

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ
ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: КОМПЛЕКСНИЙ МІЖГАЛУЗЕВИЙ ПІДХІД****ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF LAND LEGISLATION:
COMPREHENSIVE INTER-INDUSTRY APPROACH**

Руданецька О.С., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри права факультету управління, економіки та права
Львівський національний університет природокористування

Бережницька Г.І., к.е.н.,
в.о. доцента кафедри права
Львівський національний університет природокористування

У статті розглядається правова природа юридичної відповідальності за вчинення протиправних діянь у сфері земельних відносин як одного з ефективних юридичних способів охорони земель, що вступає первинним національним багатством.

Констатовано, що ціннісний аспект наявності інституту відповідальності в цілому полягає у тому, що правила поведінки визначають міру суспільно-корисної поведінки і відмежування її від шкідливої чи небезпечної з погляду сучасної правової реальності в конкретно-історичних умовах розвитку держави і права. Превентивний характер правопорушення є основним запобіжником для неналежної поведінки суб'єкта права, і тому наявність комплексу норм, що визначають забороняючий комплекс норм є інституційно ціннісним для соціальної реальності.

Аргументовано, що адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства має суттєву ознаку, які характеризують їх правову природу – міжгалузевий характер регулювання.

Міжкомплементарність інституту таких правовідносин походить з самої сутності її двогалузевого нормозакріплення. З одного боку ми можемо говорити про унікальність земельних правовідносин, з іншого, не дивлячись на те, що земельне право як галузі права є цілісною та незалежною, все ж воно не володіє достатнім інструментарієм, щоб говорити про власний інститут відповідальності. Навпаки, земельне право слугується надбанням інших галузей, зокрема адміністративного права.

Доведено, що подвійна галузева природа інституту адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства може призводити до колізійності норм та до проблем правотлумачення, оскільки норми мають бланкетний характер.

Аналіз наукових пропозицій, що стосується даної сфери вказує на домінування положень щодо потреби виокремлення спеціальної санкції у системі відповідальності за правопорушення земельного законодавства та згрупування всіх правопорушень у межах однієї групи в Кодексі про адміністративні правопорушення України.

Ключові слова: земельні правопорушення, земельне законодавство, адміністративна відповідальність, земля, інститут відповідальності.

The article examines the legal nature of legal responsibility for committing illegal acts in the field of land relations as one of the effective legal methods of protecting land, which is a primary national wealth.

It has been established that the valuable aspect of the existence of the institution of responsibility as a whole is that the rules of conduct determine the extent of socially useful behavior and distinguish it from harmful or dangerous from the point of view of modern legal reality in the specific historical conditions of the development of the state and law. The preventive nature of the offense is the main safeguard for the improper behavior of the subject of law, and therefore the presence of a set of norms defining a prohibitive set of norms is institutionally valuable for social reality.

It is argued that administrative responsibility for violations of land legislation has an essential feature that characterizes their legal nature - the interdisciplinary nature of regulation.

Intercomplementarity of the institute of such legal relations comes from the very essence of its two-branch norming. On the one hand, we can talk about the uniqueness of land legal relations, on the other hand, despite the fact that land law as a branch of law is integral and independent, it still does not have sufficient tools to talk about its own institution of responsibility. On the contrary, land law serves as an asset of other branches, in particular administrative law.

It has been proven that the dual sectoral nature of the institution of administrative responsibility for violation of land legislation can lead to the conflict of norms and problems of legal interpretation, since the norms have a blanket nature.

The analysis of scientific proposals related to this area indicates the dominance of provisions regarding the need to single out a special sanction in the system of responsibility for violations of land legislation and the grouping of all violations within one group in the Code of Administrative Offenses of Ukraine.

Key words: land offenses, land legislation, administrative responsibility, land, institution of responsibility.

Вклад основних положень. Земля є основним багатством держави та народу. В час суттєвих глобальних криз, економічної та політичної нестабільності проблема аксіологічного сприйняття землі як національного надбання має пріоритетне значення. Погіршення якості навколишнього середовища, в тому числі його природної складової – землі, в сучасних умовах набуває стабільного характеру [1].

Вдосконалення правової політики у природоохоронній, земельній сфері має суттєве значення, особливо в період військового конфлікту, загрози територіальної цілісності нашої держави. Національна безпека безпосередньо пов'язана з продовольчим забезпеченням громадян, а в умовах окупавання п'ятої частини території та неможливості освоєння земельних ресурсів, ця проблема набуває особливої актуальності.

Рівень проблеми у сфері земельних відносин у період війни є просто вражаючим. За даними міжнародної Продовольчої і сільськогосподарської організації FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) [2] через війну від 20 до 30 відсотків території зимових посівів, швидше за все, залишиться незібраним. Більш того, конфлікт змусив аграріїв скоротити площі посівів ярих культур приблизно в рази 20 відсотків порівняно з минулим роком. Очікується, що обмежений доступ до ресурсів призведе до зниження врожайності та зниження скорочення виробництва зернових на 40 відсотків порівняно з попереднім роком.

Акцент нині має відбуватися на розвитку сільського господарства як галузі матеріального виробництва, котра відрізняється від інших галузей тим, що головна і незамінна засоби виробництва – земля. Міграційні процеси

населення в середині країни також призводить до збільшення попиту на землю як сільськогосподарського так іншого призначення. З іншого – частина сільськогосподарських угідь вилучено з сільського господарства внаслідок переформатування виробництва в середині країни, зростання чисельності населення на окремих територіях, розвитку галузей промисловості, будівництва доріг та розвитку інфраструктури. Внаслідок цього виснажуються земельні ресурси. У сільському господарстві через задіяні біологічні процеси в процесі відтворення безпосередньо діють ознаки родючості, бездумне використання отрутохімікатів, що застосовуються проти різних шкідників і хвороб, можуть згубно вплинути на життєдіяльність мікроорганізмів у ґрунті внаслідок неправильного використання дефоліантів. Це призводить до погіршення меліорації та зниження родючості ґрунтів. Звернемо увагу, що навіть довоєнний час не було належної правової земельної політики, оскільки за експертними даними Україна має найвищий відсоток розораності земель в світі - 53,9%, а показник розораності сільськогосподарських угідь при цьому – 78,2% [3].

Описані проблеми тільки опосередковано розкривають незначний каталог праксіологічних проблем земельних правовідносин в Україні. Тому потребують додаткового цілісного аналізу питання оновлення правової політики у сфері земельних правовідносин.

На сьогодні доречно констатувати відсутність міжгалузевого підходу до суспільних відносин пов'язаних із землею. Наявність кодифікованого акту ще не забезпечує відсутності прогалин та колізій у правовому регулюванні. Одним з аспектів, що в науковому змісті є малодослідженим – це проблема застосування адміністративної відповідальності як інституту управлінсько-публічного характеру до правопорушень, що пов'язані із землею.

Стан дослідження. Земельні та адміністративні правовідносини в контексті їх взаємодії та доповнення розглядалися фахівцями національної школи права у багатьох аспектах, особливу увагу науковці присвячували інституту відповідальності. Основні парадигми праворозуміння досліджуваної проблематики висвітлено у працях О. А. Вівчаренка, Н.П. Бортник, Д.В. Бусуїок, А. М. Мірошниченка, О. Літошенко, Т.В. Лісової, О. О. Погрібного, М. В. Шульги, Ю. С. Шемшученка та інших фахівців. Серед іноземних дослідників слід виокремити праці A. García-Morán, A. Landon, D. Fulton, A. Pradhananga, L. Cornicelli, M. Davenport, X. Cao, Z. Luo та інших.

Однак актуальність проблеми та нові виклики соціальної сфери підкреслюють необхідність додаткового аналізу проблематики.

Метою статті є комплексний міжгалузевий аналіз адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства в Україні.

Виклад основних положень. Земля є дійсно унікальним ресурсом, що безпосередньо «впливає на сталий розвиток» [4], та потребує узгодженої позиції між «землевласниками, користувачами ресурсів та урядовими установами» [5]. Вказане не передбачає можливість встановлення особливого правового режиму регулювання земельних правовідносин. Навпаки, основний конструкт передбачає потребу узгодженості всієї правової парадигми юридичних явищ і вплетення земельних відносин в загальнотеоретичну методологію та систематизацію.

Ціннісний аспект наявності інституту відповідальності в цілому полягає у тому, що правила поведінки визначають міру суспільно-корисної поведінки і відмежування її від шкідливої чи небезпечної з погляду сучасної правової реальності в конкретно-історичних умовах розвитку держави і права. Превентивний характер правопорушення є основним запобіжником для неналежної поведінки суб'єкта права, і тому наявність комплексу норм, що

визначають забороняючий комплекс норм є інституційно ціннісним для соціальної реальності.

Проте проблема полягає в тому, що ідеальних відносин не існує, і забороняючі норми не можуть існувати виключно як декларативні гасла. Необхідним є комплекс гарантій їх охорони та забезпечення, тому аксіологічне значення інституту відповідальності в праві є дуже суттєвим. Він встановлює негативні наслідки для особи, яка не дотримується забороняючих норм правового регулювання, таким чином встановлюючи обов'язковість та невідворотність покарання при неправомірній соціальній поведінці. Ми схильні погодитися з О. С. Кальян та О. І. Мисак в тому що «юридична відповідальність – це нормативний, формально визначений, гарантований та забезпечений державним примусом, переконанням або заохоченням юридичний обов'язок суб'єктів суспільних відносин щодо дотримання та виконання приписів правових норм, які реалізуються в правомірній поведінці, а в разі її порушення – це обов'язок правопорушника зазнати осуду та обмежень майнового та/або особистого немайнового характеру і подальша їх реалізація» [6, с. 54]

Характерна риса інституту відповідальності відповідальність в його видовому поділі. Серед видів відповідальності одне з найширших місць посідає адміністративна відповідальність. Сучасні науковці доводять, що «відповідальність за порушення земельного законодавства являє собою складову частину правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, яка спрямована на стимулювання додержання земельно-правових норм, відновлення порушених прав суб'єктів, а також запобігання вчиненню земельних правопорушень» [7, с. 63]

Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства має, на наш погляд, суттєву ознаку, які характеризують їх правову природу – міжгалузевий характер регулювання.

Міжкомплементарність інституту таких правовідносин походить з самої сутності її двогалузевого нормозакріплення. З одного боку ми можемо говорити про унікальність земельних правовідносин, з іншого, не дивлячись на те, що земельне право як галузі права є цілісною та незалежною, все ж воно не володіє достатнім інструментарієм, щоб говорити про власний інститут відповідальності. Навпаки, земельне право слугується надбанням інших галузей, зокрема адміністративного, кримінального та цивільного права.

Нормотворець цю складну теоретичну конструкцію виклав у п. 1 ст. 211 Земельного кодексу України вказавши, що «громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства» [8]. Отож ми маємо тут справу з так званою бланкетною диспозицією, коли законодавець відсилає нас до інших актів у системі законодавства. Проблема полягає в тому, що така бланкетність ускладнює тлумачення норми, оскільки потребує додаткового пошуку спеціальних норм права. З диспозиції цитованої статті нам лиш відомо, що десь в системі адміністративного законодавства необхідно шукати конкретику, що стосується відповідальності за земельні правопорушення.

Ця ж ст 211 Земельного кодексу України подає перелік (доречі, він невичерпний) правопорушень сфері у земельних правовідносин, що вважаються правопорушеннями, а саме « 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; ґ) 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, пошкодження або знищення геодезичних пунктів Державної мережі та геодезичних мереж спеціального призначення; є) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; ж) непроведення рекультивациі порушених земель; з) знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень; и) порушення умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту; і) відхилення від затверджених у встановленому порядку проектів землеустрою; ї) ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них; й) порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок». Цей перелік є доволі широким і містить як матеріальні так і кримінальні правовідносини, а також відносини управлінського характеру. І тільки останні можуть регулюватися нормами адміністративного права.

Глава 4 Кодексу про адміністративні правопорушення визначає диспозицію та санкцію норми, що стосується адміністративних правопорушень різного природоохоронного значення, серед них і земель. До них віднесено одинадцять складів правопорушень. Зокрема, ст. 52 «Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель», ст. 53 «Порушення правил використання земель», ст. 53¹ «Самовільне зайняття земельної ділянки», ст. 53² «Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру», ст. 53³ «Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок з порушенням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту», ст. 53⁴ «Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель», ст. 53⁵ «Порушення 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. 53⁶. «Порушення законодавства про Державний земельний кадастр», ст. 54 Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням, ст. 55 «Порушення правил землеустрою», ст. 56 «Знищення межових знаків, пошкодження або знищення геодезичних пунктів і мереж» [9]. Можна стверджувати, що саме адміністративні правопорушення є найбільш поширеним видом протиправної поведінки у земельній сфері.

До такої системи поєднання адміністративних та земельних норм у науковій еліті є ряд пропозицій.

По-перше, науковці вказують на те, що нині ресурсів

адміністративного права є недостатньо для того, щоб регулювати досліджувану сферу. В сучасній доктрині права існує обґрунтування потреби виокремлення спеціальної земельно-правової відповідальності і санкціями якої пропонується виокремити «примусове припинення права користування земельною ділянкою, обов'язок знести власником земельної ділянки чи землекористувачем самовільно зведений об'єкт чи повернути самовільно зайняту земельну ділянку» [10, с. 588] Ми погоджуємося з провідними експертами в цій сфері, оскільки нині ресурсів однієї галузі є недостатньо, особливо враховуючи резонантність проблеми і актуальність.

По-друге, група науковців на міжнародному рівні репрезентували пропозицію щодо виділення як підстави юридичної відповідальності окремого виду правопорушень – земельних правопорушень. Пропонується також виділити їх загальні та особливі ознаки. Усі протиправні діяння у сфері земельних відносин залежно від того, чи є земельні відносини, земельні ресурси, їх якісний стан, земельні ділянки та права на них основним об'єктом посягання чи додатковим (факультативним), поділяються на два види: фактичні земельні правопорушення та інші правопорушення, які стосуються сфери земельних відносин або земельних ресурсів [11].

По-третє, доводиться, що істотною прогалиною законодавства є відсутність серед положень Кодексу України про адміністративні правопорушення норми щодо застосування заходів адміністративної відповідальності за невиконання обов'язку розпочинання процедури консервації деградованих, малопродуктивних, технічно забруднених земель, тому аргументовано доцільно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею про настання відповідальності за невиконання як власником земельної ділянки, так і землекористувачем обов'язку розпочати процедуру консервації деградованих, малопродуктивних, технічно забруднених земель [12].

Висновок. Інститут адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства виступає міжкомплементарним правовим інститутом оскільки комплексно регулюється двома галузями права – адміністративним та земельним. Вказане може призводити до колізійності норм та до проблем правотлумачення, оскільки норми мають бланкетний характер. Контент-аналіз наукових пропозицій, що стосується даної сфери вказує на домінування положень щодо потреби виокремлення спеціальної санкції у системі відповідальності за правопорушення земельного законодавства та згрупування всіх правопорушень у межах однієї групи в Кодексі про адміністративні правопорушення України.

ЛІТЕРАТУРА

- García-Morán A., Ulvund S., Unger E.-M., Bennett R.M. Exploring PPPs in Support of Fit-for-Purpose Land Administration: A Case Study from Côte d'Ivoire. *Land*. 2021. Vol. 10(9) P. 892-896. <https://doi.org/10.3390/land10090892>
- Note on the impact of the war on food security in Ukraine. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 2022. URL: <https://www.fao.org/3/cc1025en/cc1025en.pdf>
- Рівень розораності території України перевищив 50%. 4 січня 2022 URL: <https://superagronom.com/news/14694-riven-rozoranosti-teritoriyi-ukrayini-perevischiv-50>
- Cao X., Luo Z., He M., Liu Y., Qiu J. Does the Self-Identity of Chinese Farmers in Rural Tourism Destinations Affect Their Land-Responsibility Behaviour Intention? The Mediating Effect of Multifunction Agriculture Perception. *Agriculture*. 2021. Vol. 11(7). P. 649-652. <https://doi.org/10.3390/agriculture11070649>
- Landon A., Fulton D., Pradhananga A., Cornicelli L., Davenport M. Community Attachment and Stewardship Identity Influence Responsibility to Manage *Wildlife, Society & Natural Resources*, 2021. Vol. 34:5. P. 571-584, DOI: 10.1080/08941920.2020.1852636
- Кальян О. С., Мисак О. І. Юридична відповідальність: проблеми системного *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2019. Вип. 59(1). С. 51-54
- Літошенко О. Особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 63-67.
- Земельний кодекс України: закон від 25.10.2001 № 2768-III *Відомості Верховної Ради України*. 2002, № 3-4, ст.27
- Кодекс України про адміністративні правопорушення: закон № 8073-X від 07.12.1984 *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984, додаток до № 51, ст.1122.
- Погрібний О. О. Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібно та І. І. Каракаша. К.: Істина, 2009. 600 с.
- Muliar G., Shust G. Legal responsibility for a unlawful acts with land resources objectives: under the Ukraine's legislation. *Fundamental and Applied Researches in Practice of Leading Scientific Schools*, 2018. Vol. 26(2) P. 187-191.
- Лісова Т. В. До питання про відповідальність за порушення законодавства у сфері відновлення земель *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2019. Вип. 55(2). С. 11-13.