

ЗАСТОСУВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЩОДО ОХОРОНИ ҐРУНТІВ

МЕТА: знати та використовувати види юридичної відповідальності за земельні правопорушення.

ТЕОРЕТИЧНА ПІДГОТОВКА

1. Поняття та види юридичної відповідальності за земельні правопорушення

Існує велика кількість визначень *юридичної відповідальності*, які умовно можна віднести до *двох підходів*: *широкого*, за якого юридична відповідальність розглядається як застосування примусових (негативних) заходів до правопорушника або навіть як *неухильно суворе, гранично ініціативне виконання всіх обов'язків*, і *вузького*, за якого відповідальність розглядається як *покладення обов'язку, який до вчинення правопорушення не існував та виник лише у зв'язку із правопорушенням, або позбавлення існуючого права*.

Земельне правопорушення за змістом є *порушенням норм земельного права*, а за формою – *порушенням приписів земельного законодавства*.

Згідно з ст. 92 КУ виділяють такі *види юридичної відповідальності*: *кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільну та матеріальну*. Останнім часом все більшого поширення набуває підхід, за якого виділяються ще й такі види відповідальності, як *фінансова, еколого-правова* у вузькому розумінні (обмеження, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення діяльності або припинення права користуванням природним ресурсом), *земельно-правова* (відшкодування втрат сільськогосподарського або лісгосподарського виробництва, припинення прав на землю). Із прийняттям ГКУ з'явилися певні підстави об'єднувати (повністю чи в певній частині) всі перераховані «новітні» види відповідальності під назвою *господарсько-правової*.

Виділяють *форми юридичної відповідальності*: (1) *позитивну (перспективну)* – обов'язок дотримуватися правових норм, вчиняти дії, що відповідають «об'єктивним вимогам даної ситуації і об'єктивнообумовленим ідеалам часу», та (2) *негативну (ретроспективну)* – відповідальність за вчинене правопорушення.

2. Адміністративна відповідальність за земельні правопорушення

Адміністративна відповідальність – найпоширеніший вид відповідальності за порушення земельного і природоохоронного законодавства. Суть її полягає у вживанні до правопорушника уповноваженим державним органом заходів адміністративного примусу.

Адміністративна відповідальність полягає у тому, що компетентні державні органи, які контролюють використання землі, ухвалюють рішення

про скасування незаконних розпоряджень посадових осіб, а також вживають заходів з відшкодування збитків, заподіяних сільськогосподарським угіддям. Відмінною особливістю адміністративної відповідальності є те, що стягнення з особи, яка винна у недоцільному використанні землі, накладають певні виконавчо-розпорядні органи держави. На осіб, які не вжили після попередження необхідних заходів, накладається штраф.

Вказівки на застосування адміністративної відповідальності за земельні правопорушення містяться в багатьох актах земельного законодавства (напр., у ст. 211 ЗКУ). Але більшість адміністративних земельних правопорушень сформульовані у гл. 7 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури» КУпАП:

- стаття 52 «Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель»;
- стаття 53 «Порушення правил використання земель»;
- стаття 53-1 «Самовільне зайняття земельної ділянки»;
- стаття 53-2 «Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру»;
- стаття 53-3 «Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу»;
- стаття 53-4 «Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель»;
- стаття 53-5 «Порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку»;
- стаття 54 «Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням»;
- стаття 55 «Самовільне відхилення від проектів землеустрою»;
- стаття 56 «Знищення межових знаків»;
- стаття 59 «Порушення правил охорони водних ресурсів»;
- стаття 63 «Незаконне використання земель державного лісового фонду»;
- стаття 69 «Пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду»;
- стаття 73 «Засмічення лісів відходами»;
- стаття 74 «Знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду»;
- стаття 91 «Порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду»;
- стаття 92 «Порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини».

Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства може наставати і за статтями, вміщеними до інших глав КУпАП:

- гл. 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення», наприклад, ст.ст. 42 «Порушення санітарно-гігієнічних і

санітарно-протиепідемічних правил і норм», 46-1 «Порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення»;

- гл. 8 «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів» – напр., ст.ст. 95 «Порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки», 96 «Порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час будівництва», 96-1 «Порушення законодавства під час планування і забудови територій», 97 «Самовільне будівництво будинків або споруд», 99 «Порушення Правил охорони електричних мереж», тощо;

- гл. 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства, і зв'язку»: ст.ст. 138 «Порушення Правил охорони магістральних трубопроводів», 141 «Порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів», 142 «Порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів», 147 «Порушення правил охорони ліній і споруд зв'язку»;

- гл. 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління»: ст.ст. 188-5 «Невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної та ядерної безпеки або охорону природних ресурсів», 188-11 «Невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само інших законних вимог посадових осіб органів, установ і закладів державної санітарно- епідеміологічної служби».

3. Кримінальна відповідальність за злочини у галузі земельних відносин

Низка порушень земельного законодавства через свою суспільну небезпечність утворює склади злочинів. Чинний ККУ передбачає низку «земельно-правових» складів злочинів, які вміщено до розділу VIII кодексу «Злочини проти довкілля»: ст. 239 «Забруднення або псування земель», ст. 239-1 «Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель», ст. 239-2 «Незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах», ст. 252 «Умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду», ст. 254 «Безгосподарське використання земель», ст. 197-1 «Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво».

Кримінальна відповідальність за земельні правопорушення може наставати і за іншими статтями ККУ, насамперед, тими, що передбачають відповідальність за злочини у сфері службової діяльності (ст.ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем», 365 «Перевищення влади або службових повноважень», 366 «Службове підроблення» та ін.).

4. Майнова відповідальність за порушення земельного законодавства

Під *майновою відповідальністю* у правовій доктрині зазвичай розуміють різновиди юридичної відповідальності, які передбачають компенсацію заподіяної шкоди. Хоча майнові санкції можуть бути характерними для багатьох видів відповідальності, наприклад, адміністративної та кримінальної, проте у перерахованих випадках відповідальність має не компенсаційне, а каральне призначення, тому до майнової відповідальності традиційно відносять лише (1) *цивільну відповідальність*, (2) *матеріальну відповідальність* за трудовим правом, та, з певною долею умовності, (3) *відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва*.

4.1. Цивільна відповідальність за завдану шкоду

У правовому регулюванні відносин щодо застосування цивільної відповідальності можна умовно виділити три рівні: (1) норми «загального» цивільного законодавства та норми господарського законодавства, що їх практично повністю відтворюють, (2) норми екологічного законодавства, що передбачають особливості відповідальності за екологічні правопорушення, і (3) норми земельного законодавства, що передбачають особливості відповідальності за власне земельні правопорушення як різновиди екологічних правопорушень.

До першої групи норм належать положення гл.гл. 81 «Створення загрози життю, здоров'ю, майну фізичної особи або майну юридичної особи», 82 «Відшкодування шкоди» ЦКУ, які передбачають загальні засади цивільної відповідальності, яка настає за *цивільно-правовий делікт*, що в загальному випадку включає в себе *протиправне діяння, шкоду, причинний зв'язок між ними, вину*. Цивільним законодавством може передбачатися відповідальність і за шкоду, заподіяну *правомірними діями* (в стані крайньої необхідності – ст. 1171 ЦКУ) або шкоду, заподіяну *без вини* (джерелом підвищеної екологічної небезпеки – ст. 1187 ЦКУ). Положення цивільного законодавства значною мірою відтворені у гл. 25 ГКУ «Відшкодування збитків у сфері господарювання».

До другої групи норм належать положення ст.ст. 68, 69 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища». Ч.1 ст. 69 Закону встановлює специфіку цивільної відповідальності за екологічні (у т.ч. земельні) правопорушення: «Шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі **без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів.**»

Нарешті, специфіка відшкодування шкоди встановлена нормами земельного законодавства. Ст. 156 ЗКУ передбачає можливість відшкодування шкоди у певних випадках порушення земельного законодавства.

4.2. Матеріальна відповідальність за земельні правопорушення

Матеріальна відповідальність за земельні правопорушення настає в силу загальних положень трудового законодавства – ст.ст. 130-138 гл. IX «Гарантії при покладенні на працівника матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації» Кодексу законів про працю України (далі – КЗпПУ). Специфікою даного виду відповідальності є, з одного боку, спрощений позасудовий порядок застосування, а з іншого – обмежений характер: насамперед, відповідальність зазвичай обмежується певною частиною заробітку.

4.3. Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва

Застосування майнової відповідальності до відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва з певною долею умовності можна віднести через те, що вона може застосовуватися у разі вчинення земельних правопорушень, а кошти, які надходять на відшкодування втрат, спрямовуються на відновлення земельно-ресурсного потенціалу держави в цілому.

5. Дисциплінарна відповідальність за земельні правопорушення

Дисциплінарна відповідальність настає на такі земельні правопорушення, що можуть розглядатися як порушення трудової дисципліни. Така відповідальність настає на загальних засадах, передбачених КЗпПУ, до порушників можуть бути застосовані стягнення у вигляді догани або звільнення (у випадках, прямо передбачених законом). Застосування відповідальності регламентується положеннями гл. X «Трудова дисципліна» КЗпПУ (ст.ст. 147-151).

6. Господарсько-правова відповідальність за земельні правопорушення

Господарсько-правова відповідальність – це **правовідносини із застосування до правопорушника т.зв. «господарських санкцій»**.

Відповідно до ч.ч. 2 та 3 ст. 217 ГКУ за господарське правопорушення можуть бути застосовані такі види санкцій: (1) *відшкодування збитків*, (2) *оперативно-господарські санкції*, (3) *штрафні санкції*, (4) *адміністративно-господарські санкції*.

Ст. 239 ГКУ передбачає достатньо великий відкритий перелік адміністративно-господарських санкцій, що можуть бути застосовані за господарські правопорушення. З найбільшою імовірністю за земельні правопорушення можуть бути застосовані такі з них, як (1) *адміністративно-господарський штраф* та (2) *обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання*.

6.1. Адміністративно-господарський штраф

Визначення та загальна характеристика адміністративно-господарського штрафу вміщені у ст. 241 ГКУ: «1. *Адміністративно-господарський штраф* – це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до

відповідного бюджету у разі порушення ним встановлених правил здійснення господарської діяльності.»

Склади правопорушень, що можуть мати характер земельних, за які застосовується адміністративно-господарський штраф, визначені ЗУ «Про забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення» (ст. 46), ПКУ (гл. 11), ЗУ «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» (ст. 1).

Засади застосування адміністративно-господарського штрафу визначаються загальними положеннями ГКУ про застосування господарсько-правової відповідальності (гл. 24), а особливості застосування штрафів за окремі правопорушення визначаються гл. 27 ГКУ та законами, що встановлюють такі штрафи.

6.2. Обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання

Загальні положення про застосування даної санкції вміщені у ч.ч. 1 та 2 ст. 246 ГКУ:

«1. Здійснення будь-якої господарської діяльності, що загрожує життю і здоров'ю людей або становить підвищену небезпеку для довкілля, забороняється.

2. У разі здійснення господарської діяльності з порушенням екологічних вимог діяльність суб'єкта господарювання може бути обмежена або зупинена Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, а також іншими уповноваженими органами в порядку, встановленому законом.»

Екологічне та земельне законодавство передбачає можливість **обмеження, зупинення та заборони (тимчасової) або припинення діяльності підприємств, установ і організацій в разі порушення ними екологічного законодавства** (ст.ст. 13-15, 17, 20 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 9 ЗКУ, постанова ВРУ «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища» від 29.10.1992 № 2751-XII). В еколого-правовій доктрині застосування даного виду санкцій вважається проявом окремого виду юридичної відповідальності – **еколого-правової**.

7. Земельно-правова відповідальність

Земельно-правова відповідальність у правовій доктрині визначається як *«застосування державно-правових санкцій, що безпосередньо передбачені земельним законодавством, до правопорушника, у результаті чого останній зазнає негативних наслідків земельно-правового характеру»*.

Під земельно-правовою відповідальністю *«традиційно розуміють примусове припинення прав на земельну ділянку шляхом її безоплатного вилучення»*, передбачене сьогодні ст.ст. 140, 141, 143-145, 149 та ін. ЗКУ. Така відповідальність за своєю природою дуже близька до господарсько-

правової (у вигляді застосування адміністративно-господарських санкцій) і, на наш погляд, у випадку вчинення земельного правопорушення суб'єктом господарювання припинення права на землю може вважатися «*іншою адміністративно-господарською санкцією, встановленою законом*» (ст. 239 ГКУ).

ХІД РОБОТИ

1. Вказати види юридичною відповідальності за порушення законодавства у сфері земельних відносин.
2. Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства.
3. Кримінальна відповідальність за злочини у галузі земельних відносин.
4. Майнова відповідальність за порушення земельного законодавства.
5. Господарсько-правова відповідальність за земельні правопорушення.
6. Земельно-правова відповідальність.

Контрольні питання

1. Дайте визначення юридичній відповідальності.
2. Назвіть підстави для припинення права користування земельною ділянкою?
3. Який порядок припинення права користування земельною ділянкою у примусовому порядку у зв'язку із порушенням вимог земельного законодавства?
4. Способи відшкодування шкоди, визначені цивільним законодавством?
5. Назвіть статті Адміністративного кодексу України, які передбачають відповідальність за порушення земельного законодавства.
6. Назвіть статті Кримінального кодексу України, які передбачають відповідальність за порушення земельного законодавства.
7. Способи відшкодування шкоди, визначені цивільним законодавством.
8. Розкрийте зміст статті 115 Земельного кодексу України відносно видів відповідальності за порушення земельного законодавства.