

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-економічної
безпеки

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА

зі спеціальності 081 «Право»

**Тема: «Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері
земельних відносин»**

Завідувач кафедри _____ д.ю.н. Гаруст Ю. В.
(підпис)

Керівник проекту _____ к.ю.н. Дашутін І. В.
(підпис)

Виконавець студент
групи Ю.мз-91с _____ Гуленко А. О.
(підпис)

Суми 2020

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ.....	4
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ	10
1.1. Джерела права, що регулюють земельні відносини.....	10
1.2. Поняття та види правопорушень у галузі земельних відносин.....	13
1.3. Адміністративна відповідальність за земельні правопорушення: підстави та порядок притягнення.....	30
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЗЕМЕЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: СЬОГОДЕННІ НЕДОЛІКИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ.....	36
2.1. Поточне правове забезпечення.....	36
2.2. Сучасні недоліки земельного законодавства.....	38
2.3. Заходи профілактики правопорушень у земельному законодавстві України.....	43
2.4. Особливості судової практики щодо вирішення земельних спорів.....	45
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ЯК ПЕРСПЕКТИВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДІЙНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА.....	50
3.1. Нормативно-правове регулювання земельних відносин в Земельних кодексах України та Російської Федерації: компаративний аналіз.....	50
3.2. Земельні відносини Польщі, Франції, Німеччини та Нідерландів: європейський досвід.....	56

3.2.1. Досвід Польщі.....	56
3.2.2. Досвід Франції.....	59
3.2.3. Досвід ФРН.....	63
3.2.4. Досвід Нідерландів.....	66
3.3. Проблемні аспекти правового регулювання земельних відносин України та шляхи їх вирішення.....	68
ВИСНОВКИ.....	77
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	80

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ

ВАСУ – Вищий адміністративний суд України

ВГСУ – Вищий господарський суд України

ВСУ – Верховний Суд України

ДЗК – Державний земельний кадастр

ЄС – Європейський Союз

ЗК РФ – Земельний кодекс Російської Федерації

ЗКУ – Земельний кодекс України

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України

ККУ – Кримінальний кодекс України

КУпАП – Кодекс про адміністративні правопорушення України

РП – Республіка Польща

п. – пункт

р. – рік

ст. – стаття

ФЦК – Цивільний кодекс Франції

ч. – частина

ВСТУП

Земельне законодавство визнане самостійною галуззю законодавства України, яка представляє собою систему нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини. Початок формуванню сучасного земельного законодавства був покладений у 90-х роках минулого століття. В основі цього процесу було створення реформи у зв'язку із переходом економіки держави до ринкових відносин, що мало на меті перерозподіл земель з передачею їх у приватну та колективну власність, а також передбачало надання права користування підприємствам, установам та організаціям задля створення рівних умов розвитку різних форм господарювання на земельні ділянки, їх раціональне використання та охорону. Постанова Верховної Ради України від 18 грудня 1990 року та Земельний кодекс України, прийнятий 18 грудня 1990 року, лягли в основу формування зазначеного законодавства України. Ще пізніше Верховною Радою України було ухвалено оновлений Земельний кодекс (Закон від 13 березня 1992 р. №2196-ХІІ), завданням якого було регулювання земельних відносин з метою створення умов для національного використання й охорони земель, рівноправного розвитку всіх форм власності на землю і господарювання, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища, охорони прав громадян, підприємств, установ і організацій на землю.

Як відомо, згідно зі ст. 14 Конституції України землі України є національним багатством і державою, які безпосередньо і охороняються державою. Саме це стало приводом для створення зміцненої, більш удосконаленої системи охорони та законності у сфері земельних відносин України.

Земля є елементом навколишнього природного середовища, який знаходиться у тісному взаємному зв'язку з його іншими частинами – лісами, водними ресурсами, флорою та фауною, є головним фактором забезпечення життя населення та засобом виробництва, необхідним для функціонування всіх

галузей народного господарства. Тому стає очевидною соціально-економічна та правова актуальність забезпечення дбайливого та розумного ставлення до земельних ресурсів.

Актуальність роботи проявляється в необхідності дослідження стану сучасного земельного законодавства, яке направлене на вивчення існуючих законодавчих проблем: значна кількість колізій при регулюванні земельних відносин, невдосконалена система профілактичних заходів, відсутність єдиного окремого кодифікаційного акту, де були чітко прописані неправомірні дії та їх наслідки – санкції, які застосовуються до правопорушника при порушенні ним земельних відносин.

Ступінь розробленості теми в юридичній літературі. Вивченням засад та питань адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин займалось багато вітчизняних і зарубіжних вчених-правознавців, зокрема, Д. Бахрах, О. Белікова, І. Голосніченко, І. Каракаша, Б. Лазарєв, П. Кулинич, О.О. Погрібний. Окремі аспекти адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства досліджувалися у працях таких вчених, як О. Мірошніченко, С. Слюсаренко, О.П. Світличний, І. Федорчак, Ю. Чиж, Ю.С. Шемшученко та інші.

Матеріалом для дослідження слугували наукові праці вітчизняних та зарубіжних науковців, правова публіцистика, нормативно-правові акти, які визначають правові засади настання адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин.

Мета дослідження полягає у комплексному вивченні проблем, які виникають при адміністративно-правовому регулюванні земельних відносин та забезпеченні законності у даній сфері.

Відповідно до мети визначено **завдання роботи**:

- 1) дослідити джерела права, що регулюють земельні відносини;
- 2) визначити існуючі підстави для притягнення до адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства та відповідні санкції до них;

- 3) дослідити поточне правове забезпечення;
- 4) проаналізувати існуючі недоліки нормативно-правового регулювання земельних відносин та встановити шляхи їх вирішення;
- 5) порівняти вітчизняне адміністративно-правове регулювання земельних відносин із зарубіжним.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, які виникають та існують в адміністративно-правовому регулюванні земельних відносин.

Предметом дослідження є правова природа та особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства України.

Методологія дослідження. Методика дослідження, зумовлена особливостями проблем, що розглядаються, включала різноманітні форми аналізу:

- 1) системний метод застосовувався при визначенні та групуванні нормативно-правових засобів регулювання земельних відносин за результатами аналізу законодавства Російської Федерації;
- 2) логіко-семантичний та діалектичний методи використовувалися під час визначення таких понять, як «відповідальність», «адміністративна відповідальність», «адміністративне правопорушення»; «земельні відносини», «земельне законодавство»;
- 3) порівняльно-правовий метод використовувався при порівнянні нормативно-правового регулювання земельних відносин в Україні та Російській Федерації;
- 4) історичний метод використовувався при дослідженні становлення земельних відносин в Україні та їх правового регулювання.

Теоретична значущість роботи полягатиме у поповненні уявлень про актуальні недоліки адміністративно-правового регулювання відносин у земельній сфері, шляхи їх усунення, а також у впровадженні можливих заходів профілактики правопорушень земельного законодавства.

Практичне значення кваліфікаційної роботи визначається тим, що в ній систематизовано значний теоретичний та практичний матеріал, а результати дослідження можуть використовуватися у подальшому теоретичному дослідженні кола питань, пов'язаних із нормативно-правовим регулюванням земельних відносин в Україні, а також можуть бути використані у розробці пропозицій до багатьох відповідних правових актів.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в розробці теоретичного матеріалу, який може бути використаний на заняттях з земельного права у студентів спеціальності «Право».

Апробація результатів дослідження. Апробація роботи здійснена:

- у фаховому Науковому журналі «Альманах науки» № 10 (43). Київ, 2020 р.;
- на міжнародній науково-практичній конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти «Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку вітчизняного законодавства». Дніпро, 2020 р. 13-14 листопада.

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота визначена її метою, завданнями, об'єктом і предметом дослідження та складається з переліку умовних позначень та скорочень, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи складає 79 сторінок. Список використаних джерел включає 65 найменувань і розміщений на 7 сторінках.

У вступі обґрунтовується вибір теми дослідження, її актуальність, визначається мета, яка включає основні завдання, об'єкт, предмет, а також визначаються методи, матеріал дослідження, розкривається практична та теоретична цінність роботи, наукова новизна результатів даного дослідження.

У першому розділі розглядаються поняття та види правопорушень у сфері земельних відносин, підстави та порядок притягнення до адміністративної відповідальності у разі порушення земельного законодавства;

Другий розділ присвячений дослідженню стану поточного нормативно-правового забезпечення, заходів профілактики вчинення земельних

правопорушень, аналізу особливостей судової практики щодо вирішення земельних спорів.

У третьому розділі аналізується зарубіжне земельне законодавство, розглядаються проблемні аспекти нормативно-правового регулювання земельних відносин, шляхи їх вирішення на прикладі зарубжного досвіду.

Висновки представляють собою результати проведеного дослідження та визначають перспективи подальших наукових розвідок.

Список літератури вміщує джерела ілюстративного матеріалу, які слугували матеріалом даного дослідження.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Контроль за додержанням норм земельного законодавства з боку уповноважених на те державних органів є одним із найважливіших й найнеобхідніших шляхів до захисту земельних правовідносин. Як і за будь-яке інше порушення, у разі виявлення порушень у сфері земельних відносин, правопорушники повинні бути притягнуті до юридичної відповідальності.

1.1. Джерела права, що регулюють земельні відносини

Під джерелами земельного права слід розуміти нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на те державними органами, у яких містяться правові норми, що виконують функцію регуляторів земельних відносин у відповідності до земельного законодавства України. Джерела земельного права – це юридичні форми, які діють з різною ефективністю і виражають ознаки правовідносин.

Основним джерелом земельного права України, що мають найвищу юридичну силу, є закони. Найпершим таким джерелом є Конституція України, у ст. 92 якої зазначено, що найважливіші екологічні, у т. ч. й земельні, відносини, зокрема засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, а також відносини екологічної безпеки повинні регулюватися виключно законами [21]. Також слід зазначити, що Конституція України визначає основи діяльності і компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування у галузі регулювання земельних відносин. Відповідно до ст. 102 Конституції Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності країни, виконання вимог Конституції України щодо прав і свобод людини і

громадянина, у т. ч. їх екологічних прав і свобод. Згідно зі ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів вирішує питання державного управління на основі Конституції, законів України, актів Президента України. На нього, зокрема, покладено забезпечення проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [55, с. 69].

Другим таким джерелом в ієрархічній ланці законів є Земельний кодекс України (далі – ЗКУ). Так, у ст. 3 ЗКУ зазначено, що земельні відносини регулюються Конституцією України, цим кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами [12]. Специфічною рисою кодексу як джерела права є те, що вони призначені бути об'єднуючою основою для існування та розвитку конкретної галузі законодавства [55, с. 71]. За своєю структурою ЗКУ є законодавчим актом, призначенням якого є конкретизування основних положень Конституції України. У загальних положеннях Кодексу визначаються завдання і принципи земельного законодавства, коло відносин, які регулюються ним. Кодекс визначає компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин, правове регулювання набуття і реалізації прав на землю, державне управління в галузі використання та охорони земель й інших земельних прав [11, с. 43].

Неабияке місце в процесі регулювання земельних відносин займають окремі закони, зокрема, Закон України «Про природно-заповідний фонд» від 16.06.1992. за яким визначаються правове підґрунтя організації, охорони, раціонального користування природно-заповідним фондом України, відтворення його природних комплексів та об'єктів. У даному Законі визначено режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду (природних і біосферних заповідників, національних природних, регіональних ландшафтних, дендрологічних та зоологічних парків, заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ, ботанічних садів, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва), а також їх охоронних зон. Земельні відносини також регулюються такими законодавчими актами України: Лісовим кодексом України від 21.01.94, Водним кодексом України від 06.06.95, «Про оренду землі» від 06.10.98, «Про

селянське (фермерське) господарство» від 20.12.91, «Про плату за землю» від 03.07.92 та ін. [11, с. 46].

Окрім законів, регулятивну функцію у сфері земельних відносин виконують й постанови Верховної Ради України. До таких нормативно-правових актів належать: постанова «Про земельну реформу» від 18.12.90, постанова «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» від 13.03.92, постанова «Про форми державних актів на право власності на землю та право постійного користування землею» від 13.03.92.

До підзаконних нормативно-правових актів як джерел земельного права України належать Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти міністерств і відомств, рішення місцевих державних адміністрацій та рішення органів місцевого самоврядування. До числа підзаконних правових актів належать також закони Автономної Республіки Крим [23, с. 102]. Варто звернути увагу на такі не менш важливі нормативно-правові акти органів виконавчої влади як Укази Президента України, які, у свою чергу, є також джерелами земельного права: «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям» від 08.08.95, «Про захист прав власників земельних часток (паїв)» від 21.04.98, «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 03.12.99 та ін.

Нормативні акти інших міністерств та органів державної виконавчої влади інших галузей в межах їх компетенції також є джерелами земельного права України. Нормативно-правові акти інших міністерств закріплюють положення правильного застосування чинних нормативних актів, які затверджені Президентом України, Верховною радою України чи Кабінетом Міністрів України, наприклад, наказ Міністерства юстиції України та Державного комітету України по земельних ресурсах «Про затвердження Порядку посвідчення договорів відчуження земельних ділянок» від 06.06.96 тощо. Що стосується нормативних актів органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, то такі рішення та

розпорядження мають у більшості випадків конкретизуючий характер. Вони направлені на деталізацію тих положень, які мають місце в актах загального регулювання.

Велику групу джерел земельного законодавства складають нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, або відомчі нормативні акти. Безсумнівно, ці акти мають меншу юридичну силу, ніж ті, що видані в межах компетенції Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України.

Окреме місце займають роз'яснення засідань Верховного і Вищого господарських судів України. Проте слід зауважити, що дані судові органи влади не створюють нових правових норм, а лише тлумачать сенс вже існуючих. Тому такі роз'яснення не можуть вважатися джерелами права в прямому сенсі, але, не дивлячись на це, вони відіграють значну роль у формуванні та забезпеченні єдиної правозастосовчої практики у сфері земельних відносин.

Як бачимо, основним джерелом земельного права є закони України. Окрім законів, регулятивну функцію у сфері земельних відносин виконують й постанови Верховної Ради України. Також джерелами земельного права України є підзаконні нормативно-правові акти, Укази Президента України, нормативні акти міністерств та органів державної виконавчої влади інших галузей.

1.2. Поняття та види правопорушень у галузі земельних відносин

Правопорушення – це суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), що суперечить нормам права і завдає шкоди суспільству, державі або окремим особам, що несе за собою юридичну відповідальність [20, с. 174].

Правознавець Скакун О.Ф. дає наступне визначення поняттю правопорушення: «Правопорушення – це суспільне небезпечне або шкідливо

неправомірне (протиправне) винне діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатної особи, яке спричиняє юридичну відповідальність» [57, с. 473]. Основними ознаками правопорушення пропонуємо виділити наступні:

1. Наявність вольового суб'єкта.

Не можуть порушувати право немовлята, духовно хворі люди (та інші недієздатні особи), тварини і птахи. Наприклад, корова пробралася в чужий город, знищила розсаду на грядках, зламала теплиці. Хто тут правопорушник? – Господар, який не ізолював вередливу корову.

2. Виражається в діянні.

Діяння – це зовнішня поведінка людини. Дія або бездіяльність. В останньому випадку правопорушник не робить те, що зобов'язаний робити згідно із законом. Наприклад, виховувати дитину, платити податки. Правопорушеннями не є негативні думки, почуття, бажання і наміри.

3. Йде врозріз з правовими нормами.

Правопорушення і юридична відповідальність – дві сторони однієї медалі. У всіх правових нормах прописані правила, яким потрібно відповідати. Але формально правопорушення має місце тільки при наявності санкції. Наприклад, за дискримінацію. У ст. 53-1 КУпАП передбачено штраф за самовільне зайняття земельної ділянки. А ось у ст. 53 Закону України «Про освіту» зазначено, що здобувачі освіти зобов'язані сумлінно освоювати освітню програму. Санкцій немає. Тому формально двієчник хоч і перечить нормі права, але не вважається правопорушником.

4. Здатне заподіювати шкоду суспільству.

У деяких джерелах зазначено, що правопорушення завжди породжує шкідливі наслідки. Не зовсім так. Досить наявності потенційної можливості. Наприклад, громадянин перейшов дорогу на червоне світло, поки не було автомобілів. Ніхто не постраждав. Так в чому потенційна шкода? Інші побачили, як чоловік порушив правила. При цьому залишився цілим, неушкодженим і безкарним. Отже, в майбутньому вони теж можуть перейти на

червоний. Якщо багато людей зроблять це, то ситуація на дорогах стане край напруженою.

5. Винність.

Не завжди для настання юридичної відповідальності потрібна наявність вини. За проступки дітей часто відповідають батьки.

Для чіткого розуміння того, які існують види правопорушень у сфері земельного права, пропонуємо розглянути їх детальну класифікацію.

У ст. 211 ЗКУ «Відповідальність за порушення земельного законодавства» зазначено, що громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства за такі порушення:

- 1) укладення угод з порушенням земельного законодавства;
- 2) самовільне зайняття земельних ділянок;
- 3) псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами;
- 4) розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;
- 5) невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням;
- 6) порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;
- 7) знищення межових знаків;
- 8) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок;
- 9) непроведення рекультивації порушених земель;
- 10) знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень;

11) невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту;

12) відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою; використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;

13) ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них;

14) порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок;

15) порушення строку видачі державного акту на право власності на земельну ділянку [5, С. 110-111].

Аналізуючи дану класифікацію, зауважимо, що даний список правопорушень не є вичерпним, адже Законом може бути передбачено інші види порушень, за які настає юридична відповідальність. Також звернемо увагу на те, що вищезазначений спосіб нормативного перерахування правопорушень у сфері земельних відносин не визначає за яке порушення настає який вид юридичної відповідальності.

У вищевказаній статті визначені склади основних правопорушень у галузі земельного права. При цьому специфікою цієї галузі права є те, що її нормами визначається переважно позитивне регулювання земельних відносин, а в разі їх порушення відповідальність настає згідно з положеннями адміністративного права (у нашому випадку).

Пропонуємо детальніше розглянути види земельних правопорушень, за які настає адміністративна відповідальність.

Укладення угод з порушенням земельного законодавства. Наслідком укладення угод із зазначеним порушенням є визнання судом такої угоди недійсною. Тако, якщо вчиненням такого недійсного правочину заподіяно збитки та/або моральну шкоду другій стороні чи будь-якій третій стороні,

останні вправі звернутися до винної особи з вимогою про відшкодування зазначених збитків і шкоди.

Самовільне зайняття земельних ділянок. У ст. 53-1 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки. Суть даного правопорушення полягає в тому, що особа самовільно займає чужу земельну ділянку і використовує її, не маючи на те законних підстав, тобто за відсутності оформленого у встановленому порядку права власності чи іншого права на землю, передбаченого законодавства. Одним із способів самовільного зайняття є самовільне захоплення землі шляхом заволодіння ділянкою без дозволу органів, уповноважених приймати рішення про надання земельних ділянок. Згідно із ст. 125 ЗКУ склад цього адміністративного проступку має місце в такій ситуації, коли особа займає земельну ділянку до моменту отримання нею документа, що засвідчує її право на земельну ділянку, і його державної реєстрації, а також коли ця особа приступить до використання зазначеної ділянки до встановлення її меж у натурі (на місцевості).

Особа, яка самовільно зайняла земельну ділянку, зобов'язана самостійно і за власний рахунок привести рекультивацію і звести зведені нею будівлі. Оскільки притягненням до адміністративної відповідальності не вирішується питання про повернення земельної ділянки її законному власнику, у випадку спору питання про повернення ділянки може бути вирішене у судовому порядку шляхом пред'явлення позову на підставі ст. 212 ЗКУ, а також положень про захист права власності Закону України «Про властивість» [53, с. 13]. *Псування сільськогосподарських угіть та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами (п. «е»).* У ст. 52 КУпАП передбачений склад адміністративного правопорушення, що полягає у псуванні і забрудненні сільськогосподарських та інших земель. Зазначена стаття передбачає три самостійні склади правопорушень – псування сільськогосподарських та інших земель; забруднення земель хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, неочищеними

стічними водами, виробничими й іншими відходами; невжиття заходів щодо боротьби з бур'янами.

Псування земель може бути наслідком механічного впливу, наприклад, у результаті зняття родючого шару ґрунту при будівництві, прокладці доріг, не виконання заходів щодо рекультивації земель, при ритті канав, проїздів важкого транспорту, що викликає ушкодження родючого шару ґрунту і його структури, його переущільнення тощо. Забруднення земель являє собою погіршення в результаті антропогенної діяльності якості земель, у тому числі позбавлених родючого шару, і характеризується збільшенням вмісту хімічних речовин (їх появою) чи рівня радіації порівняно з їх значеннями, що існували раніше [25, с. 142]. Це правопорушення полягає у безгосподарному використанні земель, у результаті чого відбувається виснаження ґрунтів, їх перезволоження, заболочення, переущільнення і в остаточному підсумку – втрата такої їх властивості, як родючість.

У КУпАП не передбачається як самостійний склад адміністративного проступку псування і знищення родючого шару ґрунту. Залежно від того, в результаті чого відбулось таке псування чи знищення, це земельне правопорушення має кваліфікуватися або за ст. 52 (якщо псування чи знищення відбулися в результаті забруднення), або за ст. 53 (якщо настання негативного наслідку викликано порушенням правил використання земель, не пов'язаним з їх забрудненням), або ст. 54 (якщо псування чи ушкодження родючого шару ґрунту є результатом порушення правил зняття, збереження і нанесення останнього). Водночас псування і знищення родючого шару ґрунту настають у результаті часткового чи повного руйнування ґрунтового покриву, що характеризується погіршенням його фізичного і біологічного стану, а також зменшенням (утратою) родючості ґрунту, внаслідок чого використання земельної ділянки є неможливим або потребує введення спеціальних обмежень, включаючи консервацію земель для проведення заходів щодо відновлення заходів родючості ґрунтів.

Крім застосування заходів адміністративної відповідальності, посадові особи Держгеокадастру вправі вносити до органів виконавчої влади чи виконавчих органів місцевого самоврядування питання про припинення розробки корисних копалин і торфу, здійснення геологорозвідувальних, дослідницьких чи інших робіт, якщо вони проводяться з порушенням земельного законодавства і можуть призвести до знищення, забруднення, псування родючого шару ґрунту, розвитку ерозії, засолення, заболочення й інших процесів, що знижують продуктивність земель.

Розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель (п. «г»). Одним із складів правопорушень, передбачених ст. 53 КУпАП, є проектування, розміщення, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; під таким правопорушенням розуміється впровадження таких, що не пройшли відповідну експертизу технологій проведення меліоративних, культуротехнічних, рекультиваційних та інших робіт, розробка кар'єрів, створення очисних споруд, спеціальних сховищ та інших об'єктів з порушенням затвердженої документації, норм і правил, що призводить до погіршення стану земель на даній ділянці, а також прилягаючих територіях. Зазначене спричиняє необхідність встановлення обмежень щодо використання земель.

Невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням (п. «г»). У разі якщо порушення правил використання земель не пов'язано з їх псуванням і забрудненням або порушенням правил зняття, збереження і нанесення родючого шару ґрунту, адміністративна відповідальність настає за ст. 53 КУпАП. Цією статтею передбачається чотири самостійних склади правопорушень. Перший – це використання земель не за їх цільовим призначенням, котре полягає у зміні режиму земель, цілей надання ділянок, зафіксованих у відповідних рішеннях, наприклад коли, приміром, замість виробництва сільськогосподарської продукції зводяться й експлуатуються промислові об'єкти.

Використання землі не за цільовим призначенням також може стати підставою для припинення права користування всією земельною ділянкою або її частиною згідно з п. 7 ст. 27 ЗКУ.

Порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (п. «д»); невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту (п. «й»).

Таке правопорушення, як несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель чи неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням, має ознаки складу не тільки екологічного, а й майнового правопорушення (ст.54 КУпАП). Норми цієї статті спрямовані на забезпечення адміністративно-правовими засобами порядку тимчасового користування землями, запобігання заподіяння економічного збитку власникам і землекористувачам і екологічної шкоди землям як компоненту навколишнього середовища. Сфера застосування названої статті охоплює діяльність будь-яких осіб, що одержали землю в тимчасове користування для проведення дослідницьких робіт чи інших потреб [44, с. 89].

У ст. 54 КУпАП передбачено три склади адміністративних правопорушень:

1) несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель, що полягає, з об'єктивної сторони, в бездіяльності, тобто неповернення тимчасово займаних земель протягом терміну, на який вони були надані, якщо цей термін не був подовжений у встановленому порядку;

2) невиконання обов'язків по приведення тимчасово займаних земель у стан, придатний для використання їх за призначенням, що полягає у бездіяльності, тобто нездійсненні дій, передбачених законом, договором, рішенням про надання земель у користування. Необхідно врахувати, що у вказаних двох випадках притягнення до адміністративної відповідальності не звільняє особу, яка вчинила таке правопорушення, від повернення тимчасово займаних земель за належністю та виконання обов'язків щодо їх рекультивації;

3) невиконання умов щодо зняття, збереження і нанесення родючого шару ґрунту, яке полягає у нездійсненні дій, передбачених законом, договором, рішенням про надання земель у користування. Зокрема, згідно з ч. 2. ст. 166 ЗКУ землі [12], що зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів і материнських порід і в гідрологічному режимі внаслідок гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, підлягають рекультивації, яка має бути спрямована, у тому числі і на відновлення ґрунтового покриву. За загальним правилом, згідно із ст. 168 ЗКУ власники земельних ділянок і землекористувачі не вправі знімати ґрунтовий покрив земельних ділянок без спеціального дозволу органів, що здійснюють державний контроль за використанням і охороною земель.

Якщо таке невиконання вимог щодо землювання призвело до нераціонального використання земельної ділянки, яка перебуває у користуванні, то вчинення таких діянь згідно п. 5 ст. 27 ЗКУ [12] є підставою припинення права користування всією земельною ділянкою чи її частиною.

Знищення межових знаків (п. «е»). У ст. 56 КУПАП передбачається адміністративна відповідальність за знищення межових знаків. Це специфічне правопорушення перешкоджає організації землекористування відповідно до встановленого земельного порядку. Межовими знаками визначаються споруди, які встановлюються на межах ділянок у натурі для відмежування земель одних суб'єктів права від інших. Такі знаки є передумовою сталості відносин щодо користування землею та засобом запобігання порушення прав власників землі та землекористувачів. Їх знищення може мати наслідком порушення прав осіб на землю. За суб'єктивною стороною це правопорушення може проявитися у формі як умислу, так і необережності. Це обґрунтовується встановленою у земельному законодавстві заборонаю знищувати без згоди іншого з сусідів не тільки безпосередньо межові знаки, а й інші споруди, якщо вони слугують такими межовими знаками і за певних обставин не можуть бути замінені іншими межовими знаками [13].

При цьому необхідно враховувати, що згідно з ст. 108 ЗКУ межовими є такі спорудження (знаки), що відокремлюють сусідні земельні ділянки; ними можуть бути рослинна смуга, доріжка, рівчак, канал, стіна, паркан тощо. Межовим знаком, згідно із ст. 109 ЗКУ, може також слугувати дерево, куш тощо [12].

Приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок (п. «є»). У ст. 53-2 КУпАП [19] передбачається відповідальність за два склади зазначеного правопорушення – перекручення даних земельного кадастру і приховування інформації про наявність земель запасу чи резервного фонду. Земельний кадастр ведеться відповідно до Положення про порядок ведення державного земельного кадастру [51], затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р. № 15, для забезпечення місцевих рад, зацікавлених осіб вірогідними і необхідними відомостями про природний, господарський стан і правовий режим земель з метою організації раціонального використання й охорони земель, регулювання земельних відносин землеустрою, обґрунтування розмірів плати за землю. При реалізації права на створення фермерського господарства передача земельних ділянок може здійснюватися з земель запасу, а також земель, вилучених (викуплених) у встановленому порядку. Резервний фонд земель відповідно до ч. 9 ст. 25 ЗКУ [12] формується органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування у процесі приватизації держави і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій у розмір до 15% площі всіх сільськогосподарських угідь, що були у постійному користуванні відповідних підприємств, установ і організацій і перебувають у державній чи комунальній власності. Суб'єктом правопорушення, передбаченого ст. 53-2 КУпАП [19], може бути виключно посадова особа, до сфери обов'язків якої входить робота з зазначеними даними.

Непроведення рекультивації порушених земель (п. «ж»). Непроведення рекультивації порушених земель є підставою для обов'язкового відшкодування

збитків відповідно до правил, визначених у гл. 24 ЗКУ, якщо така бездіяльність не містить ознак одного із складів наведених адміністративних правопорушень.

Знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень (п. «з»). Один із складів правопорушення, передбаченого положеннями ст. 53 КУпАП являє собою неправильну експлуатацію, знищення чи пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень. Можливим у такій ситуації є також притягнення до цивільно-правової відповідальності у вигляді відшкодування майнової шкоди в разі її заподіяння зазначеними діями.

Самовільне відхилення від проектів землеустрою (п. «і»). Відповідальність за таке правопорушення передбачена у ст. 55 КУпАП. Обов'язок дотримання проектів внутрішньогосподарського землеустрою впливає з обов'язку власників земельних ділянок і землекористувачів забезпечувати використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення, встановленого ч. 1 ст. 91 і ч. 1 ст. 96 ЗКУ. В окремих випадках у законодавстві прямо вказується на обов'язок різних власників землі і землекористувачів ефективно використовувати землі відповідно до проектів внутрішньогосподарського землеустрою. Такий обов'язок встановлений для колективного сільськогосподарського підприємства згідно із ст. 12 Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство».

Ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них (п. «ї»). Основним наслідком ухилення від державної реєстрації земельних ділянок є невинекнення певного права на саму земельну ділянку. Згідно зі ст. 125 ЗКУ право власності, право постійного користування, право на оренду земельної ділянки виникає після його державної реєстрації в уповноваженому органі. Таке ухилення порушує встановлений земельний порядок та відносини, що склались, щодо користування землею.

Порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок (п. «й»). Цей склад земельного правопорушення можна віднести до порушень у сфері управління земельним фондом. У чинному законодавстві відсутня єдина

норма, яка передбачала б покарання за цей вид земельних правопорушень. Основним наслідком порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок є винекнення у заявника права на оскарження у судовому порядку відмови у наданні земельної ділянки або залишення клопотання без розгляду. Під порушенням строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок необхідно розуміти не тільки розгляд клопотання протягом терміну більшого, ніж передбачено законодавством, а й залишення клопотання без розгляду. Стосовно строків, то законодавством вони визначаються диференційовано. Так, положеннями ч. 5 ст. 123 ЗКУ встановлено місячний строк на розгляд клопотання про відведення земельної ділянки у постійне користування; положеннями ч. 3 ст. 124 ЗКУ це правило поширено на строки розгляду клопотання про надання ділянки із земель запасу під забудову. Також у місячний строк має прийматися рішення щодо приватизації земельних ділянок (ч. 2 ст. 118 ЗКУ). Цей же строк встановлений на розгляд та прийняття рішення за заявою (клопотанням) осіб, зацікавлених у придбанні земельних ділянок у власність, поданої до органів виконавчої влади або місцевого самоврядування [7, с. 593].

Необхідно враховувати, що зазначені строки розгляду заяв (клопотань) поширюються лише на заяви, подані до компетентних органів виконавчої влади, міської, селищної та сільської рад, за умови, що такі строки встановлені законодавством. У разі відсутності щодо них спеціальної норми земельного права застосуванню підлягають загальні правові строки розгляду звернень громадян. Тому в разі порушення прав осіб при здійсненні безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами останні вправі оскаржити зазначені дії до суду на підставі ч. 11 ст. 118 ЗКУ, і в інших випадках – у разі порушення зазначених строків – особи, чиї права були порушені таким невиконанням положень законодавства, мають право звернутися до суду зі скаргою на протиправні дії або бездіяльність посадових осіб та органів влади і місцевого самоврядування тощо [7, с. 594].

Таким чином, за кожний вид правопорушення, визначеного ЗКУ, особа підлягає притягненню до відповідальності, визначеної у КУпАП, а у інших випадках – у ККУ.

Правознавець Ю.В. Корнєєв стосовно поділу порушень у галузі земельного законодавства за ознаками висловив таку юридичну позицію: залежно від ступеня суспільної шкоди серед земельних правопорушень слід виділити злочини і проступки. До злочинів відносяться суспільно небезпечні діяння, за вчинення яких передбачено кримінальну відповідальність [24, с. 151]. Наприклад, ст. 239 Кримінального кодексу України (далі – ККУ) «Забруднення або псування земель»; ст. 239-1 ККУ «Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель»; ст. 239-2 ККУ «Незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах»; ст. 254 ККУ «Безгосподарське використання земель» тощо [27].

Усі інші неправомірні дії, які порушують земельний правопорядок, належать до проступків, які, у свою чергу, за галузевою належністю поділяються на: дисциплінарні, адміністративні та цивільно-правові [24, с. 153].

Пропонуємо ознайомитися із класифікацією О.С. Літошенко, яка вважає, що існує багато різноманітних підстав, за якими можна класифікувати правопорушення у сфері земельних відносин:

- 1) залежно від ступеня суспільної небезпеки на злочини та проступки;
- 2) за суб'єктом – вчинені фізичною або юридичною особою;
- 3) за формою вини – умисні або необережні діяння;
- 4) за особливостями об'єктивної сторони – вчинені у формі дій або бездіяльності;
- 5) залежно від сфери суспільних відносин – правопорушення майнового характеру чи у сфері управління тощо [32, с. 64].

Не менш цікавою з цього приводу є позиція М.В. Шульги (керівника авторського колективу підручника «Земельне право України»). В залежності від прямого об'єкта посягання усі земельні правопорушення можна поділити на:

- 1) власне земельні правопорушення;

2) земельні правопорушення екологічного характеру [65, с. 238].

До першої групи належать ті правопорушення, які пов'язані із завданням шкоди законним правам та інтересам власників земельних ділянок та землекористувачів, наприклад: ст. 53-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «Самовільне зайняття земельної ділянки»; ст. 53-2 КУпАП «Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру»; ст. 53-4 КУпАП «Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель»; ст. 53-5 КУпАП «Порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою»; ст. 54 КУпАП «Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням» (якщо мова йде про порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель) тощо. До другої групи можна віднести такі правопорушення, за яких об'єктом посягання є земля як природний об'єкт і вчинення правопорушення пов'язане із заподіянням шкоди землі: ст. 52 КУпАП «Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель»; ст. 53 КУпАП «Порушення правил використання земель»; ст. 53-3 КУпАП «Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу»; ст. 54 КУпАП «Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням» (якщо мова йде про неприведення земель у стан, придатний для використання за призначенням) тощо [5, с. 111].

Такої ж думки дотримується і правознавець Ю.В. Корнеєв. Він зазначає, що усі правопорушення у сфері земельних відносин залежно від певного виду об'єктів умовно поділяють на дві групи: власне земельні правопорушення та земельні правопорушення екологічної спрямованості. Правопорушення першої категорії порушують вимоги раціонального використання та охорони земель, законних прав та інтересів власників земельних ділянок і землекористувачів, у тому числі й орендарів. Проте Ю.В. Корнеєв акцентує увагу на тому, що серед цих правопорушень можна виділити земельні правопорушення майнового

характеру та земельні правопорушення у сфері управління. До земельних правопорушень екологічної спрямованості належать такі порушення земельного законодавства, вчинення яких пов'язане з заподіянням шкоди землі. Вони є водночас і екологічними правопорушеннями, а їх об'єктом виступає земля як невід'ємний елемент екосистеми [24, с. 157].

Що стосується саме адміністративних проступків у галузі земельного законодавства, згідно класифікації Л.В. Мілімко вони в залежності від виду об'єктів посягання поділяються такі, що посягають на:

- 1) земельні відносини майнового характеру;
- 2) суспільні відносини у сфері управління земельними відносинами;
- 3) суспільні відносини у сфері раціонального використання, відновлення та охорони земель (екологічної спрямованості) [37, с. 8].

Свою класифікацію порушень у сфері земельного законодавства пропонує нам С.В. Слюсаренко, згідно із якою такі правопорушення поділяються на:

- 1) спрямовані проти встановленого порядку розпорядженням землею;
- 2) спрямовані проти вимог використання цільового, раціонального використання земель у сільському, лісовому господарстві та в інших галузях господарського виробництва;
- 3) пов'язані з недотриманням чи неналежним виконанням екологічних норм та приписів [58, с. 167].

Земельні правопорушення можуть бути класифіковані і в залежності від суб'єктів, які їх вчинили – вчинені деліктоздатною фізичною особою і вчинені юридичною особою. Якщо взяти до уваги суб'єктивну сторону земельних правопорушень, то можна розрізнити умисне і необережне діяння порушника. За формою зовнішнього виразу земельні правопорушення можуть виступати як протиправні дії і протиправна бездіяльність [65, с. 239]

Правознавець О.П. Германов, дослідивши питання класифікації земельних правопорушень, зробив узагальнюючий варіант їх умовного розподілу:

1) правопорушення у сфері земельних відносин можна класифікувати в залежності від причин їх вчинення (як суб'єктивних так і об'єктивних) на такі, що спричинені:

- соціальними чинниками (правовий нігілізм, відсутність належного рівня інформованості населення щодо вимог чинного законодавства);

- організаційними факторами (неконтрольоване використання земель);

- економічними факторами (низький рівень матеріальної зацікавленості в раціональному використанні й охороні земель);

- юридичними підставами (наявність прогалин у законодавстві, незастосування до правопорушників належних заходів державного примусу);

2) за рівнем охоронюваних правовідносин, на які було вчинене посягання:

- правопорушення у сфері земельних відносин загальнодержавного рівня;

- правопорушення у сфері земельних відносин регіонального рівня;

3) за видом шкоди, заподіяної правопорушенням у сфері земельних відносин:

- правопорушення у сфері земельних відносин, якими заподіяно немайнову шкоду (екологічну, екогенну тощо);

- правопорушення у сфері земельних відносин, якими заподіяно майнову шкоду (втрати матеріального характеру);

4) за складовими земельних відносин, в межах яких вчиняється правопорушення:

- правопорушення у сфері права власності на земельну ділянку;

- правопорушення у сфері права землекористування;

- правопорушення у сфері охорони і відтворення земельних ресурсів;

- правопорушення у сфері управління у сфері використання та охорони земель;

5) за характером правовідносин, в межах яких відбувається правопорушення, та виду правової норми, що порушується:

- правопорушення у сфері матеріальних правовідносин (матеріальні земельні правопорушення)

- правопорушення у сфері земельно-процесуальних правовідносин (процесуальні земельні правопорушення);

б) за безпосереднім *об'єктом* посягання:

- правопорушення у сфері раціонального землекористування та охорони земель;

- правопорушення у сфері володіння та користування земельними ділянками;

- правопорушення у сфері землеустрою;

7) за *об'єктивною стороною* вчиненого правопорушення:

- правопорушення у сфері земельних відносин, вчинені у формі дії;

- правопорушення у сфері земельних відносин вчинені у формі бездіяльності;

8) за *суб'єктивною стороною* вчиненого правопорушення:

- правопорушення у сфері земельних відносин вчинені за наявності умислу;

- правопорушення у сфері земельних відносин, вчинені з необережності;

9) за *суб'єктом* вчинення правопорушення:

- правопорушення у сфері земельних відносин, вчинені загальним суб'єктом;

- правопорушення у сфері земельних відносин, вчинені спеціальним суб'єктом;

10) за *нормативно-правовим закріпленням*:

- правопорушення у сфері земельних відносин, відповідальність за які передбачена у кодифікованих нормативно-правових актах (наприклад, КУпАП);

- правопорушення у сфері земельних відносин, відповідальність за які передбачена в інших нормативно-правових актах (наприклад, закони) [5, с. 112].

Отже, як бачимо, у сучасній правовій доктрині існує різноманітна кількість класифікацій видів правопорушень у сфері земельних відносин в

залежності від причин їх вчинення; за рівнем охоронюваних правовідносин, на які було вчинене посягання; за видом шкоди, заподіяної правопорушенням у сфері земельних відносин; за складовими земельних відносин, в межах яких вчиняється правопорушення; за характером правовідносин, в межах яких відбувається правопорушення, та виду правової норми, що порушується; за безпосереднім об'єктом посягання; за об'єктивною стороною вчиненого правопорушення; за суб'єктивною стороною вчиненого правопорушення; за суб'єктом вчинення правопорушення; за нормативно-правовим закріпленням тощо.

1.3. Адміністративна відповідальність за земельні правопорушення: підстави та порядок притягнення

Питання юридичної відповідальності за порушення норм земельного законодавства має багато розбіжностей з теоретичної та практичної точок зору. Проблематика даного явища є досить складною, адже при проведенні різних земельних реформ законодавці приймають значну кількість законодавчих та нормативно-правових документів, тому відповідальність у разі порушення земельних відносин можна виокремити навіть як самостійний вид. Однак, якщо перейти до комплексного дослідження даної теми, то варто звернути увагу на те, що відповідальність за порушення земельного законодавства – це особливий складник раціонального використання земель та їх охорони. Вона виникає у правовідносинах між суб'єктом, який порушив норми земельного законодавства, та державою (її органів). Відповідальність спрямована на дотримання земельно-правових норм, а також відновлення земельних прав [65, с. 221].

Відповідно до концепції системи українського права нормами земельного права здійснюється переважно позитивне регулювання певної групи правовідносин, а в разі порушення земельного законодавства порушники – фізичні та юридичні особи, притягуються до цивільно-правової,

адміністративної чи кримінальної відповідальності. Виняток становлять положення ст. 212 ЗКУ, що встановлюють специфічний засіб захисту від земельних правопорушень, наявність якого дає привід говорити про існування окремого виду юридичної відповідальності – земельно-правової. Застосовуючи положення глави 37 ЗКУ про відповідальність за порушення земельного законодавства слід звернути увагу, що в даній главі поняття відповідальності, є більш тотожним саме до поняття захисту. Адже даною главою ЗКУ передбачаються і види відповідальності у разі порушення норм земельного права, і способи захисту прав і охоронюваних законом інтересів суб'єктів даних правовідносин. Неодмінною умовою використання заходів відповідальності є наявність вини (у порушника), а власне притягнення до відповідальності є зазнання правопорушником особистих несприятливих для нього наслідків. Не заходами, а вірогідніше, шляхами захисту в земельному законодавстві вважаються повернення самовільно зайнятих земель, визнання недійсними угод, що були укладені з порушенням норм земельного законодавства України. П. 1 ст. 211 ЗКУ передбачаються підстави притягнення до відповідальності за земельні правопорушення, а також наводиться список таких правопорушень, у разі вчинення яких має місце застосування заходів захисту прав та інтересів суб'єктів правовідносин у галузі земельного права.

Ще однією не менш своєрідною особливістю земельних правопорушень є те, що конкретна дія чи бездіяльність правопорушника має здатність посягати не на один, а на два об'єкти правової охорони одночасно. В тому числі, самовільне зайняття земельної ділянки порушує норму встановленого земельним законодавством порядку використання й охорони земель і з огляду на це є підставою для притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 531 КУпАП. Одночасно, притягнення до адміністративної відповідальності не має функції відновлювання порушених прав тієї особи, яка має право на самовільно зайняту ділянку. У такому випадку варто зупинитися на іншому об'єкт земельного правопорушення, а саме на праві та законних інтересах власника землі чи землекористувача [7, с. 583].

Адміністративна відповідальність є каральним видом юридичної відповідальності і пов'язана із застосуванням уповноваженими державними органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного порушення у галузі земельних відносин. Вона є оперативним засобом впливу на порушників і застосовується в адміністративному, іноді – у судовому порядку. Така відповідальність покладається на винних осіб лише за ті проступки, які не мають значної суспільної небезпеки і передбачені чинними адміністративним законодавством. Адміністративні заходи впливу на правопорушників стимулюють додержання ними вимог і правил, закріплених земельним законодавством [24, с. 115].

На сучасному етапі розвитку земельного законодавства і законодавства в цілому єдиними кодифікованим нормативно-правовим документом, в якому прописано визначення складу земельних правопорушень та прописано порядок притягнення до адміністративної відповідальності за їх вчинення, є КУпАП.

Найбільш поширеним видом адміністративного стягнення за порушення земельного законодавства є штраф. Правовою підставою притягнення до адміністративної відповідальності є норми земельного та адміністративного законодавства України.

Як відомо, правопорушення у сфері земельних відносин, за вчинення яких передбачена саме адміністративна відповідальність, за характером суб'єктного складу поділяють на три групи:

- 1) вчинені посадовими особами;
- 2) посадовими особами і громадянами;
- 3) лише громадянами [24, с. 116].

Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства покладається як на посадових осіб, так й на осіб, які вчинили проступки, не пов'язані з виконанням службових обов'язків. Це може мати місце, наприклад, при потраві посівів і насаджень сільськогосподарських підприємств, невжитті заходів щодо боротьби з бур'янами тощо. Посадові особи підприємств несуть адміністративну відповідальність за порушення

порядку й умов землекористування (невжиття заходів щодо охорони ґрунтів від ерозії, використання земельних ділянок не за їх цільовим призначенням, порушення затверджених проектів землеустрою тощо), а також за порушення вимог щодо раціонального використання земель (забруднення земель виробничими відходами, стічними водами, несвоєчасне повернення займаних угідь тощо) [24, с. 119].

Отже, згідно із ст. 532 КУпАП до адміністративної відповідальності можуть притягуватися лише посадові особи у разі перекручування даних державного земельного кадастру (далі – ДЗК), приховування даних про наявність земель запасу чи резервного фонду [34, с. 129].

Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП), порушення правил використання земель (ст. 53 КУпАП), самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 531 КУпАП), несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54 КУпАП), самовільне відхилення від проектів внутрігосподарського землеустрою (ст. 55 КУпАП) – це самостійні земельні правопорушення, при вчиненні яких до адміністративної відповідальності притягуються як громадяни, так і посадові особи, знищення громадянами межових знаків землекористувань (ст. 56 КУпАП) тягне за собою накладення штрафу лише на громадян [24, с. 116].

Відповідальність за контроль, виявлення та фіксування правопорушень у сфері земельних відносин покладено на державні контроль-наглядові органи, місцеві ради, державні відповідні інспекції. Що ж стосується правових санкцій, то вони застосовуються органами судової влади, адміністративними комісіями виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад та іншими компетентними органами. Правопорушення є ознакою настання юридичної відповідальності, є початком конкретних правовідносин та накладанням на особу, котра вчинила правопорушення, певного обов'язку.

Отже, правопорушення у сфері земельних відносин можуть вчинятися державними органами влади, посадовими особами, фізичними та юридичними

особами. У процесуальній формі, судовій чи адміністративній, на правопорушників накладаються санкції.

Як зазначалося вище, основний перелік видів земельних правопорушень вказано у ст. 211 ЗКУ «Відповідальність за порушення земельного законодавства»:

- 1) укладення угод з порушенням земельного законодавства;
- 2) самовільне зайняття земельних ділянок;
- 3) псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами;
- 4) розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;
- 5) невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням;
- 6) порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;
- 7) знищення межових знаків;
- 8) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок;
- 9) непроведення рекультивації порушених земель;
- 10) знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень;
- 11) невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту;
- 12) відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою; використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що

забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;

13) ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них;

14) порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок;

15) порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку [12].

Отже, адміністративна відповідальність – це найпоширеніший вид юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства України. Вона має каральний характер. Основним видом адміністративного стягнення у разі земельних правопорушень є штраф, що накладається у встановленому порядку державними органами й органами місцевого самоврядування. Правопорушення у сфері земельних відносин можуть вчинятися державними органами влади, посадовими особами, фізичними та юридичними особами.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЗЕМЕЛЬНІ ПРАВOPOPУШЕННЯ: СЬОГОДЕННІ НЕДОЛІКИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ

2.1. Поточне правове забезпечення

На сьогодні лише КУпАП є єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом, що встановлює адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин. Склади земельних правопорушень містяться у главі 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» КУпАП, ст. 52-56 якого безпосередньо передбачають адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства. Згідно з Кодексом, адміністративна відповідальність настає за: 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) [19]. Звернувшись до думок деяких дослідників-правознавців, зазначимо, що адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин, передбачається і в інших статтях КУпАП. Наприклад, науковці В. Семчик, П. Кулинич та М. Шульга підставами притягнення до адміністративної відповідальності вважають такі правопорушення, як:

незаконне використання земель державного лісового фонду (ст.63), знищення або пошкодження позахисних лісових смуг і захисних насаджень (ст.65.1), пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду [54, с. 376]. Крім того, дослідники О. Погрібний, І. Каракаш, М. Кліменко до адміністративних порушень земельного законодавства відносять: порушення законодавства про захист рослин (ст.83.1); правопорушення у сфері промисловості (ст.96 – порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час будівництва); правопорушення у сільському господарстві (ст.104 – потрава посівів, зіпсуття або знищення врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень сільськогосподарських підприємств, державних, громадських, фермерських господарств); правопорушення у сфері управління (ст.188.5 – невиконання розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів) тощо [17, с.291]; [11, с.419-430].

Проте, зауважимо, що більшість науковців вважають, що вищезазначені правопорушення пов'язані не з земельними правовідносинами, а з будь-якими іншими суспільними відносинами на кшталт промислових, природоохоронних, сільськогосподарських тощо. Головною причиною тому є хоча б те, що дані правопорушення не встановлені Земельним кодексом України (ст. 211). Зокрема, правознавець А. Правдюк зазначає, що норми ст. 104 КУпАП, насправді, мають безліч спільних рис зі ст. 52 КУпАП (псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель), проте об'єкт даних правопорушень різний: якщо об'єктом правопорушень, згідно зі ст. 52, є суспільні відносини у сфері використання природних ресурсів, то, згідно зі ст. 104, таким об'єктом є суспільні відносини у сільському господарстві [43, с. 216].

2.2. Сучасні недоліки земельного законодавства

Як зазначено у ст. 14 Конституції України, основним національним багатством України є земля, що перебуває під особливою охороною держави [21]. Земля є відносно самостійним природнім об'єктом і водночас найважливішим елементом єдиної екосистеми. Земля є засобом, джерелом і місцем життєдіяльності людей, середовищем існування всіх живих організмів, засобом та територіальною базою виробництва.

Загальна площа земель в Україні становить 60,4 млн гектарів (далі – га), з них 70% – землі сільськогосподарського призначення, з яких щорічно обробляється понад 32 млн га. Для порівняння: у Польщі під сільгоспвиробництво відводиться 14 млн га, у Німеччині – 12 млн га, у Румунії – 9 млн га. Кількість чорноземів в Україні є найбільшою в світі й складає 28 млн гектарів [14].

Закріплення в конституційних нормах законодавчих положень щодо землі як національного багатства свідчить про виняткову цінність землі та необхідність її збереження і комплексної охорони на законодавчому рівні.

Водночас невирішеними залишаються безліч питань, які призводять до недосконалого правового регулювання земельних відносин, неефективності юридичної відповідальності за земельні правопорушення, деградації та погіршення властивостей земель.

Як свідчить концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року складна ситуація, що існує у сфері земельних відносин, є наслідком відсутності зваженої державної земельної політики та механізму її реалізації, ефективної системи фінансово-економічного та землевпорядного механізму регулювання земельних відносин та землекористування [52].

Відповідно до Закону України від 21.12.2010 р. «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» стан земельних ресурсів України близький до критичного [49].

Згідно зі ст. 22 Закону України «Про охорону земель» система заходів у галузі охорони земель включає, зокрема, розробку загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель, економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів [50].

Слід звернути увагу, що єдиної загальнодержавної програми використання та охорони земель у чинному законодавстві не існує.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми» [47] державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Актуальна концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р., не має відповідності з головними вимогами до державних цільових програм, визначеними Законом України «Про державні цільові програми», оскільки тільки поверхнево окреслює прогалини у земельному законодавстві і не пропонує жодних конкретних шляхів вирішення існуючих проблем.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що єдиним шляхом вирішення даних складнощів є розробка Загальнодержавної програми використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів [48] у чіткій відповідності до норм Закону України «Про державні цільові програми» зі встановленням конкретних намірів і мети, шляхів їх досягнення, об'ємів фінансування та показників економічної ефективності.

Наступна проблема нормативно-правового регулювання у сфері земельних відносин пов'язана з наявністю недоліків юридичної відповідальності за земельні правопорушення. Відповідно до ст. 211 ЗК України за порушення земельного законодавства громадяни та юридичні особи

несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства [12].

Основними проблемами, які мають місце при розгляді недоліків адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, є:

1) *грошовий розмір санкцій*, що застосовуються до правопорушника у разі вчинення земельного адміністративного правопорушення: зробивши детальний аналіз глави VII КУпАП, робимо висновок, що за вчинення правопорушень у сфері земельних відносин стягнення може бути призначене лише у вигляді штрафу, розмір якого знаходиться в межах від 5 до 200 неоподаткованих мінімумів доходів громадян [19]. Так як державна земля є національним багатством, то спосіб, за яким визначається сума штрафу за те чи інше земельне правопорушення є недорозвиненим. У першу чергу, для вирішення даної проблеми, вважаємо за необхідне якісно переглянути актуальні розміри штрафів за вчинення правопорушення у сфері земельного законодавства, по-друге, застосувати відповідні науково визначені коефіцієнти для визначення суми штрафу в залежності від того, ким дане правопорушення було вчинено (фізична, юридична чи посадова особа) та розміру збитків задля повного відособлення адміністративного стягнення;

2) *прогалини у певних правових нормах*, що регулюють питання відповідальності за порушення у сфері земельних відносин. Наприклад, санкція ст. 53-1 КУпАП «Самовільне зайняття земельної ділянки» передбачає лише один вид стягнення у вигляді штрафу [19], ст. 197-1 ККУ «Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво» передбачає штраф, арешт, позбавлення волі та обмеження волі [21]. Одночасно, беручи до уваги те, що більша кількість земель сільськогосподарського призначення в земельному фонді України, доля продукції чи плодів, отриманих під час користування земельною ділянкою, досі є невстановленою. Таким чином, правопорушник може незаконно користуватися землею, вирощувати на ній продукцію та отримувати від її реалізації доходи набагато більші, ніж розмір штрафу, передбаченого санкціями відповідних норм. Вищевказане говорить про гостру

необхідність запровадження обов'язкової конфіскації вирощеної продукції як додаткового стягнення [62, с. 79];

3) *впровадження можливості конфіскації земельної ділянки у якості кримінального покарання.* Так, ст. 148 ЗК України передбачає можливість конфіскації земельної ділянки. Відповідно до вказаної статті земельна ділянка може бути конфіскована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом [12]. Проте власне ЗК України не встановлює підстави, розмір та порядок конфіскації земельних ділянок, а отже, не вказано конкретно, про яку саме конфіскацію йде мова: адміністративне стягнення, кримінальне покарання чи захід цивільної відповідальності [62, с. 80];

4) *відсутність дисциплінарної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин для посадових осіб.* Ст. 211 ЗК України не передбачає дисциплінарної відповідальності за порушення у сфері земельних правовідносин для посадових осіб. Таку законодавчу прогалину можна заповнити шляхом доповнення ЗК України нормою щодо обов'язкового введення дисциплінарної відповідальності посадових осіб державного органу чи органу місцевого самоврядування, юридичних осіб у випадках невиконання чи неналежного виконання своїх службових обов'язків, що стало наслідком вчинення адміністративного чи кримінального правопорушення в земельній сфері.

Вивчення поточного стану законодавчої бази України стосовно адміністративної відповідальності у галузі земельних відносин дає змогу встановити цілий перелік недоліків, які призводять до істотного зниження ефективності його практичного застосування. Така тенденція обумовлюється незлагодженістю, повторюванням, або, навіть, й розбіжностями у приписах ЗКУ, КУпАП та купи інших законів, які передбачають настання адміністративної відповідальності за порушення у даній галузі, прорахунками, надлишковою узагальненістю норм сьогоденішнього законодавства стосовно визначення складів адміністративних земельних правопорушень, а також занадто обмеженим, примітивним колом стягнень за такі правопорушення. З

огляду на вищевикладене, визначено низку актуальних суперчностей між ЗКУ та КУпАП, які існуються і у наданому списку сучасних правопорушень у земельній сфері, за які настає адміністративна відповідальність, і у наданні визначення власне складів таких правопорушень. Науковиця О.С. Мірошниченко констатує на сьогоднішній день існування такої обстановки, за якою у різних нормативно-правових актах неоднаково сформульовано одні й ті ж самі протиправні дії, що вже власне створює плутанину та ускладнює процедуру притягнення до адміністративної відповідальності [39, с. 3]. До того ж таке явище є притаманним й іншим законам у земельній галузі – такі закони, як Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» і Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», нормами яких встановлюється адміністративна відповідальність громадян та посадових осіб, а також передбачається застосування фінансових санкцій до підприємств, установ, організацій за порушення санітарного законодавства, є неабияким прикладом розвитку правових колізій [43, с. 218]. А. Правдюк звертає нашу увагу на те, що норми земельного законодавства, які є декларативними, повторюють одна одну, а через це, у свою чергу, не визначаються специфічні умови правового регулювання земельних відносин, не мають право на існування у чинному земельному законодавстві, а їх видалення стане способом зменшення кількості правових колізій, що сприятиме вдосконаленню правозастосовної діяльності при застосуванні норм статей КУпАП [43, с. 218]. Необхідно зауважити на доцільності думок таких дослідників, як О. Слюсаренко та Н. Бондарчук, які пропонують посилити адміністративну відповідальність за порушення норм законодавства у досліджуваній галузі збільшивши кількість видів стягнень за правопорушення у земельній сфері, а також у разі повторного правопорушення встановити більш жорсткі санкції або передбачити альтернативні стягнення у КУпАП [58, с.10; 4, с. 410].

У правовій доктрині більшість вчених-правознавців притримуються такої думки, що за порушення у сфері земельних відносин слід встановити окремий

вид відповідальності. Цей вид варто вважати спеціальним, адже він закріпить правовий вплив виключно на порушників норм у земельному законодавстві [38, с. 176]. Згідно із вищевикладеним, вважаємо, що необхідно відтворити в законодавстві положення щодо необхідності попереднього застосування до землекористувача заходів адміністративної відповідальності органами охорони культурної спадщини. Не менш важливою є роль норм кримінального законодавства, а тому варто переглянути та встановити більш жорсткіші санкції з метою превенції нових правопорушень у земельній сфері.

Отже, нормативно-правове регулювання земельних відносин в Україні має безліч законодавчих прогалин, які ускладнюють формування ринку земель, знижують ефективність заходів з охорони земель і ґрунтів, сприяють розповсюдженню випадків самовільного зайняття земельних ділянок та їх беззаконного використання.

2.3. Заходи профілактики правопорушень у земельному законодавстві України

Задля підвищення ефективності контрольно-регулятивної діяльності у сфері земельних відносин варто впровадити план заходів профілактики адміністративних правопорушень у земельних відносинах та застосувати відповідні до заходів профілактики відновлювальні заходи 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. [4, 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. [4, с. 410-411].

Вирішення завдання підвищення ефективності контрольно-регулятивної 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 КУпАП.

Одним із нормативно-правових актів стосовно заходів профілактики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин став проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення державного контролю та посилення відповідальності за порушення у сфері використання та охорони земель, збереження ґрунтового покриву земельних ділянок» [46], в якому йде мова про запровадження правопорядку та легітимності, попередження правопорушень у даній сфері, відповідний законодавчий контроль відносин щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у галузі використання та охорони земель, підвищення ефективності врегулювання сфери використання та охорони земель з боку держави, а також удосконалення процесу охорони ґрунтів при проведенні різнопланових робіт, наприклад, гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних тощо, адже їх здійснення викликає порушення ґрунтового покриву земельних ділянок.

Визначальні положення проекту даного Закону надають визначення видів та складів адміністративних правопорушень у галузі використання та охорони земель, встановлюють адміністративну відповідальності за вчинення цих порушень у тому розмірі, який є відповідним характеру суспільної небезпеки відповідних протизаконних діянь чи бездіяльності, визначають до якої категорії про відповідні правопорушення належить та чи інша справа.

Отже, заходи профілактики земельних правопорушень є гострою необхідністю сьогодення задля охорони та збереження нашого національного багатства – землі. До таких заходів стосуються: 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 тощо. А також 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.

2.4. Особливості судової практики щодо вирішення земельних спорів

Підвідомчість земельних спорів вважається чи не найактуальнішим питанням останніх чотирьох років, яке перебуває в центрі дискусії трьох вищих судових інстанцій України – Верховного (далі – ВСУ), Вищого господарського (далі – ВГСУ) та Вищого адміністративного (далі – ВАСУ) судів України. До того ж, незважаючи на таку довготривалу дискусію, ще зарано говорити про її логічне завершення: єдиної позиції стосовно того, які суди повинні розглядати спори у сфері земельних відносин, так і не вироблено.

Ця невизначеність актуальна не лише власне для суддів. Існуючий спір негативно позначається безпосередньо на суб'єктах господарювання, оскільки досить розповсюдженими є ситуації, коли справа, перебуваючи вже на розгляді одного з вищих спеціалізованих судів (ВГСУ чи ВАСУ) або навіть ВСУ, повертається до суду першої інстанції з тієї причини, що від самого початку було невірно визначено підвідомчість спору.

Єдиний загальний критерій, на підставі якого варто розмежовувати компетенції адміністративних та господарських (або якщо спір за участі фізичної особи – загальних) судів, був запропонований ВСУ: «спори осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій або бездіяльності підлягають розгляду в адміністративних судах, якщо такі рішення або дії покладають на осіб, які їх оскаржують, обов'язок вчинити певні дії чи навпаки – утриматися від їх учинення, накладають відповідальність» (Інформаційний лист від 26.12.2005 р. № 3.2. 2005).

Проте стосовно спорів у земельній сфері така позиція знайшла доволі специфічне втілення. Так, ВГСУ в рекомендаціях, спеціально присвячених проблемам розмежування компетенції між судами різної спеціалізації, послідовно відстоює позицію, згідно з якою справи у спорах щодо відведення земельних ділянок, про вилучення самовільно зайнятих ділянок та про визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування з надання або вилучення земельних ділянок розглядаються господарськими судами (п. 15 Рекомендацій Президії ВГСУ «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» від 27.06.2007 р. № 04-5/120; інформаційні листи ВГСУ від 18.03.2008 р. № 01-8/164, від 20.11.2008 р. № 01-8/685, від 21.01.2009 р. № 01-08/33, від 12.03.2009 р. № 01-08/163).

ВСУ загалом підтримав таку позицію. Отже, у своїх постановках у земельних справах ВСУ зазначає наступне: «при здійсненні повноважень власника землі місцева рада не виступає як суб'єкт владних повноважень у розумінні Кодексу адміністративного судочинства України, а є рівноправним суб'єктом земельних відносин, дії якого спрямовано на реалізацію свого права розпоряджатися землею. Проведення конкурсу на право оренди земельної ділянки та визначення його переможця, або, навпаки, вилучення земельної ділянки, вирішення питання про укладення, продовження або припинення договору оренди – способи реалізації волевиявлення власника, а не органу влади». Таким чином ВСУ висловив свою обґрунтовану думку

щодо підвідомчості земельних спорів господарським, а не адміністративним судам.

Отже, пропонуємо на конкретному прикладі судової практики розглянути спірні ситуації та шляхи їх вирішення.

Доволі розповсюдженою є така ситуація, коли місцева рада, заздалегідь надавши згоду на розробку проекту відведення земельної ділянки, потім ухиляється від укладення власне договору оренди. У даній ситуації законодавство України може запропонувати лише один варіант дій – звернення до суду для захисту своїх порушених прав. Суб'єкти господарювання так і вчиняють, проте, з огляду на аналіз практики вищих судових інстанцій, найчастіше вони (суб'єкти господарювання) отримують відмову в задоволенні їх позовів внаслідок некоректного формулювання позовних вимог. Наприклад, одне з найвживаніших формулювань позовних вимог у подібних земельних спорах є таким: «Просимо визнати за нами право оренди спірної земельної ділянки, визнати договір оренди укладеним з моменту набуття чинності судовим рішенням, а земельну ділянку переданою в оренду, зобов'язати управління земельних ресурсів зареєструвати в установленому порядку договір оренди земельної ділянки».

У подібному позові суд, дотримуючись позиції ВСУ, повинен буде відмовити, оскільки його повноваження обмежено можливістю лише зобов'язати орган місцевого самоврядування розглянути відповідне питання (про надання земельної ділянки в оренду), а не приймати рішення замість такого органу.

Однією із позитивних тенденцій є те, що Законом України від 16.09.2008 р. № 509-VI [46] було внесено зміни до ЗКУ, спрямовані на встановлення детального порядку надання земельних ділянок державної або комунальної власності в користування (ст. 123 ЗКУ). Значна перевага таких нововведень – встановлення строку, протягом якого місцева рада має прийняти рішення про надання земельної ділянки в користування. Строк становить один місяць з дати подання до відповідної ради пакету необхідних документів (погоджений проект

відведення, позитивний висновок землепорядної експертизи за необхідності) та клопотання про надання земельної ділянки.

Як тепер чітко зазначено в ч. 11 ст. 123 ЗКУ, суб'єкт господарювання може оскаржити відмову місцевої ради в наданні в користування земельної ділянки або залишення клопотання без розгляду в установленій строк. Отже, як бачимо, зміст позовних вимог повинен полягати виключно у визнанні рішення або бездіяльності місцевої ради незаконними, а не у вимозі зобов'язати місцеву раду прийняти те чи інше рішення.

Окрім того, слід звернути увагу, що якщо рішення про надання земельної ділянки в оренду вже було прийнято місцевою радою, то скасувати його, таким чином позбавивши суб'єкт господарювання права користування ділянкою, вона вже не може. Таким є рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування, в якому, зокрема, було роз'яснено, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо на підставі цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та інтересів, що охороняються законом, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення.

Звернімо увагу, що при застосуванні земельного законодавства України доречно зважати на узагальнення судової практики з питань вирішення земельних спорів, зроблені вищими судовими інстанціями України. Зокрема, Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про внесення змін та доповнень до постанови Пленуму Верховного Суду України» від 16 квітня 2004 року № 7, «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 19.03.2010 № 2, «Про визнання недійсним договору оренди земельної ділянки» від 03.02.2009 № 11/6618, «Про визнання договору оренди земельної ділянки недійсним та вилучення її з чужого незаконного володіння» від 26.06.2007 № 3/268, «Про повернення самовільно зайнятої земельної ділянки» від 28.03.2006 № 40/140, «Про визнання недійсним рішення щодо зобов'язання укласти з

позивачем договір купівлі-продажу земельної ділянки та договір оренди земельної ділянки» від 28.02.2006 № 330/18-05; Постанови та роз'яснення Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 17.05.2011 № 6, «Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства» від 02.02.2010 № 04-06/15, «Узагальнення судової практики розгляду господарськими судами справ у спорах, пов'язаних із земельними правовідносинами» від 01.01.2010 р.

Однак, не слід забувати, що відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453-VI такі акти мають лише рекомендаційний характер.

Отже, як бачимо судова практика з питань вирішення земельних спорів наповнена великою кількістю прикладів вирішення тієї чи іншої ситуації, але треба мати на увазі, що узагальнення судової практики мають виключно рекомендаційний характер.

РОЗДІЛ 3.
УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ
ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ЯК ПЕРСПЕКТИВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАДІЙНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

3.1. Нормативно-правове регулювання земельних відносин в Земельних кодексах України та Російської Федерації: компаративний аналіз

Розпад Радянського Союзу зумовив виникнення нових суверенних держав, створених на базі колишніх радянських республік, які взяли курс на різні правові моделі регулювання суспільних відносин. Одні країни вибрали в якості такої моделі різні прояви східної деспотії, інші стали орієнтуватися на європейські цінності. У цьому сенсі представляє інтерес проведення порівняльного аналізу земельного законодавства двох країн – Росії та України, законодавча база яких багато в чому схожа, проте процес регулювання земельних відносин значно відрізняється.

Як предмет порівняння візьмемо ЗКУ від 25 жовтня 2001 № 2768-III та Земельний кодекс Російської Федерації від 25 жовтня 2001 № 136-ФЗ (далі – ЗК РФ).

Згідно з порівняльним аналізом кодексів двох держав визначено наступне:

1) в Росії та Україні не збігається розуміння земельних відносин, регульованих правом. У Росії (ст. 3 ЗК РФ) земельне законодавство регулює відносини щодо використання та охорони земель в Російській Федерації як основи життя і діяльності народів, що проживають на відповідній території (земельні відносини). В Україні земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Між тим, зі змісту інших статей ЗКУ можна зробити однозначний висновок, що земельні

відносини розуміються там ширше їх цивільно-правового аспекту. Доказом тому можуть бути норми ЗКУ, присвячені різним аспектам управління земельним фондом (включаючи його розподіл на категорії), а також його глави 26 (Охорона земель) і 27 (Використання техногенно забруднених земель);

2) в Росії та Україні лише частково співпадає розуміння суб'єкта земельних відносин. Так, в Україні такими суб'єктами є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. В Росії, поряд з громадянами та юридичними особами, суб'єкт земельних відносин – це Російська Федерація, суб'єкти РФ, публічні утворення. Таким чином, в Росії суб'єкт – публічне утворення, а в Україні – орган публічної влади [33, С. 90]. При цьому примітним є те, що в ст. 2 ЗКУ, де наводиться загальний перелік суб'єктів, іноземні громадяни та юридичні особи, а також іноземні держави не згадуються. Іноземним громадянам та юридичним особам присвячена спеціальна ст. 129, а іноземним державам ст. 85 ЗКУ. З точки зору юридичної техніки, – це не найкраще рішення. Разом з тим, сам факт згадки іноземної держави в якості суб'єкта земельних відносин в ЗКУ слід оцінити позитивно. В Росії цього не зроблено, і тому не зовсім зрозуміло, яким чином іноземне посольство орендує земельну ділянку в Москві під своєю будівлею, якщо воно не може бути суб'єктом земельних відносин? При цьому як в Росії, так і в Україні ніяк не врегульовані земельні права біпатридів, хоча це питання має важливе економічне і політичне значення;

3) конструкція об'єкта земельних відносин в Україні представлена більш переконливо, ніж в Росії. Справа в тому, що в Росії об'єктами земельних відносин є земля як природний об'єкт і природний ресурс, земельна ділянка та частина земельної ділянки. При цьому і в науці, і в судовій практиці неодноразово зверталася увага на те, що частина земельної ділянки не може бути об'єктом земельних правовідносин, а постановка такої «частини» на кадастровий облік і локалізація на місцевості веде до появи нової земельної ділянки [60, С. 122]. У ЗКУ законодавець не став фіксувати «частину ділянки» в

якості об'єкта правовідносин, виділивши натомість земельні частки (паї), які в російському земельному законодавстві не існують як поняття;

4) в Росії та Україні вся територія країни поділяється на частини (категорії земель) з диференційованим правовим режимом. Найменування окремих категорій земель збігаються: землі сільськогосподарського призначення; землі лісового фонду; землі водного фонду; землі запасу. Трохи відрізняється найменування категорії земель спеціального призначення (промисловості, транспорту, зв'язку і т.д.) Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення (чотири категорії в ЗКУ) в ЗК РФ об'єднані в одну категорію – землі особливо охоронюваних територій і об'єктів.

Доволі цікавим є найменування в ЗКУ категорії земель «житлової та громадської забудови». В Росії це має назву «землі населених пунктів». Відмінність законодавчих підходів тут полягає в тому, що в Росії землі населених пунктів – це комплексна категорія земель, зі складною внутрішньою диференціацією правового режиму. В Україні законодавець не став конструювати єдину категорію земель, а передбачив існування на території населеного пункту декількох категорій земель (наприклад, якщо це житлові будинки – то категорія земель житлової та громадської забудови; якщо паркова зона – то землі рекреаційного призначення, якщо по землі ходить трамвай – землі міського електротранспорту тощо). Це дуже цікавий для земельного законодавства країн СНД підхід, який має свої певні переваги.

Пропонуємо детально зупинитися на змісті категорій земель:

а) землі сільськогосподарського призначення. На відміну від ЗК РФ, в ЗКУ (ст.22) чітко позначені дві субкатегорії земель сільськогосподарського призначення: сільськогосподарські угіддя та несільськогосподарські угіддя. В Росії виділяються тільки сільськогосподарські угіддя, а також перераховані через кому землі, які не зведені в одну групу. У цьому сенсі з точки зору законодавчої техніки ЗКУ виглядає краще. В обох країнах врегульовано питання про заборону іноземцям бути власниками сільськогосподарських угідь.

У ст. 35 ЗКУ прямо передбачено право громадян безкоштовно здобувати земельні ділянки з публічної в приватну власність (або оренду) для ведення садівництва, причому як колективного, так й індивідуального. Звернемо увагу, що ЗК РФ і Федеральний закон «Про садівничі, городницькі некомерційні об'єднання громадян» від 15 квітня 1998 р. не передбачають можливості придбання земельної ділянки для садівництва в індивідуальному порядку. В російських законах лише допускається можливість виходу громадянина зі складу дачного (садівничого) об'єднання з подальшим укладенням спеціального договору, що на практиці стикається з великими перепонами [61, С. 79];

б) дуже примітним є той факт, що в Україні землі природно-заповідного фонду можуть перебувати не тільки у державній та комунальній, а й в приватній власності. При цьому до складу земель природно-заповідного фонду включаються природні території та об'єкти (природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища), а також штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва). Аналогічним чином, землі оздоровчого призначення (тобто такі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей) також можуть перебувати у приватній власності (ст. 49 ЗКУ). У приватній власності згідно із ЗКУ можуть перебувати також землі історико-культурного і рекреаційного призначення. У частині останніх приватна власність дозволена і в Росії; по відношенню до всіх інших перерахованих категорій земель приватна власність в Росії, згідно чинного російського земельного законодавства, неможлива. При цьому в російській юридичній науці питання про те, що слід дозволити перебування частини особливо охоронюваних природних територій (окремі курорти, дендрологічні парки та ботанічні сади) в приватній власності, вже був поставлений [2, с. 17], але особливої підтримки поки не отримав;

в) згідно зі ст. 56 ЗКУ, землі лісового фонду можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Громадянам та юридичним особам за рішенням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади можуть безоплатно або за плату передаватись у власність замкнені земельні ділянки лісгосподарського призначення загальною площею до 5 га у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. В Росії землі лісового фонду не можуть перебувати не тільки в приватній власності, але навіть у власності суб'єктів РФ і муніципальних утворень;

г) відповідно до ст. 59 ЗКУ, землі водного фонду можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Громадянам та юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть безоплатно передаватись у власність замкнені природні водойми (загальною площею до 3 га). Власники на своїх земельних ділянках можуть у встановленому порядку створювати рибогосподарські, протиерозійні та інші штучні водойми. Навпаки, Водний кодекс РФ (ст. 8) передбачає приватну власність (так само як і власність суб'єктів РФ і муніципалітетів) лише на ставки та обводнені кар'єри, що знаходяться в межах земельних ділянок відповідних власників, причому не даючи офіційного тлумачення цих термінів;

5) і в Росії, і в Україні існує муніципальна (комунальна) власність на землю. Однак дуже примітним є той факт, що в комунальній власності в Україні перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності (п. 2 ст. 83 ЗКУ). В Росії законодавець пішов іншим шляхом, сконструювавши, по суті, окрему форму власності «нерозмежовані державні землі», які не перебувають у власності РФ або її суб'єктів, а розпоряджаються ними, за загальним правилом, органи місцевого самоврядування міських округів і муніципальних районів. В результаті виходить, що російські органи місцевого самоврядування розпоряджаються земельними ділянками, які їм не належать, що абсолютно

абсурдно з точки зору цивільного законодавства. В Україні частково вдалося уникнути такої проблеми, закріпивши, що всі землі населених пунктів (крім безпосередньо переданих органам державної влади та приватним особам) – муніципальні (комунальні). Але це правило поширюється лише на населені пункти, а в іншій частині земельного фонду, в силу ст. 84 ЗКУ, діє пріоритет державної власності на землю, крім земель, що перебувають у комунальній та приватній власності;

б) до числа земель, які можуть перебувати лише у державній власності, ЗКУ відносить земельні ділянки зон відчуження та обов'язкового відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. В Росії також є досить багато земель, які постраждали від різних техногенних аварій і катастроф. На даний момент їх особливий правовий статус ніяк не врегульований. На винуватця (якщо його вдалося встановити) можуть бути накладені заходи відповідальності, а саму земельну ділянку буде переведено в землі запасу. Однак видається, що і для Росії, і для України перспективним напрямом розвитку земельного законодавства має стати закріплення в земельних кодексах нової категорії (субкатегорії) земель, порушених в ході природних і техногенних аварій і катастроф, щодо яких повинен бути передбачений комплекс заходів з відновлення;

7) на відміну від ЗК РФ, в ЗКУ реалізована існуюча в більшості європейських країн концепція сусідського права. Згідно зі ст. 103 ЗК України, власники та землекористувачі земельних ділянок повинні обирати такі способи використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення, при яких власникам, землекористувачам сусідніх земельних ділянок завдається найменше незручностей (затінення, задимлення, неприємні запахи, шумове забруднення тощо);

8) в Росії і в Україні відрізняється перелік обмежень прав на землю. В Росії – це особливі умови використання земельних ділянок і режим господарської діяльності в охоронних, санітарно-захисних зонах; особливі умови охорони навколишнього середовища, в тому числі тваринного і

рослинного світу, пам'ятників природи, історії і культури, резервування тощо. В Україні цей перелік носить більш розгорнутий характер, і включає в себе не властиві російському законодавству обмеження, наприклад, заборона на передачу ділянки в суборенду; заборона на певні види діяльності на земельній ділянці; заборона на зміну зовнішнього вигляду нерухомості на ділянці і ряд інших, запозичених в європейському праві;

9) в Росії не існує процедур передачі земельних ділянок з федеральної власності у власність суб'єктів РФ або муніципалітетів, і навпаки. В Україні в ст. 117 ЗК таке питання врегульовано: передача земельних ділянок з державної власності в комунальну власність і ділянок комунальної власності у державну власність здійснюється в порядку, встановленому цим Кодексом для юридичних осіб.

11) в Росії земельне законодавство не згадує можливості набуття права приватної власності на землю в силу набувальної давності, що породжує суперечливу судову практику. У ст. 119 ЗКУ така норма є, що заслуговує на увагу.

Отже, вищезгадані міркування про досвід правового регулювання земельних відносин можуть бути використані при вдосконаленні земельного законодавства представницькими органами обох країн.

3.2. Земельні відносини Польщі, Франції, Німеччини та Нідерландів: європейський досвід

3.2.1. Досвід Польщі

Аналіз земельного законодавства Польщі, Франції, Німеччини та Нідерландів, різних за своєю історією, територією, якістю задіяних у сільському господарстві земель та правилами їх використання, – дозволяє нам зрозуміти яким може бути набір правових інструментів в руках держави для регулювання ринку сільськогосподарських земель та їх охорони – і якими є

результати їх застосування. Цей досвід необхідно враховувати Україні, формуючи власну модель, адже ці знання дозволяють прогнозувати: що можна отримати у підсумку, обираючи ті чи інші правові інструменти.

До джерел права, які регулюють земельні відносини в Польщі, зокрема ринок і охорону земель належать:

- 1) Цивільний кодекс Республіки Польща (далі – РП) від 23 квітня 1964 р.;
- 2) Закон від 19 жовтня 1991 р. про управління державними сільськогосподарськими землями;
- 3) Закон від 11 квітня 2003 р. про удосконалення сільськогосподарського устрою;
- 4) Закон «Про продаж сільськогосподарських угідь державного земельного фонду й упорядкування деяких питань щодо проведення сільськогосподарської реформи і сільського поселення» 1998 р.;
- 5) Закон від 28 березня 1982 р. «Про консолідацію та обмін земель»;
- 6) Закон від 25 червня 2015 р. Сейм Польщі прийняв нову редакцію Закону «Про вдосконалення сільськогосподарського устрою», спрямовану на запобігання викупу сільськогосподарських земель іноземцями [28, с. 1].

У ст. 21 Конституції РП прямо зазначено, що сільське господарство держави базується на сімейній формі господарювання – сімейній фермі. Отже, сімейна форма господарювання у Польщі має конституційний статус і є домінуючим суб'єктом господарювання у сільському господарстві країни. Сімейними вважаються фермерські господарства, господарська діяльність на яких ведеться окремим фермером та членами його сім'ї, а загальна площа сільськогосподарських угідь не перевищує 300 га.

Згідно із Цивільним кодексом РП, фермерським господарством (фермою) вважаються сільськогосподарські угіддя та розташовані на них ліси, будівлі або їх частини, обладнання та інвентар, якщо вони являють чи можуть являти собою організовану господарську одиницю, а також права, пов'язані з використанням ферми.

Польща є гарним прикладом вдало сформованої приватної власності на земельні ресурси та їх ринкового обігу. Більшість земель у цій країні не була націоналізована після Другої світової війни. А тому у 1990 році, коли започатковувалася аграрна реформа, приватним фермерам та індивідуальним господарствам належало близько 78% орних земель Польщі. Близько 60% фермерських господарств мають площу до 5 га та сукупно виробляють близько 20% від усього обсягу виробництва сільськогосподарської продукції [26, с. 314]. Оборот речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення у Польщі, як і в більшості країн ЄС, здійснюється шляхом продажу, спадкування, дарування, оренди між фізичними особами, обміну тощо. Тому законодавчою основою для забезпечення їх обігу служить Цивільний кодекс Польщі від 23 квітня 1964 р. Адміністративно-правові методи регулювання земельних відносин застосовуються при об'єднанні (консолідації) та обміні земельними ділянками. Водночас у Польщі ухвалено низку законодавчих актів, які встановлюють спеціальні правила для обігу сільськогосподарських земель державної власності. Зокрема, такі спеціальні правила щодо обігу земель сільськогосподарського призначення визначені

Законом від 19 жовтня 1991 р. «Про управління державними сільськогосподарськими землями», а також Законом від 11 квітня 2003 р. «Про формування сільськогосподарського устрою», яким визначені порядок та підстави втручання держави в обіг цивільних прав на землю – йдеться про застосування переважного права на придбання земель [28, с. 2].

Важливу роль в процесі державного регулювання обігу сільськогосподарських земель грає державне Агентство сільськогосподарської нерухомості. Агентство є державною юридичною особою, на яку покладено здійснення права власності та інших майнових прав щодо державного майна в сільському господарстві.

Згідно з розділом 6 Закону «Про управління державними сільськогосподарськими землями», основним завданням Агентства сільськогосподарської нерухомості є приватизація державної

сільськогосподарської власності способами, передбаченими в законі, передовсім шляхом продажу.

Продаж земельних ділянок та іншої сільськогосподарської нерухомості здійснюється шляхом відкритого аукціону, який створюється і контролюється Агентством.

Особливе місце у регулюванні земельних відносин займає Закон Польщі «Про продаж сільськогосподарських угідь державного земельного фонду й упорядкування деяких питань щодо проведення сільськогосподарської реформи і сільського поселення» 1998 р. Він істотно обмежив адміністративно-правові інструменти регулювання земельного ринку в приватному і державному секторах сільського господарства, розширив сферу дії цивільного права через різні форми економічної і законодавчої підтримки громадян, які виявили бажання купувати й орендувати землю, стимулювання та інтенсифікацію земельного обігу.

Згаданий Закон також надає органам місцевого самоврядування сільських територій право ініціювати проведення земельних торгів з метою конкурентного розподілу земельних ресурсів, що сприяє максимальній приватизації земельної власності і створенню ринку землі.

3.2.2. Досвід Франції

Пропонуємо розглянути нормативно-правову базу, що регулює земельні відносини Франції, з питання власності на земельну ділянку задля розуміння загального стану земельного законодавства Франції.

Відносини власності на землю у Франції регулюються передовсім Цивільним кодексом Франції (Кодексом Наполеона), прийнятим ще у 1804 році. І, не дивлячись на те, що протягом понад 200 років до нього було внесено велику кількість змін і доповнень, він і до сьогодні залишається головним законодавчим актом, за яким визначається суть права власності на землю та іншу нерухомість [42].

Згідно зі ст. 544 Цивільного кодексу Франції (далі – ФЦК), право власності є правом на користування і розпорядження речами найбільш абсолютним способом, з тим щоб користування не було таким, яке заборонене законами або регламентами [8, с. 584].

За Цивільним кодексом Франції земля як об'єкт права власності має свої особливості й належить до нерухомого майна: «земельні ділянки та будівлі є нерухомими майном за їх власною природою» (ст. 518 ФЦК). Врожай і плоди, які не знято з дерев, також є нерухомістю. Але з того моменту, як колосся зрізано, а плоди зірвані, вони набувають правового режиму рухомого майна (ст. 520 ФЦК) [8, с. 588].

Право власника на землю в суб'єктивному сенсі – це закріплена за ним можливість володіти, користуватися й розпоряджатися належною йому земельною ділянкою своєю владою і в своєму інтересі через вчинення щодо своєї земельної ділянки дій, які не суперечать закону і не порушують права та охоронювані законом інтереси інших осіб. Право володіння землею – це встановлена законом можливість фактичного володіння земельною ділянкою або певною частиною французького земельного фонду залежно від волі особи. Французьке право розрізняє володіння (*possession*) і тимчасове тримання (*detention preciaire*), маючи на увазі в першому випадку володіння «для себе як власника» (ст. 2230 ФЦК), а в другому – володіння «для іншого» (ст. 2231 і 2236 ФЦК) Тимчасовими власниками є орендарі, узуфруктуарії та «всі інші особи, які тимчасово володіли річчю власника» (ст. 2236 ФЦК) [8, с. 592]. Тимчасові власники не можуть набувати земельні ділянки у власність за давністю володіння. При цьому не є вагомою тривалість фактичного володіння землею.

Право користування землею – це передбачена законом можливість господарської та іншої експлуатації землі, вилучення з неї корисних властивостей і використання для інших цілей задоволення потреб суспільства [63, с. 141].

За французьким правом власник земельної ділянки може здійснювати користування нею з будь-якою метою, яка не суперечить закону, вилучаючи і привласнюючи плоди і твори. Плодами є речі, які регулярно утворюються іншою річчю, або постійно отримувані із речі доходи, наприклад, плоди фруктових дерев. Твори – це речі, принесені іншою річчю випадково, наприклад, дерева, зрубані в лісі, де не проводиться рубка. Відповідно до ст. 546 ФЦК право власності поширюється не лише на річ, яка є його об'єктом, але і на те, що природно або штучно з'єднується і є її приналежністю [8, с. 599].

Що ж стосується земельного обліку земель, то у Франції, як і в Україні, система реєстрації земель (обліку) має назву кадастр, який ведеться під керівництвом французького податкового органу. Дані про землю вносяться у земельний кадастр на основі «кадастрового плану» – плану, що позначає межі з метою реєстрації об'єкту. На такому плані зображуються межі земельних ділянок. Сам план не надає детальної інформації про власника нерухомості або усі земельні ділянки під час одноособового володіння ними конкретними особами.

Однак, існує інший варіант отримання інформації про власника – з земельного кадастру комуни. З даного кадастру надається план території, який показує пронумеровані ділянки, на основі яких базується право власності на земельні наділи. Слід звернути увагу, що, не дивлячись на те, що у плані зазначено також споруди, розміри ділянки та назва місцевості, в ньому відсутні відомості про межі. Крім того, кадастр не показує точні відстані між об'єктами. Така ситуація обумовлена тим, що ще з часів Наполеона подібні плани створювалися лише для, щоб вести розрахунок податку на землю. Однак, з 1990 р. у Франції запроваджені цифрові кадастрові плани.

Третім питанням є особливості французького законодавства про сільськогосподарські землі, яке базується на положенні про те, що найкращим правовим механізмом охорони земель є право приватної власності. Суть такої позиції обумовлена тим, що господар земельної ділянки, як правило,

успадковує землю як родинну цінність або ж набуває її у власність за власні кошти, а тому береже свої сільськогосподарські угіддя.

Разом з тим протягом останніх десятиліть законодавство Франції було доповнено нормами, які націлені на збереження цільового призначення сільськогосподарських земель. Зокрема, такі норми введені ухваленим 30 грудня 1967 року Законом № 67-1253 «Про земельну орієнтацію», яким були введені обмеження на планування забудови сільськогосподарських земель. Закон передбачає розробку планів зонування на місцевому рівні, в яких виділяються сільські місцевості, що захищаються від урбанізації, відведення для розширення міст, промислових та інших неаграрних потреб [29, с. 6]. Таким чином, згідно з даним Законом базисом для будь-якого плану зонування є поділ землі на зони: сільськогосподарські, лісового господарства, будівництва тощо. Після видання такого типу планів і їх громадського схвалення вони починають бути обов'язковими для виконання як органами влади, так і приватними особами. У Законі «Про земельну орієнтацію» також зазначено, що у сільській місцевості не дозволено створювати поселення міського типу, а будівництво на таких угіддях обмежене лише зведенням потрібних для сільського господарювання споруд.

Отже, права охорона сільськогосподарських земель у Франції є не прямою, а опосередкованою, тобто, французьке законодавство не містить правових вимог щодо охорони родючості угідь та порядку здійснення технологічного процесу з обробки ґрунтів. В основі правової охорони сільськогосподарських угідь Франції лежать три головні законодавчі підходи:

- 1) приватне володіння землею, передовсім на основі інституту права приватної власності;
- 2) стимулювання набуття сільськогосподарських земель найбільш кваліфікованими для цього особами – фермерами;
- 3) регулювання державою переведення сільськогосподарських земель для несільськогосподарських потреб, передовсім під забудову.

3.2.3. Досвід ФРН

Характерною рисою земельного законодавства ФРН є те, що воно призначене вирішувати два досить різних завдання: забезпечити регулювання ринку сільськогосподарських земель правовими засобами, притаманними як сучасній розвинутій європейській державі, так і в контексті завдань, які виникають у країні, що переходить від адміністративно-командного до ринкового типу економіки. Адже Західна і Східна Німеччина (ФРН і НДР) – це не просто дві частини однієї країни. На початку їх об'єднання вони являли собою два центри економічного і правового розвитку. Проте на сьогодні ці два горизонти майже злилися в один, про що свідчить і законодавство ФРН про сільськогосподарські землі.

Основний закон Німеччини (ст. 70, 72) [22] передбачає так звану конкуруючу законодавчу компетенцію Федерації і федеральних земель. Йдеться про сферу, у якій законодавча діяльність може здійснюватися як Парламентом Федерації, так і законодавчими органами федеральних земель.

Згідно зі ст. 74 Основного закону Німеччини [22], конкуруюча законодавча компетенція поширюється, зокрема, на такі сфери:

- 1) право на відчуження власності у сфері дії ст. 73 і 74;
- 2) операції щодо земельних ділянок, земельне право і сільськогосподарська оренда, житлова справа, облаштування населених пунктів.

Слід відзначити, що, починаючи з 2008 р., землі ФРН здійснюють активну законодавчу діяльність у сфері регулювання земельних відносин.

Земельне законодавство Німеччини є доволі розвиненим і містить неабияку кількість законодавчих актів. Водночас, на відміну від земельного законодавства України та країн СНД, воно не містить єдиного кодифікованого законодавчого акта, який би спеціалізувався на регулюванні земельних відносин. Проте його роль успішно виконує Німецьке цивільне уложення (цивільний кодекс), яке було прийняте в 1898 р. і діяло навіть на території

Східної Німеччини (НДР) [9, с. 12]. На сьогодні основними нормативно-правовими актами ФРН, які регулюють земельні відносини, є:

- 1) Німецьке цивільне уложення 1898 р. (Цивільний кодекс Німеччини);
- 2) Положення про ведення кадастрових книг;
- 3) Положення про проведення кадастрового обліку;
- 4) Закон про впорядкування земельного кадастру;
- 5) Положення про спадкове право забудови;
- 6) Положення про правові угоди із земельними ділянками;
- 7) Закон про податок на придбання земельної власності;
- 8) Закон про заходи щодо поліпшення аграрної структури та забезпечення діяльності сільськогосподарських та лісогосподарських підприємств;
- 9) Закон про землеустрій;
- 10) Закон про охорону ґрунтів;
- 11) Про структурну адаптацію сільського господарства до соціальної та економічної ринкової економіки в НДР.

У ФРН питання охорони ґрунтів регулюються Федеральним Законом «Про охорону ґрунтів» від 17 березня 1988 р. Першочергово він надає визначення поняття «ґрунт» з юридичної точки зору, під яким німецький законодавець розуміє шар земної кори, включаючи його рідкі компоненти (ґрунтові розчини) та газоподібні компоненти (ґрунтове повітря), за виключенням підземних вод та дна русел водойм. Згідно зі ст. 4 вищевказаного Закону, особа, яка вчиняє вплив на ґрунт, зобов'язана слідкувати за тим, щоб її дії не призводили до шкідливих змін у стані ґрунту. Власники і користувачі нерухомості мають своїм обов'язком вживати заходів щодо попередження настання згубних змін у стані належних їм земельних ділянок. Та особа (або її універсальний правонаступник, а також власник землі або володілець (користувач) нерухомості), яка таки допустила настання шкідливих змін у стані ґрунту або унаслідок дій якої земельна ділянка була забруднена, – зобов'язана відновити якість ґрунту та очистити забруднені земельні ділянки, а також води, забруднені в результаті шкідливих змін стану ґрунту та забруднення земельних

ділянок. У Законі також прописано що ліквідація шкідливих наслідків особою, яка їх спричинила, повинна не завдавати значних незручностей та турбот, спричинених окремим особам або широкій публіці, не повинна більше повторюватися упродовж тривалого періоду часу. Окрім заходів із відновлення якості ґрунту повинні бути вжиті негайні заходи безпеки щодо запобігання поширенню забруднюючих речовин [10].

Особи, які несуть відповідальність за юридичну особу, що є власником нерухомості, яка зазнала шкідливого впливу на якість ґрунту або забруднення земельної ділянки, а також особи, які відмовилися від права власності на такі земельні ділянки, зобов'язані відшкодувати завдану шкоду. При плануванні використання земель має враховуватися дозволене використання земельної ділянки відповідно до законодавства про планування та вимог щодо охорони ґрунтів [30, с. 15].

Вся поверхня території ФРН виміряна і врахована в офіційному реєстрі – земельному кадастрі, що вигідно відрізняє його від Державного земельного кадастру України. Ведення земельного кадастру регулюється Законом про впорядкування земельного кадастру, Положенням проведення кадастрових книг, Положенням про проведення кадастрового обліку та деякими іншими правовими актами.

У Німеччині характеристики землі відображені у двох реєстрах: Кадастрі нерухомості та Поземельній книзі Кадастр нерухомості містить, насамперед, геометричні і візуально фіксовані характеристики земельних ділянок. Він складається з кадастрової картотеки і кадастрових книг. Кадастрова картотека являє собою зображення земельних ділянок на картах, включаючи розташовані на них будівлі, в однаковому масштабі. Короткий опис земельних ділянок та будівель міститься в кадастрових книгах. Другий реєстр називається Поземельною книгою. Він ґрунтується на кадастрі нерухомості, містить перелік прав, що надають певні привілеї земельній ділянці або обтяжують її, і носить матеріально-правовий характер. Земельний кадастр в Німеччині виступає як складова частина поземельної книги, тому при подальшій реєстрації правових

змін щодо об'єкта нерухомості власнику не потрібно знову представляти план земельної ділянки.

Таким чином, земельна ділянка в правовому розумінні являє собою певні кадастрові номери, позначені поточним номером у інвентаризаційному описі формуляра поземельної книги. За загальним правилом, закріпленим в німецькому законодавстві, кожна земельна ділянка в кадастрово-технічному сенсі повинна бути зареєстрована в окремому формулярі поземельної книги. Німецьке право передбачає також можливість зареєструвати кілька земельних ділянок, позначених різними кадастровими номерами, під одним поточним номером у інвентаризаційному описі формуляра поземельної книги. Наслідком такої реєстрації є те, що кілька самотійних в кадастрово-технічному розумінні земельних ділянок, що належать одному власнику, юридично будуть розглядатися як один об'єкт нерухомості. Переваги такого підходу виявляються, наприклад, при необхідності одночасної передачі в оренду всіх належних власнику ділянок. У такому випадку потрібне вчинення тільки однієї реєстраційної дії.

Отже, як бачимо, у законодавстві Німеччини, на відміну від законодавства України, не існує єдиного кодифікованого законодавчого акта, який би спеціалізувався на регулюванні земельних відносин. Регулювання земельних відносин, у тому числі і питання адміністративної відповідальності за порушення таких відносин, здійснюється конкретними законами та Конституцією ФРН.

3.2.4. Досвід Нідерландів

Особливість правового досвіду Нідерландів у сфері земельних відносин полягає у процесі регулювання ринку сільськогосподарських земель та їх охорони, що є винятковим прикладом для України. Адже у цій країні запроваджений вільний їх обіг з можливістю набуття у власність всіма бажаючими, у тому числі іноземців. Законодавство Нідерландів про обіг

сільськогосподарських земель є одним з найбільш ліберальних у європейському просторі, оскільки містить мінімальну кількість обмежень та інших подібних правових регуляторів. Однак ця країна, як і кожна інша, хоча й має певні проблеми у використанні та охороні сільськогосподарських земель, не боїться наростання земельного свавілля, обезземелення селян, скупки сільськогосподарських угідь іноземцями та інших небезпек.

Відносини власності на сільськогосподарські землі регулюються у Нідерландах Цивільним кодексом, остання редакція якого прийнята у 1991 році і набула чинності з 1 січня 1992 р. Згідно зі ст. 5.1 Книги 5 цього Кодексу, право власності є найповнішим правом, яке особа-власник може мати на річ. Власник має право вільно користуватися річчю, але поважаючи права і законні інтереси інших осіб, а також враховуючи обмеження, передбачені нормами писаного і неписаного права [3, с. 213].

В Нідерландах більша частина ґрунтового покриву сформована в результаті втручання людини у природні процеси шляхом: меліорації земель, добування торфу, внесення гною, знищення лісів, осушення земель, обробітку ґрунту. Саме тому Нідерланди є однією з тих країн ЄС, в яких політика охорони ґрунтів здійснюється через ухвалення спеціального законодавства.

Так, у Нідерландах діє Закон «Про охорону ґрунтів» 1986 року. Його головною метою є забезпечення дотримання певних заходів із тим, щоб якість ґрунтів не погіршувалася, а при необхідності – забезпечення робіт з їх очищення від забруднення та відновлення. Органи влади, які відповідальні за контроль якості ґрунтів, мають право видати наказ про очищення ґрунту, якщо буде виявлено перевищення встановлених меж його забруднення.

Закон «Про охорону ґрунтів» зобов'язує забезпечити належну охорону ґрунтів на власників і орендарів земель. Саме з цієї причини розпорядження щодо очищення забруднених ґрунтів можуть бути надіслані як власникам, так й орендарям земель не дивлячись на те хто є винним в їх забрудненні. Навіть, якщо, права власності було надано на забруднену землю, її колишній власник зобов'язується брати участь у проведенні робіт із очищення ґрунту.

Державні органи управління провінцій Нідерландів мають право видавати накази про проведення перевірки або ж видавати ордери, які зобов'язують проводити ізоляцію (консервацію) ґрунтів та їх контроль. Такого роду ордери можуть відправлятися як особам, які мають безпосереднє відношення до забруднення ґрунтів, так і власникам та орендарям земельних ділянок [59]. Згідно закон «Про охорону ґрунтів» фізичні і юридичні особи, які прагнуть придбати земельну ділянку, не зобов'язані проводити екологічну експертизу стану ґрунту до укладення договору купівлі-продажу. Даний Закон також не вимагає від продавців земельних ділянок забезпечувати потенційних покупців документами, дані яких свідчать про актуальний екологічний стан земель. З огляду на це покупці самостійно докладають зусиль аби детально обстежити виставлені на продаж земельні ділянки, адже існує ризик взяти на себе відповідальність за очищення ґрунтів, якщо ті виявляться забрудненими.

Крім закону «Про охорону ґрунтів», важливу роль у правовому забезпеченні охорони сільськогосподарських земель відіграють деякі підзаконні акти, зокрема, Декрет про якість ґрунту і Положення про регулювання якості ґрунту.

Декрет про якість ґрунту зосереджений на забезпеченні балансу між захистом якості ґрунту для людей і довкілля, а також визначає принципи використання ґрунту у процесі економічного й соціального розвитку, зокрема, для житлового та дорожнього будівництва.

Таким чином, охорона ґрунтів від забруднення є чи не найпершим по важливості питанням в земельному законодавстві Нідерландів, за правопорушення якого особа згідно з законодавством повинна понести відповідальність за скоєне у вигляді очищення забрудненої території.

3.3. Проблемні аспекти правового регулювання земельних відносин України та шляхи їх вирішення крізь призму зарубіжного досвіду

З моменту проголошення України незалежною державою відбулося багато суттєвих змін в економічній сфері, суспільному та політичному житті, які вимагали формування дієвої земельної політики держави. Вважаємо, що на сьогоднішній день вкрай необхідне вдосконалення вже існуючої земельної політики України. Після прийняття Конституції України 26 червня 1996 р. право власності на землю стало гарантованим. У Конституції зазначено, що земля є головним національним багатством і перебуває під особливою охороною держави. Одним з основних принципів земельних відносин, визначених Земельним кодексом України (25 жовтня 2001 р.), є поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу та основного засобу виробництва. Земля є головним ресурсом життєдіяльності українського суспільства і розглядається як один з головних інструментів подолання бідності та підвищення рівня життя людей, забезпечення їх необхідними продуктами харчування та виробами промисловості.

Земельне законодавство як специфічний інструмент правового регулювання значно впливає на обрання засобів і методів, що використовуються в процесі регулювання земельних відносин.

Однією з головних проблем є прогалини у сучасному нормативно-правовому забезпеченні адміністративної відповідальності за порушення земельних відносин в сучасній Україні. У першу чергу, ці проблеми виникають унаслідок відсутності єдиного кодифікованого акта, у якому були б чітко прописані конкретні правопорушення та конкретні наслідки для правопорушника (санкції). Наразі єдиним нормативно-правовим документом, що визначає санкції до того чи іншого земельного правопорушення є КУпАП. ЗКУ також містить відомості про правопорушення, проте не визначає яке

покарання повинен понести правопорушник. Отже, ці розбіжності спантеличують земельне законодавство і не дають жодної конкретики.

Головним спеціалізованим актом земельного законодавства є ЗКУ. Прийняття чинного Земельного кодексу 25 жовтня 2001 року означало початок «еволюції соціально-економічного та політико-правового розвитку держави і суспільства» [31, с. 310]. Попередня кодифікація земельного законодавства не відповідала тенденціям розвитку регулювання земельних відносин. У зв'язку з цим Ю. С. Шемшученко виділив три групи проблем, які у той час постали перед науковцями і практиками: методологічна недосконалість Земельного кодексу як акта прямої дії, яким передбачалося прийняття цілої низки законодавчих актів на його розвиток; розробка системи організаційних заходів, які мали здійснюватися підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та підпорядкування, спрямованих на реалізацію норм Земельного кодексу; формування нової парадигми науки земельного права [64, с. 43].

З часом випливали наявні правові прорахунки [15, с. 98] та конструктивні недоліки ряду інститутів земельного законодавства. Зокрема, спостерігається певна декодифікація, що розглядається правознавцем Є. А. Гетьманом як процес, відповідно до якого нормативно-правові акти на зразок законів, що прийняті після відповідного кодифікаційного закону без урахування принципів положень останнього і без внесення до нього певних змін, по-новому регулюють суспільні відносини. Декодифікація має негативний характер, оскільки замінює всі принципові положення, які були розроблені і враховані кодифікацією [6, с. 14].

ЗКУ власне має купу недоліків. Швидкість соціально-економічних перетворень зумовлюють динаміку нормативного регулювання земельних відносин, врахування їх різноманітності і специфіки. Прийняття ЗКУ не завершило процесів кодифікації земельного законодавства. Як вказує В. І. Андрейцев, Кодекс більшою мірою представляв форму законодавчого акта в загальній формі, але залишився на рівні узагальнень та набору бланкетних

норм, оскільки проявилася не зовсім обміркована доктрина механізму правового регулювання земельних правовідносин. Кодекс не став навіть логічним продовженням у правовому регулюванні тих нововведень, які були запроваджені попереднім ЗКУ. Таким чином, все це стало наслідком виникнення суперечностей у більшості його правових норм, відмови від деяких правових інститутів, підінститутів земельного права [1, с. 422]. У чинному ЗКУ не враховані вказані в правовій доктрині точки зору стосовно потреби застосування нових підходів до розробки та удосконалення системи земельного законодавства, які мають базуватися на нормах Конституції України. Через невідповідність ЗКУ Основному Закону держави ускладнюється системний підхід до розроблення і прийняття вітчизняного земельного законодавства [35, с. 424].

Розуміючи той факт, що земельне законодавство є результатом діяльності держави, слід zarazом враховувати природу даного явища як елемента правової системи, як форми зовнішнього вираження земельного права. З огляду на це, в основі аналізу якості земельного законодавства повинні лежати явища, що стосуються різних рівнів правової системи. У цьому випадку неможливо створити повний перелік чинників, що чинять непрямий, нефункціональний вплив на земельне законодавство. Особливостями вітчизняної правової системи, які здійснюють вплив на земельне законодавство, є такими, при яких діє принцип множинності джерел земельного права при провідній ролі закону; право в більшій мірі є залежним від державної земельної політики; правовий нігілізм характерний для всіх сфер суспільства.

Складно не погодитися з думкою науковиці Т. О. Коваленко стосовно того, що Земельному кодексу повинна бути притаманна організаційна цінність, тому що він як кодифікований акт має закладати підвалини розвитку національної системи земельного законодавства. ЗКУ покликаний відігравати об'єднувальну роль у земельному законодавстві. У ньому формулюються основні земельно-правові поняття, встановлюються принципи правового регулювання земельних відносин, визначається правовий режим земель різних

категорій та правовий статус суб'єктів земельних правовідносин, встановлюються гарантії їх прав тощо [36, с. 52]. ЗКУ як результат процесу систематизації земельного законодавства має бути стабільним, що сприяє формуванню стійкої практики регулювання земельних відносин, підвищує гарантованість прав на землю різних суб'єктів, забезпечує ефективність земельно-правового регулювання [16, с. 107].

Одним з найбільш важливих завдань законотворчості в галузі використання та охорони земель є ухвалення законів високої правової якості. Однак на сьогодні кількісні параметри земельної законотворчості домінують над якісними. В основі оновлення земельного законодавства повинні бути якісні закони, тому потрібне наукове забезпечення законотворчості в галузі земельного законодавства. Проблема забезпечення правової якості законів напряду пов'язана із завданням забезпечення надійної правової захищеності особи у галузі земельних відносин. Різного плану дефекти в земельному законодавстві значно знижують його ефективність і провокують правозастосовні помилки, які часто виражаються в порушеннях земельних прав громадян.

Якість земельного законодавства являє собою стійку сукупність якостей, інструментально-правових і техніко-юридичних властивостей окремих законів, що в сукупності створює передумови ефективності земельного законодавства відповідно до його мети і завдань. Якісний рівень земельного законодавства можна визначити внаслідок аналізу ступеня додержання законодавцем вимог юридичної техніки при створенні актів земельного законодавства; забезпечення учасників земельних відносин правовими засобами захисту земельних прав; закріплення механізму реалізації приписів земельного законодавства; якості законодавчої регламентації юрисдикційних правових засобів.

Забезпечення дотримання та виконання приписів нормативно-правових актів в Україні, в т. ч. й у галузі земельних відносин, залежить, першочергово, від наявності правового зв'язку між приписами та практичною їх реалізацією. Хоча, згідно із законодавством, всі суб'єкти правовідносин повинні виконувати

норми, передбачені земельним законодавством, проте у суспільстві завжди існують особи, які допускають правопорушення у сфері земельних відносин. Такі особи-правопорушники мають нести юридичну відповідальність, передбачену законами України та іншими нормативно-правовими актами.

Юридична відповідальність є значущою правовою гарантією законності і в сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів. Вона скерована на запобігання протиправних дій, відновлення законності, покарання правопорушників та відшкодування заподіяної шкоди.

Відсутність у земельному законодавстві власних засобів впливу зумовлює необхідність використання адміністративно-правових та інших засобів. В. І. Семчик зазначає, що ЗКУ визначає лише загальний зміст правопорушення, не торкаючись його складу. Проте при оцінюванні конкретного правопорушення, з метою відкриття провадження щодо юридичної відповідальності, уповноважена особа повинна дати правову оцінку кожного з елементів складу правопорушення і зробити висновок, нормами якої галузі права передбачена юридична відповідальність [56, с. 8]. Як свідчить правозастосовча практика, правопорушники у сфері земельного законодавства у більшості випадків, серед видів юридичної відповідальності, притягуються саме до адміністративної відповідальності [41, с. 268].

Необхідно звернути увагу, що особливістю адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельного законодавства є те, що вона прописана в КУпАП та в ст. 211 ЗКУ. Однак визначений в двох актах перелік неповний, що дає можливість закріпити застосування відповідальності за порушення земельних відносин іншими нормативно-правовими актами спеціального характеру, а це, у свою чергу, призводить до ускладнення процесу притягнення осіб до відповідальності.

Окрім того, варто наголосити, що між ЗКУ 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 перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок, натомість містить статтю про відповідальність за перекручення або переховування даних земельного кадастру [40, с. 13].

Дослідивши правопорушення у сфері земельних відносин, перелічені у ЗКУ та у КУпАП, стає зрозуміло, що процес притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності є ускладненим ще й тому, що різні нормативні акти неоднаково трактують ті ж самі протиправні дії. Таким чином, вважаємо, з метою уникнення подібних суперечностей при застосуванні тих чи інших норм, слід або узгодити існуючі переліки порушень земельного законодавства в обох законодавчих актах, або норми, що стосуються формулювання складів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, перенести у КУпАП. Адже саме КУпАП є основним нормативним актом, що точно визначає адміністративну відповідальність, або доповнити його до проекту одного з майбутніх кодексів.

Також вважаємо, що поняття «земельне правопорушення», яке власне є правовою підставою притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у земельній сфері потребує негайного нормативного закріплення визначення.

Вітчизняні правознавці визначають земельне правопорушення різними способами. Зокрема, як суспільно шкідливу дію чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність. Також наголошують, що земельне правопорушення є безумовно суспільно небезпечною дією чи бездіяльністю, що суперечить нормам земельного права. Або під земельним правопорушенням розуміють винну, протиправну дію або бездіяльність особи, яка не виконує обов'язки щодо раціонального використання земельних ресурсів, перешкоджає здійсненню прав та законних інтересів власників і користувачів землі, порушує встановлений державою земельний правопорядок та порядок управління земельними ресурсами, як національним багатством [40, с. 11].

Отже, проаналізувавши наукову літературу та законодавство України робимо висновок, що на сьогодні не існує одностайної точки зору стосовно визначення поняття та основних ознак земельного правопорушення.

Беручи до уваги думку О. В. Насушної, пропонуємо закріпити таке визначення «земельного правопорушення» на законодавчому рівні: суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння, вчинене деліктоздатною особою у формі дії чи бездіяльності, яке порушує вимоги земельного законодавства та за яке передбачена адміністративна відповідальність [41, с. 270].

На нашу думку, що адміністративне стягнення як міра відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення потребує також нормативно-правового удосконалення. Адже серед всіх заходів адміністративної відповідальності за правопорушення земельного законодавства застосовується лише штраф. Згідно зі ст. 27 КУпАП штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених Кодексом та іншими законами України [19]. На сьогоднішній день даний вид покарання не може виконувати превентивну, виховну і каральну функції. Саме тому необхідним є внесення до проекту КУпАП нових адміністративних стягнень, з метою відповідності тяжкості вчиненого діяння покаранню за нього.

Вважаємо доцільною думку О. С. Мірошніченко [40, с. 19], щодо введення громадських робіт у якості адміністративного стягнення. Такий вид стягнення може бути призначені судом як безпосередньо за правопорушення, так і в порядку заміни штрафу, якщо особа-правопорушник не має змоги його сплатити. Така новація значно покращить процес притягнення до адміністративної відповідальності та підвищить ефективність від її застосування. За повторне здійснення правопорушення в сфері земельних відносин потрібно ввести більш жорсткі санкції, наприклад, за рішенням суду, притягувати до таких видів адміністративного стягнення, як тимчасове позбавлення права на використання земельної ділянки або її конфіскація.

Отже, зауважимо, що завдяки детальному дослідженню даної нам проблеми з'явилась можливість розкрити окремі недоліки національного законодавства, що передбачає адміністративну відповідальність за правопорушення у земельній сфері, і запропонувати реальні способи його оптимізації шляхом внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів та їх проектів задля вдосконалення процесу притягнення порушників до адміністративної відповідальності за правопорушення у даній сфері.

Якщо дивитися на вирішення вищеописаних проблем і усунення недоліків крізь призму зарубіжного досвіду, зазначимо, що всі країни ЄС, земельне законодавство яких досліджувалося у роботі, мають єдиний кодифікований правовий акт або конкретні нормативно-правові документи стосовно земельного законодавства та його порушення. Вважаємо, що Україні вкрай необхідно створити єдиний кодифікований документ, який визначатиме вид покарання до того чи іншого правопорушення.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного наукового дослідження було вирішено поставлені завдання. Відповідно було зроблено ряд наступних висновків.

1) Досліджено питання стану наукової розробки тематики дослідження адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин в Україні. Було з'ясовано, що різні аспекти питання, як нормативно-правового так і організаційного забезпечення існування та розвитку адміністративної відповідальності за земельні правопорушення були об'єктом наукового інтересу вчених. Це пояснюється важливістю ролі адміністративної відповідальності саме за порушення земельного законодавства у питанні реалізації однієї з важливих функцій держави – захисту прав та законних інтересів людини і громадянина, розвитку правової науки, реформ у сфері землекористування та рядом інших не менш суттєвих факторів. Науковцями і на сьогоднішній день досліджується й аналізується широкий спектр питань, серед яких слід звернути увагу на такі, як класифікація правопорушень у сфері земельних відносин, шляхи посилення відповідальності за порушення у сфері використання та охорони земель, оптимізація процесу притягнення до адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, недосконалість змісту нормативно-правових актів, які регулюють питання адміністративної відповідальності у даній галузі, відсутність єдиного кодифікованого акта, який би визначав конкретний вид покарання до того чи іншого правопорушення тощо;

2) проаналізовано всі джерела права, які регулюють земельні відносини поточне нормативно-правове забезпечення, після чого з'ясовано, що на сьогодні лише КУпАП є єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом, що встановлює адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин;

3) визначено існуючі недоліки нормативно-правового регулювання земельних відносин та запропоновано шляхи їх вирішення;

4) ознайомились та порівняли земельне законодавство України із зарубіжним земельним законодавством, а саме російським, польським, французьким, німецьким, нідерландським;

5) виявлено всі проблемні аспекти процесу притягнення порушника земельного законодавства до адміністративної відповідальності;

б) визначено способи оптимізації земельного законодавства України шляхом внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів та їх проектів задля вдосконалення процесу притягнення порушників до адміністративної відповідальності за правопорушення у даній сфері на прикладі інших країн.

Адміністративне стягнення як міра відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення потребує також нормативно-правового удосконалення. Адже серед всіх заходів адміністративної відповідальності за правопорушення земельного законодавства застосовується лише штраф. Зазначено, що введення громадських робіт у якості адміністративного стягнення матиме свої переваги над штрафом. Така новація значно покращить процес притягнення до адміністративної відповідальності та підвищить ефективність від її застосування. За повторне здійснення правопорушення у сфері земельних відносин запропоновано ввести більш жорсткі санкції, наприклад, тимчасове позбавлення права на використання земельної ділянки або її конфіскація;

7) сформульовано визначення «земельного правопорушення»: суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння, вчинене деліктоздатною особою у формі дії чи бездіяльності, яке порушує вимоги земельного законодавства та за яке передбачена адміністративна відповідальність.

Отже, на сьогоднішній день важливим напрямом діяльності держави є модернізація земельного законодавства України шляхом вдосконалення змісту нормативно-правових актів, а також створення єдиного кодифікованого нормативно-правового акта, який би чітко визначав вид правопорушення та необхідну до застосування санкцію. Це не тільки би покращило та прискорило

процес покарання правопорушника, але й спонукало б осіб до додержання встановлених норм права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України. Актуальні проблеми практичної теорії: монографія. Київ: Знання, 2005. 445 с.
2. Анисимов А.П., Доржи-Горяева Э.В., Рыженков А.Я. 18 тезисов о правовом режиме особо охраняемых территорий. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2012. № 8. С. 16-21.
3. Бойцова В. В., Бойцова Л. В.. Правовая система Нидерландов. Москва: «Зерцало», 2008. 432 с.
4. Бондарчук Н. В. Актуальні питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення. *Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2011. Том 24 (63). С. 407-411.
5. Германов О.П. Класифікація правопорушень у сфері земельних відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1 (22). С. 110-113.
6. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 20 с.
7. Гончаренко В.Г. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 643 с.
8. Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) / Пер. с франц. В.Захватаев / Предисловие: А. Довгерт, В.Захватаев / Приложения 1-4; В.Захватаев / Отв. ред. А. Довгерт. Киев: Истина, 2006. 1006 с.
9. Дефтлер Кухар. Німецький досвід приватизації земель сільськогосподарського призначення – варіанти реформування в Україні. Київ, Берлін: Німецько-український аграрний діалог, 2015. 23 с.
10. Закон Німеччини «Про охорону ґрунтів». Das Gesetz über den Schutz der Böden. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbodschg/gesamt.pdf> (дата звернення: 21.10.2020).

11. Земельне право України: навч. посібник / І. І. Килимник, О. І. Міхно; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2015. 166 с.

12. Земельний кодекс України Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. ст. 27

13. Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками: Державний Комітет України із земельних ресурсів // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0391-10#Text> (дата звернення: 29.10.2020).

14. Інфографіка: структура українських земель та співвідношення кількості чорноземів в Україні та інших європейських країнах. URL: <http://land.gov.ua/> (дата звернення: 10.10.2020).

15. Каракаш І. І. Політико-правові прорахунки сучасної земельної реформи в Україні та шляхи їх подолання. Визначальні тенденції генезису державності і права: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції: зб. наук. пр. Миколаїв: Іліон, 2007. С. 96-99.

16. Каракаш І.І., В.Д. Сидор. Проблеми підвищення якості земельного законодавства України. Актуальні проблеми держави і права. 2012. С. 105-110.

17. Кліменко М. М. Застосування норм адміністративної відповідальності в сфері охорони земельних ресурсів України. *Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2011. Том 24 (63). № 1. С. 289-293.

18. Земельне право України: підручник / За ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. Вид. 2, перероб. і доп. Київ: Істина, 2009. 600 с.

19. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Дод. до № 51. ст. 1122.

20. Коломоєць Т.О., Іваненко С.В. Українсько-англійський/англійсько-український словник юридичних термінів: близько 10 тис. Термінів. Видавничий дім «Гільветика», 2017. 316 с.

21. Конституція України. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30, ст. 141.
22. Конституція ФРН: Основний закон Німеччини. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> (дата звернення: 21.10.2020).
23. Корнєєв Ю.В. Земельне право України: навч. посіб. Київ: ЦУЛ. 2019, с. 200.
24. Корнєєв Ю.В. Земельне право: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 248 с. URL: https://pidruchniki.com/1584072023331/pravo/zemelne_pravo (дата звернення: 21.10.2020).
25. Краснов О.И. Земельное право. Москва: Юристъ, 2000. с. 255.
26. Краснов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография / О.И.Краснов. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2014. 400 с.
27. Кримінальний кодекс України Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. ст. 131.
28. Кулинич П. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Польщі. *Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні*. 2016. с. 11.
29. Кулинич П. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Франції. *Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні*. 2016. с. 13
30. Кулинич П. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Німеччини. *Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні*. 2016. с. 17.
31. Кулинич П. Ф. Земельні кодекси України у ХХ столітті: еволюція політичних концепцій та законодавчих ідей. *Правова держава*. Київ, 2003. С. 310.
32. Літошенко О.С. Особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1 (263). С. 63-67.

33. Мелихов А.И. Право частной собственности на земельные участки: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград. 2007. С.89-92.

34. Мироненко М. Земельне право України: навч. посіб. Київ: Алерта, 2018. 350 с.

35. Мілімко Л. В. Правове регулювання відносин права власності на землю та землекористування в Україні. *Держава і право: зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки*. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. Вип. 36. С. 423-428.

36. Коваленко Т. О. Земельний кодекс як правова цінність: ab actu ad potentiam. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 1. С. 50-57.

37. Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2009. 24 с.

38. Мірошніченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: Монографія. Київ: Алерта: КНТ: ЦУЛ, 2009. 268 с.

39. Мірошніченко О. С. Види та класифікація адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин. *Вісник Харківського нац. ун-ту внутрішніх справ. Зб. наук. праць*. 2007. Вип. 36. 5 с. URL: <http://visnyk.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=9539> (дата звернення: 12.10.2020).

40. Мірошніченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. О. С. Мірошніченко. Харків, 2005. 23 с.

41. Насушна О. В. Земельне правопорушення як підстава притягнення до адміністративної відповідальності. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 267-272. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/9150> (дата звернення: 23.10.2020).

42. П'єр Кулом. Сільськогосподарська земельна політика у Франції. URL: <http://om.ciheam.org/om/pdf/c36/98400028.pdf> (дата звернення: 20.10.2020).

43. Правдюк А. Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 214-219.

44. Правдюк В.М. Поділ земель за цільовим призначенням за законодавством України: монографія. Київ: Алерта, 2018. 204 с.

45. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 16.09.2008 р. № 509-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-17#Text> (дата звернення: 16.10.2020).

46. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення державного контролю та посилення відповідальності за порушення у сфері використання та охорони земель, збереження ґрунтового покриву земельних ділянок: Закон України від 15 квітня 2008 р. № 24 / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2008. № 24. Ст. 237.

47. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (дата звернення: 10.10.2020).

48. Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель: Закон України від 23 жовтня 2008 р. № 3310. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF2JY00A.html (дата звернення: 11.10.2020).

49. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 10.10.2020).

50. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page> (дата звернення: 10.10.2020).

51. Про порядок ведення державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1015 // База даних «Законодавство України». URL:

<https://mix.sumdu.edu.ua/textbooks/3900/479636/bibl.pdf> (дата звернення: 11.10.2020).

52. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80> (дата звернення: 10.10.2020).

53. Саркісова Т.Б. Земельне правопорушення як підстава юридичної відповідальності: автореф. дис. ... к.ю.н. 12.00.06 / Саркісова Тамара Борисівна, Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2012. 17 с.

54. Семчик В. І. Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. Київ: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. 600 с.

55. Семчик В. І., Андрейцев В. І. Земельне право: Підручник. Київ: Ін-Юре, 2001. С. 68-74

56. Семчик В. І. До питання про механізм реалізації права на землю громадянами та юридичними особами. *Право України*. 2009. № 9. С. 6-10.

57. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2004. 656 с.

58. Слюсаренко С.В. Особливості настання адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства юридичними особами. *Науковий вісник НУБіП України. Серія «Право»*. 2010. Вип. 156. С. 167-173. URL: <http://elibrary.nubip.edu.ua/8065/1/10ssv.pdf.9> (дата звернення: 12.10.2020).

59. Цивільний кодекс ФРН. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgb/gesamt.pdf> (дата звернення: 21.10.2020).

60. Чаркин С.А. Земельные правоотношения как межотраслевая правовая категория. Монография. Москва: Юрайт, 2012. С. 122-124.

61. Чикильдина А.Ю. Индивидуальное ведение садоводства, огородничества или дачного хозяйства: некоторые аспекты правового регулирования. *Современное право*. 2008. № 4. С. 78-80.

62. Шаправський Т.О. Окремі проблемні питання нормативно-правового регулювання земельних відносин в Україні. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 18. Том 2. С. 78-82.

63. Швець В.Д. Зміст права землекористування в Україні: адміністративно-правовий аспект. *Європейські перспективи*. № 10. 2014. С. 140-145.

64. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України: матеріали наук.-практ. конф. (Київ, травень 1996 року). Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 1996. С. 42-44.

65. Шульга М.В. Земельне право України: підручник / Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; за ред. М. В. Шульги. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.