

УДК 342.349.6](477)

Шитий В. М., здобувач кафедри адміністративної діяльності НАВС

Адміністративна відповідальність у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України

Стаття присвячена дослідженню адміністративної відповідальності у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України, оскільки трансформаційні перетворення усієї системи економічних відносин, що відбулися в Україні, сприяли новому підходу до розуміння землі і земельних ресурсів нашої держави, однак створення ефективної системи управління, використання та охорони земельних ресурсів України ще не завершено, що, у свою чергу, негативно впливає на запобігання адміністративним правопорушенням у цій сфері.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, запобігання адміністративним правопорушенням, проступок, земельні ресурси.

Статья посвящена изучению административной ответственности в области управления, использования и охраны земельных ресурсов Украины, поскольку трансформационные преобразования всей системы экономических отношений, которые произошли в Украине, содействовали новому подходу к пониманию земли и земельных ресурсов нашего государства, но создание эффективной системы управления, использования и охраны земельных ресурсов Украины пока не завершено, что, в свою очередь, отрицательно влияют на предупреждение административных правонарушений в этой области.

Ключевые слова: административная ответственность, предотвращение административных правонарушений, проступок, земельные ресурсы.

The article is devoted to the study of administrative responsibility in the sphere of management, use and protection of land resources of Ukraine, since the transformation transforms the entire system of economic relations that have occurred in Ukraine, promoted a new approach to the understanding of land and land resources of our State, but creating an effective system of management, use and protection of land resources of Ukraine is not yet completed, which, in turn, negatively affect the prevention of administrative crime in this area.

Keywords: administrative responsibility, prevent the administrative penal, misbehavior, land resources.

Постановка проблеми. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (стаття 14 Конституції України). Цей конституційний принцип вимагає раціонального використання і охорони землі як місця існування людей, що проживають на території України. Вся діяльність, пов'язана з управлінням, використанням і охороною земельних ресурсів, повинна ґрунтуватися на врахуванні значення земельних ресурсів як основи життя і діяльності людини. Тому використання земельних ресурсів з метою забезпечення стійкого розвитку і життєдіяльності людей, що проживають на території України, повинно здійснюватися за умови збереження сприятливого довкілля і природних ресурсів для нинішнього і майбутніх поколінь.

З огляду на це, сьогодні виникла нагальна потреба в дослідженні адміністративної відповідальності у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України, природи земельних відносин та їх нормативно-правового регулювання, а також у вивченні змісту правопорушень у цій сфері та особливостей застосування адміністративних санкцій за їх вчинення з метою удосконалення та підвищення ефективності інституту адміністративної відповідальності, що є **метою цієї статті**.

Аналіз досліджень даної проблеми. Слід звернути увагу на те, що нині відсутні

комплексні монографічні праці, у яких би повно та всебічно розглядалася проблема адміністративної відповідальності за проступки у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів, а у виконаніях наукових дослідженнях, зазначена проблема аналізувалася фрагментарно, або в рамках вужкої адміністративно-правової проблематики, без відповідного комплексного підходу. Однак, слід зазначити, що питання адміністративної відповідальності загалом були предметом дослідження багатьох вчених, з-поміж яких: В. Авер'янов, І. Галаган, Л. Коваль, І. Голосіченко, Є. Додін, С. Ківалов, Т. Коломоець, А. Комзюк, Д. Лук'янець, О. Остапенко, М. Тищенко, Д. Баҳрах, С. Гончарук, В. Колпаков, В. Анохін, В. Білоус, О. Рябченко, М. Стрельбицький, В. Петков, О. Кузьменко та ін.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи питання адміністративної відповідальності у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України необхідно, насамперед, звернути увагу на деякі важливі аспекти. Так, зокрема, слід зауважити на тому, що досить часто питання управління, використання та охорони земельних ресурсів України досліджувалось в контексті екологічного регулювання землекористування, оскільки екологічні вимоги щодо використання земель потрапили до поля правового регулювання досить давно. Проте вони мали розрізнений характер і торкалися лише окремих аспектів використання земель. Початком системного правового регулювання екологічних проблем землекористування, вважають час виникнення самостійної галузі права – екологічного права. Поява нової галузі права стала наслідком раптового збільшення уваги до екологічних проблем та бурхливого розвитку законодавства. Більшість дослідників вважають переломним моментом 70-ті роки ХХ століття, або так зване «екологічне десятиліття» [1, с. 93]. Проте і сьогодні з повним правом можна сказати, що екологічне регулювання землекористування передбуває на етапі становлення. Одним із шляхів зменшення антропогенного навантаження на земельні ресурси, а отже, одним із основних напрямів екологізації землекористування, є оптимізація співвідношення різних категорій земель у структурі земельного фонду країни. Велике значення має також оптимізація співвідношення різних видів угідь у структурі земель сільськогосподарського призначення. Аналіз літератури з цього питання [2, с. 35] дає підстави зробити висновок про те, що механізм оптимізації може виглядати так: 1) затвердження нормативів оптимального співвідношення різних видів угідь у складі земель сільськогосподарського призначення та різних категорій земель; 2) установлення відповідності структури земельного фонду, що склалася, оптимізований. Визначення площ земель, що повинні бути переведені до інших категорій (інших видів угідь) Визначення земель, які мають бути переведені до інших категорій (інших видів угідь); 3) Зміна цільового призначення (виду угідь) конкретних земельних ділянок.

Що стосується нормативів співвідношення різних категорій земель та угідь (стосовно земель сільськогосподарського призначення), то вони передбачені чинним законодавством. Відповідно до п. а) ч. 2 ст. 165 Земельного Кодексу, у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів установлюються нормативи оптимального співвідношення земельних угідь [3]. Відповідно до ст. 33 Закону України «Про охорону земель» [4] нормативи оптимального співвідношення земельних угідь встановлюються для запобігання надмірному антропогенному впливу на них, у тому числі надмірній розораності сільськогосподарських угідь. До нормативів оптимального співвідношення земельних угідь належать: оптимальне співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів; оптимальне співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними

ліосмугами в агроландшафтах. Проте, на жаль, ці та інші нормативи у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів поки що лише задекларовано законодавцем, вони існують лише у вигляді неофіційних наукових напрацювань [5, с. 51].

Слід зазначити, що в контексті землекористування досить часто звертається увага на нагальну потребу збереження біологічного різноманіття. Адже науково доведено, що біологічне різноманіття є найважливішою умовою, яка забезпечує стійкість екосистем будь-якого рівня [6, с. 33]. Ігнорування цієї істини може привести до непередбачуваних наслідків [7, с. 7]. Саме тому проблемі збереження біологічного різноманіття присвячена ціла низка міжнародних угод. Вважаємо, що основи правового регулювання збереження біорізноманіття, закладені в таких угодах, повинні бути деталізовані в законодавстві України.

Натомість, останнім часом відбувається певна зміна акцентів у правовому регулюванні збереження біологічного різноманіття. Якщо раніше правовий захист тих чи інших видів рослин чи тварин надавався лише шляхом регулювання безпосереднього впливу на них, то останнім часом можна прослідкувати тенденцію стосовно використання ще одного підходу – захисту середовища його існування. На думку американського юриста-еколога Н. Робінсона, саме охорона середовища існування все частіше замінює заходи щодо правового регулювання спортивного полювання та рибальства, які часто здійснюються без урахування стану природного середовища існування [1, с. 329].

Важливим аспектом, що має безпосередній вплив на встановлення адміністративної відповідальності у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України є принцип поділу земель на категорії.

В законодавстві України визначено чіткий перелік категорій земель, а саме: землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; г) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; е) землі лісогосподарського призначення; є) землі водного фонду; ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення (ст. 19 ЗКУ) [3].

1. У науковій літературі поділ земель на категорії за цільовим призначенням визнається одним із найважливіших положень земельного законодавства [8]. На думку А.М. Мірошниченка поняття «цільове призначення земель» ключове у сучасному регулюванні земельних відносин в Україні [9, с. 41]. Незважаючи на це, в юридичній літературі неодноразово зверталася увага на суттєві недоліки системи поділу земель на категорії, та навіть висловлювалися думки про нежиттєздатність такої правової конструкції в сучасних умовах [8].

А.М. Мірошниченко вважає, створити всеохоплюючий поділ земель на категорії, що охопив би будь-які можливі види цільового призначення, дуже важко і недоцільно. Він переконаний, що принцип встановлення цільового призначення земель несумісний з умовами ринкової економіки, із повноваженнями власника розпоряджатися власною земельною ділянкою [10, с. 46]. Натомість він пропонує такий підхід до визначення правового режиму земель: 1) у законодавстві повинні фіксуватися основні обмеження і приписи щодо використання найбільш важливих і типових земель, що мають групуватися в категорії земель. Варто відмовитися від установлення безпосередньо в законі цільового призначення всіх земель; 2) більш детальні обмеження та приписи, що доповнюють законодавчі або компенсують їх відсутність, повинні міститися у планувальній документації

(насамперед із зонування); 3) конкретний режим земельної ділянки повинен визначатися у землевпорядній документації щодо цієї конкретної ділянки [10, с. 47]. На нашу думку, застосування такої правової конструкції дозволить більш гнучко й ефективно регулювати земельні відносини. Схоже, саме такий підхід і було сприйнято законодавцем. Відповідно до Закону України від 5 листопада 2009 року № 1702-6, ст. 20 Земельного Кодексу України доповнено частиною п'ятою, відповідно до якої види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаться її власником або користувачем самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

Отже зміни, внесені до ст. 20 Земельного кодексу, наше переконання, свідчать про поступовий відхід від поділу всіх земель на категорії за цільовим призначенням. Тому різноманітні підходи до правового регулювання землекористування, які застосовуються в інших країнах, виникнення яких зумовлене саме екологічними потребами, можуть бути адаптовані до сучасних українських реалій.

У контексті нашого дослідження необхідно звернути увагу на те, що адміністративна відповідальність передбачається за вчинення адміністративного правопорушення (проступку). Характеризуючи адміністративні проступки у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України, необхідно зазначити, що поряд із загальними ознаками адміністративного проступку їм притаманні свої особливі ознаки. Але перш ніж зупинитись на загальних ознаках адміністративних проступків у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України слід чітко визначитися з колом таких правопорушень.

Звернемося до фахівців земельного законодавства. Більшість з них, характеризуючи адміністративні проступки у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України, називає лише вісім статей КУпАП – 52, 53, 53¹, 53², 53³, 54, 55, 56 [1, с. 245; 2, с.325-328]. А деякі вчені доповнюють цей перелік статтями 97, 104, 105, 188⁵ КУпАП [11, с.468].

Якщо ж уважно проаналізувати положення КУпАП, то зауважимо, що цей перелік можна було б без сумнівів доповнити ст.ст. 63, 69, 70, 74, 106¹, 142 КУпАП. Так чи інакше, безпосередньо або опосередковано всі перелічені вище проступки пов'язані з використанням чи охороною земель в Україні.

Вважаємо, що підставою визначення кола адміністративних проступків у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України, повинні стати положення ст. 238¹ КУпАП, яка в частині першій закріплює, що органи державного контролю за використанням та охороною земель розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства у сфері використання та охорони земель (статті 52-56 та 188-5 цього кодексу). Проступки, передбачені статтями 52-56 та 188⁵ КУпАП, і будуть предметом дослідження.

По-перше, адміністративні проступки у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України можуть здійснюватися і в формі дії, і бездіяльності. Наприклад, знищення чи псування протиерозійних гідротехнічних споруд (ст. 53 КУпАП), самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53¹ КУпАП), учиняються тільки у формі дії, а от, наприклад, такий проступок, як неважките заходів по боротьбі з бур'янами (ст. 52 КУпАП), здійснюються у формі бездіяльності.

По-друге, адміністративні проступки у сфері земельного законодавства є протиправними проступками. Їх особливість полягає в тому, що вони пов'язані з порушенням вимог земельного законодавства. Але, характеризуючи цю ознаку адміністративних проступків у

сфері земельного законодавства, хотілося б звернути увагу на таке.

У Земельному кодексі України в ст. 211 дається перелік проступків, за які передбачена відповідальність за чинним законодавством. Цей перелік не завжди узгоджується, а в деяких випадках зовсім не враховується КУпАП.

Стаття 53 КУпАП містить декілька складів адміністративних правопорушень:

- нецільове використання земель;
- невиконання природоохоронного режиму використання земель;
- розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;
- неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень [12, с. 189].

Хоча всі ці проступки мають різне екологічне значення, різний вплив на стан земель і різні правові наслідки, законодавство про адміністративну відповідальність це не враховує та об'єднує ці чотири склади проступку в одній статті кодексу як тотожні (ст. 53 КУпАП).

Земельне законодавство розмежовує ці склади проступків. Так у статті 211 ЗК України окрім виділені в пункті «г» — розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель. Указані протиправні дії приводять до забруднення земель небезпечними речовинами, становлять загрозу не тільки для природних об'єктів, але й для населення України [13, с.51]. За оцінками Національного наукового центру «Інститут грунтознавства та агрохімії ім. О.Н. Соколовського» загальна площа забруднених земель складає близько 9 млн. га, з них 4,2 млн. га — радіаційно забруднені землі; 2,8 млн. га — землі, забруднені токсинами органічного і неорганічного походження; 2,0 млн. га — землі, забруднені важкими металами [3, с. 447]. Наслідки даного проступку потребують проведення спеціальних заходів з очищення забруднених ґрунтів.

У п. «№» ст. 211 ЗК України закріплюється такий вид правопорушення, як невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням. Наслідки цього проступку можуть проявлятися в деградації земель, виникненні малопродуктивних земель і т.п.

Сільськогосподарський земельний фонд є гордістю України. Саме в Україні сконцентровані 25% світових чорноземів — потенційно найпродуктивніших ґрунтів. Землі сільськогосподарського призначення без перевільшення можна вважати провідною категорією земель земельного фонду України. Із 60,3 млн. га земельної території нашої держави 41,84 млн. га, або 69,3 % території, становлять саме землі сільськогосподарських угідь, серед яких 33,19 млн. га ріллі (55%), 7,63 млн. га природних кормових угідь — сіножатей і пасовищ (12,6%). Ці землі є головним засобом аграрного виробництва [14, с. 45]. Саме ця їхня якість зумовила необхідність установлення для них особливого правового режиму.

Протиправність у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України полягає також і в порушенні приписів щодо раціонального використання та охорони земельних ресурсів, переваждає реалізації земельної реформи, здійснення прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, порушує встановлений державою порядок управління землями України як національним багатством.

По-третє, адміністративні проступки у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України є суспільно небезпечними діяннями. Суспільна небезпека може проявлятися в наслідках діяння. Наприклад, знищення чи псування противоерозійних гідротехнічних споруд (ст. 53 КУпАП) характеризується тим, що правопорушенням завдається матеріальна шкода та шкода екології, якій дати грошове вираження дуже

важко. Іноді суспільна небезпека адміністративного проступку проявляється в порушенні суб'єктивних прав особи. Наприклад, при самовільному зайнятті земельної ділянки (ст. 53¹ КУпАП) порушуються таке суб'єктивне право особи, як право володіти, користуватися та розпоряджатися власністю на землю. Більшість адміністративних проступків у сфері земельного законодавства характеризуються суспільною небезпекою, яка випливає з порушення встановленого законом правового режиму та відповідних правовідносин. Наприклад, перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53² КУпАП) чи самовільне відхилення від проектів землеустрою (ст. 55 КУпАП) і т.п.

По-четверте, адміністративні проступки у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України є винними діяннями. Передбачені в КУпАП адміністративні проступки характеризуються тим, що можуть здійснюватись як у формі умислу, так і необережності. Наприклад, знищення межових знаків меж землекористування (ст. 56 КУпАП). Деякі адміністративні проступки здійснюються лише у формі умислу. Наприклад, перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53² КУпАП) чи порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель (ч. 1 ст. 54 КУпАП).

По-п'яте, адміністративний проступок у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України є карним діянням, тому що за його вчинення КУпАП передбачає накладення відповідних адміністративних стягнень. Єдиний захід адміністративної відповідальності, який застосовується до правопорушників у сфері земельного законодавства, є адміністративний штраф.

По-шосте, адміністративний проступок у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України завжди пов'язаний із землею. Такий зв'язок може проявлятися в різних формах:

а) безпосередньо стосуватись володіння, користування та розпорядження землею. До таких правопорушень слід віднести псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП), використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель (ст. 53 КУпАП), самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53¹ КУпАП), несвоєчасне повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54 КУпАП);

б) опосередковано впливати на право власності на землю – перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53² КУпАП), відхилення без належного дозволу від затверджених у встановленому порядку проектів землеустрою (ст. 55 КУпАП), знищення громадянами межових знаків меж землекористування (ст. 56 КУпАП);

в) опосередковано негативно впливати на якісний стан землі. До таких правопорушень слід віднести розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильну експлуатацію, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень (ст. 53 КУпАП).

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що адміністративна відповідальність, як відомо, застосовується за правопорушення, склади яких визначені в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Адміністративні правопорушення, пов'язані з управлінням, використанням та охороною земельних ресурсів, розрізняються, зокрема, залежно від об'єкту посягання.

За допомогою заходів адміністративної відповідальності здійснюється охорона суспільних відносин, врегульованих нормами різних галузей права. Земельне право, безумовно, належить до тих галузей права, в якому основовою адміністративної від-

повідальності виступає земельне правопорушення, що, у свою чергу, є різновидом адміністративного правопорушення.

Що стосується поняття адміністративного правопорушення необхідно зазначити, що слід погодитись з такими ознаками адміністративного правопорушення як спричинення шкоди суспільним правовідносинам, що знаходить відззеркалення в нанесенні конкретної шкоди або, маючи потенційну шкідливість, створює загрозу вказаним правовідносинам.

Натомість, якщо вести мову про адміністративні правопорушення у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів слід наголосити, що у науковій літературі сформувалися два підходи до досліджуваних правопорушень, які, на нашу думку, слід було б визначити як «вузький» і «широкий». Представники першого зводять правопорушення в цій сфері виключно до порушень землекористування, представники другого, – розширяють правопорушення до екологічних.

З огляду на це перспективним у подальшому є дослідження адміністративної відповідальності у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України з використанням «широкого» підходу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Робинсон Н. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США / Н. Робинсон ; [пер. с англ.]. – М.: Прогресс, 1990. – 528 с.
2. Добряк Д.С. Еколо-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах / Д.С. Добряк, Д.І. Бабміндра. – К.: Урожай, 2006. – 336 с.
3. Земельний Кодекс України: коментар / [за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги]. – Х.: ТОВ „Одиссей”, 2002. – 600 с.
4. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349
5. Мірошниченко А.М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин / А.М. Мірошниченко // Земельне право України. – 2006. – № 1. – С. 42–54.
6. Плотников В.В. На перекрёстках экологии / В.В. Плотников. – М.: Мысль. – 1985. – 208 с.
7. Созінов О.О. Агросфера як провідний фактор сталого розвитку України / О.О. Созінов, Р.І. Бурда, Ю.О. Тарапіко, В.І. Придатко, Ю.М. Штепа // Вісник аграрної науки. – 2004. – № 10. – С. 5–13.
8. Кулинich П.Ф. Мораторій на відчуження сільськогосподарських земель: правові та соціально-економічні проблеми / П.Ф. Кулинich // Земельне право України. – 2007. – №2. – С. 32–46; Мірошниченко А.М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії / А.М. Мірошниченко // Бюлєтень міністерства юстиції України. – № 12(50). – 2005. – С. 42–51.
9. Мірошниченко А.М. Порушення порядку зміни цільового призначення земельних ділянок як підстава для прокурорського реагування / А.М. Мірошниченко // Земельне право України. – 2006 – № 5. – С. 40–46.
10. Мірошниченко А.М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії / А.М. Мірошниченко // Бюлєтень міністерства юстиції України. – № 12(50). – 2005. – С. 42–51.
11. Земельное право Украины: учебное пособие / [под ред. А.А. Погребного, И.И. Каракаша]. – К.: Истина, 2002. – 496 с.
12. Кодекс Украины об административных правонарушениях: научно-практический комментарий. – [3-е изд.]. – Х.:ООО «Одиссей», 2002. – 1040 с.
13. Стукаленко О.В. Особливості адміністративної відповідальності в сфері земельного законодавства / О.В. Стукаленко // Правова держава, – 2003. – № 6. – С. 51.
14. Кулинich П. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України / П. Кулинich // Право України. – 2004. – № 8. – С. 45.