

УДК 349.415(477)

ПАХОМОВ В.В., МУЗИЧУК О.М.

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Визначено сутність адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин. Проаналізовано сучасний стан правового забезпечення адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин в Україні. Окреслено можливі напрямки підвищення ефективності адміністративно-правової відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні.

Ключові слова: земельні відносини, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, державний контроль, контрольно-наглядова діяльність.

Определена сущность административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений. Дан анализ современного состояния правового обеспечения административной ответственности в сфере земельных отношений в Украине. Установлены возможные направления повышения эффективности административно-правовой ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений в Украине.

Ключевые слова: земельные отношения, административная ответственность, административное правонарушение, государственный контроль, контрольно-надзорная деятельность.

The essence of the administrative responsibility in the land relations sphere is revealed. Analyzes of the contemporary situation of legal ensuring of administrative responsibility in the land relations sphere in Ukraine were prepared. The directions of improvement of administrative and legal responsibility in the land relations sphere in Ukraine are offered.

Key words: land relations, administrative responsibility, administrative offences, state control, control and supervisory activity.

Вступ. Серед головних завдань із забезпечення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин слід визначити необхідність удосконалення заходів щодо усунення порушень та запобігання правопорушенням земельного законодавства. Одним із найбільш важливих засобів захисту земельних правовідносин є контроль з боку відповідних державних органів за додержанням норм чинного законодавства, виявлення порушень і притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, яка постає необхідною правовою гарантією законності у сфері земельних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні засади адміністративної відповідальності розроблялись у працях таких вітчизняних та зарубіжних учених, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Голосніченко, А. Комзюк, Б. Лазарєв, Ю. Шемшученко та ін. Окремі аспекти адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин розглядали І. Каракаш, Л. Мілімко, О. Мірошніченко, В. Ремінний, О. Погрібний, В. Семчик, С. Слюсаренко, О. Стукаленко, Ю. Чиж, М. Шульга та ін.

Невирішені раніше проблеми. В умовах адміністративної та земельної реформ, які відбуваються наразі в Україні, а також постійного збільшення кількості правопорушень у сфері земельних відносин вбачається необхідним постійний перегляд стану адміністративно-правового

© ПАХОМОВ В.В. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри судочинства та міжнародного права навчально-наукового інституту права (Сумський державний університет)

© МУЗИЧУК О.М. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, декан факультету № 1 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

регулювання земельних відносин і, зокрема, аналізу змісту чинних нормативно-правових актів, що регулюють питання адміністративної відповідальності за правопорушення у цій галузі, з метою підвищення ефективності їх реалізації.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, що передбачає визначення поняття адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин, аналіз стану чинного законодавства, що стосується адміністративної відповідальності за правопорушення у цій сфері, та визначення можливих шляхів підвищення ефективності адміністративно-правової відповідальності у сфері земельних відносин в Україні.

Результати дослідження. Сучасна адміністративно-правова наука розглядає адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності, що є сукупністю адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [1, с. 430]. Під адміністративною відповідальністю у сфері земельних відносин розуміється застосування уповноваженими державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовою нормою, до осіб, які порушили вимоги земельного законодавства [2, с. 8]. Л. Мілімко пропонує визначення адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин як виконання суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок у сфері земельних відносин, примусово застосованих до нього заходів впливу, встановлених державою і реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних відносин, попередження правопорушень та виховання і покарання винного [3, с. 16].

Сучасні реалії свідчать про недостатній рівень дотримання законодавства, що регулює використання й охорону земельних ресурсів в Україні. Вітчизняні фахівці відзначають, що 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 правам та законним інтересам громадян тощо [4, с. 267]. Серед виявлених порушень у галузі земельних ресурсів в Україні найпоширенішими є:

- самовільне зайняття земельних ділянок та використання земель без правовстановлюючих документів;
- невиконання розпоряджень чи приписів посадових осіб;
- використання земель не за цільовим призначенням і невиконання природоохоронного режиму використання земель;
- прийняття органами виконавчої влади і місцевого самоврядування неправомірних рішень щодо регулювання земельних відносин та ін.

Досить частими є також випадки вилучення земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, а також порушення правил складування, зберігання, транспортування, утилізації, ліквідації і використання промислових та побутових відходів [5, с. 12; 6, с. 13]. Такі порушення завдають значних збитків державі та власникам землі, призводять до незворотної втрати землями якості та родючості, а бюджети різного рівня втрачають значні кошти, зокрема від несплати або заниження земельного податку та орендної плати [7, с. 15].

На сучасному етапі розвитку земельного законодавства передбачено адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність за цілу низку порушень у сфері земельних відносин [8, с. 211]. Проте чинне земельне законодавство України не визначає, за які саме правопорушення настає адміністративна відповідальність. Адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також Законами України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про охорону земель» та ін. Переважна більшість складів земельних правопорушень містяться у главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини», ст.ст. 52–56 якого безпосередньо передбачають адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства [9].

В цілому можна відзначити, що розвиток законодавства України в частині адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин відбувається шляхом посилення відповідальності за окремі види порушень та розширення переліку видів адміністративних порушень, за які настає адміністративна відповідальність. Так, з метою посилення відповідальності за порушення

земельного законодавства за останні роки в Україні були прийняті Закони «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення у сфері довкілля» та ін., якими були посилені покарання за самовільне зайняття земельної ділянки, псування і забруднення сільськогосподарських земель, порушення правил використання земель та ін., а також встановлена адміністративна відповідальність за такі правопорушення, як зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок, невиконання умов зняття, збереження та використання родючого шару ґрунту та ін.

Наразі до ключових завдань із вдосконалення заходів щодо усунення порушень земельного законодавства слід віднести посилення відповідальності за використання земельних ділянок без оформлення права власності та запровадження ефективних механізмів запобігання зловживанням під час приватизації земельних ділянок [10]. Аналіз норм земельного законодавства та підзаконних нормативно-правових актів свідчить, що чинне земельне законодавство в частині регулювання процедури приватизації земель не є чітким і послідовним.

Можна також зробити висновок про відсутність у більшості стадій процедури приватизації земельних ділянок конкретних строків виконання тих чи інших юридично значимих дій, що на практиці призводить до зловживання з боку органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та порушення прав громадян України у процесі приватизації земельних ділянок. Через відсутність ефективного механізму запобігання самовільному зайняттю земельних ділянок збільшується кількість випадків самовільного зайняття земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності. Тож завдання забезпечення реалізації конституційних положень щодо можливості набуття права приватної власності на земельні ділянки громадянами України виключно відповідно до закону [11] зумовлює необхідність закріплення чітких та зрозумілих процедур приватизації земель із визначенням конкретних строків здійснення всіх юридично значимих дій та юридичних гарантій захисту земельних прав осіб у випадку їх порушення. Так, зокрема, проектом Закону України «Про внесення змін до деяких Законів України щодо удосконалення земельних відносин» обґрунтовується необхідність посилення відповідальності за самовільне зайняття земельних ділянок шляхом вилучення на користь держави вирощеної товарної с/г продукції на самовільно зайнятих земельних ділянках та передбачається спрощення процедури приватизації земель із визначенням конкретних строків здійснення всіх юридично значимих дій, протидія спекуляції під час оформлення земельних ділянок у власність і посилення відповідальності за самовільне зайняття земельних ділянок шляхом їх вилучення [12]. Передбачається, що прийняття цих змін до законодавства України сприятиме скороченню строків оформлення у власність земельних ділянок, здешевленню процедури виготовлення документації із землеустрою, а також зменшенню правопорушень у сфері використання й охорони земель та збільшенню надходжень до державного та місцевого бюджетів.

Серед різноманітних видів юридичної відповідальності важливе місце займає адміністративна відповідальність юридичних осіб, яку більшість сучасних дослідників розглядають як окремий, самостійний вид адміністративної відповідальності [13, с. 194]. На жаль, в Україні закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення у сфері використання та охорони земель перебуває лише на початку свого розвитку, що суттєво послаблює механізм боротьби з адміністративними правопорушеннями у сфері землекористування [5, с. 15]. Тож вирішення завдання підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні потребує чіткого визначення юридичної відповідальності юридичних осіб як самостійної групи суб'єктів земельних правовідносин із визначенням основних рис, які мають бути якнайповніше врегульовані нормами адміністративного права та закріплені окремими положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Підвищенню ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні сприятимуть також профілактика адміністративних правопорушень у земельних відносинах та застосування відповідних відновлювальних заходів впливу. Заходами профілактики адміністративних порушень у сфері земельних відносин є: спостереження за станом земель; надання власникам і землекористувачам обов'язкових до виконання вказівок з питань використання та охорони земель, усунення виявлених недоліків; одержання від органів виконавчої влади, землевласників і землекористувачів даних про наявність, стан і використання земельних угідь та ін. [14, с. 410]. До відновлювальних заходів у земельних відносинах можна віднести: повернення землевласникам і землекористувачам самовільно захоплених чи незаконно вилучених у них земель; доведення земельних ділянок до стану, придатного для використання за призначенням

після проведення розвідувальних робіт; погашення заборгованості із земельного податку або орендної плати за землю; відновлення принципу використання земель за цільовим призначенням на випадок його порушення та ін. [14, с. 410–411].

Висновки. Завдання забезпечення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин передбачає вдосконалення заходів щодо усунення порушень і запобігання правопорушенням земельного законодавства. До ключових завдань із вдосконалення заходів щодо усунення порушень земельного законодавства наразі віднесено посилення відповідальності за використання земельних ділянок без оформлення права власності та запровадження ефективних механізмів запобігання зловживанням під час приватизації земельних ділянок. Прийняття відповідних змін до законодавства України сприятиме скороченню строків оформлення у власність земельних ділянок, здешевленню процедури виготовлення документації із землеустрою, а також зменшенню правопорушень у сфері використання й охорони земель, збільшенню надходжень до державного і місцевих бюджетів. Вирішення завдання підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин потребує також чіткого визначення адміністративної відповідальності юридичних осіб як самостійної групи суб'єктів земельних правовідносин з визначенням основних рис, які мають бути врегульовані нормами адміністративного права та закріплені окремими положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення. Підвищенню ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин сприятимуть також профілактика адміністративних правопорушень у земельних відносинах та застосування відновлювальних заходів впливу.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України : Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Слюсаренко О.В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Слюсаренко ; Держ. наук.-досл. Ін-т МВС України. – К., 2004. – 18 с.
3. Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2009. – 24 с.
4. Насушна О.В. Земельне правопорушення як підстава притягнення до адміністративної відповідальності / О.В. Насушна // Держава і право. – 2009. – Вип. 46. – С. 267–272.
5. Диптан С.А. Екологічні та економічні засади удосконалення системи контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / С.А. Диптан ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2010. – 20 с.
6. Кичилук Т.С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т.С. Кичилук ; Нац. агр. ун-т. – К., 2007. – 19 с.
7. Мартин А.Г. Розвиток земельних відносин в Україні у середньостроковій перспективі: цілі та завдання / А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2010. – № 3. – С. 10–19.
8. Земельний кодекс України : Закон України № 2768-III від 25.10.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України № 8073-X від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
10. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України № 26-VIII від 11.12.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 102. – Ст. 3005.
11. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Про внесення змін до деяких Законів України щодо удосконалення земельних відносин : проект Закону України від 13.10.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/zakonoproekty/665.html?view=normativeact>.
13. Стукаленко О.В. Адміністративна відповідальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний і процесуальний аспекти) / О.В. Стукаленко // Правова держава. – 2002. – № 5. – С. 193–198.
14. Бондарчук Н.В. Актуальні питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення / Н.В. Бондарчук // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В.И. Вернадского. – 2011. – Т. 24 (63). – С. 407–411. – (Серия «Юридические науки»).