

УДК 343.9



## ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

**А. С. САМОРОДОВ,**

*здобувач кафедри екологічного права,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
Україна, м. Харків*

*Розглянуто питання відповідальності посадових осіб місцевих державних адміністрацій за порушення у сфері земельних відносин. Проаналізовано наукові публікації з даної проблематики, класифіковано види юридичної відповідальності та надано їх характеристику. Висвітлено особливості дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності посадових осіб місцевих державних адміністрацій у сфері земельних відносин.*

**Ключові слова:** місцева державна адміністрація; відповідальність; земельне правопорушення; земельне законодавство.

**Вступ.** Відповідно до ст. 14 Конституції України «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [1]. Реалізація цього конституційного положення вимагає здійснення виваженої, науково обґрунтованої державної політики, спрямованої на утвердження нового земельного ладу, притаманного демократичній, правовій державі, гарантування кожного здійснення й захисту прав на землю, утвердження законності в земельних відносинах. Однак аналіз сучасного стану земельної деліктності в Україні свідчить про масовість земельних правопорушень і постійне зростання їхньої кількості, що дозволяє дійти висновку про низьку ефективність наявної правової регламентації охоронюваних правовідносин у сфері використання та охорони земель.

**Постановка проблеми.** Питання відповідальності за порушення земельного

законодавства є важливою частиною правовідносин у сфері земельного права. Спроба аналізу законодавства щодо відповідальності місцевих державних адміністрацій за порушення у сфері земельних відносин має значення для усвідомлення громадянами еволюції своїх прав та обов'язків на різних етапах існування та розвитку держави.

**Стан розробки проблеми.** Питання юридичної відповідальності у сфері земельних правовідносин досліджували такі науковці, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. В. Берлач, А. П. Гетьман, Т. С. Дмитренко, О. В. Ізмайлов, Г. К. Лоїк, О. С. Мірошніченко, О. О. Погрібний, Ю. С. Шемшученко, А. М. Шульга, В. В. Янчук та ін.

**Мета статті** полягає в дослідженні законодавчих положень щодо відповідальності уповноважених осіб місцевих державних адміністрацій у сфері земельних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні питання земельних відносин є надзвичайно актуальним, адже земля є одним з найбільш цінних національних багатств, що перебуває під особливою охороною держави. Одним із найбільш важливих є питання забезпечення законності та правопорядку в цій сфері.

На жаль, сучасні реалії свідчать про недостатній рівень дотримання законодавства, що регулює використання та охорону земельних ресурсів. Саме зараз, коли земельні питання набули особливого політичного та економічного значення, спостерігається стійка тенденція до погіршення ситуації у зазначеній сфері, що, у свою чергу, веде до поглиблення кризи в державі, завдає суттєвої шкоди гарантованим Конституцією України правам і законним інтересам громадян тощо.

Необхідно зазначити, що основна маса зловживань у сфері земельних відносин здійснюються за активної участі високопосадовців, перш за все місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, правоохоронних, земельних та інших органів. Саме низький рівень притягнення до відповідальності

посадових осіб за прийняття незаконних рішень щодо розпорядження земельними ресурсами спричинив масові порушення земельного законодавства в країні. Значне поширення правопорушень у земельній сфері є наслідком низки факторів, зокрема: проведення масштабної земельної реформи та зумовлені нею неповнота й нестабільність законодавчої бази з питань регулювання земельних відносин; неефективна діяльність органів влади, покликаних протидіяти вчиненню земельних правопорушень тощо. Крім того, низький рівень правосвідомості громадян та посадових осіб, переважна більшість яких нехтує законодавчо встановленими нормами поведінки у сфері земельних відносин, ще більше ускладнює ситуацію [2, с. 267-268].

Необхідною підставою для застосування заходів примусового впливу та притягнення особи до юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства є вчинення нею земельного правопорушення. Земельне правопорушення – це суспільно шкідлива дія чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність [3, с. 330].

Земельне законодавство не містить усього арсеналу правових санкцій, розрахованих на всебічний вплив на правопорушника. Тому для боротьби з ним законодавство використовує санкції, які містяться в інших галузях права. Але для застосування цих санкцій необхідно, щоб порушення земельного законодавства було одночасно і порушенням правових норм відповідної галузі права. У правовій літературі можна зустріти досить відому точку зору, згідно з якою порушення земельного законодавства можуть служити підставою для застосування заходів кримінальної, цивільно-правової, адміністративної та дисциплінарної відповідальності [4, с. 552].

Перелік порушень земельного законодавства, за які громадяни та юридичні особи несуть відповідальність, закріплений у ст. 211 Земельного кодексу України (далі – ЗК). Так, у ч. 2 ст. 211 ЗК наголошено, що законом може бути встановлено

відповідальність і за інші порушення земельного законодавства. Даною нормою встановлено і види відповідальності за передбачені правопорушення (цивільна, адміністративна, кримінальна). Проте у ЗК не зазначено, що існують й інші види відповідальності, адже наведений у ст. 211 перелік видів відповідальності не є остаточним та обмеженим. Як система заходів державного примусу, що застосовуються до винних у випадку невиконання ними вимог земельного законодавства, юридична відповідальність спрямована на стимулювання дотримання земельно-правових норм, відновлення порушених земельних прав, а також попередження вчинення земельних правопорушень [3, с. 326].

Юридична відповідальність за земельні правопорушення в сучасній земельно-правовій літературі визначається як особливий вид правовідношення охоронюваного типу, що виникає внаслідок поєднання правової норми про юридичну відповідальність із земельним правопорушенням як юридичним фактом, в якому реалізується право держави захистити відповідні цінності, на які посягає земельне правопорушення, відновити порушене право або вимагати відшкодування шкоди, тобто покарати винну особу, а правопорушника зобов'язати зазнати певних позбавлень особистого, майнового чи організаційного характеру [5, с. 469].

Вітчизняне законодавство визначає юридичну відповідальність за порушення приписів посадовими особами місцевих державних адміністрацій. Так, відповідно до статей 49-50 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [6] посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть відповідальність згідно з чинним законодавством. Водночас відповідно до чинного законодавства при скоєнні правопорушень працівниками підприємств, установ та організацій усіх форм власності та господарювання застосовуються відповідні норми Кодексу законів про працю України [7].

У трудовому праві розрізняють два види відповідальності: дисциплінарну та матеріальну. Підставами їх застосування є вчинення проступків, що є винним

невиконанням або неналежним виконанням трудових обов'язків під час роботи [8, с. 584].

Дисциплінарна відповідальність за екологічне правопорушення визначена ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [9] та КЗпП України. Вона полягає в накладенні власником підприємства, установи, організації чи уповноваженим ним органом на винного працівника дисциплінарного стягнення за невиконання або неналежне виконання пов'язаних з охороною навколишнього середовища, використанням природних ресурсів та об'єктів трудових обов'язків, порушення вимог екологічного законодавства, дотримання якого є його посадовим обов'язком.

Дисциплінарна відповідальність, як вид юридичної відповідальності, який може застосовуватися за вчинення земельних правопорушень, відсутній у ст. 211 ЗК України [10]. Тому заходи дисциплінарної відповідальності можуть застосовуватися за порушення земельного законодавства лише у випадках порушення працівниками підприємств, установ та організацій, а також їх посадовими особами своїх трудових обов'язків щодо дотримання земельно-правових норм.

Матеріальна шкода, завдана незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, наказами керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевих державних адміністрацій при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави. Держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевої державної адміністрації, яка заподіяла шкоду, в розмірах і порядку, визначених законодавством. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, акти інших посадових осіб, які призначаються ними, можуть бути оскаржені в судовому порядку відповідно до закону.

Статті 210-211 ЗК України [10] встановлюють відповідальність за порушення земельного законодавства. Так, угоди, укладені із порушенням

встановленого законом порядку купівлі-продажу, ренти, дарування, застави, обміну земельних ділянок, визнаються недійсними за рішенням суду.

Особливу увагу слід приділити адміністративній відповідальності. Наукове дослідження проблем адміністративної відповідальності державних службовців місцевих державних адміністрацій за земельні правопорушення є особливо актуальним в умовах погіршення стану земель в Україні, посилення їх забруднення.

У юридичній літературі існують різні визначення адміністративної відповідальності. Здебільшого науковці розглядають адміністративну відповідальність однобічно, акцентуючи увагу тільки на одній з ознак адміністративної відповідальності й не дають визначення, яке б відображало цю категорію як складне державно-правове явище. Тому необхідно на основі теоретичних розробок з даної проблематики запропонувати дефініцію адміністративної відповідальності посадових осіб місцевих державних адміністрацій за правопорушення, вчинені у сфері земельних відносин.

Виходячи з аналізу розуміння юридичної відповідальності, можна дати таке визначення: адміністративна відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій за правопорушення у сфері охорони та використання земель – один із видів юридичної відповідальності, що полягає у застосуванні у встановленому процесуальному порядку уповноваженими на те органами й посадовими особами до правопорушників заходів адміністративного впливу, сформульованих у штрафних і відновних санкціях адміністративно-правових норм.

Адміністративна відповідальність застосовується за вчинення адміністративно-земельного проступку, що виявляється в порушенні земельного законодавства. Це самостійний вид юридичної відповідальності, встановлений Кодексом України про адміністративні правопорушення [11]. Так, посадові особи місцевих державних адміністрацій можуть притягуватися до адміністративної відповідальності за земельно-екологічні правопорушення відповідно до статей 53<sup>2</sup>,

53<sup>5</sup>, 55, 82<sup>3</sup>, 91<sup>4</sup> Кодексу.

Перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'яти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Порухення посадовою особою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування встановленого законодавством строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою тягне за собою накладення штрафу від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян тощо.

Велику кількість адміністративних порушень, що вчиняються посадовими особами місцевих державних адміністрацій, складає незаконна і необґрунтована відмова у приватизації та переоформленні прав на землю. Також нерідко допускаються порушення строків розгляду заяв та самовільне, в адміністративному порядку, припинення прав на землю громадян і юридичних осіб. У галузі земельного права велике значення для подолання наслідків адміністративних порушень, що вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування, мають компетентність органів управління та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони земель.

При вчиненні порушення службовцями місцевих державних адміністрацій земельного законодавства, що є суспільно небезпечним, до винних застосовується кримінальна відповідальність. Вона настає лише за кримінально карані дії або бездіяльність, які визнаються такими у Кримінальному кодексі України [12].

Кримінальна відповідальність державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, інших службових осіб настає за вчинення суспільно небезпечних, винних діянь, які дістали вияв у зловживанні владою або службовим становищем, невиконанні або неналежному виконанні службових обов'язків, тобто за злочини у сфері службової діяльності. Такі злочини можна поділити на три види:

- порушення повноважень – невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність);
- перевищення повноважень – вчинення службовою особою акту, на який вона не мала законної влади, вихід за межі такої або недотримання відомих форм, процедур (одноосібне вирішення справи, яка повинна вирішуватися колегіально, або вчинення дій, які ніхто не має права здійснювати чи дозволяти, тощо);
- вчинення акту, що входить до повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання владою або службовим становищем, хабарництво, службове підроблення) [13, с. 268].

Чинний Кримінальний кодекс України [12] передбачає покарання за такі злочини у сфері земельно-правових відносин: приховування або перекручування відомостей про екологічний стан чи захворювання населення (ст. 238); забруднення або псування земель (ст. 239); порушення правил охорони надр (ст. 240); порушення законодавства про захист рослин (ст. 247); проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253); безгосподарне використання земель (ст. 254) тощо.

**Висновки.** Питання про відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій за порушення у сфері земельних відносин залишається актуальним, оскільки має не лише теоретичне, а й практичне застосування. Його вирішення залежить, по-перше, від правильної оцінки кожного з елементів складу правопорушення, по-друге, визначення суспільної небезпечності наслідків правопорушення, а відповідно і норми права, до якої особа притягується до



відповідальності, по-третє – вдосконалення законодавства, що регулює відповідальність за вчинення земельних правопорушень, шляхом узгодженості його положень, закріплених у різних нормативно-правових актах.

#### Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Насушна О. В.* Земельне правопорушення як підстава притягнення до адміністративної відповідальності / О. В. Насушна // *Держава і право.* – 2009. – Вип. 46. – С. 267–272.
3. *Земельне право : підручник / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін. ; за ред. М. В. Шульги.* – Харків : Право, 2014. – 520 с.
4. *Земельний кодекс України. Коментар / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги.* – Харків : ТОВ «Одіссей», 2002. – 600 с.
5. *Шульга М. В.* Особливості юридичної відповідальності у земельному праві / М. В. Шульга // *Правова доктрина – основа формування правової системи держави : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 20-21 листоп. 2013 р. / Нац. акад. прав. наук України.* – Харків, 2013. – С. 468–470.
6. *Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України.* – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
7. *Кодекс законів про працю України : Закон УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР.* – 1971. – Додаток до № 50.
8. *Погрібний С. О.* Дисциплінарна і матеріальна відповідальність за земельні правопорушення / С. О. Погрібний, І. І. Каракаш // *Земельне право України : підруч. / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша.* – Вид. 2, перероб. і доп. – Київ : Істина, 2009. – С. 577–588.
9. *Про охорону навколишнього природного середовища : Закон УРСР від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відом. Верхов. Ради України.* – 1991. – № 41. – Ст. 546.
10. *Земельний кодекс України : Закон України від 15.10.2001 р. № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України.* – 2002. – № 3. – Ст. 27.
11. *Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відом. Верхов. Ради України.* – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
12. *Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відом. Верхов. Ради України.* – 2001. – № 25. – Ст. 131.
13. *Кримінальний кодекс України : наук.-практ. коментар / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін. ; за заг. ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація.* – Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 1196 с.

#### References:

1. Konstitucija Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny vid 28.06.1996 № 254k/96-VR (1996). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 30, article 141 [in Ukrainian].
2. Nasushna, O.V. (2009). Zemel'ne pravoporushennja jak pidstava prytjagnennja do administratyvnoi' vidpovidal'nosti. Derzhava i pravo, issue 46, 267–272 [in Ukrainian].
3. Shul'ga, M.V., Bagaj, N.O., Gordjejev V.I. et al. (2014). Zemel'ne pravo. M.V. Shul'ga. (Ed.). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
4. Get'man, A.P., Shul'ga, M.V. (Eds). (2002). Zemel'nyj kodeks Ukrai'ny. Komentar. Kharkiv:

TOV «Odissej» [in Ukrainian].

5. Shul'ga M.V. (2013). Osoblyvosti jurydychnoi' vidpovidal'nosti u zemel'nomu pravi. Pravova doktryna – osnova formuvannja pravovoi' systemy derzhavy: materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf., Kharkiv, 20-21 lystop. 2013. Kharkiv, 468–470 [in Ukrainian].

6. Pro miscevi derzhavni administracii': Zakon Ukrai'ny vid 09.04.1999 № 586-XIV. (1999). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 20-21, article 190 [in Ukrainian].

7. Kodeks zakoniv pro pracju Ukrai'ny: Zakon URSSR vid 10.12.1971 r. № 322-VIII. (1971). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, dodatok do 50 [in Ukrainian].

8. Pogribnyj, S.O., Karakash, I. I. (2009). Dyscyplinarna i material'na vidpovidal'nist' za zemel'ni pravoporushennja. Zemel'ne pravo Ukrai'ny. O.O. Pogribnyj ta I.I. Karakash. (Eds.). (2d ed.). Kyiv: Istyna, 577–588 [in Ukrainian].

9. Pro ohoronu navkolyshn'ogo pryrodnogo seredovyshha: Zakon URSSR vid 25.06.1991 № 1264-XII. (1991). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 41, article 546 [in Ukrainian].

10. Zemel'nyj kodeks Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny vid 15.10.2001 № 2768-III. (2002). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 3, article 27 [in Ukrainian].

11. Kodeks Ukrai'ny pro administratyvni pravoporushennja: Zakon Ukrai'ny vid 07.12.1984 № 8073-X. (1984). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 51, article 1122 [in Ukrainian].

12. Kryminal'nyj kodeks Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny vid 05.04.2001 № 2341-III (2001). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 25, article 131 [in Ukrainian].

13. Baulin, Ju.V., Borysov, V.I., Gavrysh, S.B. et al. (2003). Kryminal'nyj kodeks Ukrai'ny: nauk.-prakt. Komentar. V.V. Stashys, V.Ja. Tacij (Eds). Kyiv: Koncern «Vydavnychj Dim «In Jure» [in Ukrainian].

**Самородов А. С. Ответственность должностных лиц местных государственных администраций за нарушения в сфере земельных отношений.**

*Статья посвящена исследованию вопроса ответственности должностных лиц местных государственных администраций за нарушения в области земельных отношений. Осуществлен анализ научных работ в исследуемой сфере, рассмотрены вопросы, связанные с классификацией видов юридической ответственности, приведены их характеристики. Освещены особенности дисциплинарной, административной и уголовной ответственности должностных лиц местных государственных администраций в сфере земельных отношений.*

**Ключевые слова:** местная государственная администрация; ответственность; земельное правонарушение; земельное законодательство.

**Samorodov A. S. The responsibility of officials of local administrations for violations in the sphere of land relations.**

*The article studies the question of responsibility of officials of local administrations for violations in the sphere of land relations. The analysis of scientific papers in the study area, considered issues related to the classification of legal liability, given their characteristics. The specific features of disciplinary, administrative and criminal liability of officials of local administrations in the sphere of land relations.*

**Keywords:** local administration; responsible; land violations; land legislation.

*Надійшла до редколегії 21.03.2016 р.*