

*Перова Л. В.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри правових дисциплін**Одеського інституту ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»**Кузнецов М. С.,**доктор наук в галузі права, професор,**заступник директора з наукової роботи**ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою»*

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ НАСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства України. Визначена сутність адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин як вид юридичної відповідальності, що є сукупністю адміністративно-правових відносин, 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.

З'ясовано, що найпоширенішими порушеннями в галузі земельних ресурсів в Україні є: самовільне зайняття земельних ділянок та використання земель без правостановлюючих документів; невиконання розпоряджень чи приписів посадових осіб; використання земель не за цільовим призначенням і невиконання природоохоронного режиму використання земель; прийняття органами виконавчої влади і місцевого самоврядування неправомірних рішень щодо регулювання земельних відносин та ін.

Встановлено, що чинне земельне законодавство України не визначає, за які саме правопорушення настає адміністративна відповідальність. Переважну більшість складів земельних правопорушень містить Кодекс України про адміністративні правопорушення, ст.ст. 52–56 якого безпосередньо передбачають адміністративну відповідальність. Окрім того, адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин визначаються Законами України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про охорону земель» та ін.

Проаналізовано сучасний стан правового забезпечення адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин в Україні. Зазначено, що проблематичним залишається забезпечення дотримання земельного законодавства з метою захисту державних та суспільних інтересів у період дії воєнного стану, який був запроваджений в Україні 24 лютого 2022 року Указом Президента України № 64/2022, який наразі триває. Визначено, що законодавство, яке регулює земельні відносини під час дії воєнного стану в Україні неодноразово змінювалося.

Доведена доцільність чіткого визначення адміністративної відповідальності юридичних осіб як самостійної групи суб'єктів земельних правовідносин із врегулюванням нормами адміністративного права та закріпленням

окремими положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Окреслено можливі напрямки підвищення ефективності адміністративно-правової відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні, вдосконалення заходів щодо усунення порушень і запобігання правопорушенням земельного законодавства, серед яких застосування відновлювальних заходів впливу та профілактика адміністративних правопорушень у земельних відносинах.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, земельне законодавство, адміністративне правопорушення, земельні відносини в Україні, адміністративний проступок, дотримання земельного законодавства, правопорушення у сфері земельних відносин, порушення земельного законодавства, воєнний стан, захист державних та суспільних інтересів.

Постановка проблеми. Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства займає важливе місце серед правових гарантій дотримання земельного правопорядку та є необхідною умовою забезпечення його дотримання. Вона стимулює додержання земельно-правових норм, сприяє захисту державних та суспільних інтересів, відновленню порушених прав суб'єктів, спрямована на запобігання вчиненню земельних правопорушень.

Земля, як зазначено в ст.14 Конституції України, «є одним з найбільш цінних національних багатств, яке перебуває під особливою охороною держави» [1]. В умовах війни та воєнного стану в Україні, який був запроваджений в Україні 24 лютого 2022 року Указом Президента України №64/2022 [2] та наразі триває, питання адміністративної відповідальності земельних відносин потребувало вдосконалення. Отже, питання забезпечення законності та правопорядку в сфері земельних відносин сьогодні є надзвичайно актуальним.

Стан дослідження. Дослідження питання адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства здійснені в працях В. Авер'янова, А. Агапова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, О. Вівчаренка, І. Галагана, С. Гончарука, І. Голосніченка, Є. Додіна, І. Каракаша, Л. Коваля, В. Колпакова, А. Комзюка, Б. Лазарєва, А. Мірошніченка, О. Погрібного, Ю. Шемшученка та інших вчених. Віддаючи належне результатам наукових досліджень, зазначимо, що деякі питання з проблематики адміністративної відповідальності

за порушення земельного законодавства потребують додаткового вивчення.

Невирішені раніше проблеми. Необхідність проведення подальших досліджень в сфері адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства в умовах адміністративної та земельної реформ, постійного збільшення кількості правопорушень у сфері земельних відносин, зумовлено тим, що окремі аспекти адміністративної відповідальності за земельні правопорушення залишаються недостатньо дослідженими. На окрему увагу заслуговує постійний перегляд стану адміністративно-правового регулювання земельних відносин, аналіз змісту чинних нормативно-правових актів, що регулюють питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення з метою підвищення ефективності їх реалізації.

Метою статті є дослідження правового інституту адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Новітня адміністративно-правова доктрина визначає адміністративну відповідальність як «вид юридичної відповідальності, що є сукупністю адміністративно-правових відносин, 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» [3, с. 430]. Під адміністративною відповідальністю у сфері земельних відносин розуміється «застосування уповноваженими державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовою нормою, до осіб, які порушили вимоги земельного законодавства» [4, с. 8]. На думку вченої Л. Мілімко адміністративну відповідальність у сфері земельних відносин слід розглядати як «виконання суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок у сфері земельних відносин, примусово застосованих до нього заходів впливу, встановлених державою і реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних відносин, попередження правопорушень, виховання та покарання винного» [5, с. 16].

З огляду на недостатній рівень дотримання законодавства у сфері земельних відносин в Україні, вітчизняні науковці відзначають, що «спостерігається стійка тенденція до погіршення ситуації у зазначеній сфері, що, в свою чергу, веде до поглиблення кризи в державі, завдає суттєвої шкоди гарантованим Конституцією правам та законним інтересам громадян» [4, с. 267]. Отже, найпоширенішими порушеннями в галузі земельних ресурсів в Україні є:

«– самовільне зайняття земельних ділянок та використання земель без правостановлюючих документів;
– невиконання розпоряджень чи приписів посадових осіб;
– використання земель не за цільовим призначенням і невиконання природоохоронного режиму використання земель;
– прийняття органами виконавчої влади і місцевого самоврядування неправомірних рішень щодо регулювання земельних відносин та ін.

Досить частими є також випадки вилучення земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, порушення правил складування, зберігання, транспортування, утилізації, ліквідації і використання промислових та побутових відходів» [5, с. 12]. Як слушно зазначає вчена Кичилук Т. С., «такі порушення завдають значних збитків державі

та власникам землі, призводять до незворотної втрати землями якості та родючості, а бюджети різного рівня втрачають значні кошти, зокрема від несплати або заниження земельного податку та орендної плати» [6, с. 15].

Варто наголосити на тому, що на сучасному етапі розвитку земельного законодавства передбачено «адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність за цілу низку порушень у сфері земельних відносин» [7, ст. 211]. Ключовим у цьому випадку є те, що чинне земельне законодавство України не визначає, за які саме правопорушення настає адміністративна відповідальність. Безумовно, переважно більшість складів земельних правопорушень, містить Кодекс України про адміністративні правопорушення, ст.ст. 52–56 якого в главі 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини», безпосередньо передбачають адміністративну відповідальність [8]. Окрім того, адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин визначаються Законами України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про охорону земель».

Важливим також є прийняття за останні роки в Україні законів, що посилюють відповідальність за порушення земельного законодавства. Насамперед, це Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення у сфері довкілля» та ін. Цими законами були посилені покарання за самовільне зайняття земельної ділянки, псування і забруднення сільськогосподарських земель, порушення правил використання земель та ін., встановлена адміністративна відповідальність за такі правопорушення, як зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок, невиконання умов зняття та використання родючого шару ґрунту та ін.

Російська агресія та запровадження в Україні 24 лютого 2022 року Указом Президента України № 64/2022 [2] воєнного стану, який наразі триває, створили проблеми забезпечення дотримання земельного законодавства з метою захисту державних та суспільних інтересів в цей період. Законодавство, яке регулює земельні відносини під час дії воєнного стану в Україні, неодноразово змінювалося.

Так, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24 березня 2022 року № 2145-IX визначив «спеціальне регулювання земельних відносин на період воєнного стану, вдосконалив питання, пов'язані із спрощенням набуття прав користування на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в умовах воєнного стану з метою забезпечення продовольчої безпеки України» [14].

Необхідно відмітити Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2247-IX, який з метою «розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих)

ваних) із зони бойових дій, об'єктів критичної інфраструктури та розміщення об'єктів для тимчасового перебування внутрішньо переміщених осіб», спростив передачу в оренду земельних ділянок державної та комунальної власності [15].

Наступні важливі удосконалення земельного законодавства були ухвалені 19 жовтня 2022 року було Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» № 2698-IX [16]. Закон передбачив «перехід від запровадженого в умовах воєнного стану тимчасового порядку передачі в користування (оренду) сільськогосподарських земель, коли не функціонували Державний земельний кадастр і Державний реєстр речових прав та не проводилися електронні земельні аукціони, до довоєнного прозорого порядку такої передачі» [16]. Законом було дозволено в умовах воєнного стану безоплатну приватизацію земельних ділянок, на яких розташовані будівлі, споруди, які перебувають у приватній власності, і земельних ділянок, які передані громадянам у користування до набрання чинності Земельним кодексом України.

З огляду розвитку законодавства України в частині адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин, зазначимо, що була посилена відповідальність за окремі види порушень та розширений перелік видів адміністративних порушень, за які настає адміністративна відповідальність, зокрема, «відповідальність за використання земельних ділянок без оформлення права власності та запровадження ефективних механізмів запобігання зловживанням під час приватизації земельних ділянок» [9]. Але при цьому важливо забезпечити реалізацію конституційних положень щодо можливості набуття «права приватної власності на земельні ділянки громадянами України та юридичних гарантії захисту земельних прав осіб у випадку їх порушення виключно відповідно до закону» [10].

Зазначимо, що ряд вітчизняних вчених розглядають як «окремий, самостійний вид адміністративної відповідальності» [11, с. 194] відповідальність юридичних осіб за порушення у сфері використання та охорони земель в Україні. Така відповідальність «перебуває лише на початку свого розвитку, що суттєво послаблює механізм боротьби з адміністративними правопорушеннями у сфері землекористування» [5, с. 15].

Заслугують на увагу заходи підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, зокрема, застосування відповідних відновлювальних заходів впливу, до яких можна віднести: повернення землевласникам і землекористувачам самовільно захоплених чи незаконно вилучених у них земель; доведення земельних ділянок до стану, придатного для використання за призначенням після проведення розвідувальних робіт; погашення заборгованості із земельного податку або орендної плати за землю; відновлення принципу використання земель за цільовим призначенням на випадок його порушення та ін.

Наступним важливим заходом підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, на думку науковців є: «спостереження за станом земель; надання власникам і землекористувачам обов'язкових до виконання вказівок з питань використання та охорони земель, усунення виявлених недоліків; одержання від органів виконавчої влади, землевласників і землекористувачів даних

про наявність, стан і використання земельних угідь та ін.» [12, с. 410].

Висновки. Резюмуючи викладене, можна зробити висновок, що адміністративно-правове регулювання відповідальності за порушення земельного законодавства України, з концептуальної точки зору на теперішній час не зовсім достатнє для вирішення найважливіших задач у сфері земельних правовідносин.

Ключовими завданнями із вдосконалення заходів щодо усунення порушень земельного законодавства у сучасний період є: посилення відповідальності за використання земельних ділянок без оформлення права власності та запровадження ефективних механізмів запобігання зловживанням під час приватизації земельних ділянок. Потребує чіткого визначення адміністративної відповідальності юридичних осіб як самостійної групи суб'єктів земельних правовідносин із врегулюванням нормами адміністративного права та закріпленням окремими положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення. Профілактика адміністративних правопорушень у земельних відносинах та застосування відновлювальних заходів впливу сприятимуть підвищенню ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин.

Література:

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Дата звернення: 21.05.2023 р.)
2. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України №64/2022 від 24 лютого 2022 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (Дата звернення: 21.05.2023 р.)
3. Адміністративне право України: Академічний курс: [підручн.]: у 2 т. / ред.колегія : В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.
4. Слюсаренко О. В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Держ. наук.-досл. Ін-т МВС України. К., 2004. 18 с.
5. Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Нац. Ун-т Держ. Податкової служби України. Ірпінь., 2009. 24 с.
6. Насушна О. В. Земельне правопорушення як підстава притягнення до адміністративної відповідальності. *Держава і право*, 2009. Вип. 46. С. 267–272.
7. Диптан С. А. Екологічні та економічні засади удосконалення системи контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / Нац. Ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2010. 20 с.
8. Кичилок Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Нац. агр. Ун-т. К., 2007. 19 с.
9. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (Дата звернення: 21.05.2023 р.)
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (Дата звернення: 21.05.2023 р.)
11. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України №26-VIII 11.12.2014 р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#Text> (Дата звернення: 21.05.2023 р.)

12. Стукаленко О. В. Адміністративна відповідальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний та процесуальний аспекти). *Правова держава*. 2002. № 5. С. 193–198.
13. Бондарчук Н. В. Актуальні питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення. *Вчені записки Таврійського нац. ун-та ім. В. І. Вернадського*. 2011. Т. 24(63). С. 407–411 (Серія «Юридичні науки»).
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України № 2145-IX від 24 березня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text> (Дата звернення: 21.05.2023 р.)
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану: Закон України №2247-IX від 12 травня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20#Text> (Дата звернення: 21.05.2023 р.)
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель: Закон України № 2698-IX від 19 жовтня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#Text> (Дата звернення: 21.05.2023 р.)

Perova L., Kuznietsov M. Modern challenges and institutional problems of the onset of administrative responsibility for violations of the land legislation of Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of administrative responsibility for violations of the land legislation of Ukraine. The essence of administrative responsibility in the field of land relations is determined as a type of legal responsibility, which is a set of administrative and legal relations that arise in connection with the application by authorized bodies (officials) to persons who have committed an administrative offense of special sanctions provided for by the norms of administrative law – administrative fines.

It was found that the most common violations in the field of land resources in Ukraine are: arbitrary occupation of land plots and use of land without legal documents; non-fulfillment

of orders or instructions of officials; use of land not for its intended purpose and non-compliance with the nature protection regime of land use; adoption of illegal decisions by bodies of executive power and local self-government regarding the regulation of land relations, etc.

It has been established that the current land legislation of Ukraine does not specify which offenses are subject to administrative liability. The vast majority of land offenses are contained in the Code of Ukraine on Administrative Offenses, Articles 52–56 of which directly provide for administrative liability. In addition, administrative offenses in the field of land relations are defined by the Laws of Ukraine "On the responsibility of enterprises, their associations, institutions and organizations for offenses in the field of urban planning", "On ensuring sanitary and epidemic welfare of the population", "On land protection", etc.

The current state of legal support of administrative responsibility in the field of land relations in Ukraine is analyzed. It is noted that it remains problematic to ensure compliance with land legislation in order to protect state and public interests during the period of martial law, which was introduced in Ukraine on February 24, 2022 by Decree of the President of Ukraine No. 64/2022, which is currently ongoing. It was determined that the legislation regulating land relations during the martial law in Ukraine was repeatedly changed.

The expediency of clearly defining the administrative responsibility of legal entities as an independent group of subjects of land relations with regulation by the norms of administrative law and consolidation by separate provisions of the Code of Ukraine on administrative offenses has been proven.

Possible directions for increasing the effectiveness of administrative and legal responsibility for offenses in the field of land relations in Ukraine, improvement of measures to eliminate violations and prevent violations of land legislation, including the use of restorative measures of influence and prevention of administrative offenses in land relations are outlined.

Key words: administrative liability, land legislation, administrative offense, land relations in Ukraine, administrative misdemeanor, compliance with land legislation, offenses in the field of land relations, violation of land legislation, martial law, protection of state and public interest.