

Харківський С. А.,

*здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу  
Інституту права ПВНЗ «Міжнародний університет бізнесу і права»*

## АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА НЕРАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

**Анотація.** Стаття присвячена проблемі забезпечення захисту земель від нераціонального використання правовими (юридичними) засобами. Розкривається порядок правомірного використання земель, звернено увагу на важливість правової охорони земель сільськогосподарського призначення, а також запропоновано методи посилення адміністративної відповідальності за це правопорушення.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий механізм, адміністративний захист, відповідальність, охорона земель, земельні ресурси.

**Постановка проблеми.** Конституцією України проголошено, що забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави. Держава, в особі спеціально уповноважених органів та службових осіб, має низку заходів для виконання своїх зобов'язань. До них належать організаційні, економічні, санітарно-гігієнічні, техніко-біологічні та інші заходи. Важливу роль у цій системі відіграють правові заходи. Вони містять прийняття та подальше застосування нормативно-правових актів, якими регламентується порядок використання природних ресурсів, а також встановлюється та реалізується юридична відповідальність за завдання шкоди довкіллю через порушення відповідних приписів.

Довкілля складається з природних ресурсів, ландшафтів, різноманітних екологічних систем тощо. Об'єкти довкілля перебувають у постійній взаємодії, тому стан усього довкілля залежить від стану його окремих складових. Для людини найважливішим об'єктом довкілля є земля. Вона є першоджерелом усіх багатств суспільства, базою розміщення виробничих сил і поселень людини. Земля завжди була й залишається об'єктом жорстокої боротьби.

**Метою статті** є аналіз питань адміністративної відповідальності за нераціональне використання земель.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти кримінально-правової охорони природних ресурсів, зокрема землі, розглядалися В.І. Андрейцевим, Ю.С. Богом'яковим, М.М. Бринчуком, Т.Д. Бушусвою, В.П. Владимировим, С.Б. Гавришем, П.С. Дагелем, О.М. Дубовик, Є. Н. Жевлаковим, О. С. Колбасовим, С.М. Кравченко, У.Я. Крастиньшем, Ю.М. Ляпуновим, В.Л. Мунтяном, П.С. Матишевським, В.О. Навроцьким, В.В. Петровою, Л.Ф. Повеліціною, Б.Г. Розовським, Н.О. Тітовою, Ю.С. Шемшученком, Н.Г. Шимбарвою, М.В. Шульгою та іншими фахівцями з кримінального, адміністративного, екологічного права.

**Виклад основного матеріалу.** Земля в Україні визнана основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. Це конституційне положення знайшло своє відображення у багатьох нормативно-правових документах, зокре-

ма нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) та Кримінального кодексу (далі - КК) України.

Під охороною землі закон розуміє систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення й підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (ст. 162 Земельного Кодексу (далі - ЗК) України). Тобто охорона землі полягає в забезпеченні належного стану землі, який характеризується безпечністю для людини та навколишнього природного середовища, а також використання земель за своїм цільовим призначенням.

Земля виконує різноманітні функції. До них функцій, наприклад, екологічна, економічна, соціально-політична тощо. Усі вони пов'язані між собою. Наявність таких функцій пояснюється специфікою землі як об'єкта правовідносин. Земля, по-перше, - самостійний об'єкт природи, який органічно пов'язаний з іншими природними об'єктами (атмосферним повітрям, водними об'єктами, надрами, тваринним, рослинним світом тощо). По-друге, земля виступає основним засобом виробництва в сільському господарстві. По-третє, земля є просторовою базою для розміщення житла, промисловості, транспортних комунікацій у державі тощо.

Чинним земельним законодавством передбачено, що до земель України належать усі землі в межах її території, зокрема острови та землі, зайняті водними об'єктами, які з огляду на основне цільове призначення, класифікуються за категоріями. Відповідно до ч. 1 ст. 19 ЗК України землі за основним цільовим призначенням поділяються на:

- а) землі сільськогосподарського призначення;
- б) землі житлової та громадської забудови;
- в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- г) землі оздоровчого призначення;
- д) землі рекреаційного призначення;
- е) землі історико-культурного призначення;
- ж) землі лісового фонду;
- з) землі водного фонду;
- и) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Водночас, відповідно до ст. 1 Закону України «Про землеустрій» [1], під цільовим призначенням земельної ділянки розуміється її використання за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку.

Одним із завдань класифікації земель за категоріями є забезпечення задоволення різноманітних суспільних, економічних

та інших потреб. Різні категорії земель відрізняються одна від одної своїм природним станом та правовим режимом. Зміна цільового призначення тієї чи іншої земельної ділянки можлива за умов дотримання встановленого земельним законодавством порядку. Його порушення свідчить про протиправність та суспільну небезпечність таких діянь.

Земельні ділянки в межах однієї категорії земель можуть використовуватися за різним призначенням. Так, наприклад, земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть використовуватися для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокошіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва, для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства, підсобного сільського господарства. Таким чином, у межах однієї категорії земель існує різниця в правовому режимі використання земельних ділянок.

Належність земель до тієї чи іншої категорії, відповідно до положень ст. 20 ЗК України, здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування згідно з їхніми повноваженнями. За основу класифікації беруться дані земельного кадастру та обліку. Правомірна зміна цільового призначення земельної ділянки запроваджується органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передання цих земель у власність або надання в користування, вилучення (викуп) земель і затверджують відповідні проекти землеустрою або приймають рішення щодо створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення.

Цільове призначення конкретної земельної ділянки, яка надається громадянам чи юридичним особам у власність чи постійне користування, фіксується в державному акті на право власності земельною ділянкою та на право постійного її користування. Також цільове призначення земельної ділянки, яка передається в оренду, відповідно до ст. 15 Закону України «Про оренду землі» [2], визначається в договорі оренди земельної ділянки, що є важливою умовою такого договору.

Використання земель є однією з умов здійснення будь-якої господарської чи іншої діяльності. Водночас аналіз практики такого використання свідчить про наявність значної кількості порушень норм земельного законодавства. За матеріалами прокурорських перевірок, найбільш поширеними правопорушеннями у сфері земельних відносин є прийняття незаконних рішень щодо виділення земель, самовільне зайняття земельних ділянок, їхнє забруднення або псування, неправомірне та нецільове використання [3, с. 64]. Серед порушень земельного законодавства, за вчинення яких ст. 211 ЗК України передбачається юридична відповідальність, окреме місце посідає невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням. За даними прокурорських перевірок, останнє правопорушення набуло на сьогодні загрозливого поширення.

Дії, пов'язані з раціональним використанням земель, до яких входить і використання земель за їхнім цільовим призначенням, регламентуються, насамперед, Земельним кодексом України, Законами України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р., «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р., «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998 р. (у редакції Закону від 2 жовтня 2003 р.), а також постановами Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 502 «Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб» від 26 травня 2004 р. № 677,

«Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок». Водночас деякі питання не врегульовані поточним законодавством.

З усіх категорій земель найбільш цінними є землі сільськогосподарського призначення. Це обумовлено, насамперед, їхньою важливістю для держави, суспільства та людини. Земля як основний засіб виробництва у сільському господарстві повинна мати відповідні якісні екологічні показники. Землі сільськогосподарського призначення є унікальним природним ресурсом, основою економічного розвитку держави та матеріального добробуту народу України.

В Україні сконцентровано близько 25% потенційно найродючіших ґрунтів. Землі сільськогосподарського призначення виступають провідною категорією земель земельного фонду України. Із 60,3 млн. га земельної території держави 41,84 млн. га, або 69,3% території становлять саме сільськогосподарські угіддя [4, с. 45]. У зв'язку з цим існує необхідність законодавчого встановлення особливого правового статусу земель сільськогосподарського призначення та найбільш суворого виду юридичної відповідальності за порушення такого статусу. Слід зазначити, що в науці має місце полеміка щодо виділення принципів пріоритету сільськогосподарського використання земель в Україні [4, с. 45-49].

Відповідно до ст. 22 ЗК України правовим (юридичним) критерієм зарахування земельних ділянок до земель сільськогосподарського призначення є такі:

- а) передання земель у власність чи користування громадянам або юридичним особам для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної інфраструктури;
- б) призначення земель для цілей виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури. Також земельні ділянки можуть набувати статусу земель сільськогосподарського призначення через їхнє переведення із земель запасу.

Землі сільськогосподарського призначення складаються як із сільськогосподарських, так і з несільськогосподарських угідь. До сільськогосподарських належать земельні ділянки, які використовуються у сільськогосподарському виробництві, а саме:

- а) рілля, тобто землі, які регулярно орються з метою створення агротехнічних умов для вирощування на них сільськогосподарських культур;
- б) сільськогосподарські угіддя, на яких вирощуються плодіві насадження деревного або кущового типу, що плодоносять протягом тривалого часу;
- в) сіножаті - сільськогосподарські угіддя, на яких вирощується трав'яниста рослинність, що використовується для відгодівлі тварин;
- г) пасовища - сільськогосподарські угіддя, на яких вирощується трав'яниста рослинність, що використовується для випасу худоби;
- д) перелogi - сільськогосподарські угіддя, рілля, що тимчасово виведена з активного сільськогосподарського обробітку з метою природного відновлення родючості ґрунтів.

До земель сільськогосподарського призначення також належать земельні ділянки, які тісно пов'язані з веденням сільськогосподарського виробництва, у яких використовується

просторовий базис для розміщення об'єктів, технологічно пов'язаних із сільським господарством. До таких земель належать, наприклад, господарські шляхи й перегони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що належать до земель лісового фонду, землі під господарськими будівлями й дворами, землі тимчасової консервації тощо, а також деградовані землі, які тимчасово виведені з активного сільськогосподарського обробітку з метою виконання комплексу заходів щодо штучного відновлення родючості ґрунтів.

Землі сільськогосподарського призначення характеризуються певними властивими лише для них ознаками. Такі землі є природними об'єктами, нествореними людиною, а отже, вони мають не тільки економічну, а ще й екологічну цінність; такі землі мають сталий кількісний вимір, їхні площі не можуть бути штучно збільшені (але можуть бути зменшені внаслідок нераціонального їх використання); виконують унікальну й незамінну функцію основного засобу виробництва продукції рослинництва й тваринництва; дають прямий прибуток внаслідок їх використання; перебувають у постійному тісному взаємозв'язку з іншими природними об'єктами (атмосферним повітрям, водами, надрами, лісами, тваринами тощо); не несуть балансову грошову адміністративну відповідальність за таке порушення вартості відповідно до законодавства, а їхня природна економічна та екологічна цінність визначається за спеціальною методикою; порушення вимог земельного та екологічного законодавства щодо таких земель провокує настання юридичної відповідальності. Тому логічним вбачається посилення юридичної відповідальності за нецільове використання саме земель сільськогосподарського призначення.

Одним із важливих чинників захисту землі від негативного впливу з боку людини вважається встановлення юридичної відповідальності за діяння, котрі завдають шкоди землі. Юридична відповідальність, що встановлюється за земельні правопорушення разом з іншими заходами, наприклад, попередження земельних правопорушень, їхнє відвернення, відновлення нормального стану земель тощо, має єдину спрямованість - протидію зазначеним правопорушенням. Одним із найбільш суворих видів юридичної відповідальності є кримінальна відповідальність. Вона встановлюється за вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого чинним КК України. Тобто єдиною юридичною підставою настання кримінальної відповідальності є наявність у суспільно небезпечному діянні особи складу злочину (об'єкта (предмета), об'єктивної сторони, суб'єкта й суб'єктивної сторони).

Лише кримінальна відповідальність передбачає такий юридично значущий наслідок для особи, визнаної судом винною у вчиненні злочину, як судимість. Наявність судимості обмежує особу в реалізації своїх прав та свобод. Тому криміналізація того чи іншого діяння означає відповідну соціально-правову оцінку його з боку законодавця.

Повернемося до такого земельного правопорушення, як нецільове використання земель. Необхідно акцентувати увагу на тому, що згідно зі ст. 211 ЗК України, громадяни та юридичні особи несуть адміністративну відповідальність відповідно до законодавства за таке порушення, як невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням. Використання земель не за цільовим призначенням є самостійним порушенням правил використання земель, за вчинення якого передбачена адміністративна відповідальність (ст. 53 КУпАП). Норма передбачає застосування штрафу від трьох до двадцяти

неоподатковуваних доходів громадян, а до службових осіб – від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних доходів громадян за використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель, неправильну експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень. Метою цієї норми є забезпечення охорони та раціонального використання землі, як одного з найважливіших природних ресурсів, засобами адміністративного впливу [5, с. 154].

**Висновки.** Як свідчить практика, адміністративна відповідальність не є достатнім фактором, що утримує суб'єктів від вчинення правопорушень. Проте банальне закріплення складу правопорушення у кримінальному законі порушує основні принципи кримінального права. Тому до реалізації посилення юридичної відповідальності шляхом встановлення кримінальної відповідальності за нецільове використання земель треба підходити комплексно, з урахуванням принципів криміналізації правопорушення.

#### *Література:*

1. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р.. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. Ст. 282.
2. Про оренду землі : Закон України від 6 жовтня 1998 р.. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 46. Ст. 280.
3. Синецька О.Ю. Щодо цільового призначення земельних. Вісник прокуратури. № 12 (78). 2007. С. 63-68.
4. Кулинич П.Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України. Право України. 2004. № 8. С. 45-49.
5. Кодекс Украины об административных правонарушениях: науч.-практ. комментарий. 5-е изд. X.: Одиссей, 2004. С. 154.

#### **Харьковский С. А. Административная ответственность за нерациональное использование земель**

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме обеспечения защиты земель от нерационального использования правовыми (юридическими) средствами. Раскрывается порядок правомерного использования земель, указано на важность правовой охраны земель сельскохозяйственного предназначения, а также предложено усилить административную ответственность за данное правонарушение.

**Ключевые слова:** административно-правовой механизм, административная защита, ответственность, охрана земель, земельные ресурсы.

#### **Kharkivsky S. Administrative responsibility for non-use land**

**Summary.** The article is devoted to the problem of ensuring protection of land from inappropriate use of legal (legal) means. The procedure for the lawful use of land is revealed, the importance of legal protection of agricultural land is indicated, and it is proposed to strengthen the administrative responsibility for this offense.

**Key words:** administrative-legal mechanism, administrative protection, responsibility, land protection, land resources.