

УДК 342.95:349.4

*А. П. Богданов**здобувач**Донецького юридичного інституту  
Міністерства внутрішніх справ України*

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Конституцією сформульовані положення, що закріплюють право громадян на землю, а саме: Основний Закон України гарантує кожному право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю відповідно до закону; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності (ст. 41). Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, їх рівність перед законом, соціальну спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13 Конституції) [1].

Одним із дієвих методів упорядкування сфери земельних відносин є заходи адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність посідає одне з вагомих місць у системі заходів забезпечення належного виконання правових норм. Вона є наслідком вчинення антигромадського діяння, забороненого адміністративно-правовими нормами; нерозривно пов'язана з державним примусом, з настанням негативних для правопорушника правових наслідків; встановлена правовими нормами і полягає у застосуванні, реалізації санкцій правових норм; є засобом охорони встановленого в державі правового порядку; супроводжується державним і суспільним осудом правопорушника щодо вчиненого ним антигромадського діяння; реалізується у встановлених законодавством процесуальних формах [2, с. 289].

Так, В. Загуменник вважає, що адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням установленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу [3].

Досить вдале визначення адміністративної відповідальності було надане В. К. Колпаковим, який вважає, що адміністративна відповідальність це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [4, с. 76].

Ю. П. Битяк та В. В. Зуй виходять із розуміння адміністративної відповідальності, як накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для

цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [5, с. 6].

В. Б. Авер'янов вважає, що адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [6, с. 430–431].

Д. М. Бахрах, досліджуючи природу адміністративної відповідальності, обґрунтовано зазначив, що їй притаманні всі ознаки юридичної відповідальності, але при цьому її прояв виявляється в офіційному осудженні за правопорушення особи та застосуванні до неї у процесуальній формі санкцій правових норм уповноваженими на те суб'єктами влади [7, с. 517].

Те, що адміністративна відповідальність є особливим видом загального поняття юридичної відповідальності звернув увагу і А. Т. Комзюк, а відтак, на його думку, її пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування і здійснення санкцій [8, с. 5].

Адміністративною відповідальністю є накладення на порушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні й інших сферах, адміністративних стягнень, які тягнуть для цих осіб обтяжувальні наслідки матеріального або морального характеру, – вважає Ю. П. Битяк [9, с. 177].

Так, В. І. Курило та Т. С. Моторіна вважають, що адміністративна відповідальність за земельні правопорушення є репресивним видом юридичної відповідальності й пов'язана із застосуванням уповноваженими органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку у сфері земельних відносин [10, с. 158].

Як вважають М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, Н. О. Багай та А. П. Гетьман [11, с. 244], адміністративна відповідальність за проступки у сфері земельних відносин пов'язана із застосуванням уповноваженими органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних

у вчиненні адміністративного проступку. Вона є оперативним засобом впливу на правопорушників і застосовується в адміністративному, іноді – у судовому порядку. І далі ці автори акцентують увагу на тому, що така відповідальність покладається на винних осіб лише за ті проступки, які не є суспільно небезпечними і передбачені чинним адміністративним законодавством.

На думку колективу авторів навчального посібника «Правові основи майнових і земельних відносин» за загальною редакцією В. М. Єрмоленка, адміністративна відповідальність є репресивним видом юридичної відповідальності і пов'язана із застосуванням уповноваженими державними органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку в галузі земельних відносин. Вона застосовується в адміністративному, іноді – у судовому порядку [12, с. 348].

Екстраполюючи розуміння юридичної відповідальності в науці екологічного права, визначене В. І. Андрейцевим [13, с. 188], адміністративну відповідальність у сфері земельних відносин можна розглядати як особливий стан суспільних земельних правовідносин, за якого правовими засобами забезпечується виконання відповідальними особами спеціальних обов'язкових вимог законодавства у сфері земельних відносин та застосування до винних осіб заходів державно-правового примусу.

Л. В. Мілімко під адміністративною відповідальністю у сфері земельних відносин розуміє виконання суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок у сфері земельних відносин, примусово застосованих до нього за визначеною процедурою заходів впливу, встановлених державою і реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних відносин, попередження правопорушень та виховання і покарання винного [14, с. 155].

Адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин – це сукупність правовідносин, що виникають на підставі вчиненого правопорушення, яке посягає на встановлений порядок публічного адміністрування здійснення прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх обов'язків; діяльності юрисдикційних органів та інших суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження землею, її раціонального використання, відтворення та охорони, і спрямовані на застосування правомочним суб'єктом заходів державного впливу з метою запобігання правопорушенням та виховання і покарання винного.

Адміністративно-правова відповідальність органів публічної адміністрації, відповідно до вимог чинного законодавства, полягає у застосуванні до порушника – відповідної посадової чи службової особи органу публічної адміністрації – державного впливу. Адміністративно-правова відпові-

дальність органу публічної адміністрації в цілому законом не передбачена. Особливістю адміністративно-правової відповідальності службових осіб органів публічних адміністрацій у сфері земельних відносин є те, що вона передбачена у відповідних розділах Кодексу України про адміністративні правопорушення, які стосуються адміністративних порушень, вчинених під час здійснення публічного адміністрування, у загальному вигляді, при цьому суб'єкт, об'єктивна сторона даних адміністративних правопорушень конкретизуються у нормативних актах галузевого спрямування, а саме тих, що стосуються публічного адміністрування у сфері використання та охорони землі.

На основі поняття варто сформувати основні ознаки адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин, зокрема: вона є нормативно визначеною і встановлюється виключно законодавчими актами; вона є наслідком адміністративного проступку, що вчинюється відповідним суб'єктом; це засіб охорони встановленого державою правопорядку; об'єктом охорони є суспільні відносини, що регулюються не лише адміністративним правом, а й іншими галузями права, що відрізняє її від цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності; супроводжується державним і громадським осудом діяння і правопорушника, який його вчинив; має публічний характер і застосовується спеціально уповноваженими на те органами або посадовими особами; це примусовий захід, результатом якого є негативні для правопорушника (моральні або матеріальні) наслідки; до правопорушника застосовуються санкції, що визначені правовими нормами; реалізується за відповідною процедурою.

Отже, на підставі загальних ознак адміністративної відповідальності, можна стверджувати, що адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин має низку ознак, характерних для цього виду юридичної відповідальності, а саме:

а) настає при порушенні не всіх правових норм земельного, адміністративного чи інших галузей права, що регулюють земельні відносини, а лише тих норм, що встановлені законодавством як складі адміністративних проступків і за які встановлена адміністративна відповідальність. Зокрема, із переліку правопорушень, що закріплені в земельному законодавстві, лише частина з них є такими, що мають ознаки адміністративних проступків і за які особу можна притягнути до адміністративної відповідальності. Норми, порушення яких призводить до настання адміністративної відповідальності, закріплені у правових актах різної юридичної сили: кодифіковані і некодифіковані законодавчі акти, підзаконні, галузеві і локальні правові акти. Ці диспозиції підкріплені санкціями, що містяться у КУпАП та Законі України «Про відповідальність підприємств, їх

об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування». Такі порушення посягають на публічні інтереси, на відміну від цивільно-правових деліктів. Застосування адміністративної відповідальності – не тільки право, а й обов'язок держави, що здійснюється органом адміністративної юрисдикції від імені держави;

б) до неї притягаються особи, які порушили загальнообов'язкові правила, встановлені для всіх громадян, незалежно від того, чи є вони власниками земельних ділянок, чи землекористувачами, чи третіми особами (які не мають земельних ділянок, закріплених за ними на праві власності чи на праві землекористування). Зокрема, при вчиненні адміністративного проступку, що полягає у самовільному зайнятті земельної ділянки, не має значення чи має правопорушник земельну ділянку на праві власності чи не має. Адже особа буде притягнута до адміністративної відповідальності за те, що самовільно, без дозволу, заволоділа чужою земельною ділянкою. Таким чином, суб'єктом адміністративної відповідальності в цьому разі буде загальний суб'єкт. Водночас за це саме діяння до адміністративної відповідальності може бути притягнений спеціальний суб'єкт – посадова особа. Однак при цьому не має значення, яку посаду обіймає ця особа на підприємстві, в установі чи організації, до якої форми власності вони належать. Визначальним при притягненні до адміністративної відповідальності в цьому разі є те, що самовільне зайняття земельної ділянки відбулося з вини цієї службової особи;

в) суб'єктом, який притягається до адміністративної відповідальності, є особа, у якої немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами примусу;

г) суб'єктами, які мають право притягати до адміністративної відповідальності, є спеціально уповноважені публічні органи та їх посадові особи: адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних рад та їх виконавчі комітети; органи державного контролю за використанням та охороною земель (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру); органи земельних ресурсів (головні управління Держгеокадастру в області, головні управління Держгеокадастру в місті Києві), органи виконавчої влади, що реалізують державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (Держекоінспекція) тощо;

д) за проступки у сфері земельних відносин на винних суб'єктів накладаються адміністративні стягнення з метою, визначеною ст. 23 КУпАП. Перелік адміністративних стягнень міститься у ст. 24 КУпАП і не є вичерпним. Інші адміністративні стягнення, крім зазначених у цій статті, на відміну від дисциплінарних, можуть бути встановлені виключно законодавчими актами.

Оперативність реакції держави на адміністративне порушення правопорушення обумовлюється відсутністю необхідності розраховувати збитки (як це передбачено для майнової відповідальності) та проводити досудове розслідування (як це має місце у кримінальному процесі), а тому адміністративна відповідальність є найбільш гнучким способом охоронювального забезпечення публічного адміністрування. За вчинення адміністративного правопорушення в галузі публічного адміністрування передбачено накладання адміністративних стягнень у вигляді штрафу, попередження, конфіскації предметів, які були знаряддям правопорушення, позбавлення права займатись діяльністю, пов'язаною із землею.

Загальними ознаками суб'єкта адміністративної відповідальності є вік та осудність (осудна особа, яка досягла 16 років – стаття 12 КУпАП) і з вини якої вчинено адміністративний проступок. Однак у багатьох випадках деліктоздатність суб'єкта настає за наявності спеціальних його ознак. Ці ознаки, ґрунтуючись на загальних ознаках суб'єкта земельних правовідносин та суб'єкта адміністративного проступку.

Відповідно до ст. 241-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 52-53-1, 53-3-54 і ст. 188-5 [15].

Від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право Головний державний інспектор України з охорони навколишнього природного середовища та його заступники, старші державні інспектори України з охорони навколишнього природного середовища, державні інспектори України з охорони навколишнього природного середовища, головні державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та їх заступники, головні державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища Чорного і Азовського морів та їх заступники, старші державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища, державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контр-

олу) в агропромисловому комплексі, розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства у сфері використання та охорони земель і порядку та умов ведення насінництва та розсадництва, правил технічної експлуатації самохідних сільськогосподарських машин і правил техніки безпеки під час їх експлуатації (ст. 52-53, 54-56 КУпАП України). Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 63, 188-5 КУпАП України

Органи адміністративної юрисдикції зобов'язані неухильно дотримуватися встановлених адміністративним законодавством правил, що є однією з гарантій забезпечення прав осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності. Саме принцип верховенства права та законності є основою діяльності зазначених суб'єктів. Вони уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки за підвідомчістю.

Як зазначає А.Т. Комзюк, розрізняють два різновиди підвідомчості – предметну та територіальну.

Предметна (видова) підвідомчість – це нормативне вирішення питання про те, якому виду органів доручено розглядати відповідну категорію справ. Цьому в КУпАП присвячено главу 17. Головний критерій закріплення предметної підвідомчості – категорія адміністративних правопорушень. Для визначення предметної підвідомчості справ законодавець використовує також і додаткові ознаки. До них належать місце вчинення правопорушення, вік правопорушника тощо.

Під територіальною підвідомчістю розуміється нормативне вирішення питання про те, де (а тому, і яким органом) повинна розглядатися конкретна справа. Головне правило територіальної підвідомчості – справа розглядається за місцем вчинення правопорушення. Але з цього правила є винятки: справи, підвідомчі адміністративним комісіям, розглядаються за місцем проживання правопорушників. Крім цього, для деяких категорій справ встановлена подвійна (альтернативна) територіальна підвідомчість. Так, наприклад, справи про порушення правил дорожнього руху можуть розглядатися як за місцем вчинення правопорушення, так і за місцем обліку транспортного засобу або за місцем проживання порушника [16, с. 47–48].

Адміністративні проступки, які учиняються у сфері земельних відносин, розглядаються спеціально уповноваженими органами чи їх посадовими особами, переважно, за місцем вчинення адміністративного проступку. Хоча, в окремих випадках, – і за місцем проживання порушника. На наш погляд, необхідно розмежувати підвідомчість розгляду адміністративних проступків, що учиняються у сфері земельних відносин, з метою

унікнення дублювань розгляду справ уповноваженими органами. Відповідно до цього, вважаємо, що розгляд адміністративних справ за проступки, які полягають у псуванні, забрудненні земель, порушенні порядку їх використання (статті 52–53, 141 та ч. 1 ст. 142 КУпАП), не повинні розглядати органи земельних ресурсів та органи шляхового господарства. Ці категорії справ доцільно передати до розгляду судам, оскільки за ці протиправні діяння необхідно передбачити такий вид адміністративного стягнення, як громадські роботи. У свою чергу, із повноважень органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів виключити розгляд справ, що передбачені статтями 53-1 – 56 КУпАП України.

Таким чином, розмаїття поглядів на правову природу відповідальності у сфері публічного адміністрування використання та охорони земель пояснюється розмаїттям суспільних процесів у сфері правового регулювання, а також поліваріантністю, багатоаспектністю, багатогранністю такого суспільно-юридичного явища, як відповідальність. Та в будь-якому разі, незважаючи на те, прихильником якої концепції буде той чи інший суб'єктивний інтерпретатор відповідальності – чи то подвійних форм відповідальності, чи то трактування відповідальності виключно як негативних наслідків правопорушення, єдиним залишається підхід щодо загальної мети відповідальності у сфері земельних відносин – це є дієвий інструмент стимулювання виконання належним чином обов'язків в галузі використання та охорони земель, що створює реальний механізм профілактики і запобігання правопорушенням у сфері публічного адміністрування.

### Література

1. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/-254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
3. Загуменник В. Адміністративна відповідальність проблеми та шляхи їх подолання. *Вісник прокуратури*. 2008. № 2 (80). С. 70–78.
4. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
5. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. / за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т.1: Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
7. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. Москва: Норма, 2006. 800 с.

8. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. 2-ге вид. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001. 99 с.

9. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2003. 576 с.

10. Курило В. І., Моторна Т. С. Основи земельного права України: навч. посіб. / за заг. ред. В. З. Янчука. Київ: Магістр – XXI сторіччя, 2006. 160 с.

11. Земельне право України: підручник / за ред. А. В. Шульги. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.

12. Правові основи майнових і земельних відносин: навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. Київ: Магістр – XXI сторіччя, 2016. 384 с.

13. Андрейцев В. І. Екологічне право. Загальна частина курс лекцій у схемах: навч. посіб. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.

14. Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин: дис...канд. юрид. наук. Ірпінь, 2009. 190 с.

15. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

16. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.

#### Анотація

**Богданов А. П. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні.** – Стаття.

У статті узагальнено та проаналізовано наукові підходи до визначення категорії адміністративно-правової відповідальності, екстрапольовано їх здобутки на предмет дослідження, на основі чого сформульовано поняття адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні, як сукупності правовідносин, що виникають на підставі вчиненого правопорушення, яке посягає на встановлений порядок публічного адміністрування здійснення прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх обов'язків; діяльності юрисдикційних органів та інших суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження землею, її раціонального використання, відтворення та охорони, і спрямовані на застосування правомочним суб'єктом заходів державного впливу та виокремлені її ознаки. Обґрунтовано висновок про те, що відповідальність у сфері земельних відносин – це дієвий інструмент стимулювання виконання належним чином обов'язків у галузі використання та охорони земель, що створює реальний превентивний механізм запобігання правопорушенням у сфері публічного адміністрування.

**Ключові слова:** земля, земельні відносини, адміністративна відповідальність, охорона землі, правопорушення.

#### Аннотация

**Богданов А. П. Особенности административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений в Украине.** – Статья.

В статье обобщены и проанализированы научные подходы к определению категории административно-правовой ответственности, экстраполированы их достижения на предмет исследования, на основе чего сформулировано понятие административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений в Украине, как совокупности правоотношений, возникающих на основании совершенного правонарушения, посягает на установленный порядок публичного администрирования осуществления прав и законных интересов собственников земли и землепользователей, их обязанностей; деятельности юрисдикционных органов и других субъектов по владению, пользованию и распоряжению землей, ее рационального использования, воспроизводства и охраны, и направлены на применение правомочным субъектом мер государственного воздействия и выделены ее признаки. Обоснован вывод о том, что ответственность в сфере земельных отношений – это действенный инструмент стимулирования выполнения надлежащим образом обязанностей в области использования и охраны земель, создает реальный превентивный механизм предотвращения правонарушений в сфере публичного администрирования.

**Ключевые слова:** земля, земельные отношения, административная ответственность, охрана земли, правонарушения.

#### Summary

**Bohdanov A. P. Features of administrative liability for offenses in the field of land relations in Ukraine.** – Article.

The article summarizes and analyzes scientific approaches to determining the category of administrative liability, extrapolates their achievements for the study, based on which the concept of administrative liability for offenses in the field of land relations in Ukraine is formulated as a set of legal relations arising from the offense. encroaches on the established procedure for public administration of the exercise of the rights and legitimate interests of landowners and land users, their responsibilities; activities of jurisdictional bodies and other entities regarding the possession, use and disposal of land, its rational use, reproduction and protection, and aimed at the application of measures of state influence by the competent entity and its features. The conclusion that responsibility in the field of land relations is an effective tool to stimulate the proper implementation of responsibilities in the field of land use and protection, which creates a real preventive mechanism for preventing offenses in the field of public administration.

**Key words:** land, land relations, administrative responsibility, protection of land, offenses.