

*Гуленко Анастасія Олександрівна,  
студентка 2 курсу ОР «Магістр»  
Центр заочної, дистанційної та вечірньої форм навчання  
Сумського державного університету  
Дашутін Ігор Володимирович,  
кандидат юридичних наук,  
суддя Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду.*

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

*Стаття присвячена з'ясуванню змісту і специфіки адміністративної відповідальності за правопорушення, вчинені у сфері земельних відносин України. В ході дослідження було проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин, виявлено його вагомні недоліки та запропоновано шляхи вирішення існуючих проблем. Досліджено вплив недосконалого нормативно-правового забезпечення адміністративної відповідальності на процес притягнення правопорушників до даного виду відповідальності.*

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративне стягнення, земельні відносини, земельне законодавство.

**Постановка проблеми.** Як відомо, згідно зі ст. 14 Конституції України землі України є національним багатством держави, які безпосередньо і охороняються державою [1]. Саме це є приводом для створення зміцненої, більш удосконаленої системи охорони та законності у сфері земельних відносин України.

На сьогоднішній день в Україні гостро постало питання про оптимізацію земельного законодавства з метою забезпечення правопорядку та попередження правопорушень у даній галузі. Зрозуміло, що задля того, аби юридична відповідальність за земельні правопорушення була ефективною і забезпечувала реальний захист прав та інтересів держави і громадян, необхідні конкретні правові гарантії. Державний контроль за дотриманням норм земельного законодавства, виявлення правопорушень та притягнення порушників до відповідальності – найдієвіший спосіб захисту земельних правовідносин. З цього випливає, що юридична відповідальність є запорукою законності та порядку у земельній сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зміст та специфіка адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин були і на сьогодні є об'єктом наукових досліджень багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених. Так, дане питання було висвітлено у працях Д. Бахраха, О. Белікової, І. Голосніченко, І. Каракаша, Б. Лазарєва, П. Кулинич, О. Погрібного. Окремі аспекти питання адміні-

стративної відповідальності за порушення у сфері земельного законодавства досліджувалися у працях таких вчених-правознавців, як О. Мірошніченко, С. Слюсаренко, О.П. Світличний, І. Федорчак, Ю. Чиж, Ю.С. Шемшученко та інші.

**Метою статті** є ознайомлення з особливостями та процесом притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, аналіз поточного нормативно-правового забезпечення адміністративної відповідальності у даній галузі, виявлення його існуючих недоліків та визначення шляхів його вдосконалення.

**Основні результати дослідження.** Питання юридичної відповідальності за порушення норм земельного законодавства має багато розбіжностей з теоретичної та практичної точок зору. Проблематика даного явища є досить складною, адже при проведенні різних земельних реформ законодавці приймають значну кількість законодавчих та нормативно-правових документів, тому відповідальність у разі порушення земельних відносин можна виокремити навіть як самостійний вид. Однак, якщо перейти до комплексного дослідження даної теми, то варто звернути увагу на те, що відповідальність за порушення земельного законодавства – це особливий складник раціонального використання земель та їх охорони. Вона виникає у правовідносинах між суб'єктом, який порушив норми земельного законодавства, та державою (її органів).

Відповідальність спрямована на дотримання земельно-правових норм, а також відновлення земельних прав [2, с. 221].

Відповідно до концепції системи українського права нормами земельного права здійснюється переважно позитивне регулювання певної групи правовідносин, а в разі порушення земельного законодавства порушники – фізичні та юридичні особи, притягуються до цивільно-правової, адміністративної чи кримінальної відповідальності. Виняток становлять положення ст. 212 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) [3], що встановлюють специфічний засіб захисту від земельних правопорушень, наявність якого дає привід говорити про існування окремого виду юридичної відповідальності – земельно-правової. При застосуванні положень глави 37 ЗКУ «Відповідальність за порушення земельного законодавства» [3] слід враховувати, що в ній надане розгорнуте визначення категорії відповідальності, яка за своїм обсягом є більш близькою до визначення поняття захисту. В ній передбачені як заходи відповідальності за порушення земельного законодавства, так і засоби захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів. Необхідною умовою вживання заходів відповідальності є вина порушника, притягнення до відповідальності передбачає покладання на порушника додаткових несприятливих наслідків. Не заходами, а скоріше, засобами захисту в земельному праві є повернення самовільно зайнятих земель, визнання недійсними угод, укладених з порушенням земельного законодавства. У п. 1 ст. 211 ЗКУ [3] не тільки передбачені підстави притягнення до юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства, а й наведено перелік земельних правопорушень, вчинення яких тягне застосування заходів захисту прав та охоронюваних законом інтересів суб'єктів земельних правовідносин.

Іншою специфічною рисою земельних правопорушень є те, що певна дія чи бездіяльність порушника може одночасно посягати на два об'єкти правової охорони. Зокрема, самовільне зайняття земельної ділянки посягає на встановлений порядок використання й охорони земель і в силу цього є підставою для притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 531 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)

[4]. Водночас притягнення до адміністративної відповідальності не відновлює порушених прав особи, яка має право на самовільно зайняту ділянку. У цьому разі слід звернути увагу на інший об'єкт земельного правопорушення – права та законні інтереси власника землі чи землекористувача [5, с. 583].

Адміністративна відповідальність є каральним видом юридичної відповідальності, яка полягає у застосуванні уповноваженими на те державними органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, які вчинили адміністративне порушення у сфері земельних відносин. Вона є миттєвим засобом впливу на порушників і застосовується в адміністративному порядку, а деколи – у судовому порядку. Такому виду відповідальності підлягають ті винні особи, які вчинили проступки, що не завдають значної шкоди та суспільної небезпеки. Адміністративні заходи впливу на правопорушників спонукають дотримання ними норм, закріплених земельним законодавством [6, с. 115].

Земельне законодавство як специфічний інструмент правового регулювання значно впливає на обрання засобів і методів, що використовуються в процесі регулювання земельних відносин.

Однією з головних проблем є прогалини у сучасному нормативно-правовому забезпеченні адміністративної відповідальності за порушення земельних відносин в Україні. У першу чергу, ці проблеми виникають унаслідок відсутності єдиного кодифікованого акта, у якому були б чітко прописані конкретні правопорушення та конкретні наслідки для правопорушника (санкції). Наразі єдиним нормативно-правовим документом, що визначає санкції до того чи іншого земельного правопорушення є КУпАП. ЗКУ також містить відомості про правопорушення, проте не визначає яке покарання повинен понести правопорушник. Отже, ці розбіжності спантеличують земельне законодавство і не дають жодної конкретики.

Головним спеціалізованим актом земельного законодавства є ЗКУ. Прийняття чинного Земельного кодексу 25 жовтня 2001 року означало початок «еволюції соціально-економічного та політико-правового розвитку держави і суспільства» [7, с. 310]. Попередня кодифікація земельного законодавства не відповідала тенденціям розвитку регулювання земе-

льних відносин. У зв'язку з цим Ю. С. Шемшученко виділив три групи проблем, які у той час постали перед науковцями і практиками: методологічна недосконалість ЗКУ як акта прямої дії, яким передбачалося прийняття цілої низки законодавчих актів на його розвиток; розробка системи організаційних заходів, які мали здійснюватися підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та підпорядкування, спрямованих на реалізацію норм ЗКУ; формування нової парадигми науки земельного права [8, с. 43].

ЗКУ власне має купу недоліків. Швидкість соціально-економічних перетворень зумовлюють динаміку нормативного регулювання земельних відносин, врахування їх різноманітності і специфіки. Прийняття ЗКУ не завершило процесів кодифікації земельного законодавства. Як вказує В. І. Андрейцев, Кодекс більшою мірою представляв форму законодавчого акта в загальній формі, але залишився на рівні узагальнень та набору бланкетних норм, оскільки проявилася не зовсім обміркована доктрина механізму правового регулювання земельних правовідносин. Кодекс не став навіть логічним продовженням у правовому регулюванні тих нововведень, які були запроваджені попереднім ЗКУ. Таким чином, все це стало наслідком виникнення суперечностей у більшості його правових норм, відмови від деяких правових інститутів, підінститутів земельного права [9, с. 422]. У чинному ЗКУ не враховані вказані в правовій доктрині точки зору стосовно потреби застосування нових підходів до розробки та удосконалення системи земельного законодавства, які мають базуватися на нормах Конституції України. Через невідповідність ЗКУ Основному Закону держави ускладнюється системний підхід до розроблення і прийняття вітчизняного земельного законодавства [10, с. 424].

Юридична відповідальність є значущою правовою гарантією законності і в сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів. Вона скерована на запобігання протиправних дій, відновлення законності, покарання правопорушників та відшкодування заподіяної шкоди.

Відсутність у земельному законодавстві власних засобів впливу зумовлює необхідність використання адміністративно-правових та інших засобів. В. І. Семчик зазначає, що ЗКУ визна-

чає лише загальний зміст правопорушення, не торкаючись його складу. Проте при оцінюванні конкретного правопорушення, з метою відкриття провадження щодо юридичної відповідальності, уповноважена особа повинна дати правову оцінку кожного з елементів складу правопорушення і зробити висновок, нормами якої галузі права передбачена юридична відповідальність [11, с. 8]. Як свідчить правозастосовча практика, правопорушники у сфері земельного законодавства у більшості випадків, серед видів юридичної відповідальності, притягуються саме до адміністративної відповідальності [12, с. 268].

Необхідно звернути увагу, що особливістю адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельного законодавства є те, що вона прописана в КУпАП та в ст. 211 ЗКУ. Однак визначений в двох актах перелік неповний, що дає можливість закріпити застосування відповідальності за порушення земельних відносин іншими нормативно-правовими актами спеціального характеру, а це, у свою чергу, призводить до ускладнення процесу притягнення осіб до відповідальності.

Окрім того, варто наголосити, що між ЗКУ та КУпАП існують розбіжності як у переліках порушень земельного законодавства, за які наступає адміністративна відповідальність, так і у формулюванні самих складів правопорушень. Зокрема, КУпАП не передбачає адміністративної відповідальності за приховування від обліку, реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок, натомість містить статтю про відповідальність за перекручення або переховування даних земельного кадастру [13, с. 13].

Дослідивши правопорушення у сфері земельних відносин, перелічені у ЗКУ та у КУпАП, стає зрозуміло, що процес притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності є ускладненим ще й тому, що різні нормативні акти неоднаково трактують ті ж самі протиправні дії. Таким чином, вважаємо, з метою уникнення подібних суперечностей при застосуванні тих чи інших норм, слід або узгодити існуючі переліки порушень земельного законодавства в обох законодавчих актах, або норми, що стосуються формулювання складів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, перенести у КУпАП, адже саме він

є основним нормативним актом, що точно визначає адміністративну відповідальність.

Також вважаємо, що поняття «земельне правопорушення», яке власне є правовою підставою притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у земельній сфері потребує негайного нормативного закріплення визначення.

**Висновки та пропозиції.** Завдяки детальному дослідженню даної нам проблеми з'явилась можливість розкрити окремі недоліки національного законодавства, що передбачає адміністративну відповідальність за правопорушення у земельній сфері, і запропонувати реальні способи його оптимізації шляхом внесення змін та доповнень до чинних норматив-

но-правових актів та їх проектів задля вдосконалення процесу притягнення порушників до адміністративної відповідальності за правопорушення у даній сфері.

Якщо дивитися на вирішення вищеописаних проблем і усунення недоліків крізь призму зарубіжного досвіду, зазначимо, що більша кількість країн ЄС мають єдиний кодифікований нормативно-правовий акт або конкретні нормативно-правові документи щодо земельного законодавства та його порушення. Вважаємо, що Україні вкрай необхідно створити єдиний кодифікований документ, який чітко визначатиме вид правопорушення та вид належно йому адміністративного стягнення.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Шульга М.В. Земельне право України : підручник / Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; за ред. М. В. Шульги. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
3. Земельний кодекс України Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 28.10.2020).
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Дод. до № 51. ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 28.10.2020).
5. Гончаренко В.Г. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 643 с.
6. Корнєєв Ю.В. Земельне право: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 248 с. URL: [https://pidruchniki.com/1584072023331/pravo/zemelne\\_pravo](https://pidruchniki.com/1584072023331/pravo/zemelne_pravo) (дата звернення: 27.10.2020).
7. Кулинич П. Ф. Земельні кодекси України у Х Х столітті: еволюція політичних концепцій та законодавчих ідей. *Правова держава*. Київ, 2003. С. 310.
8. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України: матеріали наук.-практ. конф. (Київ, травень 1996 року). Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 1996. С. 42-44.
9. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України. Актуальні проблеми практичної теорії: монографія. Київ: Знання, 2005. 445 с.
10. Мілімко Л. В. Правове регулювання відносин права власності на землю та землекористування в Україні. *Держава і право: зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки*. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. Вип. 36. С. 423-428.
11. Семчик В. І. До питання про механізм реалізації права на землю громадянами та юридичними особами. *Право України*. 2009. № 9. С. 6-10.
12. Насушна О. В. Земельне правопорушення як підстава притягнення до адміністративної відповідальності. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 267-272. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/9150> (дата звернення: 27.10.2020).
13. Мірошниченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. О. С. Мірошниченко. Харків, 2005. 23 с.

*Гуленко Анастасия Александровна*

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

*Статья посвящена выяснению сути и специфики административной ответственности за правонарушения, совершённые в сфере земельных отношений Украины. В ходе исследования было проанализировано современное состояние нормативно-правового обеспечения административной ответственности в данной сфере, были выявлены его существенные недостатки и предложены пути решения существующих проблем. Исследовано влияние несовершенного нормативно-правового обеспечения административной ответственности на процесс привлечения правонарушителей к данному виду ответственности.*

**Ключевые слова:** административная ответственность, административное правонарушение, административное взыскание, земельные отношения, земельное законодательство.

*Hulenko Anastasiia*

**SOME ASPECTS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR THE OFFENCES IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS**

*The article is devoted to the clarifying the content and specifics of administrative responsibility for the offences committed in the sphere of land relations of Ukraine. The current status of legal ensuring of administrative responsibility in the sphere of land relations was analyzed; its significant disadvantages were revealed and the ways to solve existing problems were suggested. The influence of the imperfect legal ensuring of administrative responsibility on the process of bringing offenders to this type of responsibility was investigated.*

**Key words:** administrative responsibility, administrative offence, administrative penalty, land relations, land legislation.