

УДК [342.95:349.41] (477)

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ОТДЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Виктор ШВЕЦ,
соискатель

Харьковского национального университета внутренних дел

SUMMARY

The correspondence between list of offences in land field under Land Code of Ukraine, and list of offences in land field under Code of Ukraine on Administrative Offences is studied in the article.

Corpus delicti of certain administrative offences in sphere of land use is analyzed. The author offered to amend existing legislation by eliminating existing legal collisions, expanding list of possible types of administrative penalties for commission of a series of administrative offences, providing clear legal principles to call people to account for acts that violate the basics of the land law and order.

Key words: administrative liability, offence, offences in land field, the Code of Ukraine on Administrative Offences, administrative penalties.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрено соответствие между перечнем земельных правонарушений, предусмотренных в Земельном кодексе Украины, и перечнем земельных правонарушений, определенных Кодексом Украины об административных правонарушениях. Проанализированы составы отдельных административных правонарушений в сфере землепользования и предложено внесение изменений в действующее законодательство путем устранения имеющихся правовых коллизий, расширения возможных видов административных взысканий за совершение ряда административных правонарушений, обеспечения четких законодательных принципов привлечения лиц за совершение деяний, которые нарушают основы земельного правопорядка.

Ключевые слова: административная ответственность, правонарушение, земельные правонарушения, Кодекс Украины об административных правонарушениях, административные взыскания.

Постановка проблемы. Непременным условием привлечения лица к административной ответственности является совершение им правонарушения. При этом в законе необходимо наличие прямого указания о применении средств воздействия к правонарушителю, то есть правовым основанием ответственности являются правовые нормы, которые закрепляют в отрасли экологии санкции за несоблюдение или нарушение этих обязанностей [1, с. 59–60]. Таким образом, привлечь лицо к административной ответственности можно лишь при условии совершения им правонарушения, которое предусмотрено в качестве основания для применения мер административного взыскания.

Устанавливая в статье 211 Земельного кодекса Украины [2] неполный перечень нарушений земельного законодательства, законодатель, очевидно, хотел обратить внимание на наиболее распространенные нарушения земельного правопорядка. За большинство упомянутых статьей 211 Земельного кодекса Украины нарушений земельного законодательства установлена гражданская, криминальная или административная ответственность. Правоприменительная практика свидетельствует, что нарушители норм земельного законодательства чаще всего, в сравнении с другими видами юридической ответственности, привлекаются именно к административной ответственности. Так, например, по результатам проверок, проведенных инспекторами Государственной инспекции по контролю за использованием и охраной земель, из обнаруженных в целом по Украине за период с 2003 по 2008 гг. 385 тысяч фактов земельных правонарушений было составлено лишь 275 тыс. протоколов об административных правонарушениях, а постановлений о

привлечении к административной ответственности вынесено 245 тыс., признаки же преступления обнаружены лишь в 476 случаях, что составляет, соответственно, 1,5% от общего количества выявленных правонарушений. Кроме того, фиксируются, как правило, незначительные, пустяковые правонарушения [3, с. 3].

Актуальность темы исследования. Вопросы земельных правонарушений, как основания административной ответственности, были объектом исследования таких ученых, как Т.Б. Саркисова, О.В. Насушная, М.М. Клименко, О.И. Светличный, О.Ю. Дрозд, А.С. Шепетько и др.

Цель. Однако вопрос надлежащего правового обеспечения земельных правонарушений в законодательстве Украины нельзя считать исчерпывающим, поэтому представляется целесообразным уделить внимание именно исследованию надлежащей регуляции действующим законодательством составов административных правонарушений в земельной сфере, как правовой основы привлечения виновных к административной ответственности.

Изложение основного материала исследования. Перечень составов административных правонарушений в сфере деятельности субъектов землепользования нельзя назвать достаточно большим. Так, Кодекс Украины об административных правонарушениях [4] называет такие составы правонарушений в сфере землепользования: порча и загрязнение сельскохозяйственных и прочих земель (статья 52), нарушение правил использования земель (статья 53), самовольное занятие земельного участка (статья 53-1), искажение или сокрытие данных Государственного земельного кадастра (статья 53-2), снятие и перенесение почвенного покрова

земельных участков без специального разрешения (статья 53-3), незаконное завладение почвенным покровом (поверхностным слоем) земель (статья 53-4), нарушение сроков согласования (отказы в согласовании) документации по землеустройству (статья 53-5), нарушение законодательства о Государственном земельном кадастре (статья 53-6), нарушение сроков возврата временно занятых земель или непригодное для использования по назначению (статья 54), нарушение правил землеустройства (статья 55), уничтожение межевых знаков (статья 56), порча посевов, порча или уничтожение собранного урожая сельскохозяйственных культур, повреждение насаждений коллективных сельскохозяйственных предприятий, других государственных и общественных или фермерских хозяйств (статья 104).

Практика реализации административными судами Украины своих полномочий в земельной сфере показывает необходимость развития действующего законодательства, поскольку недостатки законодательства и неправильное его приложении порождают ошибки в правоприменительной деятельности, где в регуляции правоотношений в сфере охраны земельных ресурсов играют именно нормы административного законодательства [5, с. 291]. В связи с этим Ю.И. Крегул считает, что административное законодательство является наиболее динамичным и неустойчивым, особенно в условиях проведения административной реформы в Украине, которая обуславливает повышенное внимание к изменениям и дополнениям к действующему законодательству, а также к его изучению [6, с. 3].

Необходимо учитывать и другие нормативно-правовые акты, предусматривающие административную ответственность за земельные правонарушения [7, с. 140]. Так, например, статья 3 Закона Украины «Об ответственности предприятий, их объединений, учреждений и организаций за правонарушения в сфере градостроения» от 14 октября 1994 года [8] предусматривает наложение штрафа на предприятие за правонарушения в сфере градостроения, который подлежит уплате в пятнадцатидневный срок. О.Ю. Дрозд и А.С. Шепетько отмечают, что хотя относительно юридических лиц термин «административная ответственность» непосредственно не употребляется, есть все основания утверждать, что в подобных случаях ее выражением является административное взыскание в виде штрафа [9, с. 392].

Статьей 52 Кодекса Украины об административных правонарушениях предусмотрен состав административного правонарушения, которое заключается в порче и загрязнении сельскохозяйственных и прочих земель. В указанной норме содержится несколько самостоятельных составов правонарушений, а именно: порча сельскохозяйственных и прочих земель; загрязнение земель химическими и радиоактивными веществами, нефтью и нефтепродуктами, неочищенными сточными водами, производственными и другими отходами; неприменение мероприятий по борьбе с сорняками.

Законом Украины «О государственном контроле за использованием и охраной земель» [10] в статье 1 определяет содержание соответствующих правонарушений. Так, в частности, неприменение мероприятий по борьбе с сорняками – допущение появления нежелательной травянистой растительности, которая отрицательно влияет на развитие культурных растений, приводит к распространению вредителей и болезней, или не дает возможности использовать земли по назначению. Загрязнение земель – накопление в почвах и грунтовых водах в результате антропогенного воздействия

пестицидов и агрохимикатов, тяжелых металлов, радионуклидов и других веществ, содержание которых превышает природный фон, что приводит к их количественным или качественным изменениям. Порча земель – повреждение естественного состояния земель, которое осуществляется без обоснованных проектных решений, согласованных и утвержденных в установленном законодательством порядке, загрязнение их химическими, биологическими и радиоактивными веществами, в том числе теми, которые выбрасываются в атмосферный воздух, засорение промышленными, бытовыми и прочими отходами, неочищенными сточными водами, повреждение плодородного слоя почвы, невыполнение требований установленного режима использования земель, а также использование земель способом, ухудшающим их естественное плодородие.

Как видим, порча сельскохозяйственных и прочих земель может возникать в том числе и вследствие невыполнения требований установленного режима использования земель, а также использование земель способом, ухудшающим их естественное плодородие. Поэтому принципиально важно четко отличать порчу земель от административных правонарушений, которые связаны с причинением вреда почве, в частности предусмотренных нормами статьи 53-3 Кодекса Украины об административных правонарушениях «Снятие и перенос почвенного покрова земельных участков без специального разрешения». Диспозиция указанной статьи содержит два варианта совершения этого правонарушения: во-первых, снятие и перенос почвенного покрова земельных участков без специального разрешения; во-вторых, невыполнение условий снятия, сбережения и использования плодородного слоя почвы. Представляется, что именно последнее противоправное действие может совпадать с невыполнением требований установленного режима использования земель, а также использования земель способом, ухудшающим их естественное плодородие, что должно быть отнесено к одному из способов порчи земель, предусмотренных другой статьей названного Кодекса.

Также необходимо учитывать существенную разницу в объеме административных взысканий в форме штрафа, установленных различными статьями Кодекса Украины об административных правонарушениях. Так, статья 52 предусматривает за порчу земель наложение штрафа на граждан от двадцати до восьмидесяти необлагаемых минимумов доходов граждан, и на должностных лиц, граждан – субъектов предпринимательской деятельности – от пятидесяти до ста необлагаемых минимумов доходов граждан; а статья 53-3 – наложение штрафа на граждан от десяти до двадцати необлагаемых минимумов доходов граждан и на должностных лиц – от двадцати до пятидесяти необлагаемых минимумов доходов граждан. Следовательно, четкое понимание разницы между похожими составами административных правонарушений является основой обеспечения административного правопорядка в сфере земельных правонарушений.

Некоторые административные правонарушения могут быть частью состава другого административного правонарушения. К ним, в частности, относится предусмотренное статьей 56 Кодекса Украины об административных правонарушениях уничтожение межевых знаков. Межевые знаки устанавливаются на земельных участках собственника и субъекта землепользования в натуре для разграничения земельных участков одних субъектов права от других. Знаки создают условия для постоянности права на землю, являются факторами, которые обеспечивают постоянство реализации земельных прав, и их уничтожение очевидно приводит к

нарушению прав субъектов землепользования и владельцев земельных участков. В результате этого нарушения размер участка у одного субъекта землепользования, владельца земельного участка, может уменьшиться, а у другого – увеличиться. Таким образом, по своей сути это административное правонарушение может быть средством совершения другого нарушения – самовольного занятия земельного участка.

Сущность самовольного захвата земельного участка заключается в занятии лицом чужого земельного участка по собственной инициативе и использовании его без наличия законных оснований, то есть при отсутствии оформленного в установленном порядке права на землю (собственности, аренды, постоянного землепользования). Одним из способов самовольного занятия земельных участков является как раз уничтожение или повреждение межевых знаков и завладение землями без разрешения субъектов, уполномоченных принимать решение о предоставлении участков.

В соответствии со статьей 125 Земельного кодекса Украины право собственности на земельный участок, а также право постоянного пользования и право аренды земельного участка возникают с момента государственной регистрации этих прав. То есть, самовольным захватом земли являются ситуации, при которых лицо занимает земельный участок до момента получения им документа, удостоверяющего его право на него и его государственной регистрации.

Отдельный вопрос возникает в связи с дальнейшей судьбой самостоятельно занятых земельных участков, ведь привлечение лица за указанное правонарушение к административной ответственности не гарантирует возврата соответствующих земельных участков. В соответствии со статьей 212 Земельного кодекса Украины самовольно занятые земельные участки подлежат возврату владельцу земли или землепользователям без возмещения затрат, понесенных за время незаконного пользования ими. Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние, включая снос домов, зданий и сооружений, осуществляется за счет граждан или юридических лиц, которые самовольно заняли земельные участки. Однако такие действия, как правило, не выполняются по собственному волеизъявлению правонарушителя, поэтому пунктом 3 той же статьи предусмотрено, что возврат самовольно занятых земельных участков осуществляется по решению суда.

Каждое из правонарушений в сфере землепользования имеет свою специфику, обусловленную конкретным предметом, объектом противоправного посягательства и характером совершенного деяния: действием или бездействием, одномоментным или длящимся во времени и т. п. Однако целью исследования является не столько характеристика каждого отдельного правонарушения в сфере землепользования, сколько поиск путей совершенствования нормативно-правового обеспечения административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере деятельности субъектов землепользования.

Целесообразно обратить внимание на то, что за некоторые нарушения земельного законодательства не установлена нормативно-правовая возможность привлечения лица к определенной разновидности юридической ответственности.

Так, п. 4 ст. 211 Земельного кодекса Украины установлен такой состав земельного правонарушения в сфере управления в отрасли использования, восстановления и охраны земельных ресурсов, как нарушение сроков рассмотрения заявлений касательно отведения земельных участков. Однако в действующем законодательстве Украины отсутству-

ет норма, которая предусматривала бы наказание за этот вид земельного правонарушения. В результате нарушения сроков рассмотрения заявлений относительно отведения земельных участков у заявителя возникает право на обжалование в судебном порядке отказа в предоставлении земельного участка или оставления ходатайства без рассмотрения, а должностное лицо в связи с отсутствием административной ответственности за такое деяние будет нести, в лучшем случае, только дисциплинарную ответственность [11]. Очевиден общественный вред нарушения сроков рассмотрения заявлений касательно отведения земельных участков, обусловленный, среди прочего, специфическим субъектом осуществления такого правонарушения – лицом, которое наделено специальной правосубъектностью; то есть субъектом этого правонарушения может быть только должностное лицо. В основе осуществления этого правонарушения лежит ненадлежащее выполнение должностными лицами своих обязанностей, что приводит к нарушению прав и законных интересов потенциальных субъектов землепользования. Очевидно, что нарушение сроков рассмотрения заявлений касательно отведения земельных участков не может быть поглощено статьей 53-5 Кодекса Украины об административных правонарушениях «Нарушения срока согласования (отказа в согласовании) документации по землеустройству», ведь данная статья предусматривает ответственность за нарушение должностным лицом Совета Министров Автономной Республики Крым, органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, установленного законодательством срока согласования (отказа в согласовании) документации по землеустройству.

В соответствии со статьей 1 Закона Украины «О землеустройстве» [12] документация по землеустройству – это утвержденные в установленном порядке текстовые и графические материалы, которыми регулируются использование и охрана земель государственной, коммунальной и частной собственности, а также материалы обследования и разведки земель, авторского надзора за выполнением проектов и т. п. Следовательно, нарушение сроков рассмотрения заявлений касательно отведения земельных участков должно стать самостоятельным составом административного правонарушения и войти в нормы Кодекса Украины об административных правонарушениях. Представляется целесообразным дополнить указанный Кодекс статьей 53-7 «Нарушение сроков рассмотрения заявлений касательно отведения земельных участков» и ввести соответствующее административное взыскание, в частности в форме штрафа.

Выводы. Анализ нарушений земельного законодательства, предусмотренных статьей 211 Земельного кодекса Украины и административных правонарушений в сфере охраны природы и использования природных ресурсов, закрепленных главой 7 Кодекса Украины об административных правонарушениях, позволяет сделать вывод о наличии определенных расхождений в перечне нарушений земельного законодательства, за которые наступает административная ответственность, а также в формулировке самих составов правонарушений, о чем неоднократно упоминалось в научной литературе. Так, п. «д» статьи 96 Земельного кодекса Украины предусматривает обязанность землепользователя своевременно предоставлять соответствующим органам исполнительной власти и органам местного самоуправления данные о состоянии и использовании земель и прочих природных ресурсов в порядке, установленном законом. На поддержание данной обязанности п. «е» статьи 211 Земельного кодекса Украины установлено, что наруше-

нием земельного законодательства является укрывательство от учета и регистрации, и искажение данных о состоянии земель, размерах и количестве земельных участков, чем подчеркивается особая важность выполнения субъектами землепользования указанной обязанности, что очевидно обусловлено конституционным правом каждого на свободный доступ к информации о состоянии окружающей среды (отдельных ее элементов, в частности земель). Однако Кодекс Украины об административных правонарушениях не предусматривает административную ответственность за укрывательство от учета, регистрации и искажения данных о состоянии земель, зато содержит статью, которой предусмотрена ответственность за укрывательство или искажение данных земельного кадастра [13]. По мнению С.Л. Гоштинара, необходимо установить в Кодексе Украины об административных правонарушениях административную ответственность относительно владельцев земельных участков и землепользователей, в том числе арендаторов, за непредоставление сведений о качественных и количественных изменениях земельного участка соответствующим органам с целью обеспечения принципа достоверности земельнорегистрационной системы. Указанное положение напрямую относится и к совершенствованию системы ведения Государственного земельного кадастра, с точки зрения обеспечения принципа актуальности кадастровых сведений. Как показывает практика, многие из использующих субъектов не подают сведения о наличии и использовании земель, и не ведут статистическую отчетность. Данный состав правонарушения должен касаться и должностных лиц органов государственной власти, и местного самоуправления, от решения которых во многом зависит юридическая судьба земельного участка [14, с. 151–152]. Следовательно, целесообразно внести в Кодекс Украины об административных правонарушениях соответствующие изменения путем дополнения перечня статей, которые предусматривают административные правонарушения в сфере охраны природы и использования природных ресурсов, статьей 53-8 «Непредоставление сведений о качественных и количественных изменениях земельного участка», которым следует предусмотреть ответственность владельцев земель и землепользователей за укрывательство от учета и регистрации, и искажение данных о состоянии земель и прочих природных ресурсов, находящихся на соответствующих земельных участках, о размерах и количестве земельных участков, а также установить административное взыскание в форме штрафа, как наиболее целесообразного фактора стимуляции надлежащего поведения указанных субъектов.

Также целесообразно предусмотреть административную ответственность за уклонение от государственной регистрации земельных участков и представление недостоверной информации о них, что требует дополнительной, но крайне необходимой работы законодателей.

Таким образом, основными направлениями совершенствования правового обеспечения административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере деятельности субъектов землепользования являются следующие:

– во-первых, устранение имеющихся правовых коллизий относительно повторов одних и тех же административных земельных правонарушений различными статьями Кодекса Украины об административных правонарушениях и согласование санкций, которые к ним применяются;

– во-вторых, расширение возможных видов административных взысканий за совершение ряда административных правонарушений, в частности увеличение размера штрафов,

введение альтернативных штрафам видов административных взысканий, в частности общественных работ;

– в-третьих, обеспечение четких законодательных принципов привлечения к ответственности лиц, включая юридических и должностных лиц, за совершение деяний, нарушающих основы земельного правопорядка, в первую очередь, тех, которые предусмотрены статьей 211 Земельного кодекса Украины в качестве нарушений земельного законодательства.

Список использованной литературы

1. Костицкий В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / В.В. Костицкий. – К.: ІЗП і ПЕ, 2003. – 772 с.
2. Земельний кодекс України : від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
3. Саркісова Т.Б. Земельне правопорушення як підстава юридичної відповідальності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Т.Б. Саркісова; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – К., 2012. – 18 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
5. Клименко М.М. Застосування норм адміністративної відповідальності в сфері охорони земельних ресурсів України / М.М. Клименко // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского : [Том 24 (63)]. – 2011. – № 1. – С. 289–293. – (Серия : «Юридические науки»).
6. Крегул Ю.І. Адміністративне право України / Ю.І. Крегул. – К.: ІнЮре, 2004. – 150 с.
7. Світличний О.І. Щодо систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства / О.І. Світличний // Право України – 2010. – № 6. – С. 138–141.
8. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування : Закон України : від 14 жовтня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411.
9. Дрозд О.Ю. Юридична особа, як суб'єкт самовільного зайняття земельної ділянки у контексті розвитку адміністративно-деліктного законодавства / О.Ю. Дрозд, А.С. Шепетько // Митна справа. – 2011 (Ч. 2). – № 1 (73). – С. 390–394.
10. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
11. Земельні правопорушення: фактична безкарність. [Електронний ресурс] / Юридичний тижень. – 2013. – № 43–46. – Режим доступу : <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=122839>.
12. Про землеустрій : Закон України : від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
13. Мірошніченко О.С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Мірошніченко. – Харків, 2005. – 20 с.
14. Гоштинар С.Л. Правове регулювання ведення Державного земельного кадастра в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С.Л. Гоштинар – К., 2008. – 199 с.