

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.3.14>

ЗАЙКА І.В.

**ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН****PROBLEMS OF IMPROVING ADMINISTRATIVE LIABILITY
FOR OFFENCES IN THE FIELD OF LAND RELATIONS**

Стаття присвячена вивченню актуальних проблем удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері земельних відносин.

Загалом, стаття спрямована на поглиблене розуміння проблем адміністративно-правової відповідальності в сфері охорони земельних ресурсів та визначення шляхів їх вирішення для досягнення сталого управління земельними ресурсами. У статті наведено аналіз сучасного стану правового регулювання в сфері земельних відносин, виявлено основні недоліки, які потребують вирішення. Дослідження в статті підкреслює важливість забезпечення правової стабільності та чітких механізмів адміністративної відповідальності в сфері земельних відносин для забезпечення справедливого та ефективного управління земельними ресурсами. Автор докладно розглядає поняття та механізми адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, аналізує нормативно-правові акти та практику їх застосування, виявляє неузгодженість законодавчих актів, що визначають види порушень земельного законодавства. У статті робиться спроба запропонувати шляхи удосконалення системи правового захисту публічних інтересів в частині використання земельних ресурсів, розширення повноважень відповідних органів контролю.

Насамкінець у статті наголошується на необхідності подальшого дослідження та удосконалення норм адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері земельних відносин для сталого розвитку територій та підвищення ефективного впровадження земельного законодавства.

Ця стаття сприяє кращому розумінню проблем адміністративної відповідальності в сфері земельних відносин, і може бути корисною для науковців та фахівців у галузі адміністративного та земельного права, практиків у сфері застосування земельного законодавства, а також інших осіб які цікавляться проблематикою статті.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, землеустрій, земельні відносини, псування та забруднення земель, земельний кадастр, знищення межових знаків, цільове призначення земель, документація із землеустрою.

The article is devoted to the study of topical issues of improving administrative liability for offences in the field of land relations.

In general, the article aims at an in-depth understanding of the problems of administrative and legal liability in the field of land resources protection and at identifying ways to address them in order to achieve sustainable land management. The article analyses the current state of legal regulation in the field of land relations and identifies the main shortcomings that need to be addressed. The research in the article emphasises the importance of ensuring legal stability and clear mechanisms of administrative responsibility in the field of land relations to ensure fair and efficient land management. The author examines in detail the concept and mechanisms of administrative liability for violations of land legislation, analyses the legal acts and practice of their application, and reveals the inconsistency of legislative acts defining the types of violations of land legislation. The article attempts to propose ways to improve the system of legal protection of public interests in the use of land resources and to expand the powers of the relevant controlling bodies.

In conclusion, the article emphasises the need for further research and improvement of the rules of administrative liability for offences in the field of land relations for sustainable development of territories and enhancement of effective implementation of land legislation.

This article contributes to a better understanding of the problems of administrative liability in the field of land relations and may be useful for scholars and specialists in the field of administrative and land law, practitioners in the field of application of land legislation, and other persons interested in this issue.

Key words: *administrative liability, administrative offence, land management, land relations, land damage and pollution, land cadastre, destruction of boundary marks, designated purpose of land, land management documentation.*

Вступ. З прийняттям Конституції України (Основного Закону) земля проголошена «основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [1]. У зв'язку з цим земля, як об'єкт права власності Українського народу, вимагає особливою ставлення в частині захисту цього ресурсу від огульного використання, знищення природних екосистем, псування та забруднення земельних ділянок та інших протиправних дій. Порушення у сфері використання земель є серйозними загрозами для екології та сталого розвитку відповідних територій, особливо в умовах війни. Серед основних завдань із забезпечення дієвості контролю та нагляду у сфері землекористування необхідно визначити потребу у вдосконаленні механізмів усунення порушень земельного законодавства та їх запобігання, оскільки вбачається, що ефективне вирішення цих проблем вимагає унормування повноважень органів, уповноважених на притягнення до адміністративної відповідальності та розвитку механізмів адміністративно-правової відповідальності.

Земельні та адміністративні правовідносини у контексті їх взаємодії та доповнення один одного досліджувались багатьма науковцями з різних точок зору.

Так, загальні засади адміністративної відповідальності досліджувались такими українськими адміністративістами, як В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, А. Васильєв, А. Комзюк, М. Колесніков, Л. Калініченко та інші.

Адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства розглядали Н. Анісімова, А. Гетьман, Н. Багай, І. Каракаш, Л. Мілімко, О. Мірошніченко, В. Пахомов, О. Музичук, М. Шульга та інші.

Проте, наразі в умовах реалізації заходів адміністративної та земельної реформ, які передбачають децентралізацію та розширення повноважень територіальних громад, а також збільшення випадків порушень, що пов'язані із використанням земельних ресурсів, постає необхідність актуалізації нормативно-правового регулювання адміністративних правовідносин у земельній сфері, в частині аналізу змісту нормативно-правових актів, що встановлюють умови адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони та використання земельних ресурсів.

Постановка завдання. За мету автор ставить дослідити поняття адміністративної відповідальності загалом та у земельній сфері зокрема, проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення у цій сфері та визначити можливі шляхи підвищення дієвості адміністративно-правової відповідальності у сфері землекористування в Україні.

Результати дослідження. На сьогодні у чинних нормативно-правових актах відсутня легальна дефініція поняття «адміністративна відповідальність». Чинна редакція Кодексу України про адміністративні правопорушення містить лише юридичну дефініцію адміністративного правопорушення і визначає загальні процедурні засади притягнення до відповідальності за визначені цим кодексом проступки, які посягають, зокрема, на громадський порядок, або встановлений порядок управління.

Разом з тим, сучасні науковці-адміністративісти, зокрема В. Авер'янов, дають визначення терміну «адміністративна відповідальність» як виду юридичної відповідальності, на підставі адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (службовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих заходів впливу – санкцій, а саме адміністративних стягнень [2, с. 430].

Інші науковці, такі як М. Колеснікова та Д. Калініченко вважають, що адміністративна відповідальність є особливим видом юридичної відповідальності, якій властиві всі ознаки останньої, а саме: застосування заходів державного примусу, як реакція на правопорушення; чітка

регламентація санкцій, які передбачені правовими нормами; застосування заходів юридичної відповідальності до правопорушника, які полягають в обтяжливих наслідках майнового, особистісного чи іншого характеру як відповідь перед суспільством за неправомірну поведінку [3, с. 396].

Проаналізувавши характерні ознаки адміністративної відповідальності, дослідниця Л. Мелех наводить її основні ознаки: встановлюється виключно законодавчими актами; має публічний характер та реалізується за відповідною процедурою; супроводжується державним і громадським осудом діяння та правопорушника; застосовується компетентними органами; є засобом охорони встановленого державою правопорядку; об'єктом охорони виступають суспільні відносини, що регулюються не тільки адміністративним правом, але також іншими галузями права [4, с. 260].

В свою чергу адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства має додаткові особливості та характеризується тим, що включає частину правового регулювання земельно-правових норм, відновлення порушених прав та інтересів, запобігання вчиненню правопорушень у сфері земельних ресурсів [5, с. 63].

Вказівки на застосування адміністративної відповідальності за земельні правопорушення містяться в статті 211 Земельного кодексу України.

До них віднесено: укладення угод з порушенням земельного законодавства; самовільне зайняття земельних ділянок; псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; розміщення, проєктування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; знищення межових знаків, пошкодження або знищення геодезичних пунктів Державної мережі та геодезичних мереж спеціального призначення; приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; непроведення рекультивації порушених земель; знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень; порушення умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту; відхилення від затверджених у встановленому порядку проєктів землеустрою; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них; порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок. [6].

Також у частині першій статті 211 Земельного кодексу України законодавець визначив суб'єктів відповідальності – це громадяни та юридичні особи, а також види юридичної відповідальності які можуть бути застосовані за порушення земельного законодавства. Втім ця норма є бланкетною та відсилає до норм інших галузей права, а саме цивільного, адміністративного або кримінального.

Таким чином, слід констатувати, що Земельний кодекс України не містить норм, які б описували характерні ознаки конкретних дій (бездіяльності), які визначено порушеннями земельного законодавства, визначали вид та міру санкції за такі правопорушення.

Найбільш поширеним видом юридичної відповідальності за земельні правопорушення є адміністративна відповідальність, яка носить каральний характер, оскільки передбачає накладання адміністративного штрафу, як єдиного виду адміністративного стягнення.

За ч. 1 ст. 9 КупАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [7].

Склади адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин визначаються у статтях 52–56 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами (ч. 1 ст. 52); нежиття заходів по боротьбі з бур'янами (ч. 2 ст. 52); використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проєктування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень (ст. 53); самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1); перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду (ст. 53-2); зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок з порушенням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту, визначених у документації із землеустрою,

або за відсутності такої документації (ст. 53-3); незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4); порушення посадовою особою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування встановлених законом строків розгляду заяв (клопотань) щодо надання дозволу на розроблення документації із землеустрою, погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою, надання висновків до документації із землеустрою (ст. 53-5); порушення встановлених законом строків внесення відомостей до Державного земельного кадастру, надання таких відомостей, вимагання не передбачених законом документів для внесення відомостей до Державного земельного кадастру та для надання таких відомостей (ст. 53-6) порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ч. 1 ст.54); непроведення рекультивациі порушених земель (ч. 2 ст. 54); порушення правил землеустрою, а саме відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою (ст. 55) знищення межових знаків меж землекористувачів (ч. 1 ст. 56); пошкодження або знищення геодезичних пунктів Державної геодезичної мережі, геодезичних мереж спеціального призначення (ч. 2 ст. 56); невиконання законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог посадових осіб органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, або створення перешкод у їхній діяльності (ч.1 ст. 188-56), недопущення посадових осіб органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, до здійснення заходів державного контролю (ч. 2 ст. 188-56) [7].

Нормативно-правове закріплення дефініцій, що описують суть деяких порушень у сфері земельних відносин знайшло відображення в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»

Проте, варто відзначити, що не всі диспозиції статей КУпАП, які описують склади адміністративних правопорушень мають чітке нормативно-правове визначення, яке б містило таку кількість характерних ознак, щоб відділяти конкретне правопорушення від інших та суміжних.

Такий стан речей частково пов'язаний з екстенсивним шляхом розвитку земельних відносин, ринку землі, з тим, що норми які встановлюють юридичну відповідальність у сфері використання землі належно не систематизовано, містяться в різних законодавчих актах в тому числі і в кодифікованих, слабкий державний контроль над великими землекористувачами.

Не розкритими у нормативно-правових актах залишаються такі склади правопорушень у сфері використання земель, за які встановлена адміністративна відповідальність як, наприклад, неправильна експлуатація земель, перекручення даних державного земельного кадастру, порушення правил землеустрою та деякі інші.

За даними Державної служби статистики України за 2018 рік загальна кількість розглянутих справ, за якими винесено постанови (рішення) про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин склала 6,5 тис. Найбільш численними порушеннями були: «самовільне зайняття земельної ділянки» (4,3 тис. постанов), «порушення правил використання земель» (914 постанов), «зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу» (506 постанов). Найменше постанов про адміністративні правопорушення винесено за такі порушення: «перекручення або приховування даних державного земельного кадастру» (1 постанова), «незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель» (8 постанов), «порушення законодавства про Державний земельний кадастр» (2 постанови) [8].

Наведені статистичні дані свідчать, що за тими видами адміністративних правопорушень, які залишаються не розкритими у нормативно-правових актах спостерігається мінімальна кількість розглянутих справ про такі адміністративні порушення, що на думку автора, пов'язано з відсутністю легального визначення ознак, які характеризують такі дії (бездіяльність) як протиправні.

Іншою проблемою є низький рівень санкції за адміністративні правопорушення порівняно з ринковою вартістю відповідної земельної ділянки.

Наприклад, накладення штрафу у розмірі від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних розмірів доходів громадян за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель, незрівнянно менше від вартості 1 гектару землі сільськогосподарського призначення, яка на початок 2023 року становить 40 673 грн. Такі дані оприлюднено Міністерством аграрної політики та продовольства України, на основі аналізу 118 485 угод із продажу землі за площею в 270,1 тис. га. [9]

З метою реального захисту публічних інтересів при використанні земельних ресурсів вбачається доцільним підвищити розмір та визначити порядок нарахування фінансових санкцій за адміністративні правопорушення які стосуються псування і забруднення земель, особливо

сільськогосподарських та особливо цінних, самовільне зайняття земельної ділянки, порушення умов зняття та перенесення ґрунтового покриву, незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель та стягувати грошові кошти для відновлення стану земельної ділянки.

Розмір фінансових санкцій має корелюватися з тяжкістю порушення, а те, в свою чергу, із завданою шкодою.

Наприклад визначення розміру штрафу за нецільове використання землі, має відбуватися з урахуванням рентного доходу (земельної ренти), або на підставі нормативно-грошової оцінки земельної ділянки, визначеної за встановленими і затвердженими нормативами.

Запровадження економічних методів підвищення ефективності захисту земельних ресурсів від протиправних посягань на встановлений порядок землекористування стимулюватиме дбайливе ставлення до землі через пошук шляхів мінімізації економічних втрат, які несуть держава, землевласники та землекористувачі заради зменшення шкідливого антропогенного впливу та підвищення продуктивності земель.

Держава потребує вирішення таких проблем, тому необхідне вдосконалення законодавчої бази та діяльності з регулювання використання землі, започаткування принципу «забруднювач платить», варто приділяти увагу питанням запровадження обов'язкового проведення аудиту земель у територіальних громадах та покращення системи моніторингу земель.

Висновки. Інститут адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин є важливою частиною правової системи, спрямований на забезпечення додержання земельного законодавства та захист земельних ресурсів. У даній статті було розглянуто проблеми, пов'язані з удосконаленням адміністративної відповідальності у цій сфері.

За результатами дослідження можна зробити такі висновки: по-перше, існують пробіли у тлумаченні конкретних правопорушень у сфері земельних відносин та встановленні відповідної адміністративної відповідальності. Внаслідок цього деякі норми законодавства можуть бути неоднозначно розуміються, що ускладнює їхню правильне та однозначне застосування. По-друге, адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин потребує посилення. Це може бути досягнуто шляхом удосконалення механізмів застосування фінансових санкцій за земельні адміністративні правопорушення які стосуються псування та забруднення земель та ін.

Таким чином, удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин є актуальним завданням, яке вимагає комплексного підходу та співпраці між всіма зацікавленими сторонами.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (дата звернення: 01.08.2023).
2. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1. 584 с.
3. Адміністративне право України : підручник / В. В. Серeda, О. Л. Хитра, Ю. С. Назар, Д. І. Йосифович, Я. М. Когут та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів : ЛьвДУВС, 2021. 680 с.
4. Мелех Л. В. Юридична відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин. *Юридичний науковий журнал*. 2020. № 8. С. 259–262.
5. Літошенко О. Особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 63–67.
6. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 01.08.2023).
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 01.08.2023).
8. Демографічна та соціальна статистика/Правосуддя та злочинність. Адміністративні правопорушення в Україні : веб-сайт. URL: https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/prav_zloch/arh_adm_prg_u.htm (дата звернення: 05.09.2023).
9. За період війни в Україні укладено понад 43 тис. земельних угод : веб-сайт. URL: <https://minagro.gov.ua/news/za-period-vijni-v-ukrayini-ukladeno-ponad-43-tis-zemelnih-ugod> (дата звернення: 05.09.2023).
10. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 01.08.2023).