

**РОЗДІЛ 6. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;  
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 342.9

**ВДОСКОНАЛЕННЯ ТА ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИТЯГНЕННЯ  
ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ  
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

**IMPROVEMENT AND PRACTICAL IMPLEMENTATION  
OF BRINGING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY  
FOR OFFENSES IN THE SPHERE OF LAND**

Бурбика М.М.,

*доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри права  
Сумського державного університету*

Іщенко І.О.,

*студентка юридичного факультету  
Сумського державного університету*

У статті розкрито сутність та правову природу адміністративної відповідальності, охарактеризовано засоби реалізації санкцій, що застосовуються до суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, проаналізовано сучасний стан земельного законодавства України та його вплив на можливі шляхи вдосконалення діючого законодавства у галузі земельних відносин.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин, земельні відносини, земельне законодавство, адміністративний проступок, адміністративні стягнення, напрямки розвитку земельного законодавства.

В статье раскрыта сущность и правовая природа административной ответственности, охарактеризованы средства реализации санкций, применяемых к субъектам административных правонарушений в сфере земельных отношений, проанализировано современное состояние земельного законодательства Украины и его влияние на возможные пути совершенствования действующего законодательства в области земельных отношений.

**Ключевые слова:** административная ответственность в сфере земельных отношений, земельные отношения, земельное законодательство, административный проступок, административные взыскания, направления развития земельного законодательства.

The article deals with the nature and the legal nature of administrative responsibility, characterized means of implementing sanctions applied to the subjects of administrative violations in the field of land relations, the modern state land legislation of Ukraine and its impact on possible ways to improve the existing legislation in the field of land relations.

**Key words:** administrative responsibility in the sphere of land relations, land relations, land law, administrative wrongdoing, administrative penalties, areas of land legislation.

**Актуальність теми дослідження.** Трансформація соціально-економічних процесів в Україні супроводжується виникненням складних та комплексних суспільних відносин, які потребують врегулювання нормами кількох галузей права. До них можна віднести правовідносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням охорони, захисту та юридичної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин, землю – як основного національного багатства нашої держави (ст. 14 Конституції України). Проголошення землі основним національним багатством, що перебуває під охороною держави, створило необхідні умови для зміцнення в Україні законності у сфері земельних відносин, а також зумовило необхідність пошуку нових і вдосконалення існуючих засобів для її забезпечення.

**Постановка завдання.** Одним з найважливіших засобів реалізації державної політики в сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів є створення дієвої та ефективної нормативно-правової бази, спроможної забезпечити правопорядок в сфері земельних відносин. Це передбачає дослідження проблематики охорони земельних відносин адміністративно-правовими засобами, серед яких особливе місце посідає адміністративна відповідальність. Вона являє собою систему заходів реагування уповноважених державних органів на протиправні посягання, урегульованих нормами адміністративного права. У зв'язку з тим, що сфера земельних відносин має перебувати під державно-правовою охороною, питання вдосконалення засобів адміністративно-правової охорони, особливо адміністративної відпо-

відальності за правопорушення у цій сфері, набувають особливого значення.

**Ступінь наукової розробленості проблеми.** Питання юридичної відповідальності у сфері земельних відносин досліджувало досить велика кількість науковців, зокрема до них можна віднести: Бондарчук Н., Балюк Г., Берлач А., Гоштинар С., Диптан С., Измайлов О., Кулинич П., Лоїк Г., Мірошніченко О., Нестеренко І., Петлюк Ю. Крім того, в означеній сфері проводилися наукові дослідження Н. Гавриш, В. Демчика, І. Дмитренко, В. Семчика, І. Каракаша, І. Куяна, Ю. Шемшученка, М. Шульги та інших науковців.

**Виклад основного матеріалу.** Прийняття великої кількості нових законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів у галузі використання та охорони земель обумовлене тривалим здійсненням в Україні земельної та аграрної реформ, що стосуються багатьох сфер суспільного життя і які неможливо проводити без адекватних змін у правовому регулюванні земельних відносин. Проте при недотриманні вимог про визнання раніше прийнятих нормативно-правових актів такими, що втратили чинність, залишається значна кількість формально не скасованих, але фактично не діючих актів. Доводиться констатувати, що сьогодні різні правотворчі органи у своїй діяльності не завжди орієнтуються на існуючу систему земельного права і законодавства. У результаті прийняті ними нові акти земельного законодавства інколи виявляються неузгодженими з чинними і можуть містити суперечливі правові приписи.

Недосконалість окремих законодавчих конструкцій і, як наслідок, правозастосовної практики, породжують

недоліки, що спотворюють загальне змістове навантаження приписів, що встановлюють механізми використання та охорони земель в Україні. Земля як елемент навколишнього природного середовища, що перебуває у тісному взаємозв'язку з іншими його складовими – водними ресурсами, лісами, тваринним та рослинним світом, є головним фактором життєзабезпечення населення та засобом виробництва, необхідним для функціонування всіх галузей народного господарства. З огляду на це стає очевидною соціально-економічна актуальність забезпечення дбайливого та розумного ставлення до землі. Отже, досить актуальним є питання адміністративної відповідальності юридичних осіб за земельні правопорушення. В Україні до адміністративної відповідальності залучаються лише громадяни і посадові особи.

Законодавством деяких країн Європейського Союзу та Росії передбачена можливість притягнення до адміністративної відповідальності також і юридичних осіб. Досвід таких європейських країн, як Німеччина, Італія, Португалія показує, що для припинення зростання правопорушень, скоєних корпораціями, вони пішли по шляху освоєння інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Земельні відносини протягом всього існування людства відігравали значну роль у житті суспільства, що пов'язано з унікальними особливостями земельних ресурсів: вони є основою життя та благополуччя громадян, головним засобом виробництва, необхідним для функціонування усіх галузей господарства. Виникла нагальна проблема в необхідності законодавчого уточнення поняття земельних відносин через включення до їх складу, окрім відносин власності на землю, двох видів земельних відносин, які розкривають їх зміст, а саме: відносин в сфері управління земельним фондом; відносин в сфері раціонального використання та охорони земель. Грунтуючись на цьому, пропонується визначити земельні відносини як засновані на власності на землю суспільні відносини, що виникають із приводу використання, управління та охорони землі як особливого природного ресурсу.

Л. Мілімко пропонує наступне визначення адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин – це специфічне реагування держави, спрямоване на захист земельних відносин шляхом виконання суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок, примусово застосованих до нього заходів впливу спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами за процедурою, визначеною КУпАП чи іншими законодавчими актами [1, с. 32].

Розвиток України як демократичної правової держави передбачає формування несуперечливої системи земельного законодавства, яка б відповідала потребам та інтересам суспільства. Прийняття великої кількості нових законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів у галузі використання та охорони земель обумовлене тривалим здійсненням в Україні земельної та аграрної реформ, що стосуються багатьох сфер суспільного життя і які неможливо проводити без адекватних змін у правовому регулюванні земельних відносин. Проте при недотриманні вимог про визнання раніше прийнятих нормативно-правових актів такими, що втратили чинність, залишається значна кількість формально не скасованих, але фактично не діючих актів. Доводиться констатувати, що сьогодні різні правотворчі органи у своїй діяльності не завжди орієнтуються на існуючу систему земельного права і законодавства. У результаті прийняті ними нові акти земельного законодавства інколи виявляються неузгодженими з чинними і можуть містити суперечливі правові приписи. Недосконалість окремих законодавчих конструкцій і, як наслідок, правозастосовної практики, породжують недоліки, що спотворюють загальне змістове навантаження приписів, що встановлюють механізми використання та охорони земель в Україні.

Земельне законодавство України перебуває в стадії оновлення і вдосконалення, тому важливо враховувати динаміку його розвитку. Врахування динаміки розвитку земельного законодавства реалізується за такими основними напрямками:

- врахування законопроектних робіт, що проводяться в Україні; введення понять, що відображають перспективні напрями земельного законодавства;
- врахування наукових концепцій розвитку земельного законодавства;
- врахування міжнародного і іноземного досвіду розвитку земельного законодавства;
- прогноз розвитку земельного законодавства ґрунтується на аналізі тенденцій політичного і соціально-економічного розвитку України [2, с. 296].

Динаміка розвитку земельного законодавства України характеризується вкрай складними і суперечливими процесами. Це можна пояснити тим, що проведення в Україні земельної та аграрної реформ вимагають інтенсивної законотворчості, всебічного та ефективного впливу на Земельні перетворення у результаті активної правотворчої діяльності значно зросла кількість, а разом з ним і суперечливість нормативно-правових правових актів. Земельне законодавство стало об'ємним, колізійним, нерідко правові норми, що регулюють одні й ті ж земельні відносини, дублюються в різних нормативно-правових актах. Типовими недоліками земельного законодавства є протиріччя між новоприйнятими і чинними нормативно-правовими актами, між законами і підзаконними актами. Інколи має місце невідповідність нормативних положень одного й того ж правового акта, спотворення в них основоположних, вихідних засад і принципів земельного законодавства. Суперечливість, дублювання, наявність прогалів в правовому регулюванні земельних відносин і відсутність дієвих механізмів реалізації земельно-правових норм стали звичним явищем у правотворчій практиці. Усе це породжує проблеми з виконання актів земельного законодавства, ускладнюючи правозастосовну практику.

Сучасне земельне законодавство, на думку науковців, не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, ефективного виконання завдань та функцій демократичної, соціальної, правової держави, не відповідає рівню зрілості громадянського суспільства та визначеним перспективам його розвитку. З метою покращення існуючої ситуації і підвищення ефективності земельного законодавства основні зусилля, на нашу думку, законодавцві необхідно зосередити на розробці Концепції розвитку земельного законодавства України, КУпАП чи іншими законодавчими актами [3, с. 34].

Проблемним питанням є те, що за положеннями КУпАП серед всіх заходів, що застосовуються до правопорушників чинним законодавством передбачено лише штраф. Варто звернути увагу, що ст. 148 ЗК України передбачає конфіскацію земельної ділянки із зазначенням лише того, що вона може мати місце виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом [4]. Проте безпосередньо у ЗК України не встановлено підстави, розмір та порядок конфіскації земельних ділянок, отже не конкретизовано, про яку конфіскацію йде мова: адміністративне стягнення, кримінальне покарання чи захід цивільної відповідальності. Аналіз ЗК України та КУпАП України дозволяє виявити розбіжності як у переліках порушень земельного законодавства, за які наступає адміністративна відповідальність, так і у формулюванні самих складів правопорушень [5, с. 7]. Наприклад, КУпАП не передбачає адміністративну відповідальність за приховування від обліку, реєстрації та перекручення даних про стан земель, натомість він містить статтю, якою передбачена відповідальність за приховування або перекручення даних земельного кадастру [6].

Фактичною підставою для притягнення до адміністративної відповідальності у сфері земельного законодавства є адміністративний проступок, який порушує норми земельного законодавства. До ознак, що характеризують адміністративні проступки у сфері земельного законодавства, належать: а) здійснюються як у формі дії, так і бездіяльності; б) пов'язані з порушенням вимог земельного законодавства; в) є суспільно небезпечними діяннями; г) є винними діяннями і можуть здійснюватися як умисно, так і необережно; д) є караними діяннями; е) завжди пов'язані із землею.

Під адміністративним проступком у галузі земельного законодавства запропоновано розуміти суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння, пов'язане із землею, яке порушує вимоги земельного законодавства, здійснюється деліктоздатною особою (фізичною або юридичною) у формі дії чи бездіяльності та за яке передбачена адміністративна відповідальність.

Науковцями встановлено, що відносини щодо використання та охорони земель є родовим об'єктом адміністративного проступку у сфері земельного законодавства [7, с. 22]. За видовим об'єктом адміністративні проступки в галузі земельного законодавства поділяються на два види: а) проступки у сфері управління земельним фондом; б) проступки, пов'язані з невиконанням вимог щодо використання земель. Безпосередній об'єкт адміністративного проступку у сфері земельного законодавства – це суспільні відносини, на які посягає конкретний проступок та яким завдається шкода чи яким може бути завдана шкода. Кваліфікуюче значення для адміністративних проступків у галузі земельного законодавства мають лише такі озна-

ки об'єктивної сторони, як протиправне діяння (діяльність чи бездіяльність); шкідливі наслідки; причинний зв'язок між шкідливими наслідками та протиправним діянням (у проступках з матеріальним складом); час; спосіб та засоби вчинення адміністративного проступку.

Суб'єктом адміністративних проступків у сфері земельного законодавства є повнолітні та осудні фізичні особи, а також спеціальні суб'єкти, які мають специфічні властивості, наявність яких дозволяє цих осіб притягнути до адміністративної відповідальності за конкретною статтею [8, с. 39]. Спеціальні ознаки, що характеризують суб'єкта адміністративних проступків у галузі земельного законодавства, можна поділити на дві групи: 1) ознаки, що характеризують зв'язок суб'єкта проступку з предметом правопорушення (землевласник, землекористувач, орендатор, концесіонер та ін.); 2) ознаки, пов'язані з особливостями трудової діяльності та службового становища особи (наприклад, посадова особа).

**Висновки.** Таким чином, на підставі дослідження сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на притягнення до адміністративної відповідальності, вдосконалення та практичну реалізацію адміністративної відповідальності за порушення норм земельного законодавства.

Для цього пропонується: розширити коло суб'єктів за рахунок юридичних осіб та фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності; кодифікувати деліктне законодавство щодо юридичних осіб; врегулювати механізм притягнення до відповідальності; визначити види стягнень, які можуть застосовуватися до юридичних осіб та фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мілімко Л. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин / Л. Мілімко // Підприємство, господарство і право. – 2008. – № 1. – С. 28-38.
2. Бондарчук Н. В. Актуальні питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення / Н.В. Бондарчук // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2011. – Т. 24(63). – № 2. – 2011. – С. 407-411.
3. Кудінов В.О. Основні етапи проведення земельної реформи / В.О. Кудінов // Юриспруденція: теорія і практика. – 2009. – № 10(60). – С. 36-41.
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
5. 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.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1152.
7. Оніщенко Н.М. Систематизація законодавства в контексті сучасної юридичної науки / Н.М. Оніщенко // Актуальні питання кодифікації законодавства України. – К., 2009. – С. 19-23.
8. Гуревський В.К. Правове регулювання використання земельних ресурсів / В.К. Гуревський // Природноресурсове право України : [навч. посібник]; [за ред. І.І. Каракаша]. – К. : Істина, 2005. – 376 с.