

А. Галагуза,

здобувач НУ «Одеська юридична академія», адвокат Миколаївської обласної колегії адвокатів

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

На сучасному етапі активного розвитку земельного законодавства, в ході проведення земельної реформи в Україні, важливе значення відіграє дослідження та вдосконалення інституту юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства та зокрема, на думку автора, заслуговує на увагу проблема обґрунтування існування такої спеціальної відповідальності за земельні правопорушення, як земельно-правова.

З цього питання важливими є наукові дослідження Г. Л. Балюк, І. І. Каракаша, Я. О. Лисенко, А. М. Мірошніченка, О. О. Погрібного, М. В. Шульги та інших. Також слід відзначити вагомий внесок у вивчення даної проблематики російських вчених Б. В. Єрофєєва та Г. В. Чубукова.

Метою даної статті є обґрунтування, на основі аналізу наукового доробку вітчизняних та російських вчених, існування земельно-правової відповідальності саме як спеціального виду комплексного інституту юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства.

Як вказує М. В. Шульга, юридичний зміст відповідальності полягає в безумовному обов'язку правопорушника зазнавати несприятливих наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру, вид і міра яких передбачені відповідними санкціями правових норм [2].

Таку ж думку у своїй більшості обґрунтовують і теоретики національної школи теорії держави і права [3; 4]. Наприклад, О. Ф. Скакун зазначає, що юридичною відповідальністю є передбачені законом вид і міра державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення [3].

Спираючись на викладене, автор переконаний, що одним з основних критеріїв, за яким виокремлюються різні види юридичної відповідальності, є наявність спеціальних, притаманних лише даному виду відповідальності, мір/заходів покарання, або санкцій, або заходів правового примусу, або негативних наслідків майнового й особистого характеру, які передбачені санкціями відповідних правових норм, визначених законом за вчинення правопорушення.

При цьому норми закону, що містять відповідні санкції за вчинення правопорушення, мають належати до певної галузі права, а саме правопорушення має носити специфічний характер, обумовлений певним видом суспільних відносин, що регулюються відповідними правовими нормами.

Загально прийнято правознавці виділяють кримінальну, цивільну, адміністративну та дисциплінарну відповідальність. Деякі з них також виділяють конституційну та матеріальну відповідальності [3]. Крім того, багато обговорень точиться навколо існування аграрно-правової, еколого-правової, сімейно-правової та інших вузькогалузевих видів відповідальності.

Що ж стосується юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства, то залежно від застосовуваних санкцій її звичайно поділяють на адміністративну, кримінальну, цивільно-правову та дисциплінарну [2]. Окремі дослідники говорять про майнову відповідальність за порушення земельного законодавства, відносячи до неї цивільну відповідальність за завдану шкоду, матеріальну відповідальність за земельні правопорушення, відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, господарсько-

правову відповідальність — відносячи до неї адміністративно-господарський штраф, обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання [5]. Також дискусійним залишається питання щодо існування земельно-правової відповідальності за порушення земельного законодавства.

Законодавцем, у свою чергу, у статті 211 Земельного кодексу України (далі — ЗК України) офіційно закріплено лише цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, яку несуть громадяни та юридичні особи відповідно до законодавства [1], що знову підкреслює необхідність його удосконалення шляхом доповнення науково та практично обґрунтованими положеннями, зокрема тими, що стосуються земельно-правової відповідальності.

На думку автора, достатньо аргументованою є теза Б. В. Єрофєєва, що земля володіє специфічними рисами, котрі не дозволяють забезпечити її правовий режим загальними видами юридичної відповідальності. Крім того, земля взаємопов'язана з іншими природними об'єктами, а тому земельно-правова відповідальність тісно переплітається з видами відповідальності, направленими на охорону цих об'єктів [6].

Земельно-правова відповідальність є спеціальним видом відповідальності за земельні правопорушення. На розсуд М. В. Шульги її становлять заходи правового впливу на порушників земельного законодавства, передбачені Земельним кодексом України та законодавством, що його доповнює [2]. Такої ж точки зору дотримується й А. М. Мірошніченко, який визначає земельно-правову відповідальність у правовій доктрині як застосування державно-правових санкцій, що безпосередньо передбачені земельним законодавством, до правопорушника, у результаті чого останній зазнає негативних наслідків земельно-правового характеру [5].

За такого, автор погоджується з думкою А. М. Мірошніченка, що земельно-правовий характер юридичної відповідальності обумовлюється тим, що саме

земельним законодавством передбачені відповідні санкції [5].

М. В. Шульга, аналізуючи думки вчених з приводу санкцій, що відносяться до заходів застосування саме земельно-правової відповідальності, наводить висновок, що до спеціальної земельно-правової відповідальності у зазначеній сфері окремі з них пропонують віднести примусове припинення права користування земельною ділянкою, обов'язок знести власником земельної ділянки чи землекористувачем самовільно зведений об'єкт чи повернути самовільно зайняту земельну ділянку та інше [2].

Г. В. Чубуков вважає санкціями такої відповідальності вилучення земельної ділянки «...за використання землі не по цільовому призначенню, нераціональне використання земельної ділянки, використання способами, котрі призводять до зниження плодючості ґрунтів, погіршення екологічної обстановки...» [7].

А. Б. В. Єрофєєв наголошує на тому, що земельно-правова відповідальність передбачає таку систему дій: «...зніс самовільно побудованої споруди; приведення самовільно захопленої ділянки в придатний для використання стан; відновлення межових знаків і т.п., котрі вчиняються винним або за рахунок винного...», також припинення прав селянського (фермерського) господарства «...при його ліквідації у випадку використання ділянки методами, котрі призводять до деградації земель...», погоджується із включеним положенням у статті 284–287 ЦК РФ щодо «...примусового зупинення прав на землю за земельні правопорушення...» [6].

З ним в частині припинення права користування земельною ділянкою за порушення законодавства погоджується його колега О. А. Вівчаренко, який, як вказано у дослідженнях А. М. Мірошніченка, вважав, що в цьому разі можна вести мову про існування «земельної відповідальності», оскільки припинення права користування земельною ділянкою за порушення законодавства врегульоване виключно нормами земельного законодавства [5].

Опонуючи такій точці зору, М. В. Шульга зазначає, що хоча заходи впливу на правопорушників, які самовільно зайняли земельну ділянку чи вчинили інше порушення, дійсно передбачені чинним земельним законодавством, але за своєю сутністю вони є специфічними санкціями, які в адміністративному порядку застосовуються судовими та іншими органами до правопорушників. Ці санкції можуть стосуватися як носіїв земельних прав, так і інших осіб-правопорушників [2].

Крім того, як звертає увагу А. М. Мірошніченко, також М. В. Шульга висловлює серйозні аргументи на користь того, що специфіка землі підтверджує «тезу не про формування нового виду відповідальності, а про специфіку застосування існуючих видів відповідності за конкретні екологічні, у т.ч. земельні, правопорушення» [5], та обґрунтовує недоцільність введення в обіг поряд з традиційними видами відповідальності інших її видів [2].

Підтримуючи цю позицію А. М. Мірошніченко наводить, що під земельно-правовою відповідальністю традиційно розуміють примусове припинення прав на земельну ділянку шляхом її безоплатного вилучення, передбаченого сьогодні статтями 140, 141, 143–145, 149 та ін. Земельного кодексу України. Така відповідальність за своєю природою дуже близька до господарсько-правової (у вигляді застосування адміністративно-господарських санкцій) і, на його погляд, у випадку вчинення земельного правопорушення суб'єктом господарювання припинення права на землю може вважатися іншою адміністративно-господарською санкцією, встановленою законом [5].

Згадуючи про інші приклади специфіки застосування існуючих видів відповідальності за порушення земельного законодавства, А. М. Мірошніченко говорить, що деякі вчені відносили до заходів земельно-правової відповідальності застосування так званої «земельно-правової реституції» — повернення земельної ділянки законному користувачу. Такий підхід видається йому сумнів-

ним, оскільки, на його погляд, взагалі сумнівно говорити про «повернення» у випадку із земельною ділянкою — мова може йти лише про усунення перешкод у користуванні. У будь-якому випадку земельно-правова реституція ґрунтується насамперед на положеннях цивільного законодавства і не може бути віднесена до суто «земельно-правової» відповідальності [5].

Крім того, А. М. Мірошніченко з міркувань, які були викладені вище, вважає, що система дій по приведенню земельної ділянки у придатний для використання стан, знесенню будинків, будівель і споруд, відновленню межових знаків тощо (частина 2 статті 212 ЗК України), про які йдеться в національній та в російській правових доктринах, також повністю охоплюються цивільно-правовим поняттям реституції [5].

При цьому, незважаючи на те, що А. М. Мірошніченко надає багато доводів та аргументів щодо недоцільності введення в обіг поряд з традиційними видами відповідальності інших її видів, зокрема земельно-правової, підтримуючи у цьому М. В. Шульгу, він у своїх дослідженнях прямо вказує, що за невнесення земельного податку також застосовується і власне земельно-правова відповідальність — відповідно до пункту «д» статті 141 ЗК України [5].

Вказаним пунктом статті 141 ЗК України передбачено, що систематична несплата земельного податку або орендної плати є підставою припинення права користування земельною ділянкою [1].

Деякі науковці підтримують більш радикальну позицію. Так, наприклад, С. В. Слюсаренко вважає, що «...це питання потребує додаткових обґрунтувань — така відповідальність не передбачена законодавством, яке регулює земельні правовідносини...», а тому «...визнання існування земельної відповідальності означає розширення галузевої класифікації юридичної відповідальності. У тому контексті, в якому юристи розуміють земельну відповідальність, вона — це не що інше, як комплекс заходів адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності, які

широко застосовуються у сфері земельних відносин...» [8].

З огляду на викладене, автор все ж таки обстоює думку, що, попри відсутність прямої вказівки у нормах земельного законодавства, глибоких теоретичних обґрунтувань та широкого наукового визнання, в ході реформування земельних відносин у системі інституту юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства виник її новий вид — земельно-правова відповідальність, який потребує детального вивчення спеціалістами в рамках національної правової науки для подальшого впровадження відповідних норм до ЗК України.

Ключові слова: порушення земельного законодавства, земельно-правова відповідальність, санкції.

У статті проаналізовані аргументи, доводи та міркування науковців щодо доцільності введення в обіг нового виду юридичної відповідальності — земельно-правової відповідальності, на підставі чого зроблені висновки щодо обґрунтованості імплементації такого виду як самостійного, поряд з традиційними різновидами юридичної відповідальності.

В статье проанализированы аргументы, доводы и соображения ученых о целесообразности введения в обращение нового вида юридической ответственности — земельно-правовой ответственности, на основании чего сделаны выводы об обоснованности внедрения такого вида как самостоятельного, наряду с традиционными видами юридической ответственности.

In the article has been analysed arguments, case and reasons of scien-

tists about expediency of introduction in the reference of a new type of the legal responsibility — the land-legal liability, in the article the arguments on the basis of that has been analysed the conclusions on validity of introduction of such type as independent, alongside with traditional types of the legal responsibility are drawn.

Література

1. Земельний кодекс України : затв. Законом України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III (із змінами та допов.) // Урядовий кур'єр. — 2001. — № 211. — Ст. 211–212.
2. Земельне право України : підручник / за ред. М. В. Шульги. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 232–234.
3. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. — Х. : Консум, 2001. — С. 431, 436–438.
4. Основи правознавства України : навч. посіб. / С. В. Ківалов, П. П. Музиченко, Н. М. Крестовська, А. Ф. Крижанівський. — Х. : Одиссей, 2011. — С. 84–94.
5. Земельне право України : навч. посіб. [Електронний ресурс] / А. М. Мірошниченко. — К. : Алерта, ЦУЛ, 2011. — Режим доступу : http://www.big-lib.com/book710_Zemelne_pravo_Ukraini
6. Земельное право : учеб. для вузов / Б. В. Ерофеев. — 5-е изд. — М. : ООО «Профобразование», 2001. — 656 с.
7. Земельное право России : учеб. для студ. ВУЗов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Г. В. Чубуков. — М. : Изд-во г-на Тихомирова М. Ю., 2002. — 328 с.
8. Особливості настання адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства юридичними особами [Електронний ресурс] / С. В. Слюсаренко. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnaupravo/2010_156/1_Ossv.pdf