

**АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ
ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ: ДОСВІД РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ**

У статті аналізується досвід адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері використання та охорони земельних ресурсів Російської Федерації та можливість його застосування у діяльності державних інспекторів з контролю за використанням та охороною земель України.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційна діяльність, державний земельний контроль, державний інспектор з контролю за використанням та охороною земель.

В умовах проведення адміністративної і земельної реформи надзвичайно важливим є вирішення питань, пов'язаних з удосконаленням контролюючого впливу держави на суспільні земельні відносини з метою забезпечення законності і правопорядку в країні, а саме вдосконалення порядку здійснення державного контролю за використанням і охороною земель, запобігання правопорушенням у галузі земельних відносин, а також правового забезпечення вжитих заходів щодо усунення виявлених порушень земельного законодавства. Державний контроль за використанням та охороною земель у системі центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів здійснює Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель. Її державні інспектори користуються широким діапазоном прав, але виконання на належному рівні наданих їм повноважень ускладнено низкою суб'єктивних та об'єктивних чинників. Своєчасне та в повному обсязі вирішення державними інспекторами з контролю за використанням та охороною земель завдань державного контролю у цій сфері безпосередньо залежить від якості адміністративно-юрисдикційної діяльності, що визначає необхідність і перспективу її подальшого вивчення.

В адміністративно-правовій літературі аналізу адміністративно-юрисдикційної діяльності приділяли увагу О.М. Бандурка [1], І.Л. Бородін [2], І.П. Голосніченко [3], Т.О. Коломoeць [4], В.К. Колпаков [5; 6], А.Т. Комзюк [7], О.В. Кузьменко [8], В.І. Курило [9], М.М. Тищенко [11], В.К. Шкарупа [9] та інші. Однак, питанням вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері використання та охорони земельних ресурсів уваги майже не приділялося.

Метою цієї статті є аналіз досвіду адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері використання та охорони земельних ресурсів Російської Федерації та можливості його застосування у діяльності державних інспекторів з контролю за використанням та охороною земель України.

Відповідно до Положення про державний земельний контроль, затвердженого постановою Уряду Російської Федерації від 15.11.2006 р. № 689 [10], державний земельний контроль включає в себе дві складові: контролю за землею як об'єктом цивільних прав; контролю за землею як природним об'єктом і природним ресурсом, що являє собою частину екологічного контролю.

Державний земельний контроль на території Російської Федерації по відношенню до всіх видів і категорій земельних ділянок як об'єктів цивільних прав здійснюється Федеральною службою державної реєстрації, кадастру та картографії. Державний земельний контроль за землею як природним об'єктом і природним ресурсом в установленій сфері діяльності здійснюють Федеральна служба по нагляду в сфері природокористування та Федеральна служба по ветеринарному і фітосанітарному нагляду й їх територіальні органи.

Положенням про державний земельний контроль [10] визначаються функції контролюючих органів у залежності від сфери компетенції, повноваження їх посадових осіб. Відповідно до п. 6 цього Положення, державними інспекторами по використанню та охороні земель є тільки посадові особи Федеральної служби державної реєстрації, кадастру та картографії та її територіальних органів, які здійснюють державний земельний контроль. Виходячи з повноважень, встановлених Положенням про державний земельний контроль, державні інспектори по використанню та охороні земель мають право притягувати правопорушників до адміністративної відповідальності за скоєння адміністративних правопорушень, відповідальність за які передбачена наступними статтями Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення (далі – КпАП РФ) [11]:

- ст. 7.1 – самовільне зайняття земельної ділянки чи використання земельної ділянки без оформлених в установленому порядку правовстановлюючих документів на землю, а у випадках необхідності без документів, що дозволяють здійснення господарської діяльності;

- ч. 1 ст. 7.2 – знищення межових знаків меж земельних ділянок;

- ст. 7.10 – у частині самовільної передачі права користування землею, самовільного обміну земельної ділянки;

- ст. 8.5 – у частині приховування, навмисного перекручення чи несвоєчасного повідомлення повної та достовірної інформації про стан земель;

- ст. 8.7 – у частині невиконання обов'язків з приведення земель у стан, придатний для використання за цільовим призначенням;

- ст. 8.8 – у частині використання земель не за цільовим призначенням, невикористання земельної ділянки, призначеної для сільськогосподарського виробництва або житлового чи іншого будівництва, у вказаних цілях протягом строку, встановленого федеральним законом;

- ч. 1 ст. 19.4 – невиконання законних розпоряджень чи вимог посадової особи органу, що здійснює державний нагляд (контроль), а також створення перешкод здійсненню службових обов'язків цією посадовою особою;

- ч. 1 ст. 19.5 – невиконання у встановлений строк законного припису органу (посадової особи), що здійснює державний нагляд (контроль), про усунення порушень законодавства;

- ст. 19.6 – неприйняття за постановою органу (посадової особи), що розглядає справу про адміністративне правопорушення, заходів по усуненню причин і умов, які сприяли здійсненню адміністративного правопорушення;

- ст. 19.7 – ненадання чи несвоєчасне надання в державний орган (посадовій особі) матеріалів (інформації), надання яких передбачено законом і необхідне для здійснення цим органом (посадовою особою) його законної діяльності, а також надання в державний орган (посадовій особі) таких матеріалів (інформації) у неповному об'ємі чи перекрученому вигляді;

- ч. 1 ст. 20.25 – невіплата адміністративного штрафу в строк, передбачений КпАП РФ.

Тобто, державні інспектори по використанню та охороні земель мають право притягувати правопорушників до адміністративної відповідальності за скоєння адміністративних правопорушень: у сфері охорони власності; у сфері охорони навколишнього середовища і природокористування; проти порядку управління.

Аналіз ситуації в Україні свідчить, що у сучасних умовах господарювання одним із найпоширеніших порушень земельного законодавства на землях всіх категорій залишається використання земельних ділянок без правовстановлюючих документів, відповідальність за що не передбачена. На нашу думку, для вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності у сфе-

рі охорони та раціонального використання земель необхідно внести зміни до Земельного кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) стосовно встановлення відповідальності за «використання земельної ділянки без правовстановлюючого документа, зареєстрованого в установленому порядку». Також слід відмітити, що суб'єктами адміністративної відповідальності у Російській Федерації можуть бути не тільки фізичні, а й юридичні особи.

Аналіз пунктів 9 та 10 Положення про державний земельний контроль [10] дозволяє стверджувати, що державні інспектори по використанню та охороні земель Російської Федерації у частині адміністративно-юрисдикційної діяльності мають по суті такі ж права, як і державні інспектори Держземінспекції. Проте, у випадках, передбачених ст. 54 Земельного кодексу Російської Федерації [12], одночасно з накладенням адміністративного стягнення посадовою особою, уповноваженою розглядати справи про адміністративні правопорушення, особі, винній у порушенні земельного законодавства, вноситься попередження про можливе примусове припинення прав на землю за скоєне земельне правопорушення з повідомленням про це відповідних органів, які здійснюють надання земельних ділянок.

Щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення взагалі, і, здійснюваного державним інспектором по використанню та охороні земель у Російській Федерації зокрема, то слід звернути увагу на наступне:

- КпАП РФ чітко закріпив інститут порушення справи про адміністративне правопорушення в окремій 28 главі, чого не зроблено в КУпАП [13]. Ч. 4 ст. 28.1 КпАП РФ визначає дії, з моменту здійснення яких справа про адміністративне правопорушення вважається порушеною. Тобто, на законодавчому рівні закріплено, що моментом порушення справи про адміністративне правопорушення і початком адміністративного провадження є момент процесуального оформлення перших дій компетентних органів у межах провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- можливість складення протоколу уповноваженою особою за відсутності особи, щодо якої порушується справа про адміністративне правопорушення. Так, у ч. 4.1 ст. 28.2 КпАП РФ встановлено, що у випадку відсутності особи чи її законного представника, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, якщо вона сповіщена в установленому порядку, протокол про адміністративне правопорушення складається за її відсутності. Копія протоколу направляється особі, щодо якої його складе-

но, протягом трьох днів з дня складення протоколу;

- у КпАП РФ закріплено строки складання протоколу. Відповідно до ст. 28.5 КпАП РФ протокол про адміністративне правопорушення складається негайно після виявлення скоєння адміністративного правопорушення. У деяких випадках, передбачених цією статтею, протокол складається протягом двох діб з моменту виявлення адміністративного правопорушення;

- у КпАП РФ встановлено термін передачі протоколу органу, уповноваженому на розгляд справи, який становить три доби з моменту складення протоколу (ч. 1 ст. 28.8 КпАП РФ);

- на відміну від КУпАП, у якому нічого не сказано з приводу процесуального оформлення такої міри забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як доставлення порушника, ч. 3 ст. 27.2 КпАП РФ встановлює, що про доставлення правопорушника складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення. Копія протоколу про доставлення правопорушника вручається доставленій особі на її прохання;

- якщо в КУпАП встановлено, що скаргу (протест) на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови (ст. 289, 290 КУпАП), то в ч. 1 ст. 30.3 КпАП РФ цей строк відраховується з дня вручення чи отримання копії постанови, що, на нашу думку, має сенс;

- детальна регламентація в КпАП РФ процедури підготовки до розгляду скарги на постанову про адміністративне правопорушення (ст. 30.4) та процедури власне розгляду скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення (ст. 30.6);

- на відміну від КУпАП, у якому нічого не говориться про оскарження рішення по скарзі, ч. 1 ст. 30.9 КпАП РФ встановлює, що рішення вищестоящої посадової особи по скарзі на постанову може бути оскаржено в суд за місцем розгляду скарги, а потім у вищестоящій суд;

- якщо під час виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у порушника або інших осіб виникають якісь питання, їх вирішує орган (посадова особа), який виніс постанову. На відміну від КУпАП в якому не встановлено терміни і порядок вирішення питань, пов'язаних з виконанням постанови (ст. 30.4), у ст. 31.8 КпАП РФ ці питання врегульовано;

- давність виконання постанов про накладення адміністративних стягнень становить 1 рік (ст. 31.9 КпАП РФ), строк виконання постанови про накладення штрафу – 30 днів (ст. 32.2 КпАП РФ). КУпАП встановлює коротші строки, відповідно – 3 місяці (ст. 30.3 КУпАП) і 15 днів (ст. 30.7 КУ-

пАП). Крім того, у ч. 5 ст. 32.2 КпАП РФ встановлено, що посадова особа, уповноважена здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, складає протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 20.25 КпАП РФ щодо особи, яка не сплатила адміністративний штраф. Копія протоколу про адміністративне правопорушення направляється судді протягом трьох днів з дня складення протоколу;

- державні інспектори по використанню та охороні земель, яким надано право розглядати справи та накладати адміністративні стягнення, мають право застосовувати два види адміністративних стягнень, визначених у ст. 3.2 КпАП РФ – попередження і штраф.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що зарубіжний досвід адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері використання й охорони земельних ресурсів потребує вивчення та у найкращих проявах впровадження у практику. Проведений аналіз адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері використання й охорони земельних ресурсів Російської Федерації дав змогу окреслити коло питань, які слід враховувати під час з'ясування напрямів подальшого вдосконалення зазначеного виду діяльності, а саме: детальну нормативну регламентацію засад адміністративно-юрисдикційної діяльності (при цьому повинні узгоджуватися положення численних нормативно-правових актів, які регламентують адміністративно-юрисдикційну діяльність з положеннями основного кодифікованого акта, норми якого регламентують процедуру адміністративно-юрисдикційної діяльності); чітке розмежування компетенції контролюючих органів, що не призводило б до паралелізму та дублювання повноважень зі здійснення контролю за використанням та охороною земель; встановлення на законодавчому рівні заборони стосовно використання земельної ділянки без правовстановлюючого документа, зареєстрованого в установленому порядку; з'ясування доцільності притягнення до адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання й охорони земельних ресурсів юридичних осіб; кодифікацію адміністративно-процесуальних норм як умову вдосконалення й узгодження адміністративно-деліктного та адміністративно-процесуального законодавства.

Література

1. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. [для вищих навч. закл.] / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.

2. Бородін І. Л. Адміністративно-юрисдикційний процес / Бородін І. Л. – К. : Алерта, 2007. – 184 с. – (Монографія).

3. *Голосніченко І. П.* Прогалини у правовому регулюванні порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення / І. П. Голосніченко // *Право України*. – 2003. – № 7. – С. 64–68.

4. *Коломоєць Т.* Адміністративно-юрисдикційний процес – сфера об'єктивізації участі особи у відносинах із органами публічної адміністрації (доктринальний аналіз проблемних питань) / Т. Коломоєць, П. Лютіков // *Підприємство, господарство і право*. – 2010. – № 2. – С. 43–47.

5. *Колпаков В. К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с. – (Монографія).

6. *Колпаков В. К.* Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

7. *Комзюк А. Т.* Адміністративний процес України : навч. посіб. / Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

8. *Кузьменко О. В.* Теоретичні засади адміністративного процесу. – К., 2005. – 352 с.

9. *Курило В. І.* Адміністративна юрисдикція в АПК України : навч. посіб. / В. І. Курило, В. К. Шкарупа, О. Ю. Піддубний; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – К. : Магістр – XXI ст., 2008. – 688 с.

10. *О государственном земельном контроле* : Правительство Российской Федерации; Постановление, Положение от 15.11.2006 № 689. («Российская газета» от 23.11.2006 № 263, Собрание законодательства Российской Федерации от 20.11.2006 № 47 ст. 4919). Редакция от 11.04.2011 [Электронный ресурс] : Информационно-правовая система

«Консультант Плюс». – Режим доступа к источнику: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=112983;div=LAW;noRef=1;dst=0;md=0.7702953622609624>

11. *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях* : Парламент; Кодекс Российской Федерации, Закон, Кодекс от 30.12.2001 № 195-ФЗ. (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1). Редакция от 21.07.2011 [Электронный ресурс] : Информационно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа к источнику: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117342;div=LAW;noRef=1;dst=0;md=0.8950749141523437>

12. *Земельный кодекс Российской Федерации* : Парламент; Кодекс Российской Федерации, Закон, Кодекс от 25.10.2001 № 136-ФЗ. (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 44, ст. 4147). Редакция от 19.07.2011 [Электронный ресурс] : Информационно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа к источнику: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117255;fld=134;dst=4294967295;from=116596-0>

13. *Кодекс України про адміністративні правопорушення* : Верховна Рада УРСР; Кодекс України, Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. (Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984 - 1984 р., № 51, стор. 1122). Редакція від 14.07.2011 [Електронний ресурс] : Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу до джерела: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>

И. А. Городецкая

Административно-юрисдикционная деятельность в сфере использования и охраны земельных ресурсов: опыт Российской Федерации.

В статье анализируется опыт административно-юрисдикционной деятельности у сфере использования и охраны земельных ресурсов Российской Федерации и возможность его использования у деятельности государственных инспекторов по контролю за использованием и охраной земель Украины.

I. A. Horodetska

The administrative jurisdictional activity in the sphere of land use and conservation: Russian Federation experience.

Russian Federation experience of administrative jurisdictional activity in the sphere of land use and conservation and the possibility of its usage in the activity of a state inspector on land use and conservation in Ukraine are analyzed in the article.