

УДК 342.9:332.36

Оксана Швець,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕРОЗІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЕЛЬ

У статті виконано аналіз законодавства України щодо відповідальності за порушення у сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель. На основі проведеного аналізу визначено проблемні моменти й недоліки чинних нормативних актів. Сформульовано особливості адміністративної відповідальності та її роль в адміністративно-правовому захисті ерозійно небезпечних земель. Запропоновано внесення змін до чинного законодавства стосовно уточнення адміністративної відповідальності за порушення законодавства щодо використання й охорони ерозійно небезпечних земель.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, порушення, ерозійно небезпечні землі, адміністративно-правовий захист, раціональне використання та охорона земель.

Постановка проблеми. Аналіз земельного законодавства України свідчить про те, що раціональне використання та охорона земель є одним із пріоритетних завдань державної стратегії в аграрній сфері. Зокрема, у частині 2 статті 4 Земельного кодексу України зазначено, що завданням земельного законодавства є регулювання земельних відносин із метою забезпечення прав на землю та раціонального використання й охорони земель. А стаття 5 Земельного кодексу України проголошує забезпечення раціонального використання та охорони земель принципом земельного законодавства [1]. Особливої уваги щодо раціонального використання й охорони потребують ерозійно небезпечні землі, які використовуються в сільськогосподарському виробництві. Адже навіть найменш неправильне їх використання може призвести до часткової чи повної втрати родючого шару ґрунту, що у свою чергу зумовлює їх низьку родючість або й повну втрату придатності для сільськогосподарського використання.

Особливе значення для забезпечення раціонального використання та охорони ерозійно небезпечних земель, на нашу думку, має чітке його адміністративно-правове регулювання. Однак загальновідомо, що законодавство України далеке від ідеального стану. Зокрема, у земельному законодавстві існує безліч протиріч і нерегульованих моментів. Наприклад, відсутні визначення таких ключових понять, як «раціональне використання земель», «ерозійно небезпечні землі» тощо. Крім того, важливою проблемою є відсутність низки підзаконних актів. Зокрема, передбачені Законом України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV державні стандарти й нормативи в галузі

охорони земель у повному обсязі так і не зроблені. Окрім того, такі проблеми в галузі державного контролю за використанням та охороною земель, як міжвідомча боротьба контролюючих органів, відсутність даних моніторингу, відсутність чітких методик перевірок тощо, не сприяють охороні земель і їх раціональному використанню. Відповідно, така реальність зумовлює тотальне порушення земельного законодавства. За цих обставин важко переоцінити визначення чіткого рівня відповідальності за порушення земельного законодавства щодо охорони земель, інформування землевласників і землекористувачів про його існування та невідворотне застосування на практиці. Таким чином, досконало організований інститут відповідальності за порушення земельного законодавства може стати дієвим методом адміністративно-правового захисту земель загалом та ерозійно небезпечних зокрема.

У ст. 92 Конституції України від 28 червня 1996 р. визначені чотири види юридичної відповідальності: цивільно-правова, кримінальна, адміністративна та дисциплінарна [2]. У галузі земельного права найбільш часто застосовуються заходи адміністративного впливу, що передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання відповідальності за порушення земельного законодавства розглядали багато науковців, зокрема В.Б. Авер'янов, А.М. Мірошниченко, Ю.П. Битяк, О.О. Погрібний, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга, Ю.С. Шемшученко, В.І. Семчик, О.А. Вівчаренко, В.В. Пахомов, В.Д. Швець та інші. Водночас аспект адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері захисту ерозійно небезпечних земель залишається

нерозкритим, що зумовлює необхідність проведення досліджень у цій сфері.

Провідною думкою наукових пошуків провідних учених у галузі земельного та адміністративного права щодо застосування адміністративної відповідальності за земельні правопорушення є констатування фактів недосконалості чинного законодавства в зазначеній сфері та низька ефективність інституту адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин [3, с. 47, 51; 4, с. 140–141; 4, с. 3].

Метою статті є визначення особливостей адміністративної відповідальності у сфері захисту ерозійно небезпечних земель.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

1) визначити нормативно-правові акти України, що містять норми адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства;

2) виокремити положення проаналізованих нормативно-правових актів, що стосуються ерозійно небезпечних земель;

3) визначити проблемні моменти та недоліки чинних нормативних актів;

4) запропонувати внесення змін і доповнень до чинного законодавства щодо уточнення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту ерозійно небезпечних земель.

Виклад основного матеріалу. Порушення земельного правопорядку, невиконання або неналежне виконання земельно-правових вимог негативно позначаються на використанні й охороні земель. Найважливішим елементом правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, захисту прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, зокрема й орендарів, є застосування правових засобів впливу, спрямованих на усунення порушень земельного законодавства та перешкоджання їх появі в майбутньому, відновлення порушеного права й притягнення винних у вчиненні земельних правопорушень до юридичної відповідальності [6].

Обов'язковість відповідальності за порушення вітчизняного земельного законодавства передбачена Законом України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV (ст. 56) та Земельним кодексом України (розділ VIII), який саме визначає перелік правопорушень земельного законодавства. Визначення видів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин та відповідальності за кожне з них деталізується Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Аналіз розділу VII Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» дає змогу виділити порушення в галузі використання й охорони земель, які можна віднести до порушень, що стосуються погіршення стану ерозійно небезпечних [7], зокрема:

1) псування сільськогосподарських та інших земель, їх забруднення (тягне накладення штрафу в розмірі 20–80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, для посадових осіб – 50–100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян). Очевидно, що ця стаття передбачає насамперед відповідальність за шкоду, яка завдана землям унаслідок необґрунтованого чи неправильного застосування хімічних або радіоактивних речовин, виробничих відходів тощо. Проте фраза «псування земель» може бути трактована як погіршення стану земель, у тому числі й ерозійно небезпечних;

2) порушення правил використання земель, що включає використання не за цільовим призначенням, будівництво небезпечних споруд, порушення режиму природоохоронних об'єктів, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень тощо (тягне накладення штрафу в розмірі 5–25 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, для посадових осіб – 15–30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);

3) порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (тягне накладення штрафу в розмірі 10–20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, для посадових осіб – 15–30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);

4) порушення правил землеустрою, зокрема: відхилення від затверджених у встановленому порядку проектів землеустрою (тягне накладення штрафу в розмірі 15–30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян); використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь (тягне накладення штрафу в розмірі 50–100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, для посадових осіб – 300–500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);

5) знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг і захисних лісових

насаджень (тягне накладення штрафу в розмірі 5–10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, для посадових осіб – 7–12 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

Як бачимо, законодавство прямо не передбачає відповідальність за збільшення еродованості ґрунтового покриву та погіршення якості стану земель, що призводить до нехтування землекористувачами правилами ґрунтозахисних технологій тощо. Крім того, аналіз законодавчої бази щодо відповідальності за порушення земельного законодавства у сфері охорони земель загалом та щодо охорони ерозійно небезпечних земель зокрема свідчить про те, що основним видом стягнення є штраф. При цьому розмір стягнень у всіх випадках є неоднозначним, тобто законодавець передбачає його верхні та нижні межі. Тому під час розгляду справи про вчинене правопорушення постає питання щодо критеріїв, відповідно до яких визначається розмір стягнення. Таким критерієм, наприклад, може бути низька толерантність чиновника, який виносить постанову про стягнення, до корупції.

На особливу увагу заслуговує положення законодавства щодо порушення правил землеустрою, а саме використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни й упорядкування угідь. Мета цього проекту, з огляду на захист земель, є благородною – ефективне ведення сільськогосподарського виробництва, забезпечення раціонального використання й охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища та покращення природних ландшафтів. Проте обов'язковості щодо розроблення такого проекту закон нині не передбачає. Варто зазначити, що норма про обов'язковість розроблення проектів, які забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни й упорядкування угідь, була запроваджена для ведення товарного сільськогосподарського виробництва Земельним кодексом України, проте в 2015 р. її було виключено відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII [8]. При цьому зміни до частини 2 статті 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка встановлює адміністративну відповідальність за використання зазначених земельних ділянок без вказаних проектів землеустрою, не внесено. Таким чином, адміністративна відповідальність за

відсутність зазначених проектів землеустрою виникає не в усіх випадках, а лише тоді, коли вимога щодо їх обов'язкової наявності прямо передбачена в законі. Така обов'язковість була встановлена на законодавчому рівні лише частиною 4 статті 22 Земельного кодексу України, яка сьогодні виключена із Земельного кодексу України. Тому підстав для застосування частини 2 статті 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення наразі немає.

Аналіз земельного та адміністративного законодавства дає підстави для висновку про те, що склад земельних правопорушень в Україні сформований нечітко. У більшості випадків вони не деталізуються. Це є суттєвим недоліком чинного законодавства, оскільки точна кваліфікація земельних правопорушень має визначальне значення для констатації факту порушення та застосування до порушника відповідних санкцій. При цьому низька ймовірність отримання доказової бази та недосконалість законодавчої бази значно послаблюють рівень добросовісності й відповідальності за порушення екологічних норм і законодавчих вимог.

Оптимізація ситуації, що склалася у сфері адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, на нашу думку, потребує комплексного підходу. А з огляду на її важливість у сфері адміністративно-правового захисту земель – ще й першочергової уваги з боку органів державної влади. З метою покращення ситуації в цій сфері ми пропонуємо такий алгоритм оптимізації інституту адміністративної відповідальності у сфері порушень земельного законодавства:

- 1) узгодження норм Земельного кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- 2) повернення до Земельного кодексу України вимоги щодо обов'язковості розроблення проектів, які забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;
- 3) деталізація складу правопорушень;
- 4) уточнення розміру й виду стягнення залежно від вчиненого правопорушення;
- 5) проведення інформаційної роботи серед землевласників і землекористувачів щодо екологічно грамотного використання земель та відповідальності за порушення земельного законодавства;
- 6) перегляд структури органів державного контролю за використанням та охороною земель і їхніх повноважень;
- 7) удосконалення процедур проведення перевірок щодо використання й охорони земель, а також притягнення правопорушників до відповідальності;

8) розроблення та впровадження стандартів і нормативів у галузі охорони земель;

9) удосконалення механізму обов'язкового виготовлення агрохімічних паспортів земельних ділянок (наприклад, шляхом передбачення заборони на передачу земельної ділянки в оренду або здійснення інших транзакцій за умови відсутності такого паспорта);

10) активізація робіт із моніторингу земель (зокрема, варто звернути увагу на створення й наповнення банку даних про стан земель в Україні).

З метою підвищення рівня адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель шляхом удосконалення сфери адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства пропонуємо внести такі доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення:

– статтю 52 розширити переліком видів можливого псування сільськогосподарських та інших земель. Зокрема, з огляду на охорону ерозійно небезпечних земель до терміна «псування» необхідно додати слова «внаслідок розвитку ерозійних процесів та/або збільшення еродованості ґрунтового покриву»;

– додати статтю 541 «Погіршення стану земель», яка передбачатиме притягнення до відповідальності осіб, дії яких або їх бездіяльність призвели до погіршення стану земель.

Основою виявлення складу злочину в обох випадках повинні стати дані агрохімічного паспорта земельної ділянки та дані моніторингових досліджень на момент перевірки. Таке доповнення може стати основою захисту інтересів власника земельної ділянки, яка була передана ним у тимчасове використання (наприклад, оренду) іншій особі, або покупця земельної ділянки в перспективі. Особливості проведення моніторингових досліджень, які пропонується здійснювати під час передачі ділянки власнику (зокрема, оплату їх вартості), варто передбачити в договорі тимчасового користування (наприклад, оренди).

Висновки

Таким чином, питання вдосконалення сфери адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства як дієвий механізм правового регулювання охоро-

ни земель в умовах загострення екологічної ситуації в Україні має важливе значення для державної політики у сфері землеустрою. Адже збереження й поліпшення стану землі відкриває значні резерви збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції та забезпечує збереження родючого шару ґрунту для майбутніх поколінь.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print> (дата звернення: 03.03.2019).

2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80/print> (дата звернення: 03.03.2019).

3. Пахомов В.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин. *Наше право*. 2015. № 6. С. 46–53.

4. Ремінний В.І., Роголін Ю.В. Відповідальність за порушення при використанні земель. *Проблеми безперервної географічної освіти і картографії*: збірник наукових праць. Харків, 2013. Вип. 18. С. 138–141.

5. Самородов А.С. Відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій за порушення у сфері земельних відносин. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 1(9). С. 1–9.

6. Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону та використання земель. URL: <https://lawbook.online/pravo-ukrajini-zemelne/yuridichna-vidpovidalnist-porushennya-60909.html> (дата звернення: 03.03.2019).

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 03.03.2019).

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : Закон України від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 21. Ст. 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/191-19> (дата звернення: 03.03.2019).

В статтє вьполнен анализ законодательства Украины относительно ответственности за нарушение в сфере использования и охраны эрозийно опасных земель. На основании проведенного анализа определены проблемные моменты и недостатки действующих нормативных актов. Сформулированы особенности административной ответственности и ее роль в административно-правовой защите эрозийно опасных земель. Предложено внесение изменений в действующее законодательство относительно уточнения административной ответственности за нарушение законодательства по использованию и охране эрозийно опасных земель.

Ключевые слова: административная ответственность, нарушения, эрозийно опасные земли, административно-правовая защита, рациональное использование и охрана земель.

In the article it is analyzed the legislation of Ukraine regarding liability for violations in the sphere of use and protection of erosionally hazardous lands. On the basis of the analysis the problem points and shortcomings of the current normative acts are identified. The peculiarities of administrative liability and its role for administrative and legal protection of erosionally dangerous lands are formulated. It is proposed to amend existing legislation on clarification of administrative liability for violating the legislation on the use and protection of erosionally hazardous land.

Key words: administrative liability, violation, erosion and hazardous land, administrative and legal protection, rational use and protection of land.

