

УДК 342.951:349.41

О. В. Стукаленко, ст. викл.

Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова,
Інститут післядипломної освіти, кафедра правових дисциплін,
Французький бульвар 24/26, Одеса, 65058, Україна

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Розглянуто адміністративну відповідальність — різновид юридичної відповідальності, яка виникає за порушення норм земельного законодавства. Дано правову характеристику адміністративних правопорушень і розкрито їх зміст з урахуванням положень Земельного кодексу.

Ключові слова: адміністративний проступок, адміністративна відповідальність, адміністративно-правові заходи примусу, порушення земельного законодавства, земельна ділянка.

Як система заходів державного примусу, застосованих до винних у випадку невиконання вимог чинного законодавства, юридична відповідальність за порушення земельного законодавства спрямована на стимулювання дотримання земельно-правових норм поновлення порушених земельних прав, а також на попередження вчинення нових правопорушень.

Згідно з ст. 211 Земельного кодексу України громадяни та юридичні особи несуть адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства за: укладення угод з порушенням земельного законодавства; самовільне заняття земельних ділянок; псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; розміщення, проектування, 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; 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; невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; самовільне ухилення від проектів землеустрою; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них; порушення строку розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок.

Але навіть Земельний кодекс дає неповний перелік правопорушень, за які встановлюється відповідальність [1,552].

Санкції кримінального й адміністративного права за земельні правопорушення застосовуються на альтернативній основі. За деякі правопорушення, так, наприклад, за самовільне заняття земель (за наявності підстав, зазначених у законі) можуть бути застосовані одночасно заходи відповідальності, передбачені цивільним законодавством про відшкодування шкоди, земельним законодавством — про вилучення самовільно зайнятої ділянки, а також нормами адміністративного або кримінального законодавства.

Адміністративна відповідальність настає за винні і протиправні порушення земельного законодавства, вчинені умисно або з необережності у використанні і охороні земель, що за ступенем своєї небезпеки не потребують кримінального переслідування.

Слід відмітити, що в Україні до адміністративної відповідальності відповідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення залучаються тільки громадяни і посадові особи (тоді як законодавством Російської Федерації передбачена можливість притягнення до адміністративної відповідальності і юридичних осіб).

Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства застосовується у випадках, коли:

- діянням особи порушені адміністративно-правові норми, що регулюють земельні відносини;

- у результаті порушення вимог норм адміністративного права власнику землі чи землекористувачу завдано такий збиток, що не передбачає кримінальної відповідальності;

- якщо землеробу не завдано збитків порушенням, але склалась реальна загроза заподіяння такого збитку.

Законодавство передбачає широке коло заходів адміністративного примусу, що вживаються до осіб, які здійснили порушення земельного законодавства. Серед усіх заходів адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства впливовим вважається штраф [2,82]. Цей захід поєднує в собі і матеріальний, і моральний вплив на порушника.

Кодекс України про адміністративне правопорушення (далі КУАП) передбачає накладення штрафу за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52); за порушення правил використання земель (ст. 53); за самовільне заняття земельної ділянки (ст. 53¹); за приховування або перекручення даних земельного кадастру (ст. 53²); за несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або не приведення їх у стан, придатних для використання за призначенням (ст. 54); за самовільне відхилення від проектів внутрішньогосподарського землеустрою (ст. 55); за знищення межових знаків (ст. 56); за незаконне використання земель державного лісового фонду (ст. 63). Штраф як міра адміністративної відповідальності передбачається чинними правовими актами і за деякі інші порушення земельного законодавства.

Відповідно до ст. 238¹ КУАП органи по земельних ресурсах розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з використанням земель, з приховуванням або перекрученням даних земельного кадастру, з самовільним відхиленням від проектів внутрішньогосподарського землеустрою та знищенням межових знаків. Від імені органів, відповідальних за земельні ресурси, розглядати справи про адміністративні порушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

- 1) Голова Державного комітету України по земельних ресурсах та його заступники;

- 2) Голова Державного комітету Автономної Республіки Крим по земельних ресурсах і єдиному кадастру та його заступники;

- 3) начальники обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь та їх заступники;

- 4) начальники міських (міст обласного та районного підпорядкування), районних управлінь (відділів) земельних ресурсів та їх заступники;

- 5) інженери — землевпорядники сіл і селищ.

Відповідно до Тимчасового положення про порядок здійснення органами Державного комітету України по земельних ресурсах державного контролю з використанням та охороною земель, затвердженому наказом Держкомзему України від

29 липня 1993р. №65, органи державного контролю за використанням і охороною земель відповідно до своєї компетенції накладають штрафи за порушення земельного законодавства в адміністративному порядку в двомісячний термін від дня виявлення правопорушення, а при триваючому правопорушенні — протягом двох місяців від дня його виявлення, а також у місячний термін після закінчення строку, встановленого вказівкою державного інспектора по використанню та охороні земель для усунення порушень.

Штраф має бути сплачений порушником не пізніше 15 днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, а в разі оскарження або опротестування такої постанови — не пізніше 15 днів з дня повідомлення порушника про незадоволення (відхилення) протесту, якщо скарга залишилась незадоволеною. Суми штрафів за порушення земельного законодавства, що накладаються державними інспекторами по використанню та охороні земель, перераховуються до позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування.

При несплаті штрафу порушником земельного законодавства у встановлений термін постанова про накладення штрафу надсилається для відрахування суми штрафу в примусовому порядку шляхом відрахування із заробітної плати чи іншого заробітку (доходу) відповідно до Цивільного процесуального кодексу України.

Адміністративна відповідальність за своїм характером є важливим засобом припинення порушень земельного законодавства. У зв'язку з тим, що порядок застосування адміністративних стягнень більш простий, ніж порядок застосування кримінального покарання, адміністративна відповідальність дозволяє швидше й оперативніше, поки свіжі в пам'яті обставини правопорушення, впливати на правопорушників. У зв'язку з чим сам вплив сприймається гостріше і стосовно до правопорушників дає більший виховний ефект.

Незважаючи на притаманну адміністративній відповідальності ефективність, вона рідко застосовується у сфері охорони земельних відносин. І зовсім не через те, що в цьому немає потреби, а тому, що державні органи і посадові особи, які компетентні застосовувати адміністративну відповідальність, не завжди реагують на порушення земельного законодавства. Вони нібито не помічають тих правопорушень, за які винні мають бути притягнені до адміністративної відповідальності. Це завдає шкоди охороні прав землевласників і землекористувачів, справі зміцнення законності у сфері земельних відносин.

Життя вимагає, щоб за кожне порушення земельного законодавства винні притягувались до адміністративної або інших видів відповідальності. А тому, по-перше, існуючий перелік правопорушень, що караються в адміністративному порядку штрафом, потребує розширення і уточнення, по-друге, передбачена законодавством адміністративна відповідальність у випадку порушення земельного законодавства має наставати одразу.

Останнім часом науковці частіше заговорили про відновлювальне значення адміністративно-правового примусу. Посилення ж адміністративно-правової охорони земельних відносин сприятиме визнанню в адміністративному праві і застосуванню в практиці адміністративно-правових відновлювальних заходів, які, на відміну, скажімо, від адміністративних стягнень, повністю відповідають вимогам охорони прав землевласників і землекористувачів [4,164].

Не випадково вчені-адміністративісти все частіше виділяють у сфері адміністративно-правових заходів примусу саме заходи відновлювання [7, 105-110; 8, 124-128].

Формами прояву відновлювальних заходів у земельних відносинах є: 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 земельного податку або орендної плати за землю; відновлення принципу використання земель за цільовим призначенням на випадок його порушення; усунення інших наслідків порушення земельного законодавства, що були допущені [6,247].

Важливою умовою вдосконалення адміністративно-правового примусу є надання правоохоронним заходам *матеріального характеру*. Цей процес може здійснюватись як шляхом вдосконалення і розвитку економічної гарантії виконання земельного законодавства, так і шляхом закріплення в адміністративно-правових актах матеріальних санкцій за його порушення. В юридичній літературі встановилась точка зору, що притягнення до адміністративної відповідальності несумісне з відшкодуванням заподіяної майнової шкоди. На нашу думку, таке твердження є помилковим.

В адміністративно-правовій відповідальності *покарання винної особи треба поєднувати з відшкодуванням матеріальної шкоди*. Головним завданням адміністративно-правового примусу має бути, передусім, *відшкодування заподіяної шкоди*. А в теорії та практиці адміністративної відповідальності *досі* фактор *покарання переважає над компенсаційністю*, що знижує правоохоронні можливості цього виду відповідальності. Землевласнику і землекористувачу, яким завдано матеріальної шкоди у зв'язку з адміністративним проступком, практично байдуже, яку кару понесла винна особа. Тому *основна мета адміністративно-матеріальних санкцій — відшкодування заподіяної шкоди*. Така якісна зміна акцентів у адміністративно-правових заходах значно посилить забезпечення виконання земельного законодавства. Стаття 40 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає вирішення питання про відшкодування винним майнової шкоди, заподіяної в зв'язку з адміністративними правопорушеннями, але дуже обмежує грошові суми можливих відшкодувань. Це негативно впливає на ефективність адміністративно-правової охорони земель.

Норми юридичної відповідальності, як і всі інші норми права, здійснюються через відповідні правовідносини, зокрема, через охоронні, в рамках яких реалізуються міри відповідальності. Для підвищення ролі адміністративно-правової відповідальності в сфері здійснення охорони земельних відносин доцільно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення нормою права, яка передбачала б *стягнення штрафів за порушення встановлених правил ведення Державного земельного кадастру*. Слід також *встановити адміністративну відповідальність за укладення угод щодо землі*. Усунення цих прогалин законодавства помітно зміцнить адміністративно-правову охорону земельних відносин [7,105-110].

Література

1. Земельний Кодекс України. Коментар. /Під ред. Гетьмана А. П.; Шульги М. В. — Х.:ТОВ “Одіссей”, 2002. — С. 552 — 554.
2. Кодекс Украины об административных правонарушениях. Научно-практический комментарий. /Под ред. А. С. Васильева. — Х.:ООО “Одиссей”, 2002. — 1040с.
3. Аграрное земельное и экологическое право Украины. Особенности части учебных курсов. / Под ред. А. А. Погребного. — Х.:ООО “Одиссей”, 2001. — 287с.
4. Дмитренко І. А. Екологічне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 164с.
5. Тимчасове положення про порядок здійснення органами Державного комітету України по земельних ресурсах державного контролю за використанням та охороною земель, затвердженому наказом Держкомзему України від 29 липня 1993р. №65.
6. Земельне право:Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / За ред. В. І. Демчика і П. Ф. Кулини. — К.:Видавничий Дім “Ін Юре”, 2001. — 247с.

7. Миколенко О. І. Правова природа відшкодування матеріальної шкоди в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення // Актуальні проблеми держави та права. Збірник наукових праць ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса: Астропринт, 1998. — С. 105-110;

8. Миколенко А. И. О проблемах в сфере применения мер административного принуждения // Правова держава. — Одеса: Астропринт, 2000. — № 2. — С. 124-128.

О. В. Стукаленко

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
Институт последипломного образования, кафедра правовых дисциплин,
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются недостатки и пробелы законодательства об административной ответственности за нарушения в сфере охраны земель. Автор приходит к выводу, что необходимо, наряду с применением мер административной ответственности, применять к виновным лицам и меры административно-восстановительного характера, что будет соответствовать интересам потерпевшего лица и заметно укрепит административно-правовую охрану земельных отношений.

Ключевые слова: административный проступок, административная ответственность, административно-правовые меры принуждения, нарушения земельного законодательства, земельный участок.