

# Оптимізація процесу притягнення

до адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин



**В. В. Мушенюк**

кандидат юридичних наук,  
доцент, Київський національний  
торгівельно-економічний  
університет



**А. С. Бульба**

студентка III курсу,  
Київський національний  
торгівельно-економічний  
університет



**Ж. А. Коваленко**

студентка III курсу,  
Київський національний  
торгівельно-економічний  
університет

*У статті здійснено аналіз окремих засад сучасного нормативно-правового регулювання процесу застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин та доведено необхідність оптимізації такого процесу для забезпечення державою належної охорони земель як стратегічного державного ресурсу.*

**Ключові слова:** адміністративний процес, адміністративна відповідальність, земельні відносини, нормативно-правовий акт, правопорушення.

Особливе ставлення до землі як основного природного ресурсу нашої країни закріплено в ст. 14 Конституції України, відповідно до якої земля є основним національним багатством [1]. Поряд з необхідністю використання її для задоволення матеріальних, духовних та інших потреб, земля є головним засобом для виробництва аграрної продукції.

Організують виробничу діяльність на землях України суб'єкти сільського господарства як однієї з провідних галузей економіки, що нині має вирішальне значення для соціального розвитку нашої держави, оскільки виконує низку вирішальних соціально-економічних функцій. Зокрема, виробляючи сільськогосподарську товарну продукцію, забезпечує продовольством населення та сировиною цілий ряд галузей промисловості, тим самим забезпечуючи продовольчу та промислову безпеку держави, підтримуючи належний рівень добробуту сільського населення і сприяючи збереженню соціальної інфраструктури села та розвитку сільських територій [2, с. 244].

Тому очевидно, що держава повинна не лише забезпечувати дбайливе та розумне ставлення до землі, а й постійно охороняти останню як стратегічний державний ресурс згідно з нормою ст. 14 Конституції, яка зазначає, що земля перебуває під охороною держави [1]. На виконання цієї конституційної норми в Україні законодавчо закріплений процес притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, однак він має певні недоліки і прогалини та спонукає до пошуку шляхів його оптимізації.

Проте значна кількість важливих питань, що стосуються адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин, порушених українськими науковцями, не знайшли

законодавчого закріплення. На сьогодні маємо багаторічний процес розробки та невведення в дію проектів низки нормативно-правових актів [3-4], які б містили спеціальні норми та належним чином регулювали процес притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері управління, охорони та використання земель.

Спеціальні монографії, в яких би досліджувалась проблематика щодо охорони земельних відносин з позицій адміністративно-правової науки, майже відсутні. Окремими вітчизняними науковцями вивчалися деякі аспекти захисту земельних ресурсів адміністративно-правовими засобами. Зокрема, механізм реалізації заходів адміністративної відповідальності досліджувався О. В. Беліковою [5, с. 132], адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин розглянуті в працях О. С. Мірошніченко [6]. Визначена проблематика вивчалась в роботах міжгалузевого характеру таких авторів: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, О. М. Гафурової, В. М. Єрмоленка, А. Т. Комзюка, В. К. Колпакова, Ю. І. Крегула, В. І. Курила, Н. О. Кучаковської, О. О. Погрібного, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги, В. З. Янчука та ін.

Комплексне дослідження оптимізації процесу притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин не здійснювалося, що й обумовило вибір теми дослідження.

Мета нашої статті – на основі аналізу галузевих теоретичних проблем, чинного законодавства України та узагальнень щодо практики його реалізації запропонувати науково обґрунтовані пропозиції щодо оптимізації процесу притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин.

Мета дослідження зумовила вирішення таких завдань: визначити підстави

та характеризувати особливості застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин; проаналізувати критерії класифікації вказаних правопорушень; надати пропозиції щодо оптимізації досліджуваного процесу.

Отже, забезпечення виконання приписів нормативно-правових актів в Україні, в т. ч. й у галузі земельних відносин, залежить, в першу чергу, від наявності правового зв'язку між приписами та практичною їх реалізацією. Хоча всі суб'єкти повинні виконувати приписи, передбачені земельним законодавством, проте у суспільстві завжди існують особи, які допускають правопорушення у сфері земельних відносин. Саме такі особи повинні нести юридичну відповідальність, передбачену законами України та іншими нормативно-правовими актами.

Юридична відповідальність є важливою правовою гарантією законності і в сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів. Вона спрямована на попередження протиправних дій, відновлення законності, покарання правопорушників та відшкодування заподіяної шкоди.

Відсутність у земельному законодавстві власних засобів впливу зумовлює необхідність використання адміністративно-правових та інших засобів. Відповідно до Земельного кодексу України (далі – ЗК України) громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства [7]. В. І. Семчик наголошує, що ЗК України визначає лише загальний зміст правопорушення, не торкаючись його складу. Однак оцінюючи конкретне правопорушення, з метою відкриття провадження щодо юридичної відповідальності, уповноважена особа повинна дати правову оцінку кожного з елементів складу правопорушення

і зробити висновок, нормами якої галузі права передбачена юридична відповідальність [8, с. 8].

Правозастосовча практика свідчить, що порушники норм земельного законодавства найчастіше, серед видів юридичної відповідальності, притягуються до адміністративної відповідальності [9, с. 268]

Нині одним із основних нормативно-правових актів, який дає змогу відмежувати адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності, є Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), який містить основні завдання, принципи, підстави притягнення до адміністративної відповідальності, систему уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки органів, порядок накладення адміністративних стягнень. Відповідно до статті 1 КУпАП основним завданням нормативно-правових актів, що сукупно утворюють законодавство про адміністративні правопорушення, є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [10].

Взявши за основу дефініцію, визначену з Л. В. Мілімко, зазначаємо, що адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин – це специфічне реагування держави, спрямоване на захист земельних відносин шляхом виконання суб'єктом адміністративного правопорушення примусово застосованих до нього

заходів впливу спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами за процедурою, визначеною КУпАП чи іншими законодавчими актами [11, с. 38].

Варто зауважити, що особливістю адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин є те, що вона передбачена в КУпАП [10] тавст.211 ЗК України.[7]. Проте визначений в двох актах перелік не вичерпний, що дає можливість закріпити застосування відповідальності за земельні правопорушення іншими нормативно-правовими актами спеціального характеру, хоча це призводить до ускладнення процесу притягнення осіб до відповідальності.

Крім того, слід зазначити, що між ЗК України та КУпАП існують розбіжності як у переліках порушень земельного законодавства, за які настає адміністративна відповідальність, так і у формулюванні самих складів правопорушень. Зокрема, КУпАП не передбачає адміністративної відповідальності за приховування від обліку, реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок, натомість містить статтю про відповідальність за перекручення або переховування даних земельного кадастру [6, с. 13].

Проаналізувавши правопорушення у сфері земельних відносин, перелічені у ЗК України та у КУпАП, стає очевидним, що процес притягнення винної особи до адміністративної відповідальності є ускладненим ще й тому, що різні нормативні акти по-різному формулюють однакові протиправні дії.

Таким чином, на нашу думку, з метою уникнення подібних суперечностей при застосуванні тих чи інших норм, необхідно або узгодити існуючі переліки порушень земельного законодавства в обох законодавчих актах, або норми, що стосуються формулювання складів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин,

акумулювати у КУпАП. Адже саме він є основним нормативним актом, що регламентує адміністративну відповідальність, чи доповнити його до проекту одного з майбутніх кодексів [3-4].

Для продовження досліджуваної проблематики слід зауважити, що потребує нормативного закріплення визначення поняття «земельне правопорушення», яке виступає правовою підставою притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення в цій сфері.

Вітчизняні науковці визначають земельне правопорушення по-різному. Зокрема, як суспільно шкідливу дію чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність. Також зазначають, що земельне правопорушення є суспільно небезпечною дією чи бездіяльністю, що суперечить нормам земельного права. Або під земельним правопорушенням розуміють винну, протиправну дію або бездіяльність особи, яка не виконує обов'язки щодо раціонального використання земельних ресурсів, перешкоджає здійсненню прав та законних інтересів власників і користувачів землі, порушує встановлений державою земельний правопорядок та порядок управління земельними ресурсами, як національним багатством [6, с. 11].

Таким чином, аналіз наукової літератури та законодавства дає підстави стверджувати, що сьогодні не існує єдиної точки зору щодо визначення поняття та основних ознак земельного правопорушення.

Зважаючи на думку О. В. Насушної, пропонуємо законодавчо закріпити таке визначення «земельного правопорушення»: суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння, вчинене деліктоздатною особою у формі дії чи бездіяльності, яке порушує вимоги земельного законодавства та за яке передбачена адміністративна відповідальність [9].



Щоб охарактеризувати земельні правопорушення більш детально, зазначимо, що родовим об'єктом адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин є відносини з приводу охорони та раціонального використання земель. Безпосереднім об'єктом цих правопорушень виступають суспільні відносини, на які посягає конкретне правопорушення і яким завдається чи може бути завдана шкода.

Суб'єктивна сторона вказаних правопорушень характеризується як умисною, так і необережною формою вини. Суб'єктами адміністративних правопорушень можуть бути: повнолітні та осудні фізичні особи, а також спеціальні суб'єкти (посадові особи).

Спеціальними ознаками суб'єкта, які мають кваліфікуюче значення у сфері земельних відносин, є: власник, постійний чи тимчасовий землекористувач (за зв'язком суб'єкта порушення із земельною ділянкою); посадова чи службова особа (за службовим становищем) [6, с. 18].

На підставі проведеного дослідження встановлено, що в Україні до адміністративної відповідальності залучаються лише громадяни і посадові особи. Незважаючи на активну наукову полеміку та внесені зміни до кримінального законодавства, залишаємось на тій позиції, що юридична особа не є суб'єктом адміністративної відповідальності, як визначено в КУпАП.

Здійснюючи комплексне дослідження проблематики, відзначимо, що на думку деяких науковців, залежно від конкретного виду об'єктів усі порушення земельного законодавства умовно можна поділити на дві групи: власне земельні правопорушення і земельні правопорушення екологічної спрямованості. Причому перші у свою чергу можна поділити на земельні правопорушення майнового характеру та земельні правопорушення у сфері управління [6, с. 21].

До правопорушень майнового характеру у сфері земельних відносин можуть бути віднесені такі адміністративні правопорушення: самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1); несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54) тощо.

До правопорушень у сфері управління належать такі склади: перекручення або приховування даних земельного кадастру (ст. 53-2) тощо. До правопорушень екологічної спрямованості у сфері земельних відносин відносяться правопорушення, об'єктом яких є земля, що виступає як об'єкт нашкодиного природного середовища, і якій відповідно завдається шкода. До цієї групи правопорушень належать такі склади: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52); порушення правил використання земель (ст. 53) тощо [10].

Деякі науковці пропонують умовно розділити адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин на: 1) правопорушення, безпосереднім змістом яких є порушення правил і умов охорони ґрунтів (наприклад, псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель); 2) правопорушення у сфері управління земельним фондом (наприклад, перекручення або приховування даних державного земельного кадастру); 3) правопорушення проти встановленого порядку і правил землекористування (наприклад, порушення правил використання земель) [8, с. 15-16].

Слід зазначити, що жодна із запропонованих класифікацій не знайшла свого відображення на законодавчому рівні. Саме тому для оптимізації процесу притягнення за правопорушення у сфері земельних відносин пропонуємо законодавчо закріпити за таким критерієм поділ

адміністративних правопорушень як ступінь тяжкості вчиненого діяння.

На нашу думку, потребує також нормативно-правового удосконалення адміністративне стягнення як міра відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення.

Адже серед всіх заходів адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин застосовується тільки штраф. Відповідно до ст. 27 КУпАП штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених Кодексом та іншими законами України [10]. На сьогодні такий вид покарання не може виконувати превентивну, виховну і каральну функції. Саме тому необхідним є внесення до проекту Кодексу України про адміністративні проступки [4] нових адміністративних стягнень, з метою відповідності тяжкості вчиненого діяння покаранню за нього.

Підтримуючи думку О. С. Мірошниченко [6], вважаємо, що доцільним є введення громадських робіт як виду адміністративного стягнення. Вони

можуть бути призначені судом як безпосередньо за правопорушення, так і в порядку заміни штрафу, у зв'язку з неспроможністю його сплатити. Таке нововведення значно оптимізує процес притягнення до адміністративної відповідальності та підвищить ефективність від її застосування. За повторне здійснення правопорушення в сфері земельних відносин потрібно встановити підвищені санкції, зокрема, за рішенням суду, притягувати до таких видів адміністративного стягнення, як тимчасове позбавлення права використання земельної ділянки або її конфіскація.

Підсумовуючи, зазначимо, що шляхом комплексного дослідження обраної проблематики стало можливим виявити окремі недоліки національного законодавства, що передбачає адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин, і запропонувати шляхи його удосконалення шляхом внесення змін та доповнень до чинних і проектів нормативно-правових актів задля оптимізації процесу притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у відповідній сфері.

## Список використаної літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Мушенко В. В.* Сучасна державна політика України щодо фінансової підтримки сільського господарства / В. В. Мушенко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України : серія «Право». – К., 2014. – Вип. 197. – С. 244-249.
3. Адміністративний процесуальний кодекс України : проект від 18.07.2008 р. № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html)
4. Кодекс України про адміністративні проступки : проект від 26.05.2004 р. №5558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=5558&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5).
5. *Белікова О. В.* Механізм реалізації заходів адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері земельних відносин в Україні / О. В. Белікова. – Адміністративне право і процес. – 2013. – № 4(6). – С. 132-139.

6. Мірошниченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / О. С. Мірошниченко. – Х., 2005. – 23 с.
7. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768 ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
8. Семчик В. І. До питання про механізм реалізації права на землю громадянами та юридичними особами / В. І. Семчик // Право України. – 2009. – № 9. – С. 6-10.
9. Насушна О. В. Земельне правопорушення як підстава притягнення до адміністративної відповідальності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/9150/4>
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст.1122.
11. Мілімко Л. В. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин / Л. В. Мілімко // Підприємство, господарство і право. – 2008. – № 1. – С. 28-38.

Стаття надійшла до редакції: 5.02.2015.

## Optimization of bringing to administrative responsibility for violations in land relations

**V. V. Mushenok, A. S. Bulba, J. A. Kovalenko**

*The article analyzes some aspects of modern legal regulation of the use of administrative responsibility for violations in land relations and the necessity of optimizing this process, in order to ensure adequate protection of state lands as a strategic public resource.*

**Keywords:** *administrative process, administrative responsibility, land relations, legal act, offense.*

Received: 5.02.2015.

## Оптимизация процесса привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений

**В. В. Мушенюк, А. С. Бульба, Ж. А. Коваленко**

*В статье проведен анализ отдельных положений современного нормативно-правового регулирования процесса применения административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений и доказана необходимость оптимизации такого процесса для обеспечения государством надлежащей охраны земель как стратегического государственного ресурса.*

**Ключевые слова:** *административный процесс, административная ответственность, земельные отношения, нормативно-правовой акт, правонарушения.*

Получено: 5.02.2015.