

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

*Лариса Мілімко*  
*Національний університет ДПС України*

Інститутом адміністративної відповідальності охоплюються суспільні відносини що виникають у зв'язку з порушенням фізичними або юридичними особами адміністративно-правових установлень (без ознак злочину).

В науці адміністративного права інститут адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин є однією із складових його предмету і у вказаній роботі розглядається як структурна частина загальної адміністративної відповідальності.

Категорія «адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин» наділена рядом специфічних ознак, які обумовлені, в основному, характером правопорушень та суб'єктами юрисдикції.

У науці земельного права поняття «земельне правопорушення» є досить розробленим. Однак, земельні правопорушення складають лише частину правопорушень у сфері земельних відносин. Багатьма вченими зазначається, що земельне правопорушення – це винне, протиправне діяння (дія чи бездіяльність), що суперечить правовим нормам раціонального використання земельних ресурсів, перешкоджає здійсненню прав і законних інтересів власників землі і землекористувачів, порушує встановлений державою порядок управління земельним фондом як національним багатством нашої держави [1, с.182; 2, с. 343; 3, с. 142].

А.М.Беженарь, Є.С.Бердніков, Л.А.Бондар дотримуються думки, що земельне правопорушення це – суспільно шкідлива, винна дія чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права [3, с. 460-461].

Так само М.В.Шульга, Г.В.Анісімова, Н.О.Багай, А.П.Гетьман та ін. зазначають, що земельне правопорушення - це суспільно шкідлива дія чи

бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність [4, с. 235, 244].

З наведених визначень вбачається, що наукові напрацювання різних вчених щодо визначення дефініції «земельне правопорушення» є неоднозначними. Фактично, вони представляють широку та вузьку концепції зазначеного поняття.

Крім того, представники широкої концепції передбачають, що настання юридичної відповідальності не є обов'язковою ознакою земельного правопорушення, на відміну від думки представників вузької концепції, якими зазначається, що така умова є обов'язковою.

Вважаємо за необхідне розмежувати широку та вузьку концепції земельного правопорушення та позначити їх відповідно як «правопорушення у сфері земельних відносин» та «земельне правопорушення». Слід визнати, що правопорушенням у сфері земельних відносин є порушення норм як земельного законодавства так і інших галузей права, при якому земля виступає загальним (родовим) об'єктом на відміну від земельного правопорушення, яким є порушення норм лише земельного законодавства.

Не можна залишити поза увагою таку обставину, що деякі вчені [4] однією із ознак земельного правопорушення називають суспільну шкідливість діяння на противагу його суспільній небезпеці. З даною обставиною ми погодитися не можемо, так як будь-яке протиправне діяння є суспільно небезпечним. Тільки ступінь суспільної небезпеки адміністративного проступку чи дисциплінарного правопорушення менша ніж злочину. Щодо шкідливості, то всі протиправні діяння (і адміністративні правопорушення і злочини, і дисциплінарні правопорушення, і цивільно-правові делікти) є суспільно шкідливими і відрізняються характером заподіяної шкоди.

Таким чином, на основі проведеного нами аналізу та базуючись на поняттях «адміністративного правопорушення», що визначено Кодексом України про адміністративні правопорушення та наукових визначень

«земельного правопорушення» ми можемо сформулювати дефініцію адміністративного правопорушення у сфері земельних відносин:

*адміністративним правопорушенням у сфері земельних відносин є протиправна, винна, суспільно небезпечна дія чи бездіяльність у сфері реалізації прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, а також не виконання чи неналежне виконання обов'язків зазначеними суб'єктами, діяльності посадових осіб публічних органів щодо раціонального використання, відтворення та охорони земель, за яке законодавством передбачена адміністративна відповідальність.*

Земельним законодавством не конкретизований ступінь небезпеки правопорушень у сфері земельних відносин. У статті 211 Земельного кодексу України [5] наведений лише їх перелік, за які громадяни та юридичні особи можуть бути притягнуті до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності.

Крім того, пунктом 2 даної статті передбачено, що законом може бути встановлено відповідальність і за інші порушення земельного законодавства, тобто перелік таких правопорушень не є вичерпним.

Багато правових актів, якими регулюються земельні відносини, вміщують норми, якими визначаються проступки у сфері земельних відносин, з різним ступенем узагальнення. Переважно в них закріплені лише диспозиції норм, які характеризують певні діяння як правопорушення, тому протиправність їх є не повною так як в цих правових актах вони не забезпечені санкціями, лише узагальнено, що за їх вчинення передбачені дисциплінарна, адміністративна, цивільна або кримінальна відповідальність. Переважно, це бланкетні норми, що відсилають до інших правових актів (наприклад, закріплені у ст. 68 ЗУ «Про землеустрій» [6], ст. 36 ЗУ «Про оренду землі» [7], ст. 24 ЗУ «Про екологічну мережу» [8], ст. 56 ЗУ «Про охорону земель» [9], ст. 27 ЗУ «Про оцінку земель» [10], ст. 26 ЗУ «Про плату за землю» [11], ст. 64 ЗУ «Про природно-заповідний фонд» [12], ст. 32

ЗУ «Про планування і забудову територій» [13], ст. 33 ЗУ «Про меліорацію земель» [14] та ін.).

Із перерахованих вище правових актів бачимо, що в окремих із них земельні відносини не є безпосереднім об'єктом їх регулювання. Звідси впливає те, що перелік земельних правопорушень може бути зазначений як у земельному законодавстві так і законодавчих актах, які безпосередньо до земельних не віднесені.

Але все ж таки, основний перелік адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, який передбачає санкції за їх вчинення закріплений у різних главах Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У результаті аналізу норм КУпАП та приймаючи до уваги пріоритети цінностей, закріплених у Конституції України, усі адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин можна класифікувати на такі групи:

*- у сфері встановлення та припинення прав на землю (напр.: неправомірне розпорядження землями);*

*- у сфері раціонального використання, відтворення та охорони земель (напр.: нецільове використання земель; використання самовільно зайнятих земель; недотримання вимог щодо охорони земель в процесі їх використання тощо);*

*- у сфері реалізації спеціальних функцій органами управління земельними відносинами (порушення порядку ведення земельного кадастру тощо).*

Однак, самого факту вчинення адміністративного правопорушення не достатньо для настання адміністративної відповідальності. Для цього необхідна наявність сукупності факторів: нормативні підстави (наявність норм, які встановлюють адміністративну відповідальність), фактичні підстави (діяння конкретної особи, що порушує норми, які охороняються адміністративними санкціями), процесуальні підстави (наявність

правозастосовчого акта компетентного суб'єкта про призначення адміністративного покарання по відношенню до конкретної особи за конкретне адміністративне правопорушення).

На сьогодні існує дуже багато наукових визначень адміністративної відповідальності [15, с. 289; 16, с. 131; 17, с. 170; 18; 19; 20].

Узагальнюючи дефініції адміністративної відповідальності можна вивести основні її ознаки: вона є нормативно визначеною; є наслідком адміністративного правопорушення; це засіб охорони встановленого державою правопорядку; супроводжується державним і громадським осудом діяння і правопорушника, що його вчинив; застосовується спеціально уповноваженими на те органами або посадовими особами; це примусовий захід результатом якого є негативні для правопорушника (моральні або матеріальні) наслідки; до правопорушника застосовуються санкції, що визначені правовими нормами; реалізується за відповідною процедурою.

Деякі вчені вважають, що розуміння адміністративної відповідальності (або накладення адміністративного стягнення) як управлінської діяльності не є коректним, так як адміністративна відповідальність не є результатом контрольної діяльності, а є результатом правової оцінки висновків, або результатів контролю [21, с.173]. Безумовно, ми погоджуємося з такою думкою та вважаємо, що адміністративна відповідальність не є залежною від контрольних проваджень і такими провадженнями не породжується. Вона, на відміну від дисциплінарної, є компетенцією інших за правовою природою і статусом суб'єктів, а не тих, що здійснюють контрольні (управлінські) функції. Відповідно, різною є і правова природа відносин які виникають а) між суб'єктом і об'єктом контролю; б) між суб'єктом проступку і носієм юрисдикційних повноважень.

Крім того, у сфері адміністративно-деліктного права термін “адміністративний” використовується не відповідно до його матеріального (управлінського) змісту, а відповідно до встановленої державою процедури — стягнення у більшості випадків накладається одноосібно посадовою

особою, яка є представником публічної адміністрації, тобто у адміністративному порядку.

В той же час, треба підтримати точку зору про те, що на жаль, сьогоdnішній рівень адміністративно-правової науки не в змозі запропонувати, як законотворчій практиці, так і практиці правозастосування теоретичних концепцій сучасного європейського рівня, відповідних понять, дефініцій і термінів щодо змісту та сутності адміністративного правопорушення і відповідальності за його вчинення [21, с. 66]. Однак, є потреба у подальшому напрацюванні цих понять.

До того ж, є незначна кількість наукових напрацювань по з'ясуванню питання адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин, що свідчить про те, що дана сфера суспільних відносин досліджена недостатньо. А якщо є такі дослідження, то вони проводилися у галузі земельного права, а не адміністративного.

Як вважають М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай та А.П. Гетьман адміністративна відповідальність пов'язана із застосуванням уповноваженими органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку в галузі земельних відносин. Вона є оперативним засобом впливу на правопорушників і застосовується в адміністративному, іноді – в судовому порядку. І далі ці автори акцентують увагу на тому, що така відповідальність покладається на винних осіб лише за ті проступки, які не є суспільно небезпечними і передбачені чинним адміністративним законодавством [4, с. 244].

На думку колективу авторів навчального посібника «Правові основи майнових і земельних відносин» за загальною редакцією В.М.Єрмоленка адміністративна відповідальність є репресивним видом юридичної відповідальності і пов'язана із застосуванням уповноваженими державними органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку у галузі земельних відносин.

Вона застосовується в адміністративному, іноді – у судовому порядку [22, 348]

Керуючись доктринальним підходом до розуміння юридичної відповідальності у науці екологічного права [23, с. 188], адміністративну відповідальність у сфері земельних відносин можна розглядати як особливий стан суспільних земельних правовідносин, за якого правовими засобами забезпечується виконання відповідальними особами спеціальних обов'язкових вимог законодавства у сфері земельних відносин та застосування до винних осіб заходів державно-правового примусу.

Виходячи із загальних положень адміністративно-деліктного права та адміністративної відповідальності за земельні правопорушення, можливо вивести характерні ознаки адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин:

а) настає при порушенні не всіх правових норм адміністративного та інших галузей права, що регулюють земельні відносини, а лише тих, які визначені законодавством як адміністративні правопорушення і за які встановлені адміністративні санкції;

б) до неї притягаються особи, які порушили загальнообов'язкові правила, встановлені для всіх громадян, незалежно від того, чи є вони власниками земельних ділянок, чи землекористувачами, чи третіми особами (за якими земельні ділянки не закріплені ні на праві власності, ні на праві землекористування);

в) суб'єктом, який притягається до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, є особа у якої немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами примусу;

г) у ряді випадків окремі категорії фізичних осіб (наприклад, військовослужбовці) при вчиненні адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин підлягають дисциплінарній відповідальності, тоді як за загальним правилом за такі діяння встановлена адміністративна відповідальність (ст.15 КУпАП);

г) мірою адміністративної відповідальності, згідно статті 23 КУпАП за правопорушення у сфері земельних відносин є адміністративні стягнення; їх перелік не є вичерпним і міститься у статті 24 КУпАП. Інші адміністративні стягнення, крім перелічених у даній статті, на відміну від дисциплінарних можуть бути встановлені виключно законодавчими актами;

д) суб'єктами, що мають право притягати до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин є спеціально уповноважені публічні органи та їх посадові особи.

На основі гносеологічних досліджень, які Д. А. Керимов, визначає, як суб'єктивне осмислення об'єктивного розвитку права [24, с. 49], ми можемо вивести власну дефініцію адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин:

*Адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин – це специфічне реагування держави з метою захисту земельних відносин шляхом виконання суб'єктом, що вчинив адміністративний проступок, примусово застосованих до нього заходів впливу спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами за процедурою визначеною Кодексом України про адміністративні правопорушення чи іншими законодавчими актами.*

Отже, інститут адміністративної відповідальності має свої особливості та є важливим інструментом забезпечення законності і правопорядку у сфері земельних відносин.

---

1. *Аграрное, земельное и экологическое право Украины. Общие части учебных курсов. Учебное пособие. Под редакцией д.ю.н., профессора Погребного А.А. и к.ю.н., доцента Каракаша И.И. – Х.: «Одиссей», 2000. – 368 с.*

2. *Правові основи майнових і земельних відносин: Навч. посібник / Колектив авторів; За заг. ред. В.М.Єрмоленка. – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2006. – 384 с.*



- 
3. *Земельное право Украины: Учебное пособие* / Авт.кол.: Беженарь А.М., Бердников Е.С., Бондар Л.А. и др.; Под ред. Погребного А.А., Каракаша И.И. – К.: Истина, 2002. – 496 с.
  4. *Земельне право України: Підручник* / М.В.Шульга (кер.авт.кол.), Г.В.Анісімова, Н.О.Багай, А.П.Гетьман та ін.; За ред. А.В.Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
  5. *Земельний Кодекс України від 25.10.2001 р.* Відомості Верховної Ради України, 2002 р., N 3-4.
  6. *«Про землеустрій» Закон України від 22.05.2003 р.* Відомості Верховної Ради України, 2003, N 36, ст.282.
  7. *«Про оренду землі» Закон України.* Офіційний вісник України. – 1998. - № 42 від 05.11.1998 р.
  8. *«Про екологічну мережу» Закон України від 24 червня 2004 р.* Відомості Верховної Ради, 2004, N 45, ст.502.
  9. *«Про охорону земель» Закон України від 19 червня 2003 року.* Відомості Верховної Ради України, 2003, N 39, ст.349.
  10. *«Про оцінку земель» Закон України від 11 грудня 2003 року.* Відомості Верховної Ради України, 2004, N 15, ст.229.
  11. *«Про плату за землю» Закон України.* Відомості Верховної Ради, 1992, N 38, ст. 560.
  12. *«Про природно-заповідний фонд України» Закон України від 16 червня 1992 р.* Відомості Верховної Ради, 1992, N 34, ст.502.
  13. *«Про планування і забудову територій» Закон України від 20 квітня 2000 р.* Відомості Верховної Ради (ВВР), 2000, N 31, ст.250.
  14. *«Про меліорацію земель» Закон України від 14 січня 2000 р.* Відомості Верховної Ради, 2000, N11, ст.90.
  15. *Рябець К.* Адміністративно-правове регулювання охорони навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів: актуальні проблеми. // *Право України*, 2006, № 3.

---

16. *Шкарупа В.К., Коваль М.В., Савчук О.П., Самофалов Л.П., Мацелик М.О.* Адміністративне право України: Конспект лекцій. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2005. – 248 с.

17. *Адміністративне право України: Підручник / Ю.П.Битяк, В.М.Гаращук, О.В.Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П.Битяка.* – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

18. *Лук'янець Д.М.* Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності. – Дис. ...канд.юрид.наук: 12.00.07 / Ін-т держави і права ім.. В.М.Корецького НАН України – К., 2000. – С.34-35.

19. *Студеникина М.С.* Соотношение административного правонарушения и административной ответственности // Советское государство и право. – 1968. - № 10. – С. 27.

20. *Бельський К.С.* Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. – 1999. - № 12. – С. 12-20.

21. *Колтаков В. К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 528 с.

22. *Правові основи майнових і земельних відносин: Навч.посібник / Колектив авторів; За заг.ред. В.М.Єрмоленка.* – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2006. – 384 с.

23. *Андрейцев В.І.* Екологічне право: Курс лекцій у схемах: Загальна частина: навчальний посібник. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

24. *Керимов Д. А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) – 2-е изд. – М.: Аванта+, 2001. – 560 с.