин та особи правопорушника, а також міститься юридична кваліфікація її діяння та мотивоване юридичне рішення [1, с. 272]. Тобто йдеться про третю підставу юридичної відповідальності – процесуальну підставу.

Отже, фактичною підставою для притягнення особи до юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства є вчинення нею земельного правопорушення, під яким ми розумітимемо суспільно небезпечну дію або бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність.

Як відомо з теорії права [1, с. 266-268], до складу правопорушення входять чотири елементи: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона. Загальним об'єктом земельного правопорушення виступають суспільні земельні відносини, що регулюються та охороняються правом; безпосереднім об'єктом є суспільні відносини у сфері використання та охорони земель (земельний правопорядок), а також земельні права та законні інтереси власників земельних ділянок та землекористувачів. Об'єктивну сторону правопорушен-

ня становлять конкретні протиправні діяння правопорушника, які можуть набувати форми як активних дій (самовільне зайняття земельної ділянки, знищення межових знаків тощо), так і бездіяльності (невиконання заходів щодо охорони земель, забруднення сільськогосподарських земель тощо).

Суб'єктами земельних порушень можуть бути як окремі громадяни, так і посадові особи, а також органи державної влади та місцевого самоврядування. Суб'єктивна сторона земельного правопорушення характеризується обов'язковою наявністю вини у формі умислу (навмисне самовільне захоплення земельної ділянки) або необережності (забруднення земель тощо).

Перелік видів порушень земельного законодавства закріплений у ч. 1 ст. 211 Земельного кодексу України від 25.10.2001 (далі – ЗК України). Згідно з цією статтею громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства за такі порушення: самовільне зайняття земельних ділянок; псування, забруднення та засмічення сільськогосподарських або інших земель; використання земель не за цільовим призначенням; знищення межових знаків; непроведення рекультивациі порушених земель тощо. Більшість зазначених норм мають бланкетний характер, оскільки самі безпосередньо не встановлюють санкцій. Крім того, наведений перелік правопорушень не є вичерпним, у зв'язку з чим ч. 2 ст. 211 ЗК України передбачено, що законом може бути встановлено відповідальність і за інші порушення законодавства. Дана стаття земельного закону справедливо критикується науковцями як така, що «ніякого регулятивного та охоронного значення не має», оскільки ніхто не може бути притягнений до відповідальності лише на підставі ч. 1 ст. 211 ЗК України; відповідальність може настати за нормами цивільного, адміністративного, кримінального або іншого законодавства, які встановлюють конкретні санкції за вказані правопорушення [4, с. 481].

Сутність більшості порушень земельного законодавства розкрита в спеціальних нормативно-правових актах. Так, відповідно до Закону України від 19.06.2003 «Про державний контроль за використанням та охороною земель» забруднення земель вважається накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін; а знищення межових знаків являє собою дії громадян, які призвели до втрати на місцевості меж земельної ділянки, внаслідок чого виникає потреба у проведенні додаткових геодезичних робіт з їх відновлення тощо.

Земельні правопорушення можна класифікувати за різними підставами: залежно від ступеня суспільної небезпеки на злочини та проступки; за суб'єктом – вчинені фізичною або юридичною особою; за формою вини – умисні або необережні діяння; за особливостями

об'єктивної сторони – вчинені у формі дій або бездіяльності; залежно від сфери суспільних відносин – правопорушення майнового характеру чи у сфері управління тощо.

Адміністративна відповідальність застосовується за адміністративні правопорушення, під якими згідно зі ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 (далі – КУпАП) розуміється протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність. Причому вона настає лише за такі порушення, які за своїм характером не тягнуть кримінальної відповідальності. Отже, адміністративна відповідальність настає за винні й протиправні порушення земельного законодавства, вчинені умисно або з необережності при використанні й охороні земель, що за ступенем своєї небезпеки не потребують кримінального переслідування.

Більшість складів земельних правопорушень і порядок притягнення до адміністративної відповідальності за їх вчинення встановлюється КУпАП. Зокрема, КУпАП передбачає такі підстави притягнення до адміністративної відповідальності: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52); порушення правил використання земель, у тому числі використання земель не за цільовим призначенням (ст. 53); самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1); перекуренню або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2); зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53-3); незаконне безволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4); порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5); порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53-6); порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54); порушення правил землеустрою (ст. 55); знищення межових знаків (ст. 56) та деякі інші.

Крім того, склади адміністративних правопорушень можуть містити й інші акти законодавства (наприклад, ст. 46 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994). У цьому разі загальні засади застосування адміністративної відповідальності визначаються також КУпАП, що прямо встановлено у його ч. 3 ст. 2.

Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства покладається як на посадові особи, так і на осіб, які вчинили проступки, не пов'язані з виконанням службових обов'язків. Відповідно до ст. 14 КУпАП посадові особи підлягають адміністративній відповідальності лише за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із недотриманням правил, забезпечення виконання яких входить до кола їхніх службових обов'язків.

Залежно від безпосереднього об'єкта посягання усі земельні правопорушення поділяють на дві групи: власне земельні правопорушення і земельні правопорушення екологічного характеру [2, с. 238]. До перших можуть бути віднесені такі адміністративні проступки, які порушують законні права та інтереси власників земельних ділянок та землекористувачів: самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1 КУпАП); несвочасне повернення тимчасово займаних земель (ст. 54 КУпАП); приховування чи перекручення даних земельного кадастру (ст. 53-2 КУпАП) тощо. До земельних правопорушень екологічного спрямованості їх можна віднести тоді, коли їх об'єктом є земля як природний об'єкт і вчинення правопорушення пов'язане із заподіянням шкоди землі: псування і забруднення земель (ст. 52 КУпАП); порушення правил використання земель (ст. 53 КУпАП) тощо. Проте такий поділ має умовний характер, оскільки, скажімо, таке правопорушення, як порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54 КУпАП), має не лише екологічні ознаки, а є й правопорушенням майнового характеру.

Найбільш поширеним порушенням земельного законодавства є самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1 КУпАП), під яким згідно зі ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» від 19.06.2003 розуміються будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними. Водночас наведене визначення піддається гострій критиці з боку авторитетних учених [4, с. 485-486].

Безпосереднім об'єктом даного правопорушення виступає встановлений порядок набуття земельних ділянок. З об'єктивної сторони самовільне зайняття земель може виражатися у вчиненні дій з огороження земельної ділянки, її освоєння, забудови тощо. Якщо самовільне зайняття землі супроводжується псуванням, забрудненням ділянки, заподіянням шкоди навколишньому середовищу, то воно може розглядатися не тільки як земельне, а й як екологічне правопорушення.

Суб'єктом виступає фізична особа. Якщо ж самовільне зайняття здійснюється на користь юридичної особи, до відповідальності підлягає притягненню відповідна посадова особа. З суб'єктивної сторони самовільне зайняття земель завжди є навмисним порушенням закону, спрямованим на заволодіння земельною ділянкою. Відповідно до цього використання землі для складування відходів, стоянки автомашин, проїзду, що не має на меті заволодіння землею, не можна вважати самовільним зайняттям.

За самовільне зайняття земельної ділянки, по-перше, застосовується цивільно-правова реституція – така земельна ділянка повертається

її законному власнику чи землекористувачу без відшкодування витрат, здійснених за час незаконного користування (ст. 212 ЗК України). Підприємства, установи, організації та громадяни, винні у самовільному зайнятті земель, зобов'язані самостійно й за власний рахунок привести ділянку до стану, придатного для використання, відновити порушені межові знаки, знести самовільно зведені будівлі. По-друге, самовільне зайняття земельної ділянки тягне за собою накладення штрафу в таких розмірах: на громадян – від 10 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на посадових осіб – від 20 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 53-1 КУпАП).

З огляду на чисельність та суспільну небезпеку самовільного зайняття земельних ділянок та самовільного будівництва, у 2007 році такі діяння були криміналізовані шляхом доповнення Кримінального кодексу України (далі – КК України) від 05.04.2001 статтею 197-1. Тому виникає питання щодо розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки, традиційним критерієм якого виступає ступінь суспільної небезпеки вказаного правопорушення [3, с. 570]. За відсутності ознак злочину, передбаченого ст. 197-1 КК України, відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки може наставати за ст. 53-1 КУпАП.

Найбільш поширеним видом адміністративних стягнень за земельні правопорушення є штраф, що стягується із суб'єкта правопорушення до державного бюджету з метою покарання правопорушника. Його розмір визначається в межах санкції конкретної статті КУпАП з урахуванням тяжкості вчиненого проступку, особи порушника, ступеня його вини, майнового стану, а також обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, у кратному відношенні до неоподаткованого мінімуму доходів громадян, що діє в Україні на момент вчинення правопорушення.

Згідно зі ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше двох місяців з дня вчинення правопорушення, а у разі правопорушення, що триває, – двох місяців з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді). Штраф має бути сплачений порушником не пізніше 15 днів з дня вручення йому постанови про його накладення, а у разі оскарження чи опротестування такої постанови – не пізніше 15 днів з дня повідомлення про залишення скарги чи протесту без задоволення. Якщо штраф у зазначений термін не сплачено, він стягується у примусовому порядку, причому у подвійному розмірі (ст. ст. 307, 308 КУпАП).

Останнім часом у наукових працях [6, с. 7-8; 7, с. 156] та іншій правовій літературі обґрунтовується необхідність виділення, поряд із традиційними видами юридичної відповідальності, ще й спеціального виду відповідальності за порушення земельного законодавства. Вона найчастіше іменується земельно-правовою відповідальністю.

Визначення та застосування спеціальної відповідальності за земельні правопорушення обґрунтовується таким: земля як об'єкт природи має певну специфіку, відмінну від інших об'єктів матеріального світу, тому застосування традиційних засобів юридичної відповідальності є недостатнім для забезпечення належного правового режиму її використання та охорони; основною метою законодавчого закріплення та практичного застосування спеціальних земельно-правових заходів є відновлення попереднього стану у земельних відносинах; спеціальні заходи відповідальності проявляються не стільки у настанні несприятливих наслідків для порушника земельного законодавства, скільки у відшкодуванні витрат, завданих незаконним використанням земельної ділянки [3, с. 587-588].

До спеціальної земельно-правової відповідальності пропонується віднести примусове припинення права користування земельною ділянкою, обов'язок знести власником земельної ділянки чи землекористувачем самовільно зведений об'єкт чи повернути самовільно зайняту земельну ділянку [3, с. 588]. Проте за самовільне зайняття земельної ділянки передбачена кримінальна відповідальність за ст. 197-1 КК України та адміністративна – за ст. 53-1 КУпАП.

На думку автора, натеper виділення земельно-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності вбачається спірним питанням. Як вказують науковці у галузі земельного права [4, с. 485; 8, с. 425; 9, с. 70], його вирішення є складовою частиною більш загальної дискусії щодо виділення галузевих видів юридичної відповідальності. Вважаємо слушною думку Ю. С. Шемшученка про те, що застосування заходів впливу на правопорушників у сфері земельного права не є достатньою підставою для виділення нового виду юридичної відповідальності, оскільки позбавлення права землекористування здійснюється переважно на підставі норм адміністративного права та в адміністративному порядку, а тому є адміністративною відповідальністю [10, с. 29].

Висновки.

За результатами проведеного дослідження встановлено, що адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства вирізняється низкою особливостей, зокрема: специфічною фактичною підставою відповідальності, якою є факт вчинення земельного правопорушення; власною нормативною підставою, якою виступають правові норми, закріплені у статтях КУпАП та деяких інших нормативно-правових актах; а також особливим порядком притягнення до відповідальності та накладення адміністративних стягнень. З теоретичної точки зору інститут адміністративної відповідальності за земельні правопорушення можна вважати спільним інститутом

земельного й адміністративного права, оскільки він реалізується за допомогою правових норм обох галузей.

Щодо розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки ми поділяємо думку О. О. Погрібного, що критерієм такого розмежування слід вважати ступінь суспільної небезпеки вказаного правопорушення [3, с. 570].

Питання про запровадження спеціальної земельно-правової відповідальності залишається відкритим, оскільки є складовою частиною більш загальної дискусії щодо виділення галузевих видів юридичної відповідальності. На думку автора, наразі аргументи на користь виділення окремого виду юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства не є переконливими [9, с. 70].

Список використаних джерел:

1. Лисенков С. Л. Теорія держави і права : підручник / [С. Л. Лисенков, А. М. Колодій, О. Д. Тихомиров, В. С. Ковальський]; за ред. С.Л. Лисенкова. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.
2. Шульга М. В. Земельне право України : підручник / [М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.]; за ред. М. В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
3. Погрібний О. О. Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Істина, 2009. – 600 с.
4. Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. 3-тє видання, змінєне і доповненє. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 516 с.
5. Колодій А. М. Теорія держави і права : навчальний посібник / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков [та ін.]. – К.: Юрінформ, 1995. – 185 с.
6. Измайлов О. В. Ответственность за нарушение земельного законодательства : автореф. дисс. на соискание научн. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» / Олег Викторович Измайлов – М., 1973. – 23 с.
7. Вівчаренко О. А. Гарантії права власності на землю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Олег Антонович Вівчаренко. – К., 2005. – 199 с.
8. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підручник / А. М. Мірошніченко. – 2-ге вид., допов. і перероб. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 678 с.
9. Літошенко О. С. Спеціальний вид юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства / О. С. Літошенко // Підприємництво, господарство і право. – 2015. – № 5 (233). – С. 67–70.
10. Шемшученко Ю. С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтян, Б. Г. Розовский. – К.: Наукова думка, 1978. – 280 с.

Статья посвящена исследованию института административной ответственности за земельные правонарушения, анализу фактических и нормативных оснований такой ответственности, выявлению особенностей привлечения к административной ответственности и наложения административных взысканий.

Ключевые слова: административная ответственность, земельное правонарушение, состав правонарушения, самовольное занятие земельного участка, административный штраф, земельно-правовая ответственность.

The article researches into the institute of administrative responsibility for land offences, analyses the factual and normative bases of that responsibility, reveals the specific features of bringing to administrative responsibility and imposition of administrative penalties.

Key words: administrative liability, land violation, composition of the offense, unauthorized occupation of land, administrative penalty, land and legal responsibility.

