



УДК 35.078.1

## ПІДСТАВИ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО- ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ІНСПЕКТОРА З КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ

*Проведено аналіз підстав, які обумовлюють адміністративно-юрисдикційну діяльність державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель, а саме, нормативної, фактичної, процесуальної та визначено зміст зазначеного виду діяльності. Порушено ряд проблемних питань щодо фактичної підстави адміністративної юрисдикції — адміністративного правопорушення.*

*Проведен анализ оснований, обуславливающих административно-юрисдикционную деятельность государственного инспектора по контролю использования и охраны земель, а именно, нормативной, фактической, процессуальной и определено содержание обозначенного вида деятельности. Затронуто ряд проблемных вопросов касающихся фактического основания административной юрисдикции — административного правонарушения.*

*The grounds which conditioned the administrative-jurisdiction activity of the land using and protection state inspector namely normative, actual and procedural have been analyzed, the contents of the pointed activity have been determined. The list of the problematic questions as for the actual ground of administrative jurisdiction — administrative offence has been raised.*

Необхідність ефективного здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, боротьби з порушеннями у сфері земельних відносин, застосування державним інспектором з контролю за використанням та охороною земель з цією метою заходів адміністративної відповідальності обумовлює *актуальність* глибокого і всебічного дослідження широкого кола питань його адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Аналіз матеріалів інспекційної роботи, яка здійснюється Державною інспекцією з контролю за використанням та охороною земель (далі Держземінспекція) та її територіальними органами при недостатній чисельності інспекторського складу, щодо застосування адміністративно-деліктного законодавства наглядно свідчить про її досить значні обсяги.

Протягом 2003-2008 рр. Держземінспекцією та її територіальними органами було проведено близько 600 тисяч перевірок з питань додержання органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства, під час проведення яких виявлено понад 385 тис. порушень земельного законодавства.

За цей період порушникам земельного законодавства видано 352 тис. приписів з вимогою щодо усунення порушень, складено 275 тис. протоколів. За порушення вимог земельного законодавства 245 тис. громадян та посадових осіб притягнуто до адміністративної відповідальності, на яких накладено штрафів на суму 24,9 млн. грн.

Зростання кількості вчинених порушень земельного законодавства, а відповідно і об'єму саме адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель потребує ґрунтовного дослідження її сутності та значення, що в повній мірі неможливо без всебічного аналізу підстав та змісту зазначеного

© Городецька І.А., 2009.



виду діяльності. Отже, *метою дослідження* є з'ясування підстав та змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель.

А. Т. Комзюк зазначає, що, оскільки адміністративно-юрисдикційна діяльність є нічим іншим як діяльністю щодо реалізації адміністративної відповідальності, підстави і той, і інші є однаковими [1, с. 211]. В літературі виділяють три підстави адміністративної відповідальності: нормативна — наявність правової норми, яка визначає діяння проступком, заходи примусу за виконання складу проступку, суб'єктів відповідальності і юрисдикції; фактична — це факт вчинення проступку і факт виконання заходів відповідальності; процесуальна — це постанова (рішення) органа адміністративної юрисдикції про накладення на правопорушника певного виду адміністративного стягнення або заходи впливу, передбачені ст. 24<sup>1</sup> КУпАП. Тому фактичного підставою адміністративно-юрисдикційної діяльності є адміністративний проступок [2, с. 21-22].

Позиція багатьох науковців, полягає в тому, що юрисдикція виникає тільки тоді, коли необхідно розв'язати спір про право або у зв'язку з порушенням діючих правових норм. Щодо адміністративної юрисдикції — такі спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів [3, с. 214; 4, с. 492; 5, с. 14-15; 6, с. 20-21; 7, с. 8].

У своїй повсякденній діяльності державний інспектор з контролю за використанням та охороною земель проводить велику роботу не тільки стосовно розгляду справ про адміністративні правопорушення, а й щодо розгляду скарг громадян, де самого факту вчинення правопорушення може і не бути, але виникає необхідність розв'язання правового спору та подальшого його розгляду і вирішення. Тому, на нашу думку, фактичною підставою адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель є наявність адміністративно-правового спору (або правопорушення).

Юридична природа адміністративного правопорушення, з'ясування його сутності й змісту тісно ки іншою мірою досліджувались у працях таких науковців, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, С. В. Додін, В. В. Зуй, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, Т. О. Коломосьць, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, О. І. Остапенко, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупа та ін. Проте деякі питання лишаються дискусійними, тому зосередимо нашу увагу на них.

В ст. 9 КУпАП закріплено офіційне поняття адміністративного правопорушення. Так, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. На думку багатьох вчених, ототожнення законодавцем термінів “адміністративне правопорушення” і “адміністративний проступок” є застарілим і суперечить загальним досягненням юридичної науки. Поділяючи точку зору багатьох науковців, згідно якої адміністративне правопорушення означає порушення будь-якої адміністративно-правової норми, незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність, а адміністративний проступок слід розглядати як різновид адміністративного правопорушення, за який встановлено адміністративну відповідальність [1, с. 212-213; 8, с. 106; 9, с. 34-35; 10, с. 38-39], у нашому дослідженні ми будемо застосовувати терміни “адміністративне правопорушення” та “адміністративний проступок” як синоніми, оскільки таку позицію зафіксовано законодавцем.

Рамками нашого дослідження охоплюються правопорушення, що виникають у сфері суспільних земельних відносин. Досить часто у літературі такі правопорушення визначаються як “земельні правопорушення”. На нашу думку доцільно використовувати такі термінологічно вірні поняття як “порушення земельного законодавства”, а в нашому випадку — “адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог земельного законодавства”. Адже, як слушно зазначає А. І. Миколенко, спроби законодавця останнім часом закріпити деякі з таких термінів (“земельні правопорушення”, “екологічні правопорушення” і т. п.) по-перше, не сприяють розвитку юридичної науки та, по-друге, заплутують як самих вчених, так і суб'єктів правозастосовчої діяльності, які безпосередньо втілюють ці норми в життя [10, с. 38-39].



Адміністративне правопорушення (проступок) характеризується низкою ознак. Так, В. К. Колпаков, ознаки адміністративного проступку поділяє на апостеріорні (емпіричні) та апіорні (теоретичні). Апостеріорні ознаки адміністративного проступку фіксуються в законі і їх нормативне закріплення є орієнтиром для попередньої кваліфікації адміністративного правопорушення [11, с. 24-25]. Відповідно до ст. 9 КУпАП такими ознаками є: діяння, протиправність, винність, караність, об'єкт посягання. При характеристичній цих ознак на науковій та навчальній літературі суттєвих розбіжностей не виникає. Проте, між вченими вже давно ведеться суперечка стосовно того, яким діянням є адміністративний проступок: суспільно небезпечним або шкідливим (суспільно шкідливим).

Прихильники точки зору, згідно якої всім правопорушенням наявна ознака суспільної небезпеки [10, с. 40-41], виходять з матеріальної єдності усіх правопорушень. Тобто, суспільна небезпека — це ознака, яка властива як злочинам, так і адміністративним, цивільним, дисциплінарним правопорушенням і відмінність полягає лише в ступені суспільної небезпеки.

Науковці, які є прихильниками оцінки адміністративного правопорушення як явища суспільно шкідливого [3, с. 175], зазначають, що суспільна небезпека властива тільки злочинам, а адміністративні проступки — діяння лише шкідливі.

У розв'язанні даної проблеми ми поділяємо точку зору, згідно якої суспільну небезпеку і суспільну шкоду в контексті дослідження ознак адміністративного проступку необхідно розглядати у діалектичному співвідношенні з урахуванням сучасних досягнень юридичних, філософських, соціологічних та інших наук [11, с. 29].

Так, В. К. Колпаков аналізуючи ст.ст. 2 і 11 Кримінального кодексу України та ст.ст. 10 і 11 КУпАП в яких йдеться про суспільно шкідливі наслідки діяння, ст. 269 КУпАП, де фіксується, що шкода може бути моральною, фізичною, майновою, приходить до висновку, що суспільна шкідливість адміністративного проступку є його апостеріорною ознакою, яка разом з іншими апостеріорними ознаками, що зафіксовані в ст. 9 КУпАП, створює підстави для адміністративного розслідування. А суспільна небезпека характеризує головний компонент об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення (ст. 247 КУпАП) — діяння, і є апіорною ознакою адміністративного правопорушення. Якщо шкідливість проступку встановлюється за об'єктивними ознаками, то висновок про суспільну небезпечність діяння ґрунтується на всіх суб'єктивних і об'єктивних чинниках, які утворюють теоретичну категорію “склад адміністративного правопорушення” [11, с. 27-31].

КУпАП не дає визначення поняття складу адміністративного правопорушення (проступку). Разом з тим, у п. 1 ст. 247 КУпАП зазначено, що провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за відсутності події складу адміністративного правопорушення. Теоретична категорія “склад адміністративного правопорушення” вченими визначається як сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння (дію чи бездіяльність) як адміністративний проступок. В юридичній літературі зустрічаються розбіжності стосовно структури складу адміністративного проступку. Так, одні вчені у структурі складу адміністративного проступку виділяють елементи складу (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона) та ознаки, що характеризують ці елементи [11, с. 53]. Інші вчені зазначають, що до складу адміністративного правопорушення належать ознаки, які притаманні об'єкту, об'єктивній і суб'єктивній сторонам та суб'єкту проступку [3, с. 176; 4, с. 433]. Ми поділяємо точку зору, згідно якої розглядати об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону в якості елементів складу адміністративного проступку є термінологічно не точним, так як всі вони не мають елементарності, оскільки включають в себе ряд інших компонентів. Тому, склад адміністративного проступку — це система обов'язкових об'єктивних і суб'єктивних елементів діяння, конструйованих по чотирьом підсистемам (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона), ознаки яких передбачені в диспозиціях норм законодавства, що встановлює адміністративну відповідальність [10, с. 51].

Особливістю адміністративних проступків, пов'язаних з порушенням законодавства в галузі використання і охорони земель та порядку регулювання земельних відносин є те, що вони крім КУпАП визначені також Земельним кодексом України (далі — ЗК України). Так, гл. 7 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за порушення



земельного законодавства за: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52); порушення правил використання земель (ст. 53); самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53<sup>1</sup>); перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53<sup>2</sup>); зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53<sup>3</sup>); порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54); самовільне відхилення від проектів землеустрою (ст. 55); знищення межових знаків (ст. 56).

Щодо ЗК України, то у ст. 211 наведено перелік порушень земельного законодавства за вчинення яких настає юридична відповідальність:

- а) укладення угод з порушенням земельного законодавства;
- б) самовільне зайняття земельних ділянок;
- в) псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та 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;
- е) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок;
- ж) не проведення рекультиваци порушених земель;
- з) знищення або пошкодження протирозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень;
- и) невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту;
- і) самовільне відхилення від проектів землеустрою;
- ї) ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них;
- й) порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок.

Аналіз правопорушень в галузі використання і охорони земель та порядку регулювання земельних відносин, за які настає адміністративна відповідальність, дає підстави стверджувати, що різні нормативні акти по-різному формулюють однакові протиправні дії, тобто між КУпАП та ЗК України існують розбіжності як у переліках порушень земельного законодавства, так і у формулюванні самих складів правопорушень. Ми підтримуємо позицію, згідно якої потрібно або узгодити існуючі переліки порушень земельного законодавства в обох законодавчих актах, або зібрати всі норми, що стосуються формулювання складів адміністративних проступків у сфері земельних відносин в одному законодавчому акті, а саме у Кодексі України про адміністративні правопорушення, оскільки саме він є основним нормативним актом, що регулює адміністративну відповідальність [12, с. 103].

Як зазначалося вище, адміністративно-юрисдикційна діяльність є нічим іншим як діяльністю щодо реалізації адміністративної відповідальності, тому підстави і тої, і іншої є однаковими. Як відомо, для настання реальної адміністративної відповідальності, перш за все необхідна наявність норми, що передбачає адміністративну відповідальність, потім компетентні органи (посадові особи) з'ясовують чи підпадає під ознаки адміністративного проступку скоєне діяння і лише тоді вноситься мотивоване рішення про застосування до винного відповідної міри відповідальності. Відповідно і адміністративно-юрисдикційна діяльність виникає за наявністю нормативних, фактичних і процесуальних підстав.

Нормативною основою адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель служить передусім Кодекс України про адміністративні правопорушення, адже саме в ньому, закріплені норми, які визначають діяння проступком, заходи примусу за виконання складу проступку та суб'єкти відповідальності (ст. 52, 53, 53<sup>1</sup>, 53<sup>2</sup>, 53<sup>3</sup>, 54, 55, 56, 188<sup>9</sup>), суб'єкти юрисдикції, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення (ст. 238<sup>1</sup>), а також встановлюються правила, за якими накладаються і виконуються стягнення, забезпечується законність, права учасників провадження тощо, тобто регламентована процесуальна форма адміністративної



юрисдикції (розд. 4, 5 КУпАП). До джерел, які в тій чи іншій мірі визначають адміністративно-юрисдикційні повноваження державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель, крім КУпАП слід віднести законодавчі та інші нормативні акти, зокрема: ЗК України, закони України “Про державний контроль за використанням та охороною земель”, “Про звернення громадян”, “Про боротьбу з корупцією”, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України. Крім того, механізм правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель включає в себе і акти Державного комітету України із земельних ресурсів, у тому числі накази, інструкції тощо.

Фактичною підставою, що обумовлює весь процес здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель є наявність адміністративно-правового спору або факт вчинення особою правопорушення (проступку). Основна орієнтація державних інспекторів при реалізації своїх адміністративно-юрисдикційних повноважень, а саме процесуального порядку розгляду адміністративних деліктів повинна бути спрямована передусім на застосування Кодексу України про адміністративні правопорушення. Що ж до адміністративно-правових спорів, то їх розгляд здійснюють на основі відповідних нормативно-правових актів, що закріплюють порядок розгляду скарг на неправомірні дії або бездіяльність органів і посадових осіб, якими порушуються права і законні інтереси громадян.

До процесуальних підстав належить наявність адміністративно-юрисдикційного акта, який приймається із дотриманням положень адміністративно-процесуальних норм. Основним актом адміністративної юрисдикції є постановою по справі. Особливістю постанов, як актів застосування адміністративно-деліктних та адміністративно-процесуальних норм є те, що вони містять ознаки, притаманні як акту державного управління, так і акту юрисдикції, а також відображають фактичні та нормативні підстави адміністративної юрисдикції.

Таким чином, адміністративно-юрисдикційна діяльність державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель можлива тільки за наявності всіх трьох перерахованих вище підстав.

Визначаючи зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності, слід звернутись до поглядів, що існують з цього приводу в юридичній літературі. У ракурсі адміністративно-юрисдикційних правовідносин, В. І. Курило, В. К. Шкарупа та О. Ю. Піддубний, зміст зазначених правовідносин розглядають у двох аспектах: юридичному і матеріальному. Під юридичним змістом правовідношення взагалі і адміністративно-юрисдикційним зокрема, розуміються правомочності і юридичні обов'язки учасників даного правовідношення, а матеріальний зміст — становлять фактичні суспільні відносини, що закріплюються матеріальними компетенційними адміністративно-правовими відносинами, та фактичні дії з реалізації процесуальних норм [13, с. 38-39].

Як зазначають, С. Т. Гончарук та М. В. Ковалів, в основі змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності лежать збирання, дослідження та оцінка інформації щодо події адміністративного правопорушення, а також прийняття рішення по справі в установлених законом формах і порядку [14, с. 141; 15, с. 39-40]. Змістом адміністративно-юрисдикційної діяльності, на думку Т. О. Коломоець, є розгляд справ про адміністративні правопорушення [7, с. 15]. У розумінні М. М. Тищенко зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності складають розгляд справ про правопорушення, інші правові спори по суті та прийняття по них відповідних рішень [3].

Враховуючи погляди науковців, а також особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель, зокрема наявність у ній двох груп проваджень (проваджень у справах про адміністративні правопорушення та проваджень за скаргами громадян), визначимо зміст зазначеного виду діяльності.

На нашу думку, зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель становить здійснення комплексу процесуальних дій, які охоплюються межами провадження в справах про адміністративні правопорушення та провадження за скаргами громадян.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель обумовлюється наявністю трьох підстав: нормативної, фактичної, процесуальної.



Нормативною підставою адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель служить передусім Кодекс України про адміністративні правопорушення, а також законодавчі та інші нормативні акти, які в тій чи іншій мірі крім Кодексу, визначають адміністративно-юрисдикційні повноваження державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель.

Фактичною підставою, що обумовлює весь процес здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель є наявність адміністративно-правового спору або факт вчинення особою правопорушення (проступку).

До процесуальних підстав належить наявність адміністративно-юрисдикційного акта, який приймається із дотриманням положень адміністративно-процесуальних норм.

Зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель становить здійснення комплексу процесуальних дій, які охоплюються межами провадження в справах про адміністративні правопорушення та провадження за скаргами громадян.

#### Список використаних джерел

1. *Комзюк А. Т.* Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : Монографія / За заг. ред. О. М. Бандурки / А. Т. Комзюк. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002.
2. *Комзюк А. Т.* Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : авторфев. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право" / А. Т. Комзюк. — Х., 2002.
3. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2006.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Юридична думка, 2004.
5. *Бандурка О. М., Тищенко М. М.* Адміністративний процес: Підручник / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. — К.: Літера ЛТД, 2002.
6. 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.
7. *Коломоєць Т. О.* Адміністративна юрисдикція в Україні : питання теорії та практики / Т. О. Коломоєць. — Запоріжжя, 2000.
8. *Коваль Л.* Адміністративне право України : Курс лекцій (Загальна частина) / Л. Коваль. — К.: Основи, 1994.
9. Кодекс України об административных правонарушениях : Научно-практический комментарий / Под общ. ред. А. С. Васильева. — Х. : ООО "Одиссей", 2000.
10. *Миколенко А. И.* Административный процесс и административная ответственность в Украине : Учебное пособие / А. И. Миколенко. — Х. : Одиссей, 2004.
11. *Колпаков В. К.* Административная ответственность (административно-деликтное право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2008.
12. *Мирошниченко О. С.* Административно-правовые засоби охорони земельних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Мирошниченко Оксана Станіславівна. — Х., 2005.
13. 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.
14. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина: Підруч. / За заг. ред. І. П. Голосіненка, Я. Ю. Кондратьєва. — К.: КМУЦА, 1999.
15. Адміністративна діяльність : Навч. посіб. / За заг. ред. О. І. Остапенка. — Львів : ЛІВС, 2002.

Надійшла до редакції 10.04.2009  
Рекомендована до друку 19.06.2009



