

УДК 342.9:349.4

ДО ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

**А.Л. ПРАВДЮК, кандидат юридичних наук, доцент,
Вінницький національний аграрний університет¹**

У статті розглянуто теоретичні й практичні питання застосування норм адміністративної відповідальності у сфері охорони земель.

Адміністративне та земельне законодавство, адміністративна відповідальність, правове регулювання, систематизація законодавства.

Неефективність державного управління земельними відносинами, відсутність інтегрованого підходу й підвищення його координованості та ефективності, недосконалість земельного законодавства й невідповідність положень різних галузей права породжують найгостріші проблеми у сфері охорони земель. Основні права та обов'язки громадян та юридичних осіб на землю визначені Земельного кодексу України та іншими нормативно-правовими актами які регулюють земельні правовідносини, але цього недостатньо для реалізації належних фізичним і юридичним особам прав.

За час проведення земельної реформи в Україні прийнято значну кількість законів та нормативно-правових актів, що регулюють земельні правовідносини, проте ситуація у сфері охорони земель від цього не стала кращою, вона залишається складною і потребує поліпшення. Систему земельного законодавства становить чимало нормативно-правових актів, найбільшу питому вагу серед яких, займають ЗК України, в частині застосування адміністративної відповідальності – КУпАП.

Недоліки законодавства та неправильне його застосування, породжують кваліфікаційні помилки у правозастосовній діяльності. Особливу роль у регулюванні правовідносин у сфері охорони земель відіграють норми адміністративного законодавства.

Питання порушення земельного законодавства тією чи іншою мірою торкалися ряд вчених-правознавців, зокрема В.І. Андрейцев, В.М. Єрмоленко, І.І. Каракаш, В.І. Курило, А.М. Мірошніченко, О.П. Світличний, В.І. Семчик, Ю.С. Шемшученко та ін., проте часте внесення змін до земельного законодавства породжує правові колізії щодо норм, якими передбачена адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства, що зумовлює актуальність цього питання.

Метою цієї статті є дослідження земельно-правових колізій при застосуванні адміністративної відповідальності та вироблення пропозицій і рекомендацій щодо їх усунення.

Фундаментальним джерелом всіх галузей права, у тому числі й земельного, є Конституція України, закони є основними джерелами земельного права. Як стверджує з цього приводу В.І. Андрейцев, відсутність єдиного законодавчого акта, Кодексу законів України про землю, який започаткував би єдину законодавчу основу для подальшої нормотворчої та правозастосовної практики, поєднавши класичні методи регулювання земельних відносин [1, с. 429], спонукає до необхідності їх відповідної систематизації. У свою чергу, з цього приводу В.В. Копейчиков одним із перших висловив пропозицію щодо інтенсифікації розробки Екологічного кодексу України, який би у складі природоресурсних відносин регулював і земельні відносини, проте, на нашу думку, окремі висновки цього науковця та інших шановних вчених мають дискусійний характер [2, с. 46].

Водночас відомо, що у теорії права запропоновано такі форми систематизації будь-якої галузі законодавства, як інкорпорація, кодифікація та створення Зводу Законів [3]. Такі форми систематизації, як інкорпорація та кодифікація, особливо важливе значення мають у правозастосовній діяльності.

Інкорпорація – це спосіб систематизації нормативно-правових актів, у результаті якого нормативно-правові акти повністю або частково об'єднуються в збірки чи зібрання в хронологічному, алфавітному, предметному, системно-предметному або будь-якому іншому порядку без внесення змін до їх змісту [4, с. 57]. Так, у випадку застосування нормативно-правових актів, які регулюють земельні правовідносини, за допомогою інкорпорації можна систематизувати нормативно-правові акти та вибрати відповідну юридичну силу нормативно-правового акту, який встановлює відповідальність за порушення земельного законодавства. Але, не зважаючи на значну кількість нормативно-правових актів, які передбачають адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства, ці норми потребують удосконалення.

Відсутність систематизації нормативно-правових актів за порушення земельного законодавства породжує численні правові проблеми, а такий додатковий критерій інкорпорації, як юридична сила нормативно-правового акта, відіграє важливу роль у правозастосовній діяльності. Так, у разі вирішення питання про земельно-правову відповідальність, перелік яких встановлений ЗК України, необхідно виходити з того, що цей кодекс визначає лише загальний зміст правопорушення, проте, єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом, який встановлює адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства, є КУпАП. Розвиток суспільних відносин призводить до прийняття нових законів, у тому числі постійних змін у нормах адміністративного кодексу за порушення земельного законодавства.

Цілком слушною з цього приводу є думка Ю.І. Крегула про те, що адміністративне законодавство є найбільш динамічним і нестійким, особливо в умовах проведення адміністративної реформи в Україні, що обумовлює підвищену увагу до змін і доповнень до чинного законодавства, а також до його вивчення [5, с. 3].

Враховуючи певну проблематичність та інкорпораційність земельного законодавства, часті внесення змін до відповідних галузей, які регулюють земельні відносини, виникає необхідність постійної систематизації і, відповідно, їх інкорпорації. Аналіз норм статей КУпАП дає підстави констатувати, що більшість складів земельних правопорушень містяться у главі 7 «Адміністративні правопорушення у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури» КУпАП, ст.ст. 52–56 якого безпосередньо передбачають адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства [6].

Адміністративна відповідальність за правопорушення, що пов'язані із земельними відносинами, передбачена й іншими нормами статей КУпАП. Так, склад правопорушення, за який винна особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності, міститься у главі 9 КУпАП, ст. 104 якої передбачена відповідальність за потрапу посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи фермерських господарств. Норми ст. 104 КУпАП мають багато спільного зі ст. 52 КУпАП, псування сільськогосподарських угідь та інших земель, проте об'єкт цих правопорушень – різний. Об'єктом правопорушень згідно зі ст. 52 КУпАП є суспільні відносини у сфері раціонального використання та охорони земель, тоді як згідно зі ст. 104 КУпАП таким об'єктом є суспільні відносини у сфері виробництва сільськогосподарської продукції. У той же час потрапа посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, якщо це призвело до негативного впливу на сільськогосподарські угіддя та інші землі, може належить до порушень земельного законодавства.

У разі невиконання законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів, ненадання їм необхідної інформації або надання неправдивої інформації, вчинення інших перешкод для виконання покладених на них обов'язків, до громадян і посадових осіб можуть бути застосовані заходи адміністративної відповідальності встановлені ст. 188–5 глави 15 КУпАП. Інші дослідники до земельних правопорушень відносять ст. 97 КУпАП, якою встановлена адміністративна відповідальність за самовільне будівництво будинків або споруджень [7, с. 572–573]. На думку інших дослідників земельні правопорушення охоплюють більше складів і відносять до них також ст. ст. 59, 63, 65–1, 69, 73, 74, 79–1, 82,

91, 92 глави 7 КУпАП, а також вміщеними до інших глав КУпАП. До них належать ст. ст. 42, 46–1 глава 5, ст. ст. 95, 96, 96–1, 97, 99 глава 8, ст. ст. 138, 141, 142, 147 глава 10, ст. 188–11 глава 15 КУпАП [8, с. 38–39].

Адміністративна відповідальність і застосування адміністративних стягнень є однією із проблемних у змісті адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. Оскільки, земельні відносини мають подвійний галузево-правий зміст, слід врахувати зміст ч. 3 ст. 2 КУпАП, в якому зазначено, що положення цього Кодексу поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, ще не включеними до Кодексу.

На відміну від КУпАП, багато норм ЗК України носять описовий склад, інші склади (бланкетні) вказують на певні норми та правила, що мають ознаки адміністративного правопорушення. Крім того, є норми земельного законодавства, що зовсім не діють і не застосовуються у правозастосовній діяльності, інші нормативно-правові акти з охорони земельного законодавства мають декларативний характер, що нівелює суть принципу верховенства закону і не завжди відповідає її суті. Наприклад, Закон України «Про використання земель оборони» [9] має всього 7 статей, «Про державний контроль за використанням та охороною земель» – 14 статей, які є декларативними. Крім того багато норм Законів України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [10] та «Про охорону земель» [11], повторюються в ЗК України [12], тоді як кожне конкретне правопорушення повинно мати таку кількість ознак, які б виділяли його із загальної кількості правопорушень, тобто відокремлювати одне від одного шляхом визначення його основних характеристик. Норми цих та інших законів можуть бути включені до ЗК України.

Аналіз ст. 211 ЗК України дає підстави зазначити, що незважаючи на назву цієї статті «Відповідальність за порушення земельного законодавства», застосувати адміністративні стягнення відповідно до норм цієї статті не є можливим, а тому більшість земельних правопорушень знаходить своє відображення в нормах статей КУпАП, зокрема, ст. ст. 53–1, 52, 53, ст. 53–3, 55, 54, 56, 65–1 в частині знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг, захисних лісових насаджень уздовж берегів річок, каналів, навколо водних об'єктів, гідротехнічних споруд, на смугах відводу автомобільних доріг, залізниць та інших захисних лісових насаджень.

Такі норми ч. 1 ст. 211 ЗК України, як приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них та порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок крім того, що не передбачають окремих складів правопорушення, є декларативними і, як на нашу думку, недоцільними.

Проте наведена відповідальність за порушення земельного законодавства не є остаточною, що відповідає змісту ч. 2 ст. 211 ЗК

України, згідно з якою, законом може бути встановлено відповідальність і за інші порушення земельного законодавства. Це насамперед стосується Законів України: «Про планування і забудову територій» [13], «Про землеустрій» [14], «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» [15] тощо. Норми цих законів безпосередньо не передбачають адміністративні санкції за порушення земельного законодавства, на відміну від Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [16], ст. 46 якого встановлена адміністративна відповідальність громадян та посадових осіб, а також передбачено застосування фінансових санкцій до підприємств, установ, організацій за порушення санітарного законодавства. Цей та інші закони, наприклад, Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ і організацій за порушення у сфері містобудування» [17], у свою чергу породжують правові колізії.

Враховуючи, що адміністративні порушення норм земельного законодавства є найбільш поширеними, а тому питання правового регулювання цих відносин неможливо звести тільки до застосування цих та інших норм адміністративного законодавства, необхідно враховувати й інші нормативно-правові акти, які передбачають адміністративну відповідальність за земельні правопорушення. Тому норми земельного законодавства, які є декларативними, дублюють одна одну і не встановлюють особливі умови правового регулювання земельних відносин, повинні бути вилучені із земельного законодавства. Вилучення таких норм приведе до зменшення правових колізій, вдосконалення правозастосовної діяльності при застосуванні норм статей Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Список літератури:

1. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
2. Копейчиков В. Питання кодифікації законодавства України / В. Копейчиков // Вісник Академії правових наук України. – 1994. – № 2. – С. 44–52.
3. Котюк В.О. Теорія права: курс лекцій / В.О. Котюк. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
4. Основи теорії держави і права : навч. посіб. / за заг. ред. В.П. Пастухова. – К., 2007. – 150 с.
5. Крегул Ю.І. Адміністративне право України: Практикум : навч. посіб. / Ю.І. Крегул. – К. : КНТЕУ, 2004. – 191 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51.– Ст. 1122.
7. Земельне право України: підруч. / за ред. О.О. Погрібного, І.І. Каракаша – К. : Істина, 2009. – 600 с.
8. Мірошніченко А.М. Юридична відповідальність за земельні правопорушення / А.М. Мірошніченко // Земельне право України. Теорія і практика. – 2007. – № 11–12. – С. 38–39.
9. Про використання земель оборони : Закон України від 27 листопада 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 209.

10. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

11. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

12. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3–4. – Ст. 27.

13. Про планування і забудову територій : Закон України від 20 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

14. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.

15. Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність : Закон України від 23 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5–6. – Ст. 46.

16. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

17. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ і організацій за порушення у сфері містобудування : Закон України від 14 жовтня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411.

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы применения норм административной ответственности в сфере охраны земель.

Административное и земельное законодательство, административная ответственность, правовое регулирование, систематизация законодательства.

The article examines theoretical and practical questions of application of rules of administrative responsibility in the area of land protection.

Systematization of legislation, land and administrative legislation, administrative responsibility, legal regulation, reformation.