

Олексій Остапенко

Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету “Львівська політехніка”,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
доктор юридичних наук, професор

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

<http://doi.org/10.23939/law2020.25.114>

© Остапенко О., 2020

У статті розглянуто питання, пов’язані з адміністративно-правовим захистом земельних відносин в умовах ринкової економіки. Особливу увагу звернено на необхідність створення окремої глави у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) за назвою “Адміністративні правопорушення, що посягають на земельні відносини”, внесення доповнень до переліку адміністративних стягнень за порушення земельних відносин, закріплення у законодавчому порядку підвідомчості розгляду адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин судовими органами України.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, земельні правові відносини, адміністративні стягнення, підвідомчість, ринкова економіка.

Постановка проблеми. Сучасний стан захисту від посягань на земельні відносини, з урахуванням змін, які відбуваються на засадах реалізації громадянами України права на землю, є недостатнім. КУпАП містить законодавчо закріплене право держави на землю. Громадяни України та юридичні особи є користувачами землі (паїв), що не дає їм права володіння землею. Перелік адміністративних стягнень за порушення земельних відносин не відповідає ступеню суспільної небезпеки та шкоди за їхнє вчинення. З огляду на це, потребують розгляду судовими органами України адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин.

Мета статті. Проаналізувати сутність і значення адміністративно-правового захисту земельних відносин в умовах ринкової економіки.

Аналіз дослідження проблеми. Теоретичні напрацювання та аналіз чинного законодавства з питань, які пов’язані з адміністративно-правовим захистом земельних відносин, є актуальними, особливо в умовах сьогодення. Це спонукало до аналізу чинного адміністративного та земельного законодавства України, а також теоретичних напрацювань О. Баїк, О. Біттера, В. Галунько, Ф. Заставного, О. Личенко, М. Махненка, В. Сіренка, О. Ткаченка, які з сучасних позицій оцінюють стан адміністративно-правового захисту земельних відносин в умовах ринкової економіки.

Виклад основного матеріалу. Сучасний стан розвитку земельних відносин в Україні набуває особливого значення для населення та держави. Конституційні вимоги щодо земельних відносин в Україні закріплено у ст. ст. 13, 14 Конституції України. Основним національним багатством в Україні є земля, яка перебуває під особливою охороною держави.

Аналогічне за змістом визначення поняття “земля” закріплено в ст. 1 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) [1]. Передусім, земля – це територія держави. Сучасна територія України становить 603,5 тис. км² [2, с. 123]. Земельні ресурси України за даними Державного агентства земельних ресурсів України на 1 січня 2010 р. становили 60 354,8 тис. га [2, с. 127].

У житті кожної людини, товариства, українського суспільства земля має важливе екологічне, економічне, політичне і моральне значення. Земля є засобом виробництва і використовується як фундамент не лише для розвитку земельних відносин, що передбачають “володіння, користування і розпорядження землею” [1], але й базою для розвитку всіх галузей у сфері виробництва і споживання. Значення землі протягом цивілізаційного розвитку людства закріплювалось у художніх творах, кінофільмах, піснях, картинах. До прикладу, видатний український кінорежисер і письменник О. П. Довженко за власним сценарієм зняв фільм “Земля”, який у 1958 р. на всесвітньому конкурсі в Брюсселі визнано одним з дванадцяти найкращих фільмів світу [3, с. 623].

У сучасних юридичних словниках поняття “земля” розглядають як:

- 1) територія держави, на яку поширюється її суверенітет, що містить у собі повноваження влади, дію законів;
- 2) об’єкт навколишнього природного середовища, який виконує важливу економічну функцію;
- 3) природний ресурс, який використовується як: а) операційний базис для розселення та проживання людей; б) засіб виробництва та предмета праці;
- 4) нерухоме майно, тобто майно, місце розташування якого не можна змінити [4, с. 322–323].

Запропоновані складові елементи поняття “земля” є далеко неповними і мають філософське, політичне, моральне, культурологічне та інші пояснення.

Зауважимо, що земля в Україні та інші природні ресурси є об’єктом права власності народу України, а відповідно до цього, земля потребує охорони та захисту від протиправних посягань. Саме це положення, що закріплене у ст. 13 Конституції України [5], має дискусійний характер та неоднозначну оцінку в українському суспільстві.

У рейтингу за рівнем захисту права власності (2012 р.) Україна серед 129 країн світу займала 119 місце [6, с. 85].

Прихильники лівих поглядів в українському суспільстві дотримуються думки про виключне право народу України на землю [7]. Потрібно погодитись з тим, що народ України має виключне право на землю, однак її власником залишається держава. Тривалий час громадяни України, юридичні особи отримували землю виключно на праві користування, що суперечило вимогам Конституції України, якою гарантовано право власності на землю. Зазначимо, що гарантія права власності на землю ще не означає виключного права власника на землю. Так, основним власником і розпорядником землі є Українська держава, а всі інші суб’єкти земельних відносин (громадяни, юридичні особи, територіальні громади – ст. 80 ЗК України) мають право на користування землею.

Стаття 162 ЗК України містить досить широке закріплення відносин у сфері охорони земель. Серед них відзначимо систему адміністративно-правових заходів, які спрямовані на захист права власності (зауважимо лише про право державної власності, що закріплено у ст. ст. 47–50 КУпАП), а також сферу охорони природи, використання природних ресурсів (глава 7 “Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини” КУпАП) [8].

Адміністративно-правовий аспект охорони права власності був і залишається об’єктом досліджень науковців і практичних працівників, серед яких: В. Б. Авер’янов, Ю. П. Битяк, В. В. Галунько, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, В. І. Курило, С. В. Курінний, І. О. Личенко, Л. Г. Чистоклетов та інші.

Водночас, серед наукової спільноти тривалий час дискусійними вважаються питання про співвідношення понять “охорона” і “захист”, що, безумовно, сприяє поглибленішому розумінню і застосуванню адміністративного законодавства щодо цього. Розуміючи під охороною сукупність

засобів, спрямованих на недопущення порушення права власності [9, с. 70], потрібно погодитись із тим, що зміст адміністративно-правового впливу на вчинені правопорушення здійснюється згідно з чинним адміністративним законодавством [10].

І. О. Личенко пропонує під адміністративно-правовим захистом права власності розуміти систему правових засобів, спрямованих на попередження, припинення порушень права власності [11, с. 26]. Слід погодитись із системним змістом адміністративно-правового захисту права власності. Разом з тим, КУпАП, щодо захисту права власності передбачає відповідальність лише за порушення, що посягають на власність. Це означає, що охоронні, запобіжні та профілактичні заходи, передбачені в різних за змістом і призначенням нормативних актах, які регулюють відносини у сфері власності, “не спрацювали”. Водночас, це потребує застосування норм адміністративного законодавства.

Зауважимо, що чинний КУпАП містить досить широке за змістом визначення глави 6 “Адміністративні правопорушення, що посягають на власність” і глави 7 “Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини” щодо охорони та захисту земельних відносин (станом на 2020 р. закріплено 76 статей).

Реформування земельних відносин, утворення ринку землі в Україні вимагає змін у правовому регулюванні земельних відносин та вдосконалення адміністративно-правового впливу на їх захист. Так, статтею 19 ЗК України визначено такі категорії земель за цільовим призначенням:

- а) землі сільськогосподарського призначення;
- б) землі житлової та громадської забудови;
- в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- г) землі оздоровчого призначення;
- д) землі рекреаційного призначення;
- е) землі історико-культурного призначення;
- ж) землі лісгосподарського призначення;
- з) землі водного фонду;
- і) землі промисловості, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення [1].

КУпАП передбачає захист права власності лише за такі правопорушення:

- порушення права державної власності на надра (ст. 47 КУпАП);
- порушення права державної власності на води (ст. 48 КУпАП);
- порушення права державної власності на ліси (ст. 49 КУпАП) [8].

Щодо адміністративних правопорушень, які вчинено у сфері охорони природи і використанні природних ресурсів, зазначимо, що законодавець порушеннями, які прямо чи опосередковано пов'язані з земельними відносинами, вважає протиправні дії чи бездіяльність суб'єктів, які їх вчиняють.

Вважаємо за доцільне виокремити у чинному КУпАП нову главу – “Адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин”, що дозволить систематизувати однорідні за об'єктом посягання порушення права власності у сфері земельних відносин, а також передбачити нові та вдосконалити наявні види і розміри адміністративних стягнень, а саме: 1) позбавлення права на власність; 2) громадські роботи; 3) суспільно-корисні роботи.

Земельним кодексом України (ст. 211) передбачено відповідальність за порушення земельного законодавства. Суб'єктами земельних правопорушень можуть бути як громадяни, так і юридичні особи, що несуть адміністративну, кримінальну та цивільно-правову відповідальність. Перелік, закріплений у ст. 211 ЗК України, не є вичерпним. Він може бути розширеним залежно від появи нових за об'єктом посягання земельних відносин, а також характеру шкідливих та суспільно небезпечних дій чи бездіяльності суб'єктів земельних правопорушень. Загальне визначення поняття земельного правопорушення, як зауважує О. І. Баїк, – це “винна, протиправна дія чи бездіяльність, що суперечить правовим нормам раціонального використання земельних ресурсів, перешкоджає здійсненню прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів порушує встановлений державою порядок

управління земельним фондом як національним багатством України” [12, с. 227]. Вважаємо, що порушення земельних відносин, за які законом передбачено адміністративну або кримінальну відповідальність, мають не лише шкідливий, але й суспільно небезпечний характер. За характером посягання на земельні відносини їх умовно можна систематизувати на такі, що:

- 1) порушують порядок використання та охорони землі як засобу виробництва в сільському господарстві;
- 2) земельні правопорушення, які вчиняються в оперційно-просторовому базисі та в інших галузях економіки;
- 3) земельні правопорушення, які пов’язані з землею як елементом навколишнього природного середовища;
- 4) земельні правопорушення, вчинені при наданні чи передачі права на землю [13, с. 588].

Запропонована систематизація земельних правопорушень не виходить “за межі” адміністративних правопорушень, закріплених у главах 6, 7 КУпАП. *Об’єктом земельних правопорушень*, за вчинення яких передбачено адміністративну відповідальність, є права і законні інтереси користувачів і власників землі. *Об’єктивна сторона земельних правопорушень* полягає у протиправних діях чи бездіяльності громадян, посадових осіб, юридичних осіб, спрямованих на досягнення суспільно-небезпечного та шкідливого результату. Так, адміністративно-карними протиправними діями чи бездіяльністю у сфері земельних відносин є порушення права державної власності на надра (ст. 47 КУпАП), порушення правил використання земель (ст. 53 КУпАП) тощо.

Однак заподіяння шкоди не завжди є обов’язковою ознакою земельних правопорушень (повинна бути пряма шкода, що має протиправний та адміністративно-карний результат – псування чи забруднення землі).

Суб’єктами земельних правопорушень є закріплені в ст. 2 ЗК України громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Дискусійним залишається питання щодо відповідальності Української держави, яка є власником землі, за порушення земельних відносин. Адміністративне законодавство України не передбачає відповідальності юридичних осіб за порушення адміністративно-карних земельних відносин. Законодавче закріплення в Україні ринку землі, наділення суб’єктів господарювання правом володіння, розпорядження та користування землею потребує запровадження жорсткішого за змістом правового інституту адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин.

Суб’єктивна сторона земельних правопорушень характеризується наявністю вини, яка може бути нанесена у формі прямого умислу або у формі недбалості [12, с. 183]. Кваліфікація адміністративних правопорушень, що посягають на земельні правовідносини здійснюється уповноваженими на це органами і посадовими особами. Так, до посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, вчинені у сфері земельних відносин, згідно зі ст. 255 КУпАП належать:

- 1) державні інспектори сільського господарства;
- 2) громадські державні інспектори сільського господарства;
- 3) громадські інспектори з охорони довкілля.

Підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені у сфері земельних та інших, пов’язаних з ними, відносин покладена на:

- 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (ст. 231 КУпАП);
- 2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (ст. 239 КУпАП);
- 3) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері мисливського господарства (ст. 242 КУпАП);
- 4) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (ст. 242-1 КУпАП);

5) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (ст. 244 КУпАП).

Від імені центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних та інших, пов'язаних з ними, відносин, мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення уповноважені на це особи, перелік яких визначається конкретними центральними органами виконавчої влади.

Потрібно зазначити, що нинішня практика щодо права складати адміністративні протоколи про порушення земельних відносин, а також їх розгляд та притягнення до адміністративної відповідальності є недостатньо ефективною, консервативною, особливо у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону “Про землю”. З урахуванням того, що земля стане товаром та об'єктом “купівлі–продажу”, виникнуть нові за протиправним змістом обставини вчинення земельних правопорушень, шкода і суспільна небезпека яких буде мати негативний вплив на розвиток економіки та зачіпатиме інтереси власників та орендарів землі.

Вважаємо, що справи про адміністративні правопорушення, які посягають на земельні та інші, пов'язані з ними відносини, повинні розглядати судові органи України. Водночас, потрібно закріпити право на складання протоколів про вчинені адміністративні правопорушення, що посягають на земельні та інші, пов'язані з ними, відносини за місцевими органами виконавчої влади, за окремими територіальними громадами.

Висновки. Адміністративно-правове регулювання земельних та інших, пов'язаних з ними, відносин потребує не лише реформування та вдосконалення. “Косметичний” підхід у сфері регулювання земельних відносин не відповідає реаліям, що відбуваються в економіці, сільському господарстві і публічному управлінні загалом. Конституційне закріплення права власності на землю вимагає створення сучасного за змістом і призначенням механізму правового регулювання власності, серед якої земля є одним із особливих та специфічних об'єктів правового регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Земельний кодекс України: зб. нормат. прав. актів. Київ: Істина, 2008. 328 с. 2. Заставний Ф. Економічні райони України. Реалії та перспективи. Львів: “Апріорі”, 2010. 222 с. 3. Український радянський енциклопедичний словник. В трьох томах. Київ: Головна ред. Укр. радян. енцикл., АН Української РСР, 1966. Т. 1 (А–КАБАРГА). 854 с. 4. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид. переробл. і допов. Київ: Вид-во “Юридична думка”, 2012. 1020 с. 5. Конституція України: чинне законодавство станом на 10 серпня 2015 р.: Офіц. текст. Київ: Алерта, 2015. 809 с. 6. Рейтинги країн світу: Карта, мальована цифрами / упор. О. Бітгер. Львів: ЛА “Піраміда”, 2014. 120 с. 7. Ткаченко О. Земля – власність Українського народу / О. Ткаченко, В. Сіренко, М. Махненко. *Голос України*. 2001. 27 берез. 8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 3 черв. 2019 року: (офіц. текст). Київ: Паливода А. В., 2019. 388 с. 9. Галуцько В. В. Правова охорона власності. *Персонал*. 2006. № 11. С. 68–72. 10. Адміністративне право: навч. посібник / Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р. В. Київ: Всеукр. асоціація видавців “Правова єдність”, 2008. 536 с. 11. Личенко І. О. Адміністративно-деліктний аспект захисту права власності: монографія. Львів: ЗУКЦ, 2011. 216 с. 12. Баїк О. І. Правовий режим охорони і раціонального використання земель (розділ 8). *Екологічне право: підручник* / Личенко І. О., Марич Х. М., Баїк О. І., Заболотна Н. Я., Попадинець Г. О., Тарнавська М. І.; за ред. Личенко О. І., Марич Х. М. Львів: Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти Національного університету “Львівська політехніка”, 2019. 432 с. 13. Юридична енциклопедія в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: “Укр. енцикл.”, 1998. Т. 2: Д–Й, 1999. 744 с.

REFERENCES

1. *Zemel'nyy kodeks Ukrainy*[The Land Code of Ukraine]. Kyiv: Istyna (in Ukrainian). 2. Zastavnyy, F. (2010) *Ekonomichni rayony Ukrainy. Realiyi ta perspektyvy*[Economic regions of Ukraine. Realities and perspectives.]. Lviv: “Apriori” (in Ukrainian). 3. *Ukrayins'kyu radyans'kyu entsyklopedychnyy slovnyk*[Ukrainian Soviet Encyclopedic Dictionary]. Kyiv: Holovna red. Ukr. radyan. entsykl., AN Ukrainy's'koyi RSR (in Ukrainian). 4. Shemshuchenko, Ju. S. (ed.) (2012) *Velykyj entsyklopedychnyj jurydychnyj slovnyk*[The Great encyclopedic legal

dictionary]. Kyiv: Vyd-vo "Jurydychna dumka" (in Ukrainian). 5. *Konstytutsiya Ukrainy* [The Constitution of Ukraine]. Kyiv: Alerta (in Ukrainian). 6. Bitter, O. (ed.) (2014) *Rejtynghy krajin svitu: Karta, maljovana cyframy* [World Rankings: Numbers Map]. Lviv: LA "Piramida" (in Ukrainian). 7. Tkachenko, O. (ed.) (2001) *Zemlja – vlasnistj Ukrajinsjkogho narodu* [Land is the property of the Ukrainian people]. Holos Ukrainy Voice of Ukraine. March 27 (in Ukrainian). 8. *Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennya: chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopov. stanom na 11 sich. 2019 r.* [Code of Ukraine on Administrative Offenses], Kyiv, Palyvoda A. V., 2019, 388 p. (in Ukrainian). 9. Halun'ko, V. V. (2006) *Pravova okhorona vlasnosti* [Legal protection of property]. Personal Staff. no. 11 (in Ukrainian). 10. Ostapenko, O. I., Kysil', Z. R., Kovaliv, M. V., Kysil', R. V. (ed.) (2008) *Administratyvne pravo: navch. posib.* [Administrative law]. Kyiv: Vseukrayins'ka asotsiatsiya vydavtsiv "Pravova yednist'" (in Ukrainian). 11. Lychenko, I. O. (2011) *Administratyvno-deliktyny aspekt zakhystu prava vlasnosti: monohrafiya* [Administrative-tortious aspect of protection of property rights]. Lviv: ZUKTS (in Ukrainian). 12. Bayik, O. I. (ed.) (2019) *Pravovyj rezhyj okhorony i ratsional'noho vykorystannya zemel' (rozdil 8). Ekologichne pravo: pidruchnyk* [Legal regime for the protection and rational use of land (section 8). Environmental law: a textbook]. Lviv: Navchal'no-naukovyij instytut prava, psykholohiyi ta innovatsiynoyi osvity Natsional'noho universytetu "L'vivs'ka politehnika" (in Ukrainian). 13. Jeroshenko, O. (ed.) (2012) *Velykyj tлумачnyj slovnyk suchasnoi' ukrai'ns'koi' movy* [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian]. Donetsk: TOV "Glorija Trejd" (in Ukrainian).

Дата надходження: 10.02.2020 р.

Алексей Остапенко

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

В статье рассмотрены вопросы, связанные с административно-правовой защитой земельных отношений в условиях рыночной экономики. Особое внимание обращено на необходимость создания отдельной главы в Кодексе Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП) под названием “Административные правонарушения, посягающие на земельные отношения”, внесения дополнений в перечень административных взысканий за нарушение земельных отношений, закрепления в законодательном порядке подведомственности рассмотрения административных правонарушений в сфере земельных отношений судебными органами Украины.

Ключевые слова: административно-правовая защита, земельные правовые отношения, административные взыскания, подведомственность, рыночная экономика.

Oleksiy Ostapenko

Professor of the Department of
Administrative and Informational Law
Educational and Scientific Institute
of Law and Psychology
Lviv Polytechnic National University
Doctor in Law, Professor

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF LAND RELATIONS IN CONDITIONS OF MARKET ECONOMY

The article deals with issues related to the administrative and legal protection of land relations in a market economy. Particular attention was paid to the need to create a separate chapter in the Code of Administrative Offenses under the title “Administrative Offenses Affecting Land Relations”, additions to the list of administrative penalties for violations of land relations, consolidation in the legislative order under the legislative procedure offenses in the field of land relations by the judicial authorities of Ukraine.

Key words: administrative and legal protection, land legal relations, administrative penalties, jurisdiction, market economy.