

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

LEGAL LIABILITY FOR OFFENSES IN THE FIELD OF LAND RELATIONS

Мелех Л.В., к.ю.н., доцент,
професор кафедри господарсько-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

У статті зазначено, що відповідальність – це надзвичайно важливий складник будь-якої галузі, вона виконує не тільки каральну, а й виховну функцію, тому вона виникає і за наявності правопорушення земельного законодавства. У сфері земельних відносин застосовуються різні види юридичної відповідальності – адміністративна, кримінальна, цивільна, дисциплінарна.

Розглядатимуться окремі питання відповідальності за порушення у сфері земельних правовідносин.

Проаналізовано наукові публікації таких правників, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.В. Берлач, А.П. Гетьман, Т.С. Дмитренко, О.В. Ізмайлов, Г.К. Лоїк, О.С. Мірошніченко, О.О. Погрібний, Ю.С. Шемшученко, А.М. Шульга, В.В. Янчук та ін., що торкнулися даної проблематики, а також проведено класифікацію видів відповідальності та надано їм правову характеристику.

У науковій літературі дуже багато вчених розділяють таку думку, що за порушення земельного законодавства потрібно встановити окремий вид відповідальності. Такий вид вважають спеціальним, тому що він закріпить правовий вплив винятково на порушників норм земельного законодавства.

Також проаналізовано сучасний стан земельної деліктності в Україні, зазначено, що є маса земельних правопорушень та постійне зростання їх кількості, а це наштовхує на висновок про низьку ефективність наявної правової регламентації охоронюваних правовідносин у галузі використання і охорони земель. Одним із найважливіших засобів захисту земельних правовідносин являється контроль із боку відповідних державних органів за дотриманням норм законодавства в цій сфері, виявлення порушень і притягнення правопорушників до юридичної відповідальності.

Висвітлено особливості адміністративної, дисциплінарної та кримінальної відповідальності у сфері земельних правовідносин.

Автор зазначає і те, що відповідальність за порушення земельного законодавства є досить цікавою темою для обговорення, однак, крім розмов, потрібні дії, які би врегулювали земельні правовідносини та не допускали порушень, що можуть призвести до тяжких наслідків та знизити цінність чорнозему.

Ключові слова: відповідальність, земельне правопорушення, земельне законодавство, адміністративна, дисциплінарна, кримінальна відповідальність.

Some issues of liability for violations in the field of land relations will be considered. Scientific publications related to this issue will be analyzed, as well as the classification of types of liability and their legal characteristics. Peculiarities of administrative, disciplinary and criminal liability in the field of land relations will be covered.

According to Art. 14 of the Constitution of Ukraine "land is the main national wealth, which is under special protection of the state." The implementation of this constitutional provision requires the implementation of a balanced, scientifically sound state policy aimed at establishing a new land system inherent in a democratic state governed by the rule of law, guaranteeing everyone the exercise and protection of land rights, and establishing legality in land relations. However, the analysis of the current state of land tort in Ukraine shows the massiveness of land offenses and the constant growth of their number, which allows us to conclude about the low effectiveness of existing legal regulation of protected legal relations in the field of land use and protection. One of the most important means of protection of land relations is the control by the relevant state bodies over compliance with legislation in this area, detection of violations and bringing offenders to justice. Thus, legal liability is a necessary legal guarantee of legality in the field of land relations.

Issues of legal liability in the field of land relations have been studied by such scholars as V.I. Andreytsev, G.I. Balyuk, A.B. Berlach, A.P. Hetman, T.S. Dmitrenko, O.V. Izmailov, G.K. Loik, O.S. Miroshnichenko, O.O. Pogribny, Yu.S. Shemshuchenko, A.M. Shulga, B.V. Yanchuk and others.

Responsibility is an extremely important component of any industry, it performs not only punitive but also educational function, so it arises in the presence of violations of land legislation.

In the field of land relations, various types of legal liability are used – administrative, criminal, civil, disciplinary.

Key words: responsibility, land offense, land legislation, administrative, disciplinary and criminal liability.

Постановка проблеми. Згідно зі ст. 14 Конституції України «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [1]. Реалізація даного конституційного положення потребує виваженої та науково обґрунтованої державної політики, що буде спрямовуватися на впровадження нового земельного ладу, який притаманний демократичній, правовій державі, де гарантується кожному здійснення та захист прав на землю, утверджується законність у земельних відносинах.

Саме тому юридична відповідальність виступає необхідною правовою гарантією законності у сфері земельних відносин.

Стан дослідження. Питання юридичної відповідальності у сфері земельних відносин досліджували такі правники, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.В. Берлач, А.П. Гетьман, Т.С. Дмитренко, О.В. Ізмайлов, Г.К. Лоїк, О.С. Мірошніченко, О.О. Погрібний, Ю.С. Шемшученко, А.М. Шульга, В.В. Янчук та ін.

Виклад основного матеріалу. Найпоширенішим видом юридичної відповідальності за правопорушення

у сфері земельних відносин являється адміністративна відповідальність. Адміністративна відповідальність виступає таким видом юридичної відповідальності, яка виникає в разі скоєння правопорушень у публічно-правовій сфері. Наука адміністративного права розуміє адміністративну відповідальність як такий вид юридичної відповідальності, коли застосовуються адміністративні стягнення за порушення адміністративно-правових норм [2, с. 272].

Дослідник В. Авер'янов визначав адміністративну відповідальність як особливий різновид юридичної відповідальності, який становив сукупність адміністративних правовідносин, що виникають тоді, коли застосовують до уповноважених органів (посадових осіб) або осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачені нормами адміністративного права особи санкції, а саме адміністративні стягнення.

Під адміністративною відповідальністю у сфері земельних відносин трактують застосування уповноваженими на те державними органами санкції, передбачені

адміністративно-правовими нормами, до осіб, котрі порушили вимоги земельного законодавства [3, с. 8].

Правник Л. Мілімко пропонує визначення адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин як виконання суб'єктом, що скоїв адміністративний проступок у сфері земельних відносин, примусово застосованих до нього, за чітко визначеною процедурою, заходів впливу, які встановлює держава та реалізованих спеціально уповноваженими органами або посадовими особами з метою охорони земельних відносин, попередження правопорушень і виховання та покарання винного [4, с. 16].

Проаналізувавши характерні ознаки адміністративної відповідальності, дослідники сучасності зазначають те, що вона: визначена нормативно та виключно встановлюється законодавчими актами; супроводжується державним і громадським осудом діяння та правопорушника; має публічний характер; є засобом охорони встановленого державою правопорядку; до неї притягаються особи, в яких немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами примусу; об'єктом охорони виступають суспільні відносини, що регулюються не тільки адміністративним правом, але також іншими галузями права, що її відрізняє від цивільно-правової і дисциплінарної відповідальності; суб'єктами, що притягають до адміністративної відповідальності, є уповноважені публічні органи, а також їхні посадові особи; реалізується за відповідною процедурою.

Правовою підставою для застосування заходів впливу та притягнення до адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення. Відповідно до ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративним правопорушенням виступає протиправна, винна (навмисна чи необережна) дія або бездіяльність, яка посягає на державний або суспільний порядок, власність, права й волю громадян, на встановлений порядок управління, за яку законодавством чітко передбачена адміністративна відповідальність.

Сучасні науковці пропонують розуміти під адміністративним проступком у сфері земельних правовідносин, виходячи з даних ознак як фактичних підстав для адміністративної відповідальності, протиправне, винне (навмисне чи необережне) із невеликим ступенем суспільної небезпеки діяння (дію або бездіяльність), яке скоєне суб'єктом делікту у сфері реалізації прав та законних інтересів землевласників і землекористувачів, порядку управління, раціонального використання, відтворення й охорони земельних ділянок, за що передбачено адміністративну відповідальність [5, с. 469]. Адміністративні проступки у сфері земельних відносин, залежно від виду об'єктів, можна поділити на такі, які посягають на: земельні відносини майнового характеру; суспільні відносини у сфері управління земельними відносинами; а також суспільні відносини у сфері раціонального використання, відновлення й охорони земель (екологічної спрямованості).

Учений П. Кулинич серед об'єктів правопорушень у сфері земельних відносин пропонує виділити: 1) суспільні земельні відносини; 2) права та законні інтереси власників, землекористувачів, у тому числі орендарів, а також інтереси українського народу; 3) суспільні відносини у сфері використання та охорони земель; 4) земельний правопорядок.

Дослідник О. Слюсаренко класифікує правопорушення у сфері земельних відносин, поділяючи їх на такі: спрямовані проти встановленого порядку розпорядженням землею; спрямовані проти вимог використання цільового, раціонального використання земель у лісовому, сільському господарстві та в інших галузях господарського виробництва; які пов'язані з недотриманням або неналежним виконанням екологічних норм і приписів.

Відповідно до ст. 211 Земельного Кодексу України громадяни і юридичні особи несуть цивільну, адміністра-

тивну або ж кримінальну відповідальність за цілу низку порушень, серед яких: а) укладення угод із порушенням земельного законодавства; б) самовільне зайняття земельних ділянок; в) псування сільськогосподарських угідь й інших земель, їх забруднення хімічними і радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; г) розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; г) невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; д) порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; е) знищення межових знаків; є) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; ж) непроведення рекультивативних заходів на порушених землях; з) знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень; и) невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; і) відхилення від затверджених проектів землеустрою; використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного виробництва без затвердження у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; ї) ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них; й) порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок; к) порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку [6, ч. 1 ст. 221].

Зазначений вище перелік порушень не є вичерпним, законом бути може встановлена відповідальність і за низку інших порушень земельного законодавства [6, ч. 2 ст. 221]. Однак варто зазначити, що Земельний кодекс України не визначає, за які правопорушення настає саме адміністративна відповідальність. Кодекс закріплює лише диспозиції норм, що окреслюють діяння як правопорушення у сфері земельних відносин, тоді як норми, які містять санкції за ці діяння, визначаються іншими правовими актами.

Так, адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин визначаються насамперед Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також низкою законів, а саме Законом України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про охорону земель», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благоуполуччя населення» та ін.

Норми більшості інших законодавчих актів у даній сфері (насамперед Законів України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про землеустрій», «Про використання земель оборони» та ін.), як і норми Земельного кодексу, містять описовий склад, показують на певні норми й правила, що містять загальні ознаки адміністративного правопорушення, проте безпосередньо не передбачають адміністративні санкції за порушення земельного законодавства.

Так, правник А. Правдюк вважає, що більшість норм діючого Земельного кодексу, що торкаються юридичної відповідальності за земельні правопорушення, на даний час зовсім не діють і не зможуть застосовуватись у правозастосовній діяльності, як й інші нормативно-правові акти з охорони земельного законодавства, які носять декларативний характер. Окрім того, деякі норми законів повторюються в Земельному кодексі (далі – ЗК) України, тоді як кожне конкретне правопорушення має мати таку кількість ознак, щоб виділяти його із загального масиву правопорушень через визначення його основних характеристик.

Аналіз сучасного стану законодавства України з питань адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин дозволяє відзначити цілий пере-

лік недоліків, що призводить до суттєвого зниження ефективності застосування його на практиці. Це зумовлено, зокрема, дублюванням, неузгодженістю, а інколи і протиріччям приписів Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) і низки законів, які передбачають адміністративну відповідальність за земельні правопорушення; неточністю, надмірною загальністю та декларативністю норм чинного законодавства стосовно того, як формуються склади адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, а також значним обмеженням кола стягнень за адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин. Також установлено низку розбіжностей між Земельним кодексом України і Кодексом України про адміністративні правопорушення – як у переліках порушень земельного законодавства, за що настає адміністративна відповідальність, так і у формулюванні самих складів правопорушень.

Дисциплінарна відповідальність, як вид юридичної відповідальності, що може застосовуватися за вчинення земельних правопорушень, відсутня у ст. 211 ЗК України [6]. Саме тому заходи дисциплінарної відповідальності можуть застосовуватися за порушення земельного законодавства тільки в разі порушення працівниками підприємств, установ і організацій, а також їхніми посадовими особами своїх трудових обов'язків стосовно дотримання земельно-правових норм.

Матеріальна шкода, яка завдана незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, діями або бездіяльністю посадових осіб місцевих державних адміністрацій, наказами керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави. Держава у свою чергу володіє правом зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевої державної адміністрації, що заподіяла шкоду, в розмірах та порядку, які визначені законодавством. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, акти інших посадових осіб, що призначаються ними, можуть бути оскаржені в судовому порядку відповідно до законодавства.

Статті 210–211 ЗК України [6] встановлюють відповідальність за порушення земельного законодавства. Так, угоди, укладені з порушенням встановленого законом порядку купівлі-продажу, обміну, дарування, ренти, застави земельних ділянок, за рішенням суду визнаються недійсними.

Дисциплінарна відповідальність тісно пов'язана з матеріальною. Це можливо тоді, коли особою, винною в невиконанні власних трудових обов'язків, було заподіяно також матеріальну шкоду земельним ресурсам. Матеріальна відповідальність є в тому, що людина, котра нанеся збитків підприємству чи організації, мусить компенсувати завдану шкоду у встановленому законом порядку [7, ст. 78]. Можемо навести приклад: працівник організації, що постачає зернові культури, невчасно обробив землю, а це привело до неможливості здійснити посів ранніх зернових культур. У цьому випадку особу притягнуто буде до дисциплінарної, а також до матеріальної відповідальності.

Ось чому науковці пропонують віднести примусове припинення права користування земельною ділянкою, обов'язок знести власником земельної ділянки або землекористувачем самовільно зведений об'єкт чи повернути самовільно зайняту ділянку.

Проте це питання є досить проблематичним і дискусійним, тому що під час виокремлення основних видів відповідальності беруть до розгляду особу правопорушника, тяжкість учиненого діяння, а також мотиви вчинення правопорушення. А з іншого боку, це може спростити вирішення питання стосовно притягнення відповідальності, тому що під час винесення рішення не потрібно було би звертатися до маси різноманітних законодавчих актів.

Сфера земельного законодавства дуже цікава, але залишається маловивченою саме тому, що питання землі гостро стоїть тільки на рахунках підприємців, а звичайні особи можуть не знати, що саме організації або приватні власники можуть порушувати їхні права в земельних правовідносинах.

Кримінальна відповідальність настає за вчинення суспільно небезпечних, винних діянь, що дістали вияв у зловживанні владою або службовим становищем, невиконанні або неналежному виконанні службових обов'язків, тобто за злочини у сфері службової діяльності. Такі злочини можна поділити на три види: порушення повноважень – невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність); перевищення повноважень – вчинення службовою особою акту, на який вона не мала законної влади, вихід за межі такої або недотримання відомих форм, процедур (одноосібне вирішення справи, яка повинна вирішуватися колегіально, або вчинення дій, які ніхто не має права здійснювати чи дозволяти, тощо); вчинення акту, що входить до повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання владою або службовим становищем, хабарництво, службове підроблення).

Кримінальній відповідальності за порушення земельного законодавства притаманні такі ознаки: винятково особистий характер її застосування, обмеженість підстав виникнення, особливий порядок притягнення особи до цього виду відповідальності.

Доречно тут зазначити, що цей вид чітко зазначений Кримінальним кодексом України. Чинний Кримінальний кодекс [8] передбачає покарання за такі злочини у сфері земельно-правових відносин: приховування або перекручування відомостей про екологічний стан чи захворювання населення (ст. 238); забруднення або псування земель (ст. 239); порушення правил охорони надр (ст. 240); порушення законодавства про захист рослин (ст. 247); проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253); безгосподарне використання земель (ст. 254) тощо.

Він є найбільш суворим видом юридичної відповідальності, та до неї притягуються особи за вчинення таких злочинів: забруднення або псування земель; незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель; незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах; порушення правил охорони або використання надр; самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво тощо.

Варто підкреслити, що цей перелік не є вичерпним, проте з огляду на важливість земельних правовідносин доцільно додати деякі зміни до Кримінального кодексу України, а саме: охарактеризувати деталі кожного злочину, встановити більш жорсткіші санкції, тому що велика кількість осіб, котрі несли покарання за порушення норм земельного законодавства, згодом знову потрапляють за ґрати за черговий злочин.

До зазначеної відповідальності особу може бути притягнуто винятково судами, й міра покарання зазначена в санкціях вищенаведених статей. Варто зазначити також про особливості стосовно кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки і самовільне будівництво, а також за схожу до неї статтю КУпАП.

Так, статтею 53-1 КУпАП зазначено самовільне зайняття земельної ділянки, на відміну від статті КК України, що зазначає обов'язкове настання наслідків. Доцільно вказати й те, що ані в тому, ані в іншому кодифікованому законі не закріплено поняття «самовільне зайняття земельної ділянки», ось чому для такої характеристики дій особи варто звернутися до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 року. У цьому документі зазначено, що під самовільним зайняттям земельної ділянки варто розуміти будь-які дії особи, які свідчать про фактичне використання не наданої їй земельної ділянки чи намір вико-

ристовувати ділянку до встановлення її меж у природі, до одержання документа, який посвідчує право на неї.

Висновки. Питання про відповідальність за порушення у сфері земельних відносин залишається актуальним, оскільки має не тільки теоретичне, а й практичне застосування. Його вирішення залежить, по-перше, від правильної оцінки кожного з елементів складу право-

порушення; по-друге, визначення суспільної небезпечності наслідків правопорушення, а відповідно й норми права, до якої особа притягується до відповідальності, а по-третє – від удосконалення законодавства, яке регулює відповідальність за вчинення земельних правопорушень шляхом узгодженості його положень, що закріплені в різних нормативно-правових актах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254 к/96 ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>
2. Насушна О.В. Земельне правопорушення як підстава притягнення до адміністративної відповідальності. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 267–272.
3. Шульга М.В., Багай Н.О., Гордєєв В.І. Земельне право : підручник. Харків : Право, 2014. 520 с.
4. Земельний кодекс України. Коментар / за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. Харків : ТОВ «Одіссей», 2002. 600 с.
5. Шульга М.В. Особливості юридичної відповідальності у земельному праві. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 20-21 листоп. 2013 р. ; Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 468–470.
6. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
7. Погрібний С.О. Дисциплінарна і матеріальна відповідальність за земельні правопорушення. *Земельне право України* : підруч. ; за ред. О.О. Погрібного, І.І. Каракаша; вид. 2, перероб. і доп. Київ : Істина, 2009. С. 577–588.
8. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>