О.В. НАСУШНА

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ ЯК ПІДСТАВА ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

В статье рассматриваются вопросы научного определения понятия земельного правонарушения как основания привлечения к административной ответственности за нарушение земельного правопорядка.

Ключевые слова: *административная ответственность, земельное правонарушение, земельное законодательство.*

In the article the questions of scientific decision of concept of the landed offence as grounds of bringing in are examined to administrative responsibility for violation of the landed law and order.

Key words: *administrative responsibility, landed offence, landed legislation.*

Сьогодні питання земельних відносин є надзвичайно актуальним, адже земля є одним з найбільш цінних національних багатств, яке перебуває під особливою охороною держави. Одним з найбільш важливих є питання забезпечення законності та правопорядку в цій сфері.

На жаль, сучасні реалії свідчать про недостатній рівень дотримання законодавства, що регулює використання й охорону земельних ресурсів. Саме зараз, коли земельні питання набули особливого політичного та економічного значення, спостерігається стійка тенденція до погіршення ситуації у зазначеній сфері, що в свою чергу веде до поглиблення кризи в державі, завдає суттєвої шкоди гарантованим Конституцією України правам та законним інтересам громадян тощо.

Необхідно зазначити, що основна маса зловживань в сфері земельних відносин здійснюються за активної участі високих посадовців, перш за все місцевих органів, органів місцевого самоврядування, державних адміністрацій, правоохоронних, земельних та інших органів. Саме відсутність притягнення до відповідальності посадових осіб за прийняття незаконних рішень щодо розпорядження земельними ресурсами, на думку автора, є тією рушійною силою, що призвела до масових порушень земельного законодавства.

Значне поширення правопорушень в земельній сфері є наслідком низки факторів. Це, зокрема, проведення масштабної земельної реформи, зумовлені цим неповнота та нестабільність законодавчої бази з питань регулювання земельних

© *НАСУШНА Оксана Володимирівна* – аспірантка Київського національного економічного університету ім. Вадима Гетьмана

відносин, неефективна діяльність органів влади, покликаних протидіяти вчиненню земельних правопорушень, тощо. Крім того низький рівень правосвідомості громадян та посадових осіб, переважна більшість яких нехтує законодавчо встановленими нормами поведінки у сфері земельних відносин, ще більше ускладнює ситуацію.

Необхідною умовою забезпечення дотримання земельного законодавства з метою захисту державних та суспільних інтересів, на думку багатьох науковців та практиків, є застосування правових засобів впливу, спрямованих на усунення порушень і, що найважливіше, запобігання їх вчиненню в майбутньому, поновлення порушених прав та притягнення винних у вчиненні земельних правопорушень до юридичної відповідальності, яка займає важливе місце серед правових гарантій дотримання земельного правопорядку[1].

Відсутність в земельному законодавстві власних засобів впливу на порушників встановленого порядку використання земельних ресурсів зумовлює необхідність використання цивільно-правових, кримінально-правових, адміністративно-правових та інших правових заходів, про що йдеться в частині першій статті 211 Земельного кодексу України.

Правозастосовча практика свідчить, що порушники норм земельного законодавства найчастіше в порівнянні з іншими видами юридичної відповідальності притягуються саме до адміністративної відповідальності. Останній, як особливому виду юридичної відповідальності, властиві всі її ознаки. Адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу і наділена всіма його ознаками.

У науковій адміністративно-правовій літературі зміст адміністративної відповідальності визначають через сукупність її ознак, які можна розділити на дві групи: власне ознаки, властиві юридичній відповідальності в цілому, та специфічні ознаки, що відмежовують її від інших видів юридичної відповідальності.

Серед другої групи ознак, характерних саме для даного виду юридичної відповідальності, можна виділити наступні:

1) адміністративна відповідальність накладається за правопорушення, які не являють собою великої суспільної небезпеки;

2) зміст адміністративної відповідальності полягає у застосуванні санкцій правових норм з метою охорони встановленого державою правопорядку;

3) адміністративна відповідальність переважно застосовується до порушників, які посягають на публічно-правові інтереси держави і основною метою її застосування є захист загальнодержавних інтересів;

4) адміністративна відповідальність завжди настає внаслідок протиправної дії (бездіяльності), є наслідком винного суспільно шкідливого діяння. У цих правовідносинах завжди беруть участь суб'єкти публічно-правової сфери – органи виконавчої влади і наділені їх повноваженнями посадові особи.

5) у випадках, прямо передбачених чинним законодавством, підставою адміністративної відповідальності може бути не тільки адміністративне правопорушення (проступок), а й порушення інших галузей права;

6) адміністративна відповідальність виявляється в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від інших заходів стягнення та впливу, які застосовуються в різних галузях права. Ці види адміністративних стягнень передбачені ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення та іншими правовими актами України;

7) законодавством закріплено особливий, спрощений порядок притягнення до адміністративної відповідальності, що створює умови для його оперативності та економічності при використанні. Одночасно цей порядок містить необхідні гарантії законності, а також здійснення права на захист;

8) однією з важливих ознак, які характеризують адміністративну відповідальність, є те, що між правопорушником та органом (посадовою особою), який накладає стягнення, відсутні службові відносини. Застосування адміністративного стягнення не тягне за собою судимості і звільнення з роботи.

Разом з тим, незважаючи на переважне застосування адміністративної відповідальності як важливого інструменту охорони земельного правопорядку, протидії та попередження земельних правопорушень, остання потребує підвищення ефективності її застосування, адже цілком очевидно, що на даному етапі розвитку суспільства даний вид юридичної відповідальності не виконує в повному обсязі покладені на нього завдання.

Питання адміністративної відповідальності протягом тривалого часу досліджували науковці-юристи, зокрема, В. Авер'янов, А. Агапов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Галаган, С. Гончарук, І. Голосніченко, Є. Додін, Л. Коваль, А. Клюшниченко, В. Колпаков, А. Комзюк, Ю. Крегул, О. Крупчан, Б.Лазарєв, Ю. Шемшученко та інші. Н. Гавриш, В. Демчик, І. Дмитренко, В. Семчик, І. Каракаш, І. Куян, Ю.Шемшученко, М. Шульга та інші вчені досліджували особливості адміністративної відповідальності саме в галузі земельного законодавства.

Проте, незважаючи на значну кількість наукових досліджень, невирішеною залишається велика кількість проблем, пов'язаних з недостатньою науковою розробкою понятійного апарату адміністративної відповідальності за порушення в земельній сфері. Незважаючи на те, що роль адміністративної відповідальності в забезпеченні дотримання встановленого земельного правопорядку зростає з кожним днем, ґрунтовних наукових робіт з цього питання дуже мало, а наукові дослідження, предметом яких виступає адміністративна відповідальність посадових осіб за порушення земельного законодавства, взагалі відсутні.

Притягнення до адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства не може здійснюватися самовільно, так як умови її застосування чітко визначенні законом. Відповідальність наступає внаслідок того, що учасник земельних правовідносин, діючи вільно та маючи можливість обирати правильний варіант поведінки, здійснює незаконні дії (бездіяльність), які суперечать приписам земельного законодавства.

Для настання будь-якого виду юридичної відповідальності необхідна наявність певних підстав, тобто сукупності обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність можливою та повинною. Відсутність сукупності таких обставин виключає відповідальність[2].

На сьогоднішній день одним з питань, які потребують негайного вирішення з метою підвищення ефективності правових засобів боротьби з порушеннями земельного законодавства, є нормативне визначення поняття земельного правопорушення, яке виступає правовою підставою притягнення посадової особи до адміністративної відповідальності в даній сфері.

В загальній теорії права всі правопорушення поділяють на дві великі групи: кримінальні злочини і проступки. Проступки, в свою чергу, залежно від сфери суспільних відносин поділяють на конституційні, адміністративні, земельні, фінансові, цивільно-правові, дисциплінарні тощо. Наукові підходи до класифі-

кації проступків на види залежно від сфери суспільних відносин, на які вони посягають, досить різноманітні.

На думку автора, для ефективного та всестороннього аналізу підстав притягнення до адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, доцільно використати теоретичне поняття «земельне правопорушення». Тобто, оскільки підставою настання адміністративної відповідальності є правопорушення, відповідно підставою настання адміністративної відповідальності в земельному праві є земельне правопорушення, яке являє собою негативне соціальне явище, тому що посягає на земельний лад і правопорядок, покликаний забезпечити раціональне використання і охорону земель.

Аналіз спеціальної літератури не дає однозначної відповіді щодо визначення та змісту поняття земельного правопорушення. Думки науковців в основному сходяться до того, що будь-яке порушення земельного законодавства є земельним правопорушенням.

Приступаючи до характеристики поняття правопорушення в цілому доцільно звернутись до його дефініції. У навчальній та спеціальній юридичній літературі зустрічаються різні думки щодо кількісних та якісних характеристик, які об'єктивно притаманні будь-якому правопорушенню. Наприклад, автори деяких підручників з теорії держави та права визначають правопорушення як «винне протиправне діяння деліктоздатних осіб, що тягне за собою юридичну відповідальність». На думку М. Малеїна, правопорушення являє собою «усвідомлений вольовий акт суспільно небезпечного протиправного діяння»[3]. В Юридичному енциклопедичному словнику під правопорушенням розуміється «антисуспільне діяння, яке завдає шкоди суспільству і каране за законом»[4].

З наведених визначень видно, що автори по різному розуміють зміст правопорушення як соціального правового явища, проте, аналіз літератури, присвяченої дослідженню цього питання, дозволяє виділити найбільш суттєві ознаки правопорушення:

1) правопорушення це завжди усвідомлене, вольове діяння (дія або бездіяльність) особи або групи осіб;

2) таке діяння завжди суперечить нормам права, що виражається через поняття протиправності правопорушення;

3) правопорушення – це діяння, яке шкодить суспільним відносинам, завжди являє собою певний ступінь суспільної небезпеки;

4) правопорушення завжди є винне діяння, яке вчинене з умислом або з необережності;

5) суб'єкт протиправного, суспільно небезпечного діяння повинен бути деліктоздатним;

6) за вчинення правопорушення законодавством передбачається притягнення порушника до того чи іншого виду юридичної відповідальності.

На підставі наведених характеристик можна визначити правопорушення як вчинене деліктоздатною особою, групою осіб чи в деяких випадках юридичною особою (з точки зору окремих авторів) винне діяння (дія чи бездіяльність), за яке законом передбачена юридична відповідальність певного виду.

Таке узагальнене визначення підходить для правопорушень з різним ступенем суспільної небезпеки, тому, для уникнення непорозумінь та неточностей, необхідно наголосити, що предметом дослідження цієї статті є діяння, які спрямовані на порушення земельного законодавства, але за рівнем своєї суспільної небезпеки не тягнуть за собою кримінальної відповідальності.

В науковій літературі питання теоретичного визначення поняття земельного правопорушення на даний час висвітлене недостатньо, хоча окремі спроби були.

Так, на думку розробників науково-практичного коментаря Земельного кодексу України, правовою підставою для застосування заходів впливу та притягнення до юридичної відповідальності, в тому числі і до адміністративної, у зазначеній сфері є вчинення земельного правопорушення, що являє собою винну протиправну дію або бездіяльність[5].

Деякі автори земельне правопорушення визначають як суспільно шкідливу дію чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність[6].

На думку С. Хом'яченка, земельне правопорушення являє собою суспільно небезпечну дію чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права[7].

Г. Чубуков під земельним правопорушенням розуміє винну, протиправну дію (бездіяльність) особи, яка не виконує обов'язки щодо раціонального використання земельних ресурсів, перешкоджає здійсненню прав та законних інтересів власників та користувачів землі, порушує встановлений державою земельний правопорядок та порядок управління земельними ресурсами як національним багатством[8].

Таким чином, аналіз наукової літератури та спеціального законодавства дає підстави стверджувати, що сьогодні не існує єдиної точки зору щодо визначення поняття та основних ознак земельного правопорушення. На думку автора, фактичною підставою для притягнення посадової особи до адміністративної відповідальності у сфері земельного законодавства є вчинений нею адміністративний проступок, який порушує норми земельного законодавства, тому для найбільш повного та правильного визначення поняття земельного правопорушення доцільним є врахування нормативного визначення адміністративного проступку.

Відповідно до статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення 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.

Законодавче визначення адміністративного правопорушення міститься також і в Митному кодексі України. Так, відповідно до статті 319 цього Кодексу порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, що являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений законодавством України порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України і за які Митним кодексом передбачена адміністративна відповідальність.

Аналізуючи вищенаведене, автор робить висновок, що підставою притягнення до адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства виступає винне, протиправне і суспільнонебезпечне діяння, що посягає на встановлені правом і забезпечені адміністративно-правовими санкціями правила поведінки в галузі використання та охорони земельних ресурсів.

Визначення поняття земельного правопорушення, як і будь-якого іншого виду правопорушення, необхідно здійснювати через розкриття його змісту, найістотніших ознак, які у своїй сукупності відрізняють правопорушення від інших суміжних з ним суспільних явищ.

Зміст земельного правопорушення, як і усіх інших, розкривається через сукупність чотирьох елементів: об'єкта, суб'єкта, об'єктивної сторони та суб'єктивної сторони правопорушення.

Адміністративне правопорушення (проступок) у сфері земельного законодавства характеризується такими ознаками:

1) здійснюється як у формі дії, так і бездіяльності;

2) порушує норми земельного законодавства;

3) є суспільно небезпечним діянням;

4) є винним діянням, що вчиняється умисно або з необережності;

5) суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері земельного законодавства є повнолітні та осудні фізичні особи, а також спеціальні суб'єкти, які мають специфічні властивості, наявність яких дозволяє цих осіб притягнути до адміністративної відповідальності за конкретною статтею (наприклад, посадові особи);

6) тягне за собою застосування покарання, передбаченого діючим законодавством;

7) завжди пов'язане із земельними ресурсами.

Однією із найважливіших характеристик адміністративних проступків у галузі земельного законодавства є об'єкт їх протиправного посягання, що визначає сутність проступку, виявляє його суспільну небезпечність та сприяє правильній кваліфікації діяння. Основною визначальною рисою земельних проступків слід уважати саме об'єкт протиправного посягання, яким виступають земельні ресурси та пов'язану з ним суспільну небезпеку.

Таким чином, під адміністративним проступком у галузі земельного законодавства (земельним правопорушенням) автор пропонує розуміти суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння, вчинене деліктоздатною особою у формі дії чи бездіяльності, яке порушує вимоги земельного законодавства та за яке передбачена адміністративна відповідальність.

Діюче земельне законодавство не містить нормативного визначення земельного правопорушення, що в певній мірі ускладнює правозастосовчу практику, тому здається доцільним доповнити Земельний кодекс статтею, яка міститиме законодавче визначення земельного правопорушення.

1. *Екологічне* право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемчушенка. – К., 2005. – С. 243. **2.** *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків, 2001. – С. 439. **3.** *Малеин Н.С.* Правонарушение: поняття, причины, ответственность. М., 1985. – С. 11. **4.** *Юридический* энциклопедический словарь. – М., 1964. **5.** *Земельний* кодекс України: Наук.-практ. коментар / За ред. В.І. Семчика. – К., 2003. – С. 97. **6.** З*емельне* право України: Підручник / М.В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Баглай, А.П. Гетьман та ін.; За заг. ред. М.В. Шульги. – К., 2004. – С. 154. **7.** *Хом'яченко С.* Поняття і види земельних правопорушень // Предпринимательство, хазяйство и право. – 2000. – № 8. – С. 65. **8.** *Чубуков Г.В.* Земельное право России: Учебник. – М., 2002. – С. 63.