

УДК 349.414 : 342.9

*Грещук Г. І., к. е. н., доцент кафедри права,
Львівський національний аграрний університет,
м. Дубляни.*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЮ ТА ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Анотація. В науковій статті визначено основні види контролю за дотриманням законодавства у сфері використання та охорони земель в Україні. Проведено детальний аналіз дієвості та ефективності державного та громадського контролю, який застосовується для попередження вчинення правопорушень у сфері використання та охорони земель.

Автором досліджено поняття та види відповідальності за порушення законодавства у сфері використання та охорони земель в Україні. Визначено розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності, досліджено поняття та види земельних правопорушень.

Обґрунтовано теоретичні положення щодо необхідності вдосконалення земельного законодавства України у сфері відповідальності за порушення використання та охорони земель в Україні.

Ключові слова: відповідальність, охорона земель, державний контроль, громадський контроль, земельне правопорушення.

*Hreshchuk Halyna, PhD, Associate Professor
Department of Law, Lviv National Agrarian
University, Lviv.*

LEGAL REGULATION OF CONTROL AND LEGAL RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF USE AND PROTECTION OF LAND IN UKRAINE

Abstract. The scientific article defines the main types of control over the observance of legislation in the field of use and protection of land in Ukraine. A detailed analysis of the effectiveness and efficiency of state and public control, which is used to prevent the commission of offenses in the field of use and protection of land, has been carried out.

The author examines the concept and violating of liability, the legislation in the field of land use and protection in Ukraine. The distinction between administrative and criminal responsibility is determined, the concept and types of land violations are investigated.

The theoretical positions concerning the necessity of perfection of the land legislation of Ukraine in the area of responsibility for violation of the use and protection of land in Ukraine are substantiated.

Key words: responsibility, land protection, state control, public control, land offense.

JEL: K 23.

DOI: <https://doi.org/10.36477/2616-7611-2019-08-07>

Постановка проблеми: одним з найважливіших чинників, які передбачені законодавством, що сприяють ефективному використанню земельних ресурсів України є здійснення належного контролю за його використанням та застосуванням і встановлення співрозмірної відповідальності за порушення чинного земельного законодавства. Станом на сьогодні дана тема є надзвичайно актуальною, оскільки з кожним роком зростає попит на використання земельних ресурсів, однак без дотримання відповідних норм законодавства, що тягне за собою псування та знищення природних ресурсів України.

Аналіз останніх досліджень. Окремі питання відповідальності за порушення користування земель досліджувались у працях С. С. Алексеєва, В. І. Андрейцева, Д. В. Бусуйок, М. Я. Ващишин, Д. Д. Гавриш, А. П. Гетьмана, Ю. Г. Жарикова, Т. О. Коваленко, В. В. Носіка, Т. К. Оверковської, О. О. Погрібного, В. І. Семчика, Т. Є. Харитонові, Ю. С. Шемшученка та інших. Однак, детальному аналізу правовому регулюванню контролю та відповідальності у сфері використання та охорони земель України не було приділено достатньої уваги.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження правового регулювання контролю та відповідальності у сфері використання та охорони земель України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Контроль за використанням і охороною земель відповідно до ст. 187 Земельного кодексу України полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і громадянами земельного законодавства.

Метою контролю за використанням та охороною земель, що збігається з метою усієї екологічної діяльності, є задоволення справедливих соціальних, економічних, екологічних потреб нинішнього і майбутнього поколінь у сфері розвитку й охорони навколишнього природного середовища [4].

Варто звернути увагу на те, що контроль здійснюється за усіма без винятку суб'єктами земельних правовідносин, а не тільки за юридичними і фізичними особами; та стосується всіх земель, незалежно від форм власності.

Конкретні завдання, функції контролю за використанням та охороною земель, а також форми і методи його здійснення визначені в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 року [10]. Саме вище зазначений закон передбачає застосування в Україні трьох видів контролю: державний, самоврядний та громадський контроль за використанням та охороною земель.

Зокрема, державний контроль за використанням та охороною земель здійснюють уповноважені органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель — спеціально уповноважені органи з питань екології та природних ресурсів. Уповноваженими органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів є Держгеокадастр України, а саме управління державного контролю за використанням та охороною земель. Ці органи у межах своїх повноважень

здійснюють державний контроль за дотриманням земельного законодавства, у тому числі встановленого порядку вилучення земельних ділянок, режиму їх використання, забезпечує в межах своїх повноважень реалізацію державної політики щодо кадрової роботи та державної служби, функціонування галузевої системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників апарату Держгеокадастру України та його територіальних органів, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; розробляє плани заходів та організовує роботу своїх територіальних органів, надає їм методичну та практичну допомогу, контролює їх діяльність, уживає заходів до усунення виявлених недоліків і порушень; бере участь у державному регулюванні планування територій та розмежування земель державної і комунальної власності; здійснює державну реєстрацію земельних ділянок, права користування земельними ділянками (сервітут), права постійного користування земельними ділянками, договорів оренди земельних ділянок, права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), права забудови земельної ділянки (суперфіцій) та інше [11]. Отже, можна зробити висновок що державний контроль — це здійснення загального нагляду державними органами за дотриманням законодавством, яке регулює відносини у сфері землекористування.

Наступний вид контролю — громадський. Відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 27 лютого 2002 року, громадський контроль здійснюють громадські інспектори [12]. Основними завданнями громадського контролю у галузі охорони земель є: безпосередня участь громадськості у справах поліпшення екологічної ситуації, надання допомоги органам державного контролю у забезпеченні дотримання вимог земельного законодавства підприємствами, установами, організаціями та громадянами, запобігання та виявлення порушень земельного законодавства, ліквідація їх наслідків та ін.

Самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Основними повноваженнями самоврядного контролю є:

1) припиняти право користування земельною ділянкою відповідно до ст.ст. 141,143 Земельного кодексу України у випадку наявності порушень у діях відповідних суб'єктів;

2) розглядати справи про адміністративні порушення (вирішення яких віднесене до компетенції виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад), пов'язані із земельними відносинами (ст.ст. 92,99, 104, 141, 142,152,182 КУпАП);

3) звертатись до органів прокуратури із заявами про перевірку фактів порушень земельного законодавства тощо [3].

Відповідальність за порушення земельного законодавства — важлива складова правового забезпечення раціонального використання та охорони земель. Вона здійснюється у межах правовідносин між суб'єктом, який порушив приписи земельно-правової норми і державою в особі її органів.

Юридична відповідальність спрямована на стимулювання дотримання земельно-правових норм, відновлення порушених земельних прав, а також запобігання вчиненню земельних правопорушень.

Відповідальність за порушення земельного законодавства є міжгалузевим інститутом. Вона реалізується з використанням різних за характером заходів впливу на правопорушника. Специфіка її застосування у кожному випадку залежить від характеру правопорушення та конкретних обставин [1].

Юридичний зміст відповідальності полягає у безумовному обов'язку правопорушника зазнавати несприятливих наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру. Вид і міра цих наслідків передбачені відповідними санкціями правових норм.

Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства, залежно від застосованих санкцій поділяється на цивільно-правову, дисциплінарну адміністративну та кримінальну.

У правовій літературі іноді обґрунтовується необхідність виділення, поряд із традиційними видами відповідальності, ще й спеціальної відповідальності за порушення земельного законодавства. Спеціальною вважається відповідальність, яку становлять заходи правового впливу на порушників земельного законодавства, передбачені Земельним кодексом України та законодавством, що його доповнює. Так, до спеціальної земельно-правової відповідальності пропонують віднести примусове припинення права користування земельною ділянкою, обов'язок знести власником ділянки чи землекористувачем самовільно зведений об'єкт чи повернути самовільно зайняту земельну ділянку [1].

Відповідальність за порушення земельного законодавства настає лише за наявності відповідних підстав, якими є необхідна єдність її фактичних і правових передумов, без яких вона не може бути реалізована, тобто правопорушення. Земельне правопорушення — це суспільно шкідлива дія чи бездіяльність, що суперечать нормам земельного права, за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність [6].

Перелік видів правопорушень земельного законодавства закріплений у ст. 211 Земельного кодексу України. Він включає: а) укладення угод з порушенням земельного законодавства; б) самовільне зайняття земельних ділянок; в) псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; г) розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; г) невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; д) порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; е) знищення межових знаків; є) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; ж) не проведення рекультивациі порушених земель та інші [5].

Наведений перелік не є вичерпним, тому ч.2 ст. 211 Земельного кодексу України передбачено, що законом може бути встановлена відповідальність і за інші порушення земельного законодавства.

Серед порушень земельного законодавства, які зумовлюють настання цивільно-правової відповідальності, самостійну групу становлять угоди щодо земельних ділянок, які укладені із порушенням встановленого законом порядку, тобто не відповідають вимогам закону. Стаття 210 Земельного кодексу України передбачає, що такі угоди (купівлі-продажу, дарування, застави, обміну земельних ділянок) визнаються недійсними за рішенням суду [5]. Ця норма наводить вичерпний перелік таких цивільно-правових угод.

Правовою основою цивільно-правової відповідальності у галузі земельних відносин є норми Земельного кодексу України (статті 156, 157, 211), статті інших законів, а також норми спеціальних нормативних актів. З урахуванням того, що загальні принципи цивільно-правової відповідальності закріплені земельним законодавством щодо відносин з використання та охорони земель, норми цивільного законодавства застосовуються субсидіарна, якщо ці відносини не регулюються спеціальним законом [13].

У земельному законодавстві визначений порядок припинення права власності на землю та права користування земельною ділянкою. Однією з мір відповідальності, відповідно до земельного законодавства, є відшкодування збитків, завданих у результаті його порушень (ст. 157 Земельного кодексу України). Відповідно до цієї статті відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи, які використовують земельні ділянки, а також органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи, діяльність яких обмежує права власників і землекористувачів або погіршує якість земель, розташованих у зоні їх впливу, в тому числі внаслідок хімічного і радіоактивного забруднення території, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами і стічними водами [5]. Існує й такий захід впливу щодо порушників земельного законодавства, як повернення самовільно зайнятих земельних ділянок. Стаття 212 Земельного кодексу України наголошує, що самовільно зайняті земельні ділянки підлягають поверненню власникам землі або землекористувачам без відшкодування затрат, понесених за час незаконного користування ними. Приведення земельних ділянок у придатний для використання стан, включаючи знесення будинків, будівель і споруд, здійснюється за рахунок громадян або юридичних осіб, які самовільно зайняли земельні ділянки. Повернення самовільно зайнятих земельних ділянок провадиться за рішенням суду [5].

Іншим видом відповідальності є адміністративна, яка встановлюється Кодексом України про адміністративні правопорушення, яка пов'язана із застосуванням уповноваженими органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку у галузі земельних відносин. Серед усіх видів

адміністративної відповідальності за порушення земельною законодавства впливовим вважається грошовий штраф. Ця міра поєднує в собі і моральний, і матеріальний вплив на порушника. Зокрема, штраф передбачено за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52), за порушення правил використання земель, за самовільне зайняття земельної ділянки: на громадян. Накладення штрафів у різних розмірах тягнуть також такі правопорушення: самовільне відхилення від проектів внутрішньогосподарського землеустрою (ст. 55 КпАП); знищення межових знаків (ст. 56 КпАП); незаконне використання земель державного лісового фонду (ст. 63 КпАП) [7].

Незважаючи на притаманну адміністративній відповідальності ефективність, вона рідко застосовується у сфері охорони земельних відносин. І зовсім не через те, що в цьому немає потреби, а тому, що державні органи і посадові особи, які компетентні застосовувати адміністративну відповідальність, не завжди реагують на порушення земельного законодавства. Вони нібито не помічають тих правопорушень, за які винні мають бути притягнуті до адміністративної відповідальності. Це завдає шкоди охороні прав землевласників і землекористувачів, у сфері земельних правовідносин [3].

Найжорсткішим видом відповідальності за порушення користування земельними ресурсами України є кримінальна відповідальність, яка проявляється в кримінальному переслідуванні злочинних порушень земельного законодавства. Основним критерієм, що відрізняє кримінальне правопорушення від інших правопорушень, є неоднаковий характер їх суспільної небезпеки. Кримінальне правопорушення особливо небезпечне для суспільства, а тому потрібні спеціальні державні примусові заходи для його попередження та вчинення.

Розділом VIII Кримінального кодексу України передбачені злочини проти довкілля. Серед них забруднення або псування земель (ст. 239 КК України), безгосподарське використання земель (ст. 254 КК України), порушення правил екологічної безпеки (ст. 236 КК України) [8]. За окремі злочини законодавцем передбачено позбавлення волі до 12 років (ч. 2 ст. 252 Умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду). Службові та посадові особи, винні в злочинному порушенні земельного законодавства, несуть відповідальність за статтями Кримінального кодексу України про службові злочини, зокрема за ст. 364 — зловживання владою або службовим становищем; ст. 365 — перевищення влади або службових повноважень; ст. 367 — службова недбалість [8].

Особливо великої шкоди в земельних правовідносинах завдає недооцінка суспільної небезпечності службових злочинів, які породжують безгосподарність у використуванні земель, псуванні особливо цінних земель, внаслідок чого складається загрозливе становище щодо збереження і раціонального використання земельного фонду — головного нашого національного багатства.

Тому, з метою посилення охорони земель необхідно підвищити відповідальність службових осіб за безгосподарне ставлення до землі. Адже неналежне використання земель та угідь шляхом зловживання службовими обов'язками керівників господарств призводить до ерозії ґрунтів, заболочення, заростання земель чагарником, лісом, через що знижується родючість полів і частина земель вибуває із сільськогосподарського обороту, аграрні підприємства зазнають великих збитків, але, як правило, за це ніхто не несе належної відповідальності. У зв'язку з цим, за останні роки загострилась проблема підтоплення земель через підняття рівня ґрунтових вод внаслідок грубих порушень у проектуванні та будівництві, а також в експлуатації гідротехнічних і меліоративних систем.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Земля залишається незамінним засобом виробництва у сільськогосподарському господарстві, тому необхідно всебічно її охороняти і не допускати незаконного використання, особливо коли мова йде про сільськогосподарські землі.

Станом на сьогодні держава і приватні агропідприємства виділяють значні капіталовкладення для створення належних умов використання та охорони земельних ресурсів України. Тому наше законодавство потребує удосконалення щодо забезпечення контролю за використанням і охороною земель та приведення його до норм європейського законодавства.

Література:

1. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України : Актуальні проблеми практичної теорії [Текст] / Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка, Юрид. фак., Євраз. асоц. правн. шк. та правників, Центр правн. допомоги та дослідж. — Андрейцев В.І. — 2-ге вид., випр. — К.: Знання, 2007. — 445 с.: портр.
2. Державне регулювання земельних відносин в Україні: автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Г. І. Шарий; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2010. — 20 с. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2010/10SHGVVU.zip>
3. Гавриш Н.С. Відповідальність за забруднення та засмічення ґрунтів [Текст] / Гавриш Н.С./ Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. 12.00.06. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — К., 2001. — 20 с.
4. Гетьман А. Процедура реалізації матеріальних норм у галузі екологічного контролю [Текст] / Гетьман А / Вісник Академії правових наук України. — 1999. — №2. — с. 86-92.
5. Земельний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 25 жовт. 2001 р. з наст. змінами і допов. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. Земельне право України [Текст] [підруч. для студ. вищ. навч. закл.: академ. курс] / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга; М-во освіти і науки України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, НАН України, Київ, ун-т права НАН України. — К.: Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 593 с.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 груд. 1984р. з наст. змінами і допов. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
8. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квіт. 2001р. з наст. змінами і допов. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Про охорону земель: Закон України від 19 черв. 2003р. з наст. змінами і допов. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
10. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 черв. 2003р. з наст. змінами і допов. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Про Державне агентство земельних ресурсів України Указ Президента України від 8 квіт. 2011 року № 445/2011 [Електронний ресурс]: — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
12. Про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лют. 2002 року № 88 [Електронний ресурс] . — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
13. Юридична відповідальність як спосіб правової охорони ґрунтів [Текст] / Гавриш Н.С. // Актуальні проблеми держави та права: 36. наук, праць.

References:

1. Andrejtsev V. I. Zemel'ne pravo i zakonodavstvo suverennoi Ukrainy : Aktual'ni problemy praktychnoi teorii [Tekst] / Kyiv. nats. un-t im. T.Shevchenka, Yuryd. fak., Yevraz. asots. pravn. shk. ta pravnykiv, Tsentr pravn. dopomohy ta doslidzh. — Andrejtsev V.I. — 2-he vyd., vypr. — K.: Znannia, 2007. — 445 s.: portr.
2. Derzhavne rehuliuвання zemel'nykh vidnosyn v Ukraini: avtoref. dys. kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / H. I. Sharyj; Klasych. pryvat. un-t. — Zaporizhzhia, 2010. — 20 s. [Elektronnyj resurs] — Rezhym dostupu: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2010/10SHGVVU.zip>
3. Havrysh N.S. Vidpovidal'nist' za zabrudnennia ta zasmichennia gruntiv [Tekst] /Havrysh N.S./ Avtoref. dys. na zdob. nauk. stup. kand. iuryd. nauk. 12.00.06. / In-t derzhavy i prava im. V.M. Korets'koho NAN Ukrainy. — K., 2001. —20 s.
4. Het'man A. Protsedura realizatsii material'nykh norm u haluzi ekolohichnoho kontroliu [Tekst] / Het'man A / Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy. — 1999. — №2. — s. 86-92.
5. Zemel'nyj kodeks Ukrainy [Elektronnyj resurs] : Zakon Ukrainy vid 25 zhovt. 2001 r. z nast. zminamy i dopov. [Elektronnyj resurs] — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. 1Zemel'ne pravo Ukrainy [Tekst] [pidruch. dlia stud. vysch. navch. zakl.: akadem. kurs] / V.I. Semchyk, P.F. Kulynych, M.V. Shul'ha; M-vo osvity i nauky Ukrainy, In-t derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho, NAN Ukrainy, Kyiv, un-t prava NAN Ukrainy. — K.: Vyd. dim «In Yure», 2008. — 593 s.

7. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia: Zakon Ukrainy vid 7 hrud. 1984r. z nast. zminamy i dopov. [Elektronnyj resurs] — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
8. Kryminal'nyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 5 kvit. 2001r. z nast. zminamy i dopov. [Elektronnyj resurs] — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Pro okhoronu zemel': Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003r. z nast. zminamy i dopov. [Elektronnyj resurs] — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
10. Pro derzhavnyj kontrol' za vykorystanniam ta okhoronoiu zemel': Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003r. z nast. zminamy i dopov. [Elektronnyj resurs] — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Pro Derzhavne ahentstvo zemel'nykh resursiv Ukrainy Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 8 kvit. 2011 roku № 445/2011 [Elektronnyj resurs]: — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
12. Pro hromads'kykh inspektoriv z okhorony navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyscha: Nakaz Ministerstva ekolohii ta pryrodnykh resursiv Ukrainy vid 27 liut. 2002 roku № 88 [Elektronnyj resurs] . — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
13. Yurydychna vidpovidal'nist' iak sposib pravovoi okhorony gruntiv [Tekst] / Havrysh N.S. // Aktual'ni problemy derzhavy ta prava: 36. nauk, prats'.