

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ ОЗДОРОВЧОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

**Ірина Терезі,**

*викладач кафедри трудового, земельного та екологічного права Одеського державного університету внутрішніх справ*

Проблемам юридичної відповідальності за земельні правопорушення в літературі приділяється достатньо уваги. Проте питання порушення правового режиму земель оздоровчого призначення висвітлені недостатньо, хоча ці правопорушення завдають значної шкоди.

Земельні конфлікти, як правило, настільки складні, що без адміністративного втручання компетентних державних органів їх неможливо вирішити, тому законодавство передбачає адміністративне врегулювання земельних спорів, не виключаючи їх судового розгляду [1, С. 99].

Адміністративно-правове регулювання земельних відносин похідне від державного управління, оскільки юридично обов'язкові приписи адресуються переважно органам виконавчої влади, за якими закріплюються юридично-владні повноваження [2, С. 202].

У зв'язку з тим, що сфера земельних відносин має перебувати під державно-правовою охороною, питання вдосконалення засобів адміністративно-правової відповідальності за порушення правового режиму земель оздоровчого призначення набувають особливого значення. Висловлюється думка про доцільність включення до змісту земельних відносин як об'єкта адміністративно-правової охорони відносин у сфері управління земельним фондом, так і відносин у сфері раціонального використання та охорони земель [3, С. 4].

З метою забезпечення виконання норм про охорону і раціональне використання земель оздоровчого призначення, в законодавстві передбачені заходи адміністративної відповідальності. Разом з тим, як зазначає О.Л. Дубовік, в юридичній науці дослідженню даного правового інституту приділено менше уваги, ніж кримінальній відповідальності за екологічні злочини [4, С. 27].

Кодекс України про адміністративні правопорушення в ст. 9 визначає адміністративне правопорушення (проступок) як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, що призводить до посягання на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративна відповідальність передбачена за земельні правопорушення при відсутності складу злочину [5, С. 174]. Юридичний склад адміністративного проступку, що призводить до посягання на правовий режим земель оздоровчого призначення, містить наступні його елементи: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона.

В літературі зустрічаються різні визначення екологічного і земельного проступку. В.В. Петров розумів під ним протиправне, винне, передбачене чинним законодавством діяння (дію чи бездіяльність), що порушує встановлений правопорядок [6, С. 184].



## ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

О.Л. Дубовік, В.Д. Єрмаков визначають екологічний проступок, як такий, що призводить до посягання на екологічний порядок, права і свободи громадян в галузі використання та охорони навколишнього середовища, право власності на природні ресурси і порядок управління природокористуванням, а також протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дію чи бездіяльність), що заподіяло чи могло заподіяти шкоду навколишньому середовищу і за яке передбачена адміністративна відповідальність [7, С. 70].

Виходячи з вищезазначеного, можна визначити адміністративний проступок, що є посяганням на природоохоронний режим земель оздоровчого призначення, як діяння (дію чи бездіяльність), яке виражається у здійсненні діяльності, що може призвести до погіршення якості земель оздоровчого призначення чи виснаження природних лікувальних ресурсів, або створює загрозу такого погіршення або виснаження. Адміністративний проступок, що порушує правовий режим земель оздоровчого призначення є різновидом адміністративного, а тому поряд із загальними ознаками (протиправність, винність, суспільна небезпечність, заподіяння шкоди охоронюваним законом інтересам тощо) характеризується рядом специфічних рис (особливостей), виявити які можливо за допомогою аналізу елементів його юридичного складу.

Об'єктом адміністративного правопорушення є сукупність охоронюваних законом суспільних відносин в галузі раціонального використання і охорони земель оздоровчого призначення.

Об'єктивна сторона представлена сукупністю ознак, які характери-

зують зовнішню сторону протиправної поведінки. До них відносяться:

- протиправне діяння (дія чи бездіяльність), що виражається в прямому порушенні правового режиму земель оздоровчого призначення, недотриманні стандартів і нормативів тощо;
- шкода чи загроза заподіяння шкоди охоронюваним законом суспільним відносинам в галузі використання і охорони земель оздоровчого призначення. Слід зазначити, що більшість складів адміністративних земельних проступків сформульовані як формальні (адміністративна відповідальність настає, як правило, незалежно від того, чи наступили негативні наслідки в результаті вчинення даного правопорушення чи ні, — достатньо самого факту порушення правил);
- причинний зв'язок між протиправною поведінкою і шкодою (необхідний лише в матеріальних складах проступків);
- суб'єктивна сторона адміністративного проступку — це внутрішнє психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно небезпечного діяння та його наслідків. Її психологічний зміст розкривається за допомогою таких юридичних ознак, як вина, мотив, мета, які являють собою розвиток форм психічної активності, органічно пов'язані між собою і є взаємозалежними.

За суб'єктивною стороною адміністративні земельні проступки характеризуються наявністю як умисної, так і необережної вини. В більшості правопорушень, умисна вина існує у формі непрямого умислу, коли особа усвідомлює протиправ-

## ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ



ний характер порушення нею правил використання та охорони земель оздоровчого призначення, передбачає можливість настання шкідливих наслідків, але свідомо допускає їх настання чи відноситься до них байдуже.

Суб'єктами адміністративного земельного проступку, згідно ст. 12 Кодексу про адміністративні правопорушення (КУпАП), можуть бути фізичні особи, що досягли 16-річного віку.

Відповідальність за псування і забруднення сільськогосподарських та земель іншого призначення передбачена ст. 52 КУпАП, відповідно до якої забруднення земель хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відповідальність за порушення правил використання земель передбачена ст. 53 КУпАП. Використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Як видно зі змісту ст. 52-53 КУпАП, в їх диспозиції не йдеться про землі оздоровчого призначення. Таким чином, можна зробити висновок, що в КУпАП відсутня стаття, яка б передбачала відповідальність за порушення правил охорони і раціонального використання земель оздоровчого призначення.

Автор приєднується до думки, що існуючі малі розміри штрафів, поперше, не дозволяють компенсувати витрати на їх стягнення і, по-друге, знижують превентивну функцію адміністративної відповідальності і ефективність інституту адміністративної відповідальності [8, С.59]. Аналогічної думки дотримується В.П. Виноградов, який зазначає, що необхідно суттєво збільшити розміри адміністративних штрафів за здійснення екологічних проступків, регламентувати порядок їх стягнення [9, С. 21].

В останнє десятиріччя практично по всій країні земельні ділянки оздоровчого призначення безконтрольно забудовуються, причому огороження земельних ділянок позбавляє населення доступу до цих ділянок. Своєрідною санкцією за самочинне будівництво на землях оздоровчого призначення є знесення таких будівель.

Самовільне зайняття земельних ділянок — це будь-які дії особи, які свідчать про фактичне використання не наданої їй земельної ділянки чи намір використовувати земельну ділянку до встановлення її меж у натурі (на місцевості), до одержання документа, що посвідчує право на неї, та до його державної реєстрації.

Сутність самовільного зайняття земельної ділянки, як правило, вбачається у самовільному зайнятті винною особою чужої земельної ді-



## ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

лянки і використання її без наявності законних підстав, тобто за відсутності оформленого у встановленому порядку права власності чи іншого передбаченого чинним законодавством права на землю [10, С. 342].

Особливої уваги з боку правоохоронних органів потребує питання самочинного будівництва на землях оздоровчого призначення. Цивільний кодекс України в ч. 1 ст. 376 визнає житловий будинок, будівлю, споруду, інше нерухоме майно самочинним будівництвом, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без належного дозволу чи належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

Особа, яка здійснила або здійснює самочинне будівництво нерухомого майна, не набуває права власності на нього. Право власності на самочинно збудоване нерухоме майно може бути (за рішенням суду) визнане за особою, яка здійснила самочинне будівництво на земельній ділянці, що не була їй відведена для цієї мети, за умови надання земельної ділянки у встановленому порядку особі під уже збудоване нерухоме майно.

Якщо власник (користувач) земельної ділянки оздоровчого призначення заперечує проти визнання права власності на нерухоме майно за особою, яка здійснила (здійснює) самочинне будівництво на його земельній ділянці, або якщо це порушує права інших осіб, майно підлягає знесенню особою, яка здійснила (здійснює) самочинне будівництво, або за її рахунок.

На вимогу власника (користувача) земельної ділянки суд може визнати за ним право власності на нерухоме майно, яке самочинно збудо-

ване на ній, якщо це не порушує права інших осіб.

Особа, яка здійснила самочинне будівництво, має право на відшкодування витрат на будівництво, якщо право власності на нерухоме майно визнано за власником (користувачем) земельної ділянки, на якій воно розміщене.

У разі істотного відхилення від проекту, що суперечить суспільним інтересам або порушує права інших осіб, істотного порушення будівельних норм і правил суд за позовом відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування може постановити рішення, яким зобов'язати особу, яка здійснила (здійснює) будівництво, провести відповідну перебудову.

Якщо така перебудова є неможливою або особа, яка здійснила (здійснює) будівництво, відмовляється від її проведення, таке нерухоме майно за рішенням суду підлягає знесенню за рахунок особи, яка здійснила (здійснює) будівництво. Особа, яка здійснила (здійснює) самочинне будівництво, зобов'язана відшкодувати витрати, пов'язані з приведенням земельної ділянки до попереднього стану.

Таким чином, право власності на самочинне будівництво на земельній ділянці оздоровчого призначення, здійснене особою на приналежній їй земельній ділянці, може бути визнано судом у тому випадку, якщо особа має право на земельну ділянку і нею дотримане цільове призначення цієї земельної ділянки, якщо збереження самовільно збудованого нерухомого майна не порушує права і охоронювані законом інтереси інших осіб, а також якщо особою дотримані встановлені містобудівні, будівельні, екологічні, санітарно-гі-

## ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ



гієнічні, протипожежні та інші правила і нормативи. При недотриманні зазначених вимог до самовільно збудованого нерухомого майна застосовуються наслідки, передбачені ч. 4 ст. 376 ЦК України, тобто знесення майна.

Оскільки забруднення земель оздоровчого призначення, що відбувається в результаті експлуатації самочинно збудованого нерухомого майна, загрожує інтересам населення і суперечить чинному законодавству, то державні та комунальні органи найчастіше відмовляють у зміні дозволеного використання земельних ділянок оздоровчого призначення.

Аналіз судової практики свідчить що, якщо використання земельної ділянки під самочинно збудованим нерухомим майном не відповідає дозволеному використанню, а компетентним органом відмовлено у зміні цільового призначення землі, то вимога про визнання права власності на нього судом не може бути задоволена.

За останні роки склалась судова практика з охорони правового режиму земель оздоровчого призначення, прийнято ряд рішень про знесення самочинно збудованого нерухомого майна, проте, рішення про вилучення земельних ділянок і знесення самочинного будівництва приймалися рідко, а ще рідше виконувалися. Витрати на переміщення чи знесення самочинно збудованого нерухомого майна не передбачені в бюджеті.

Землі оздоровчого призначення є важливим об'єктом правової охорони, проте, склад правопорушень та злочинів, що передбачають відповідальність за порушення їх правового режиму, сформульовано недостатньо чітко. Про це свідчить відсутність

чи малозначність практики притягнення винних осіб за порушення правового режиму земель оздоровчого призначення.

Ми вважаємо, що варто розробити на державному рівні комплексну методичку визначення шкоди, заподіяної в результаті порушення правового режиму земель оздоровчого призначення.

Для підвищення ефективності правового захисту земель оздоровчого призначення необхідно передбачити адміністративну відповідальність за самочинне будівництво на землях рекреаційного призначення. Слід також збільшити розмір штрафних санкцій і запровадити контроль за тим, щоб за кожним фактом визнання недійсним рішення про надання земельної ділянки рекреаційного призначення порушувалося адміністративне провадження відносно посадової особи, яка прийняла це незаконне рішення.

При наявності ознак вказаного діяння, що збільшують суспільну небезпеку (наприклад, нанесення власнику землі шкоди в особливо великому розмірі) необхідно запровадити кримінальну відповідальність посадових осіб за порушення порядку надання земель рекреаційного призначення, а також за порушення порядку переведення земель чи земельних ділянок в складі земель рекреаційного призначення в іншу категорію.

Шкода може бути поділена на два види: екологічну та економічну, якщо перша завдається порушенням навколишнього середовища (забруднення, псування тощо), то друга — у вигляді зменшення або зниження вартості матеріальних цінностей, землі, інших ресурсів природи [11, С. 149]. Екологічна



## ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

шкода порушує екологічні інтереси суспільства та обмінні процеси, що відбуваються у біосфері, економічна шкода посягає на інтереси конкретного власника, користувача землі та проявляється у спричиненні останнім шкоди [12, С. 83].

Досі не розроблено механізм стягнення штрафів з юридичних осіб за екологічні правопорушення. Значний вплив на таке становище має концепція юристів — фахівців у галузі адміністративного права, відповідно до якої штрафи не повинні накладатися на підприємства, а тільки на фізичних осіб [13, С. 91].

Для того, щоб підвищити роль адміністративної відповідальності за

порушення правового режиму земель оздоровчого призначення, необхідно: удосконалення земельного і адміністративного законодавства; посилення взаємодії природоохоронних, земельних та правоохоронних державних органів у боротьбі з земельними правопорушеннями; більш чітко розмежування функцій спеціально уповноважених органів з метою усунення дублювання функцій по застосуванню заходів адміністративної відповідальності; підвищення ролі громадських екологічних організацій та засобів масової інформації. ♦

### Список використаних джерел:

1. Жариков Ю.Г. *Правовое регулирование земельных отношений: земельные споры // Право и экономика. — 1997. — №17-18. — С. 98-102.*
2. Мірошніченко О.С. *Адміністративно-правові норми врегулювання земельних відносин // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць. — Харків, 2005. — №1(23). — С. 201-207.*
3. Мірошніченко О.С. *Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. — Харків, 2005. — 19 с.*
4. Дубовик О.Л. *Реформа законодательства об административной ответственности за экологические правонарушения // Юридический мир. 2002. — №4. С. 27.*
5. Козырин Н. *Природоохранные вопросы предпринимательской деятельности // Государство и право. — 1997. — №6. — С.170-177.*
6. Петров В.В. *Экологическое право России, М.: БЕК, 1996. — С. 184.*
7. Дубовик О.Л. *Экологические преступления: Комментарий к главе 26 Уголовного кодекса РФ. М.: Спарк, 1998. — С. 70.*
8. Боголюбов С.А. *Новый федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Журнал российского права. — 2002. — №6. — С. 59.*
9. Виноградов В.П. *Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна: Автореф. дисс. ...канд.юрид. наук. М., 1999. — С. 21.*
10. Шульга А.М. *Щодо проблеми самовільного зайняття земельної ділянки у контексті орендних відносин // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — Харків, 2005. — Вип. 30. — С. 341-348.*
11. Петров В.В. *Экология и право. — М.: Юрид. лит., 1981. — С. 149.*
12. Янчук Б.В. *Відшкодування шкоди, завданої власникам та користувачам, в тому числі й орендарям, земельних ділянок порушенням їхніх прав // Проблеми права: науково-практичний збірник. — Вип. 2 — Чернігів: Юрист, 1998. — С. 82-90.*
13. Боголюбов С.А. *Проблемы природоохранительного законодательства России // Право и экономика. — 1996. — 15-16. — С. 91-95.*