DOI: 10.34015/2523-4552.2019.3.16

УДК: 342.95 (477)

Чумак Ю. Я.,
здобувач Міжрегіональної Академії
управління персоналом
ORCID ID: 0000-0003-3327-1686

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У статті розкрито особливості нормативно-правового закріплення переліку адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин, розглянуто позиції науковців щодо окремих дискусійних питань кваліфікації адміністративних правопорушень в окресленій сфері, визначено прогалини в законодавстві. Запропоновано авторське визначення поняття «адміністративне правопорушення у сфері земельних правовідносин», а також визначено конкретні проблеми адміністративно-правового регулювання особливостей адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин.

Ключові слова: адміністративне правопорушення; земельні правовідносини; земельна ділянка; загальний суб'єкт; спеціальний суб'єкт.

В статье раскрыты особенности нормативно-правового закрепления перечня административных правонарушений в сфере земельных правоотношений, рассмотрены позиции ученых по отдельным дискуссионным вопросам квалификации административных правонарушений в очерченной сфере, определены пробелы действующего законодательства. Автором на основании рассмотренного материала предложено собственное определение понятия «административное правонарушение в сфере земельных правоотношений», а также отмечено конкретные проблемы административно-правового регулирования особенностей административных правонарушений в сфере земельных правоотношений.

Ключевые слова: административное правонарушение; земельные правоотношения; земельный участок; общий субъект; специальный субъект.

Постановка проблеми. Правопорушення як правова категорія фіксує та відображає найбільш вразливі групи правовідносин у межах відповідної галузі права, а також конкретні приватні, суспільні та державні цінності, інтереси, охороні яких необхідно приділити більш пильну

увагу, для чого слід обрати особливі правові способи захисту, вжити особливих заходів запобігання відповідним правопорушенням. Саме тому у системі права закріплюються відповідні склади правопорушень, визначаються їхні правові ознаки, суттєві риси, а також конкретна юридична

відповідальність за їх вчинення. Не може бути винятком і земельне право, під охороною якого дуже важливий об'єкт – земельні правовідносини, важливість яких як об'єкта правової охорони визначає високий рівень зацікавленості у здійсненні протиправних посягань на такий об'єкт, вчинення правопорушень у різних сферах земельних відносин, які завдають суттєвої шкоди інтересам як кожного конкретного громадянина, так і держави в цілому. Особливе місце у наведеному контексті посідають адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин, оскільки вони відображають випадки порушення земельно-правових норм, у яких наявний публічно-правовий інтерес, та вчинення яких в цілому завдає суттєвої шкоди державній охороні розвитку земельних правовідносин. На сьогодні земельне право як комплексна галузь права не виробила власного систематизованого підходу до закріплення вичерпного переліку складів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, що обумовлює необхідність проводити поглиблені наукові дослідження з наведеної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оглядаючи наукову доктрину, зауважуємо значний інтерес науковців до розгляду особливостей правопорушень та юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства. Зокрема, наведеній проблематиці свої роботи присвятили такі вчені, як О. В. Белікова, Н. В. Бондарчук, І. І. Каракаш, М. М. Клименко, П. Ф. Кулинич, Л. В. Мілімко, О. С. Мірошніченко, О. М. Музичук, В. В. Пахомов, О. О. Погрібний, А. Л. Правдюк, В. І. Семчик,

Н. П. Христинченко, М. В. Шульга та інші.

Постановка завдання. Проте науковці розглядали в основному загальні питання, види юридичної відповідальності, не розробивши уніфікованого підходу до характеристики таких правопорушень, а також не здійснивши спеціалізованого комплексного дослідження питання загальної характеристики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин в Україні.

Метою даної статті є здійснення загальної характеристики адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Відповідно до Земельного кодексу України від 25.10.2001 №2768-III, громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства за такі порушення: а) укладення угод з порушенням земельного законодавства; б) самовільне зайняття земельних ділянок; в) псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; г) розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; г) невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; д) порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; е) знищення межових знаків; є) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних

про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; ж) не проведення рекультивациі порушених земель та ін. Законом може бути встановлено відповідальність і за інші порушення земельного законодавства [1].

Відтак, важливо констатувати, що спеціалізований кодифікований нормативно-правовий акт, що спрямований врегулювати земельні правовідносини та забезпечити за допомогою правових заходів та засобів їхню охорону, належним чином не регулює питання видів правопорушень земельного законодавства, не визначає їхні особливості та склади, не встановлює юридичної відповідальності за такі правопорушення. Формулювання змісту вищенаведеної статті характеризує її як таку, що не виконує жодної регулятивно-охоронної функції, а є відсильною. Безпосереднє нормативно-правове регулювання особливостей адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин забезпечується відповідно до інших нормативно-правових актів, серед яких насамперед Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-10. Такий стан правового регулювання очевидно потребує доопрацювання та перегляду. Схожу позицію висловлювали також і А. Л. Правдюк [2, с. 217], В. В. Пахомов [3, с. 47], О. С. Літошенко [4, с. 65], Р. С. Свистович [5, с. 49] та інші.

Питання загальної характеристики адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин на сьогодні є надзвичайно дискусійним та неоднозначно трактується у науковій літературі. На наш погляд доцільно зауважити, що зе-

мельне право є комплексною галуззю права, яка перебуває у тісному взаємозв'язку та взаємодії з галуззю адміністративного права, що обумовлюється, насамперед, особливостями конкретних видів правопорушень та охоронюваних інтересів, на які вони посягають, та, відповідно, особливостями засобів, методів та заходів правового впливу на суспільні відносини у визначеній сфері.

Надалі розглянемо конкретні склади адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин. Переважна більшість таких правопорушень закріплена у главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-10 (далі – КУпАП). Це, зокрема, псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52), порушення правил використання земель (ст. 53), самоцільне 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 (поверхневим шаром) 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 неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54), порушення правил землеустрою (ст. 55), знищення межових знаків (ст. 56) тощо [6]. Наведені адміністративні правопорушення характеризуються відповідним юридичним складом: об'єкт,

об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона.

Переходячи до аналізу об'єкта наведених адміністративних правопорушень, зауважимо думку О. В. Белікової, яка зазначила, що об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини у сфері державного управління, що врегульовані нормами адміністративного права й охороняються заходами адміністративної відповідальності. При цьому автор відзначає уточнення Б. В. Росинського, в якому «суспільні відносини, що є об'єктом адміністративного правопорушення, регулюються не лише нормами адміністративного, але в ряді випадків і нормами конституційного, екологічного, трудового, земельного, фінансового й інших галузей права. Проте охороняються вони тільки нормами КУпАП» [7, с. 12; 8, с. 22].

На думку О. С. Літошенко, загальним об'єктом земельного правопорушення виступають суспільні земельні відносини, що регулюються та охороняються правом; безпосереднім об'єктом є суспільні відносини у сфері використання та охорони земель (земельний правопорядок), а також земельні права та законні інтереси власників земельних ділянок та землекористувачів [4, с. 66].

Отже, враховуючи наведені думки вчених, а також з аналізу норм, якими закріплено конкретні склади адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері, вважаємо, що слід виділити загальний та родові об'єкти адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин. Також залежно від кожного конкретного правопорушення виокремлюється і безпосередній предмет протиправного посягання. Зокрема, за-

гальним об'єктом адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин є суспільні правовідносини щодо володіння, користування та розпорядження землею. У рамках таких загальних земельних правовідносин як об'єкта адміністративного правопорушення доцільно виділити наступні родові об'єкти: (1) правовідносини щодо забезпечення раціонального використання та охорони земельного фонду (ст. 52, 53 КУпАП); (2) правовідносини щодо здійснення державного управління у сфері земельних правовідносин (ст. 53-2, 53-3, 53-5, 53-6, 55 КУпАП); (3) правовідносини щодо забезпечення охорони прав та інтересів громадян, фізичних та юридичних осіб та інших учасників правовідносин щодо володіння, користування, розпорядження землею (ст.ст. 53-5, 54, 56 КУпАП). Як бачимо, окремі адміністративні правопорушення у досліджуваній сфері мають декілька родових об'єктів, оскільки посягають на цілий комплекс суспільно значущих інтересів, що пов'язані з володінням, користуванням, та розпорядженням землею у контексті її раціонального використання та охорони, забезпечення прав та свобод громадян та в цілому українського народу, організації належного та ефективного державного управління у наведеній сфері.

Також доцільно зазначити предмети посягань у наведеній категорії адміністративних правопорушень: сільськогосподарські землі (ст. 52 КУпАП), землі (ст. 53 КУпАП), земельна ділянка (ст. 53-1 КУпАП), відомості державного земельного кадастру, правила землеустрою, порядок повернення тимчасово зайнятих земель тощо.

Надалі розглянемо об'єктивну сторону адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин. З аналізу положень наведених вище статей Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-10, вбачається, що вона може виражатися як у формі дії (зняття та перенесення ґрунтового покриву, незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель, знищення межових знаків) так і у формі бездіяльності (приховування даних державного земельного кадастру, порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель, порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою, порушення правил землеустрою). Причому останні наведені нами склади правопорушень можуть бути як діями, так і бездіяльністю. Наприклад, посадова особа може порушувати строки погодження документації з землеустрою шляхом як протиправної бездіяльності, невиконанням передбачених законодавством повноважень та дій, які необхідно вчиняти, затягуванням вчинення таких дій. Також наведена посадова особа може навпаки, провадити активну службову діяльність, вимагати надання додаткових документів, здійснення не передбачених законодавством процедур з метою затягування процедури погодження наведеної документації.

Також характерною рисою об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин є те, що більшість із них можна визнати завершеними з моменту вчинення конкретної дії (бездіяльності), тобто такі склади є формальними (порушення правил землеустрою, порушення строків

повернення тимчасово зайнятих земель, порушення законодавства про Державний земельний кадастр тощо). Причому настання суспільно негативних наслідків у вигляді матеріальної шкоди для громадян чи інших учасників земельних правовідносин, іншої шкоди, оцінка обсягу якої впливає на кваліфікацію конкретного правопорушення за диспозицією розглядуваних статей не вимагається. Окремі склади є формально-матеріальними, оскільки передбачають встановлення конкретного факту заволодіння предметом матеріального світу, що є об'єктом земельних правовідносин чи його знищення або пошкодження (незаконне заволодіння ґрунтовим покривом, псування сільськогосподарських земель, знищення межових знаків). Доцільно також відзначити, що характерною особливістю формулювання об'єктивної сторони у багатьох диспозиціях статей є їх відсильний характер: тобто, норми здебільшого передбачають, що адміністративним правопорушенням вважається порушення відповідних норм, правил та положень, які визначені в інших нормативно-правових актах, що складають земельне законодавство.

Суб'єкт адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин можуть бути як загальний – фізичні осудні особи, які досягли 16 років (знищення межових знаків, самовільне зайняття земельної ділянки), так і спеціальний – посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування тощо (порушення строків погодження документації з землеустрою, перекручення або приховування даних Державного земельного кадастру). Також диспозиція статей може пе-

редбачати наявність як загального, так і спеціального суб'єкта вчинення таких правопорушень – порушення законодавства про Державний земельний кадастр.

Суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин відображає внутрішнє відношення особи, яка його вчинила, до власного діяння. Склади наведених адміністративних правопорушень передбачають різні форми вини особи: як умисел (прямий або непрямий), так і необережність.

Таким чином, надавши загальну характеристику складів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин слід узагальнити наведений матеріал та з'ясувати, що слід розуміти під наведеною категорією. Стаття 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-10 визначає, що 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 [6].

В. В. Пахомов, з приводу формування визначення досліджуваного нами поняття розглядає думку І. Федорчака та зауважує, що сучасні науковці пропонують розуміти під адміністративним проступком у сфері земельних правовідносин протиправне, винне (навмисне або необережне) з невеликим ступенем суспільної небезпеки діяння (дію чи бездіяння), скоєне суб'єктом делікту у сфері реалізації прав і законних інтересів землевласників і землекорис-

тувачів, порядку управління, раціонального використання, відтворення та охорони земельних ділянок, за що передбачено адміністративну відповідальність [3, с. 48; 9, с. 164].

Підтримуємо наведену вище дефініцію, адже вона відображає найбільш істотні риси поняття, що нами розглядається. Зі свого боку вважаємо за доцільне висловити власну пропозицію щодо розуміння поняття «адміністративне правопорушення у сфері земельних правовідносин»: це передбачене адміністративним законодавством протиправне винне діяння суб'єкта адміністративного правопорушення, яке посягає на охоронювані земельним законодавством інтереси держави, суспільства та людини щодо володіння, користування, розпорядження землею, забезпечення її охорони та раціонального використання, а також реалізації державного управління у визначеній сфері, та за яке передбачена адміністративна відповідальність.

Висновки. Підсумовуючи розглянутий матеріал, доцільно відзначити окремі особливості та недоліки адміністративно-правового регулювання особливостей адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин: (1) відсутність уніфікованості та системності у визначенні переліку адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, а також узгодженості між актами земельного та адміністративного законодавства як щодо переліку таких правопорушень, так і щодо їхніх юридичних складів; (2) нечіткість визначення безпосереднього предмета протиправного посягання у кожному конкретному складі наведених правопорушень:

«земельна ділянка», «землі» та «грунт» (їхнє розуміння, співвідношення таких понять). Відсутність роз'яснень та приміток щодо визначення наведених понять; (3) оціночний характер формулювання об'єктивної сторони багатьох диспозицій таких правопорушень: «негативно впливають», «неправильна експлуатація», «придатний для використання стан» тощо; (4) відсильний характер диспозицій, які не передбачають чіткої та конкретної вказівки на нормативно-правовий акт земельного законодавства, яким закріплено відповідні правила, встановлений порядок, визначено спеціальні використані у диспозиції терміни. Наведене спричиняє неможливість своєчасного притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників, зловживання у наведеній сфері, неможливість вста-

новлення складу таких правопорушень; (5) відсутність специфікації диспозицій щодо особливостей способу вчинення відповідних правопорушень, засобів, які при цьому використовуються тощо. Це призводить до невиправданої відсутності диференціації адміністративної відповідальності за протиправні дії, які характеризуються однаковим складом, проте за важкістю порушення суттєво різняться. Наприклад, псування сільськогосподарських земель, що вчинене фізичною особою в силу їх неправильного побутового використання відрізняється від псування таких земель особою, що займається підприємницькою діяльністю та систематично з використанням відповідного виробничого обладнання здійснює їх забруднення хімічними речовинами.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України: Кодекс, Закон України від 25.10.2001 №2768-ІІІ. *Голос України*. 2001. № 217.
2. 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.
3. Пахомов В. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин. *Наше право*. 2015. № 6. С. 46–53.
4. Літошенко О. С. Особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1 (263). С. 63–67.
5. Свистович Р. С. Земельно-правова відповідальність як спеціальний вид юридичної відповідальності. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. Вип. 3. Т.2. 2017. С. 47–50.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс, Закон України від 07.12.1984 №8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. №51. ст.1122.
7. Россинский Б. В. Административная ответственность : курс лекций. Москва : Норма, 2004. 280 с.
8. Бєлікова О. В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. *Держава та регіони. Серія : Право*. 2013. № 3. С. 22–28.
9. Федорчак И. Понятие и признаки административного правонарушения в сфере земельных правоотношений. *Международ. науч.-практ. журнал «Legea si Viata»*. 2014. № 4/2. С. 160–164.

References

1. Zemelnij kodeks Ukrayini (2001): Kodeks, Zakon Ukrayini vid 25.10.2001 №2768-III. *Golos Ukrayini*, 217 [in Ukrainian].
2. Pravdyuk, A. L. (2014). Do pitannya sistematizatsiyi norm administrativnoyi vidpovidalnosti za porushennya zemelnogo zakonodavstva. *Naukovij visnik Nac. un-tu bioresursiv i prirodokoristuvannya Ukrayini*, 197 (2), 214–219 [in Ukrainian].
3. Pahomov, V. V. (2015). Administrativna vidpovidalnist za pravoporushennya u sferi zemelnih vidnosin. *Nashe pravo*, 6, 46–53 [in Ukrainian].
4. Litoshenko, O. S. (2018). Osoblivosti administrativnoyi vidpovidalnosti za porushennya zemelnogo zakonodavstva. *Pidpriyemnictvo, gospodarstvo i pravo*, 1(263), 63–67 [in Ukrainian].
5. Svistovich, R. S. (2017). Zemelno-pravova vidpovidalnist yak specialnij vid yuridichnoyi vidpovidalnosti. *Naukovij visnik Hersonskogo derzhavnogo universitetu. Yuridichni nauki*, 3 (2), 47–50 [in Ukrainian].
6. Kodeks Ukrayini pro administrativni pravoporushennya (1984): Kodeks, Zakon Ukrayini vid 07.12.1984 №8073-H. *Vidomosti Verhovnoyi Radi URSR*. №51. st. 1122 [in Ukrainian].
7. Rossinskij, B. V. (2004). *Administrativnaya otvetstvennost*. Moskva: Norma [in Russian].
8. Byelikova, O. V. (2013). Yuridichnij sklad administrativnogo pravoporushennya. *Derzhava ta regioni. Seriya: Pravo*, 3, 22–28 [in Ukrainian].
9. Fedorchak, I. (2014). Ponyatie i priznaki administrativnogo pravonarusheniya v sfere zemelnyh pravootnoshenij. «*Leges Viata*», 4/2, 160–164 [in Ukrainian].

Yu. Chumak, *Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID ID: 0000-0003-3327-1686

General characteristics of administrative offenses in the field of land relations

The article reveals the peculiarities of the normative-legal consolidation of the list of administrative offenses in the field of land legal relations. It also examines the positions of scholars on particular issues of discussion of the qualification of administrative offenses in the specified field, identification of gaps in the current legislation. The following is an analysis of each element of the legal composition of the administrative offenses in the field of land relations: object, objective party, subject, subjective party, and the specific features of each of the following elements are clarified. On the basis of the considered material, the author proposed his own definition of the concept of «administrative offense in the field of land relations», as well as noted specific problems of administrative and legal regulation of the features of administrative offenses in the field of land relations.

The author identifies the features and disadvantages of administrative and legal regulation in the field of land relations: lack of uniformity and systematicity in determining the list of administrative offenses in the field of land relations, as well as the consistency between acts of land and administrative legislation both in the

list of such offenses and their composition; unclear definition of the direct object of the unlawful encroachment in each particular composition of the above offenses; the evaluative nature of the wording of the objective side of the dispositions of such offenses; the reflective nature of the dispositions; lack of specification of dispositions regarding the peculiarities of the method of committing the respective offenses, the means used, etc.

Keywords: *public administration; administrative offense; land relations; land plot; land; special entity; general entity.*