

ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ПРАВОВІДНОСИНАХ З РЕКУЛЬТИВАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

PECULIARITIES OF BRINGING TO LEGAL RESPONSIBILITY IN RELATIONS WITH RECLAMATION IN UKRAINE

Місінкевич А.Л.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового,
земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права

У статті на основі норм чинного законодавства України аналізуються правові особливості притягнення юридичних та фізичних осіб до юридичної відповідальності за правопорушення у сфері рекультивационних правовідносин. Автором досліджуються специфіка правових підстав притягнення до кримінальної, адміністративної, матеріальної, дисциплінарної та господарської відповідальності за нездійснення рекультивационних робіт та пропонуються відповідні зміни до законодавства. Окрім цього, вивчається еколого-правова ситуація здійснення охорони земель та проведення їх рекультивационних робіт в Україні.

Ключові слова: рекультивационні правовідносини, юридична відповідальність, кримінальна відповідальність, адміністративна відповідальність, матеріальна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, господарська відповідальність.

В статье на основе норм действующего законодательства Украины анализируются правовые особенности привлечения юридических и физических лиц к юридической ответственности за правонарушения в сфере рекультивационных правоотношений. Автором исследуются специфика правовых оснований привлечения к уголовной, административной, материальной, дисциплинарной и хозяйственной ответственности за неисполнение рекультивационных работ и предлагаются соответствующие изменения в законодательство. Кроме этого, изучается эколого-правовая ситуация осуществления охраны земель и проведения их рекультивации в Украине.

Ключевые слова: рекультивационные правоотношения, юридическая ответственность, уголовная ответственность, административная ответственность, материальная ответственность, дисциплинарная ответственность, хозяйственная ответственность.

In the article analyzes the legal peculiarities bringing businesses and individuals to legal liability for violations in the field of reclamation relationships on the basis of current legislation of Ukraine. The author investigates the specifics of legal grounds for criminal, administrative, financial, disciplinary and economic responsibility for non-implementation of reclamation and proposed appropriate changes to legislation. Also studied environmental and legal situation implementation of land protection and reclamation holding them in Ukraine.

Key words: reclamation relationship, legal responsibility, criminal responsibility, administrative responsibility, disciplinary responsibility, material responsibility, economic responsibility.

Постановка проблеми. Конституцією України визначено, що земля є основним національним багатством і перебуває під особливою охороною держави. У соціально-економічному розвитку України земельним ресурсам завжди належала провідна роль. За земельною площею вона – одна із найбільших (друга) серед країн Європи, а за якісним складом та біопродуктивністю ґрунтів – одна із найбагатших держав світу. Частина земельних ресурсів у складі продуктивних сил держави становить понад 40 відсотків [1, с. 54].

Однак сучасний стан земель у державі не відповідає їхньому продуктивному потенціалу, вимогам раціонального природокористування. Майже 92 відсотки земельного фонду залучено в господарський обіг, у результаті чого порушено екологічний стан навколишнього середовища та сільськогосподарських ландшафтів. Більша частина земель України піддається водній та вітровій ерозії, техногенному забрудненню, дегуміфікації, руйнуванню структури ґрунту, переущільненню.

Наступною правовою проблемою, яка покладається на державу у правовідносинах з рекультива-

ції, є притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. У науковій доктрині зазначається, що відповідальність за порушення земельного законодавства України має на меті забезпечення належного виконання земельно-правових норм щодо забезпечення реалізації конституційних гарантій здійснення та захисту суб'єктивних прав на землю, раціонального використання, відтворення й охорони землі як об'єкта права власності та основного національного багатства українського народу, основи державного суверенітету і територіальної цілісності держави, утвердження верховенства права, законності та правопорядку в земельних відносинах [2, с. 299].

Стан дослідження. Над науковою доктриною за притягнення до юридичної відповідальності фізичних та юридичних осіб за непроведення відновлення земель працювали такі науковці, як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Т.О. Коваленко, А.М. Мірошниченко, В.В. Носік, Т.К. Оверковська та ін.

Мета статті – на основі норм чинного законодавства України та основних доктринальних положень науковців дослідити специфіку притягнення фізич-

них та юридичних осіб до юридичної відповідальності у сфері рекультиваційних правовідносин.

Виклад основних положень. Юридична відповідальність, як правило, здійснюється в межах право-забезпечувальних земельних правовідносин, які виникають і формуються внаслідок скоєння певними суб'єктами земельних правопорушень у регулятивних правовідносинах, які спрямовуються на відновлення порушених земельних прав різних суб'єктів цих правовідносин і захист їхніх прав та інтересів із застосуванням спеціальних засобів державно-правового примусу [2, с. 299]. На думку науковці, юридична відповідальність у земельному праві України спрямована на захист існуючого земельного порядку від протиправних посягань та стимулювання правомірної поведінки суб'єктів земельних правовідносин [2, с. 299]. У чинному Кримінальному кодексі України міститься розділ восьмий, який присвячений злочинам проти довкілля. Стаття 239 «Забруднення або псування земель» зазначає, що діяння, які призводять до забруднення або псування земель речовинами, відходами чи іншими матеріалами, шкідливими для життя, здоров'я людей або довкілля, внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля, караються штрафом до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Ті самі діяння, що спричинили загибель людей, їх масове захворювання або інші тяжкі наслідки, караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого [3].

На наше переконання, цю норму потрібно розширити та вказати такий вид злочину, як «нездійснення рекультивації значних площ земельних угідь, які представляють джерело підвищеної небезпеки для населення (існують випадки, коли люди провалювалися в шахти та виїмки) й екологічно неблагополучні райони (залишені на поверхні фітотоксичні та інші отруйні породи)».

Окрім кримінальної відповідальності, у правовідносинах з рекультивації потребує вдосконалення й адміністративна відповідальність. У Кодексі України про адміністративні правопорушення в статті 53³ «Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу» та статті 54 «Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням» [4] необхідно передбачити збільшення штрафних санкцій удвічі за порушення суб'єктами підприємницької діяльності цих норм, так як існуючі санкції не забезпечують запобігання щодо зменшення правопорушень у цій сфері правовідносин та ефективного здійснення рекультивації земель.

Одним з найчастіше скоєних правопорушень у земельному праві є самовільне зайняття земельної

ділянки. Це і безпосередньо стосується правовідносин з рекультивації земель. На думку А.М. Мірошніченка, проблема цього питання полягає у тому, що статтями Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачена відповідальність за це правопорушення, але значення терміну «самовільне зайняття земельної ділянки» у них не розкрито. У доктринальному розумінні воно визначається так: у разі відсутності відповідного права на використання ділянки її «зайняття» є самовільним. Натомість, як стверджує учений, у ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» самовільне зайняття земельних ділянок визначається як «будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними». Таке визначення є вкрай невдалим, воно штучно звужує розуміння «самовільне зайняття» і сприяє встановленню хибної практики, за якою використання земельної ділянки, щодо якої прийнято рішення про її надання, але без правовстановлюючих документів, не вважається самовільним захопленням [5, с. 443]. У такому випадку це формулювання потребує доопрацювання та внесення змін у відповідні нормативно-правові акти.

Окрім вищезазначених видів відповідальності у правовідносинах з рекультивації земель варто виділити ще дисциплінарну та матеріальну. Цей вид відповідальності пов'язаний з порушенням норм трудового законодавства працівниками, які здійснюють роботи щодо охорони та раціонального використання земель на підприємстві та не виконують своїх трудових обов'язків, що обумовлені трудовим договором або контрактом. Таким чином, для складу дисциплінарного проступку важливим є, щоб невиконання норм природоохоронного законодавства одночасно було і невиконанням працівником своїх трудових функцій. Тому особливістю притягнення особи до дисциплінарної відповідальності за правопорушення щодо якісного стану земель є сукупність трудових та землеохоронних відносин.

Реалізується дисциплінарна відповідальність шляхом накладення на винну особу дисциплінарного стягнення. Так, згідно зі ст. 147 КЗпП України, до порушника трудової дисципліни може бути застосована догана або звільнення [6]. У той же час допускається, що законодавством, статутами, положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників також й інші дисциплінарні стягнення.

В юридичній літературі існують різні точки зору щодо застосування дисциплінарної відповідальності за земельні правопорушення. Так, у деяких випадках дисциплінарну відповідальність розглядають як дієвий інструмент, за допомогою якого зміцнюється дисципліна. При цьому застосування її найчастіше

дає більший ефект, ніж застосування інших видів юридичної відповідальності. Це пов'язано з більшою оперативністю дисциплінарного реагування, зацікавленістю трудових колективів в усуненні наслідків екологічних правопорушень.

Існує й інша точка зору, згідно з якою для притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності за порушення земельного законодавства необхідний збіг дисциплінарного проступку і земельного правопорушення. Проте ідеальна сукупність дисциплінарного проступку і земельного правопорушення можлива вкрай рідко. Очевидно, у зв'язку з цим ЗК України не вказує на існування дисциплінарної відповідальності за вчинення земельних правопорушень. Тобто з цієї точки зору випливає, що дисциплінарна відповідальність за правопорушення щодо якісного стану земель не має такого вагомого значення порівняно з іншими видами відповідальності [7, с. 151].

Ми вважаємо, що не можна тому чи іншому виду юридичної відповідальності у сфері охорони земель надавати особливого значення або недооцінювати. Усе повинно залежати від конкретних обставин справи, а також від складу та характеру правопорушення. Звідси, невиконання чи неналежне виконання землеохоронних вимог, що становлять коло службових або професійних обов'язків правопорушника, слід розглядати як одну із умов притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності у сфері рекультиваційних правовідносин. Таким чином, пропонуємо ст. 211 ЗК України доповнити таким видом відповідальності за порушення земельного законодавства як дисциплінарна відповідальність.

У деяких випадках вчинення дисциплінарного проступку може мати наслідки у вигляді заподіяння працівником майнової шкоди підприємству. У таких випадках мова повинна йти про матеріальну відповідальність. Загальною передумовою можливості застосування до порушника землеохоронного законодавства матеріальної відповідальності, на нашу думку, є положення ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [8], ст. 56 Закону України «Про охорону земель» [9] про те, що застосування заходів дисциплінарної відповідальності не звільняє винних від відшкодування шкоди, заподіяної земельним ресурсам, та ст. 130 КЗпП України [6].

Порядок застосування матеріальної відповідальності регулюється трудовим законодавством України. Полягає матеріальна відповідальність в обов'язку працівника відшкодувати шкоду, заподіяну ним підприємству, установі, організації при виконанні ним трудових обов'язків. Проте у сфері рекультиваційних правовідносин варто мати на увазі не будь-яку майнову шкоду, а саме ту, що заподіяна працівником якісному стану земель через невиконання або неналежного виконання трудових обов'язків. Суб'єктами матеріальної відповідальності є особи, що перебувають у трудових відносинах з підприємством і трудова діяльність яких пов'язана з земельними ресурсами. Отже, при застосуванні матеріаль-

ної відповідальності суб'єкт повинен мати трудову правосуб'єктність у землеохоронній сфері [7, с. 151].

Згідно зі ст. 130 КЗпП України, матеріальна відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству (установі, організації) при виконанні трудових обов'язків, покладається на працівника тільки за умови, якщо така шкода заподіяна з вини працівника [6]. Ця відповідальність, як правило, обмежується стягненням певної частини заробітку працівника й не може перевищувати повного розміру заподіяної шкоди, за винятком випадків, передбачених законодавством.

Хоча ст. 56 Закону України «Про охорону земель» установлює, що шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства України про охорону земель, підлягає відшкодуванню в повному обсязі [9], тоді як положеннями ст. 134 КЗпП України визначений вичерпний перелік випадків матеріальної відповідальності у повному розмірі шкоди, заподіяної майну підприємства з вини працівника [6]. Проте земельну ділянку, на нашу думку, не можна ототожнювати з іншим майном підприємства і розглядати лише як майно. Адже земля виконує певні екологічні функції, земельним ресурсам притаманні природні властивості, що робить неможливим відокремити біологічну основу землі. Крім цього, аналізуючи положення чинного земельного законодавства України, зазначимо, що у першу чергу земля потрібна для використання за цільовим призначенням як природний ресурс, а не для обігу як інше майно. У зв'язку з цим підтримуємо думку В.І. Андрейцева про те, що використовувати узагальнений термін «майно», до якого у визначених випадках законодавець відносить землі та земельні ділянки, не зовсім точно, беручи до уваги природні, екологічні, економічні, соціальні, демографічні, політичні, адміністративно-територіальні, державно-правові й інші властивості землі та її складових, категорії земель і земельних ділянок – як унікальних об'єктів земельних правовідносин і основного національного багатства України [10, с. 209]. Таким чином, вирішуючи питання про притягнення працівника до того чи іншого виду матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну якісному стану земель шляхом їх забруднення чи псування, на нашу думку, потрібно зважати передусім на положення землеохоронного законодавства, оскільки майновий характер землі не є пріоритетним для неї як об'єкта земельних правовідносин. Також погоджуємося з тим, що за трудове правопорушення, яким заподіяна шкода природним ресурсам, має настати лише повна (а не обмежена) матеріальна відповідальність працівника.

Відтак пропонуємо ст. 134 КЗпП України доповнити п. 10, встановивши, що працівники несуть матеріальну відповідальність у повному розмірі шкоди, завданої з їх вини земельній ділянці, наданій підприємству для здійснення господарської діяльності, внаслідок не проведення рекультиваційних робіт.

У науковій доктрині земельного права існує думка про виділення окремого виду юридичної відповідальності (господарсько-правової) з приводу пошкодження, псування, забруднення та деградації

земельних угідь у ході зайняття підприємницької діяльності [7, с. 173]. Це обґрунтовується тим, що згідно із ст. 149 Господарського кодексу України суб'єкти господарювання у процесі здійснення господарської діяльності можуть використовувати природні ресурси, зокрема земельні [11]. У процесі такої діяльності суб'єкти господарювання зобов'язані вчиняти заходи щодо своєчасного відтворення і запобігання псування, забруднення та виснаження природних ресурсів, не допускати зниження їхньої якості у процесі господарювання (ст. 153 ГК України) [11]. Невиконання зазначених вимог варто розглядати як невиконання обов'язків суб'єкта господарювання, за що останній може бути притягнутий до відповідальності.

Ми вважаємо за необхідне розширити норму цієї статті та викласти її у такій редакції: «Суб'єкт господарювання, здійснюючи господарську діяльність, зобов'язаний виконувати заходи щодо своєчасного

відтворення і запобігання псуванню, забрудненню, засміченню, виснаженню природних ресурсів та здійснювати комплекс рекультиваційних заходів, недопускати зниження якості земельних ресурсів у процесі господарювання». Зазначене положення дасть змогу реалізувати правову політику держави щодо охорони земель в аспекті рекультивації земельних ресурсів, збільшити міру відповідальності суб'єктів підприємницької відповідальності, що займаються гірничодобувною діяльністю, та забезпечити надійний правовий захист земельних ресурсів як національного багатства українського народу.

Висновок. Необхідність запровадження ефективного інституту юридичної відповідальності щодо рекультивації земель обумовлена складним екологічним становищем земельних ресурсів у державі та відсутністю системи санкцій у цій сфері правовідносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Даниленко А.С. Концепція загальнодержавної програми використання та охорони земель / А.С. Даниленко // Землевпорядний вісник. – 2004. – № 1. – С. 54-59.
2. Земельне право України : підруч. / Г.І. Балюк, Т.О. Коваленко, В.В. Носік та ін. ; за ред. В.В. Носіка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет». – 2008. – 511 с.
3. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12. 1984 року / № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984, додаток до № 51. – Ст. 1122.
5. Мірошніченко А.М. Земельне право України : підручник. – К. : Алтера ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 712 с.
6. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
7. Оверковська Т.К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Оверковська Тетяна Константинівна ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2008. – 210 с.
8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. // ВВР. – 1991. – № 41 – Ст. 546.
9. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
10. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
11. Господарський кодекс України від 16.08.2003 року, № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22, Ст. 144.