

ОКРЕМІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

О.В. АРТЕМЕНКО, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: artolena11@ukr.net

Н.А. ЛИТВИН, доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки,
Університет державної фіскальної служби України
E-mail: lna_70@ukr.net

Анотація. У статті досліджується питання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин. Підкреслюється, що нинішня ситуація із регулюванням та захистом суспільних відносин щодо користування та розпорядження землею є ще досить далекою від ідеалу.

Наголошується, що відповідальність за порушення земельного законодавства являє собою складовий компонент правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, відновлення порушених прав суб'єктів, у тому числі запобігання вчиненню земельних правопорушень.

Акцентовується увага, що нинішня ситуація із ринком земель в Україні, а саме майбутній процес зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення може стати причиною зловживань та правопорушень у даній сфері, у зв'язку із чим питання застосування мір адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин може набути рис масового розповсюдження.

Підсумовується, що основною прогалиною законодавства виступає той факт, що основною мірою покарання за правопорушення у сфері земельних відносин виступає грошове стягнення у вигляді штрафу, що в умовах сьогодення, коли розпочатий процес можливого зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення (Верховною Радою України прийнятий у другому читанні Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення») є досить ліберальним видом адміністративного стягнення.

У зв'язку із цим, потребує перегляду законодавцем міри адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин у вигляді можливого встановлення громадських робіт, конфіскації або тимчасового позбавлення права використання земельної ділянки.

Ключові слова: земля, земельне правопорушення, адміністративна відповідальність за земельні правопорушення, юридична відповідальність

Актуальність.

Нажаль, у нашій державі є найвищий в Європі рівень розораності земель, споживання водних ресурсів, вирубування лісів (Hubanova, Deineha & Yara, 2017: 276).

Земля в Україні визнається основним природним ресурсом нашої держави, а відповідно до Конституції України (ст. 14) є національним багатством нашої держави, що перебуває під особливою увагою держави, яка проявляється у забезпеченні раціонального використання земельних ресурсів, збереженні й відтворенні родючості ґрунтів, захисті їх від псування та забруднення, реалізації громадянами, юридичними особами та державою їхніх прав власності та землекористування відповідно до закону – саме так оцінює законодавець земельний фонд України (Кресь, 2019: 106).

Питання забезпечення законності та правопорядку у всіх сферах суспільного життя у тому числі і в земельній галузі є надзвичайно актуальним в даний час. Сьогоднішня ситуація із регулюванням та захистом суспільних відносин щодо користування та розпорядження землею є ще досить далекою від ідеалу. Адже у даний час мають місце маніпуляції із дозвільними документами у сфері земельних відносин, корупційні діяння, незаконні забудови земельних ділянок, порушення прав громадян стосовно надання кадастрової інформації, тощо.

Відомо, що відповідальність за порушення земельного законодавства являє собою складовий компонент правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, відновлення порушених прав суб'єктів, у тому числі запобігання вчиненню земельних правопорушень.

Нинішня ситуація із ринком земель в Україні, а саме майбутній процес зняття

мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення може стати причиною зловживань та правопорушень у даній сфері, у зв'язку із чим питання застосування мір адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин може набути рис масового розповсюдження, що і спричиняє актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Науковцями, що зробили значний вклад у дослідження проблем застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, є: І. Каракаш, П. Кулинич, Л. Мілімко, А. Мірошніченко, О. Мірошніченко, О. Погрібний, А. Правдюк, В. Ремінний, В. Семчик, О. Синьов, С. Слюсаренко, О. Стукаленко, Ю. Чиж, М. Шульга та інші.

Метою даного дослідження виступає комплексний аналіз відповідності адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин на предмет їхньої відповідності реаліям сьогодення.

Результати.

Одним із найбільш важливих засобів захисту земельних правовідносин у даний час є контроль зі сторони відповідних державних та муніципальних органів за дотриманням норм законодавства у сфері земельних відносин, а також виявлення правопорушень та притягнення правопорушників до юридичної відповідальності. У зв'язку із цим, юридична відповідальність є необхідною правовою гарантією забезпечення законності у даній сфері.

У сфері земельних відносин застосовуються різні види юридичної відпо-

відальності – кримінальна, адміністративна, цивільна, дисциплінарна. Одним із найбільш поширених видів юридичної відповідальності виступає сама адміністративна відповідальність за порушення у сфері земельних відносин.

У наукових колах існує досить значна кількість визначень поняття адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин. Так, наприклад нею описують застосування уповноваженими на те державними органами санкцій, що передбачені адміністративно-правовою нормою до осіб, котрі порушили вимоги чинного земельного законодавства України (Слюсаренко, 2004: 6).

Основною підставою виникнення адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин визнається вчинення адміністративного правопорушення у сфері земельних відносин.

Так, Л. Мілімко під адміністративним правопорушенням у сфері земельних відносин визнає винну, протиправну та небезпечну дію чи бездіяльність у сфері реалізації законних прав та інтересів власників землі або землекористувачів, у тому числі неналежне або невиконання обов'язків вказаними суб'єктами, діяльності посадових осіб публічних органів щодо раціонального використання, відтворення та охорони земель, за яке відповідно до законодавства України передбачено адміністративну відповідальність (Мілімко, 2009: 16).

Інший науковець вказує, 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 виконує обов'язки щодо раціонального використання земельних ресурсів, перешкоджає здійс-

ненню прав та законних інтересів власників і користувачів землі, порушує встановлений державою земельний правопорядок та порядок управління земельними ресурсами, як національним багатством (Мірошніченко, 2005: 11).

Слід зазначити, що законодавчого визначення поняття правопорушення у сфері земельних відносин до цього часу не існує. Проте, Земельний кодекс України не визначаючи самого поняття правопорушення у сфері земельних відносин (земельного правопорушення) наводить перелік видів правопорушень.

Відповідно до ч. 1 ст. 211 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства за такі порушення:

- 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;
- є) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок;

ж) неспроведення рекультивациі порушених земель;

з) знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень та ряд інших. До того ж вказується, що законодавством України може бути встановлення відповідальності і за інші види правопорушень.

Необхідно пам'ятати, що перелік видів правопорушень, що наведений у вище вказаній статті, має банкетний характер, адже саме по собі статті не встановлюють санкції.

А. Мірошниченко вказує, що дана стаття основного земельного закону до сих пір критикується науковцями, адже «ніякого регулятивного та охоронного значення вона немає», адже ніхто не може бути притягнутим до адміністративної чи іншої відповідальності лише на підставі вказаної вище статті так як відповідальність за нормами цивільного, адміністративного, кримінального або іншого законодавства, які встановлюють конкретні санкції за вказані правопорушення (Мірошниченко & Марусенко, 2011: 481).

Таким чином єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом, відповідно до якого настає адміністративна відповідальність за порушення у сфері земельних відносин є Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Всі склади правопорушень у сфері земельних відносин (земельних правопорушень) знаходяться у Главі 7 даного кодексу, що має назву «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» КУпАП.

Так, відповідно до ст. ст. 52–56 КУпАП визначено такі види правопорушень у сфері земельних відносин:

– псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52);

– порушення правил використання земель (ст. 53); самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53.1); перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53.2); зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53.3); незаконне заволодіння ґрунтовим покривом земель (ст. 53.4); порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст. 53.5); порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53.6);

– порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54);

– порушення правил землеустрою (ст. 55);

– знищення межових знаків (ст. 56).

У той же час, науковці наголошують на тому, що між КУпАП та ЗК України існує ряд розбіжностей, що стосуються переліків порушень земельного законодавства, також мають свої розбіжності і самі формулювання склади правопорушень. Для прикладу можливо навести положення КУпАП, що не передбачає відповідальності за приховування від реєстрації, обліку та перекручування даних про розміри, стан та кількість земельних ділянок, коли стаття про відповідальність за переховування чи перекручування даних земельного кадастру міститься у чинному КУпАП.

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 перекру-

чення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок, натомість містить статтю про відповідальність за перекручення або переховування даних земельного кадастру (Мушенко, Бульба & Коваленко, 2015: 99).

Особливістю адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин виступає те, що серед усіх заходів адміністративної відповідальності за вчинення такого правопорушення законодавством України передбачено, нажалі лише застосування грошової міри стягнення у вигляді – штрафу.

О. Мірошниченко справедливо вказував що необхідним є розгляд можливості застосування громадських робіт до порушників у сфері земельних відносин. Також він зазначав, що такий вид стягнення може бути встановлений судом як за безпосередньо вчинене правопорушення так і у випадку заміни штрафу на даний вид стягнення у випадках неможливості сплати такого штрафу. До того ж він пропонує встановити за повторне вчинення правопорушень у сфері земельних відносин додаткові санкції у вигляді тимчасового позбавлення права використання земельної ділянки або її конфіскація (Мірошниченко, 2005: 19).

Таку позицію можливо вважати цілком прийнятною адже, все це зможе певним чином оптимізувати процес притягнення до адміністративної відповідальності, що у свою чергу зможе підвищити ефективність застосування даного виду відповідальності.

Як уже було зазначено раніше актуальність даного дослідження зумовлюється тим, що у другому читанні Верховною Радою України було прийнято проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського

призначення». Хоча, у даному проекті закону і не вказується про будь-які зміни до чинного законодавства, якими визначається адміністративна відповідальність за порушення у сфері земельних відносин, проте як показує практика, надаючи земельні ділянки у приватну власність не можливим буде уникнути правопорушень у сфері земельних відносин, зокрема і тих, що стосуватимуться мір адміністративної відповідальності за вказані правопорушення.

Висновки і перспективи.

Таким чином, можливо сформулювати певні висновки щодо результатів даного дослідження. Відсутність законодавчого визначення поняття правопорушення у сфері земельних відносин (земельного правопорушення), зумовлює необхідність існування такого його розуміння, як суспільного небезпечного, винного та протиправного діяння, що є вчиненим деліктоздатною особою, яка своїми діями або бездіяльністю порушує вимоги чинного земельного законодавства та за яке Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність.

У той же час, основною прогалиною законодавства виступає той факт, що основною мірою покарання за правопорушення у сфері земельних відносин виступає грошове стягнення у вигляді штрафу, що в умовах сьогодення, коли розпочатий процес можливого зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення (Верховною Радою України прийнятий у другому читанні Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення») є досить ліберальним видом адміністративного стягнення.

У зв'язку із цим, потребує перегляду законодавцем мір адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин у вигляді можливого встановлення громадських робіт, конфіскації або тимчасового позбавлення права використання земельної ділянки

Список використаних джерел

1. Hubanova T., Deineha M., Yara O. Socio-economic and legal aspects of environmental crime in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2017. № 5. Vol. 3. P. 276–280. Doi 10.30525/2256-0742/2017-3-5-276-280.
2. Кресь О.В. Правове регулювання мораторію на продаж земель в Україні. *Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал*. 2019. 10(2). С. 105–112.
3. Слюсаренко С.В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 18 с.
4. Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009. 24 с.
5. Мірошніченко О.С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 23 с.
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. (у редакції від 21.02.2020 р. № 2768-III). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 12.04.2020 р.)
7. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. 3-тє видання, змінене і доповнене. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 516 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. (у редакції від 02.04.2020 р. № 80731-X). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#n146> (дата звернення: 12.04.2020 р.)
9. Мушенко В.В., Бульба А.С., Коваленко Ж.А. Оптимізація процесу притягнення до адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 4. С. 98–104.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення: проект Закону від 10.10.2019 р. № 2178-10. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67059 (дата звернення: 27.03.2020 р.).

References

1. Hubanova, T., Deineha, M., Yara, O. (2017). Socio-economic and legal aspects of environmental crime in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*, 5 (3): 276–280. Doi 10.30525/2256-0742/2017-3-5-276-280 (in English).
2. Kres, O.V. (2019). *Pravove rehuliuвання moratorii na prodazh zemel v Ukraini*. *Pravo. Liudyna. Dovkillia: naukovo-praktychnyi zhurnal* [Legal regulation of the moratorium on land sales in Ukraine. *Law. Human. Environment: scientific and practical journal*], 10(2): 105–112 (in Ukrainian).
3. Sliusarenko, S.V. (2004). *Administrativno-pravove rehuliuвання rezhymu zemel oborony* [Administrative and legal regulation of the regime of defense lands]. Kyiv, 18 (in Ukrainian).
4. Milimko, L.V. (2009). *Administrativna vidpovidalnist za pravoporushennia u sferi zemelnykh vidnosyn* [Administrative responsibility for offenses in the field of land relations]. Irpin, 24 (in Ukrainian).
5. Miroshnychenko, O.S. (2005). *Administrativno-pravovi zasoby okhorony zemelnykh vidnosyn v Ukraini* [Administrative and legal means of protection of land relations in Ukraine]. Kharkiv, 23 (in Ukrainian).
6. *Zemelnyi kodeks Ukrainy* [The Land Code of Ukraine] 25.10.2001 (21.02.2020 № 2768-III). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (accessed: 12.04.2020) (in Ukrainian).

7. Miroshnychenko, A.M., Marusenko, R.I. (2011). Naukovo-praktychnyi komentar do Zemelnoho kodeksu Ukrainy [Scientific and Practical Commentary on the Land Code of Ukraine]. Kyiv: Alerta; TsUL, 516 (in Ukrainian).
8. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [Code of Ukraine on Administrative Offenses] 07.12.1984 (02.04.2020 № 80731-X). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#n146> (accessed: 12.04.2020) (in Ukrainian).
9. Mushenok, V.V., Bulba, A.S., Kovalenko Zh.A. (2015). Optyimizatsiia protsesu prytiahнення до адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин. Biuleten Ministerstva yustytzii Ukrainy [Optimization of the process of bringing to administrative responsibility for violations in the field of land relations. Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine], 4: 98–104 (in Ukrainian).
10. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo obihu zemel silskohospodarskoho pryznachennia [On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Regarding the Circulation of Agricultural Lands]: proekt Zakonu 10.10.2019 № 2178-10. Available at: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67059 (accessed: 27.03.2020) (in Ukrainian).

O.V. Artemenko & N.A. Lytvyn (2020). CERTAIN ASPECTS OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATIONS IN THE LAND AREA. *Law. Human. Environment*, 11(2):133-139. <https://doi.org/10.31548/law2020.02.016>.

Summary. *The article explores the issue of administrative responsibility for violations in the field of land relations. It is emphasized that the current situation with the regulation and protection of public relations regarding land use and disposal is still far from ideal. It is emphasized that responsibility for violation of land legislation is an integral component of legal support for the rational use and protection of land, restoration of violated rights of subjects, including the prevention of committing land offenses.*

Attention is drawn to the fact that the current situation with the land market in Ukraine, namely the future process of lifting the moratorium on the sale of agricultural land may cause abuses and offenses in this area, and therefore the question of the application of administrative liability for violations in the field of land relations.

It is summarized that the main breach of the legislation is the fact that the main punishment for the offense in the field of land relations is a fine in the form of a fine, which in the conditions of today, when the process of possible lifting of the moratorium on the sale of agricultural land was initiated (Verkhovna Rada of Ukraine reading the Draft Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Circulation of Agricultural Land») is a rather liberal type of administrative penalty.

The absence of a legislative definition of the concept of an offense in the field of land relations (land offense), necessitates the existence of such an understanding as a public dangerous, guilty and unlawful act, which is committed by a tortious person, who by his actions or omission violates the requirements of the applicable land legislation Ukraine is responsible for administrative offenses.

In this regard, the legislator needs to review the measures of administrative responsibility for violations in the field of land relations in the form of possible establishment of public works, confiscation or temporary deprivation of the right to use the land.

Keywords: *land, land offenses, administrative liability for land offenses, legal liability*