

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Прикарпатський національний
університет імені Василя Стефаника
Юридичний інститут

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИН- НОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Збірник наукових статей
Випуск XX



м. Івано-Франківськ, 2008

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ ЗЕМЕЛЬ

УДК 349.415

Відповідно статті 211 Земельного кодексу України (надалі - ЗК України) [1] встановлює перелік порушень земельного законодавства, за які особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність. Цей перелік не є вичерпним, оскільки в частині 2 статті 211 ЗК України є припис, що законом може бути встановлено відповідальність і за інші порушення земельного законодавства.

Які ж порушення з цього переліку можуть бути підставою для відповідальності за порушення законодавства про охорону земель та утворюють склад адміністративного проступку або склад злочину?

В науковій літературі висловлена думка про поділ всіх земельних правопорушень за об'єктом: земельні правопорушення і земельні правопорушення екологічної спрямованості. При цьому перші підлягають діленню на земельні правопорушення майнового характеру і земельні правопорушення в сфері управління [2, 421]. Видається, що вказана класифікація все ж не дає відповіді про несуперечливі критерії класифікації правопорушень в сфері охорони земель. Так, наприклад, не можна однозначно заперечувати про правопорушення в сфері охорони земель як про правопорушення екологічної спрямованості. З іншого боку, ці правопорушення можуть бути в сфері управління і одночасно бути земельним правопорушенням майнового характеру.

Не дають відповіді про можливі критерії розмежування відповідальності за порушення земельного законодавства, визначеної в ст. 211 ЗК й структурні найменування Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [3]. Так, глава 7 вказаного Кодексу, окрім правопорушень в сфері охорони земель, включає склади адміністративних проступків в галузі використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури. З іншого боку, наприклад, склад проступку, передбачений статтею 53-1 КУпАП “Самовільне зайняття земельної ділянки” має відноситися до Глави 6, а не до Глави 7 “Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури”. Певний орієнтир в справах про адміністративні правопорушення в сфері охорони земель дає ст. 238-1 КУпАП, яка визначає компетенцію органів державного контролю за використанням та охороною земель, але, на моє переконання, контроль за охороною земель і відповідні владні повноваження в сфері адміністративних правопорушень, не обмежується компетенцією вказаного органу.

Видається, що прийнятним критерієм розмежування порушень земельного законодавства на порушення законодавства про охорону земель та інші порушення в сфері земельних відносин, можуть бути власне нормативні застереження в законодавстві про охорону земель. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про охорону земель» [8] правове регулювання у сфері охорони земель здійснюється відповідно до Конституції України [9], Земельного кодексу України, цього Закону, інших нормативно-правових актів, які приймаються відповідно до них. В цьому аспекті виокремлення складів правопорушень в сфері охорони земель має відбуватися через призму відповідних положень ЗК України та вказаного Закону.

Перший рівень розмежування протиправних посягань може відбуватися за об'єктами охорони. ЗК України поряд з загальним об'єктом охорони земель визначає ґрунти земельних ділянок як об'єкти особливої

охорони. Попри те, що ст. 2 Закону України «Про охорону земель» визначає об'єктом особливої охорони всі землі в межах території України, в дійсності землі України за основним цільовим призначенням поділяються на різні категорії, що суттєво впливає на різницю правового режиму цих земель, в т.ч. щодо ступеня їх правової охорони. З іншого боку, правопорушення в сфері охорони земель відбуваються щодо конкретних земельних ділянок, а відтак об'єктами правової охорони земель завжди є певні ділянки земель відповідної категорії та (або) їх ґрунти.

Додатковим критерієм, що визначає безпосередній об'єкт охорони земель, має бути нормативно визначена загроза, оскільки правовий інститут охорони земель включає до родового об'єкту права, інтереси власників (користувачів) земельних ділянок і це відповідає завданням охорони земель, але виходить за рамки цієї статті. Необхідно зазначити, що нормативно визначені в земельному законодавстві загрози від яких здійснюється охорона земель, ґрунтів частково співпадає з загрозами, які знаходять виявлення у конкретних складах адміністративних проступків або складах злочинів. При цьому з точки зору кримінально-правової теорії про злочин безпосередні об'єкти злочинів в сфері земельних відносин не співпадають з об'єктами правової охорони земель за ЗК України. Однак визначені в земельному законодавстві об'єкти охорони земель та загрози, як підстави для такої охорони, допомагають більш чітко розмежувати адміністративні правопорушення в цій сфері та виявити підстави і умови для криміналізації або декриміналізації відносин в сфері охорони земель, запровадження адміністративної відповідальності або її скасування.

Таким чином, за вказаними критеріями (об'єкти охорони земель та нормативно визначені загрози) до правопорушень у сфері охорони земель за КУпАП можна віднести наступні склади проступків: «Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель» (ст. 52), «Порушення правил використання земель» (ст. 53), «Перекручення або приховування даних земельного кадастру» (ст. 53-2), «Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельної ділянки без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту» (ст. 53-3), «Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням» (ст. 54), «Самовільне відхилення від проектів землеустрою» (ст. 55).

В контексті вищенаведених адміністративних проступків необхідно зазначити, що законодавець в КУпАП достатньо повно врахував земельно-правові загрози охорони земель у вигляді шкідливого антропогенного впливу, порушення правил використання земель, не проведення

рекультивациі земель тощо. Так, з чотирнадцяти пунктів, які визначають в ст. 211 ЗК відповідальність за порушення земельного законодавства, вісім порушень (пункти «в», «г», «г», «д», «є», «ж», «и», «і» ч.1 ст. 211 ЗК) визначені законодавцем як склади адміністративних проступків. При цьому одна з актуальних проблем-загроз - необґрунтоване вилучення земель сільськогосподарського призначення залишилася не вирішеною. Оскільки проблема боротьби з необґрунтованим вилучення земель сільськогосподарського призначення багато в чому полягає у неможливості формалізувати склад проступку, склад злочину через залучення оціночної категорії «необґрунтоване» вилучення земель, а з іншого боку, неможливості зупинити соціальний, економічний розвиток певних територій, тому пропонується такий підхід до вирішення цієї проблеми. Необхідно через запровадження лімітів зменшення земель сільськогосподарського призначення на певній території надати органам державної влади і місцевого самоврядування вирішувати ці питання публічно з урахуванням інтересів громади, держави і приватних осіб. Запровадження лімітів зменшення земель сільськогосподарського призначення визначати шляхом щорічного прийняття відповідного Закону за поданням Уряду України. Звісно ця пропозиція не бездоганна, але проблема необґрунтованого зменшення земель сільськогосподарського призначення, на моє переконання, може бути вирішена через механізм її публічного обговорення і прийняття рішення з цього приводу. Адміністративна або кримінальна відповідальність має бути застосована щодо порушників процедури прийняття рішень в цих справах. За об'єктом посягань, що порушує правила використання та охорони земель є наступні склади злочинів: “Забруднення або псування земель” (стаття 239 Кримінального кодексу України [4], надалі - КК України) та “Безгосподарське використання земель” (стаття 254 КК України). Незважаючи на декриміналізацію багатьох правопорушень, що відбулося з набуттям чинності КК України 2001 р., законодавець вперше ухвалив розділ 8 “Злочини проти довкілля” КК України, та встановив кримінальну відповідальність за забруднення або псування земель та за безгосподарське використання земель. До набрання чинності КК України 2001 р. псування і забруднення земель також переслідувалося в порядку кримінального судочинства, але як посадовий злочин, що необґрунтовано звужувало коло осіб, яких необхідно було притягнути до відповідальності задля збереження землі. З об'єктивної сторони (ст.239 КК України) під забрудненням розуміється внесення в ґрунт речовин, шкідливих для життя, здоров'я людей або довкілля, внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля. Під псуванням землі, окремі дослідники кримінального права розуміють незаконне зняття родючого шару ґрунту і ґрунто-

вого покриття, що призвело її до непридатного стану, або безконтрольне використання такого шару, розробка корисних копалин при геологорозвідувальних та будівельних та інших роботах, заболочування земель тощо [5, С. 247]. Необхідно зазначити, що об'єктивна сторона вказаного злочину співпадає зі складом адміністративного проступку, передбаченого ст. 52 КУпАП, а з іншого боку, коментар до ст. 239 КК України в частині незаконного зняття родючого шару ґрунту, співпадає зі змістом ст. 53-3 КУпАП. Зокрема у вказаній статті йдеться про те, що зняття та перенесення ґрунтового покриття земельної ділянки без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту. Видається, що з моменту доповнення в 2008 р. КУпАП новою ст. 53-3, яка визначає склад адміністративного проступку як незаконне зняття ґрунтового покриття земельної ділянки без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту, такі дії не охоплюються складом злочину, передбаченого ст. 239 ІЖ України.

Об'єктивна сторона злочину за ст. 254 КК України проявляється в безгосподарському використанні земель, якщо це спричинило тривале зниження родючості, виведення земель із сільськогосподарського обороту, змивання гумусного шару, порушення структури ґрунту. Вбачається, що диспозиції цих статей є бланкетними, що передбачає наявність певних нормативних актів, стандартів в сфері охорони земель, ґрунтів. Зокрема, потребує нормативного визначення поняття “забруднення”, “псування”, “знищення” земельної ділянки, “змивання гумусу” тощо. Так, М.В.Шульга вбачає різницю не стільки в зазначених поняттях, скільки в розумінні погіршення якості земельної ділянки відповідно у випадку забруднення, псування, знищення [6, С. 30]. В цьому контексті виникає питання про відсутність жодного складу адміністративного проступку за порушення стандартизації і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів. Відомо, що стандартизація і нормування в цій сфері здійснюється з метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо. З іншого боку, система заходів у галузі охорони земель включає поряд з іншими заходами розробку документації із землеустрою в галузі охорони земель (ч.І ст. 22 закону України «Про охорону земель»), що безперечно призводить до дотримання певних стандартів. Видається, що задля неухильного дотримання державних стандартів в галузі охорони земель у процесі, наприклад, розробки документації із землеустрою доречно передбачити

адміністративну відповідальність за недодержання таких стандартів. На сьогодні така відповідальність передбачена лише за передачу замовнику або у виробництво документації, яка не відповідає вимогам стандартів, норм і правил щодо якості продукції та її безпеки. Отже, було б логічним змінити редакцію ст. 169 КУпАП та доповнити її словами «...та державним стандартам і нормативам в галузі охорони земель».

За тлумачним словником “псувати” - робити непридатним для користування, вживання, споживання і т.ін. (іноді навмисно); пошкоджувати, нищити, знищувати [7, С. 841]. Таке тлумачення слова “псувати” повністю охоплює диспозицію статті 254 КК в частині “втрати родючості, виведення земель з сільськогосподарського обороту”, хоча насправді це слово є ключовим у диспозиції статті 239 КК. З іншої сторони, назви цих статей сприймаються як одне ціле - забруднення або псування земель, як їх безгосподарське використання.

1. Земельний кодекс України 2001 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: пар: // £8ка 2. гааа. §ОУ. иа.
2. Земельне право України: Підручник / За ред. Погрібного О.О., Каракаша І.І. - К.: Істина, 2003. - 448 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: ппр: // £§ка 2. гааа. §ОУ. иа.
4. Кримінальний кодекс України. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: пїр: // £зка 2. гааа. §ОУ. иа.
5. Кримінальне право України. Особлива частина. Підручник./ За ред. М.І.Бажанова, В.В.Сташиса, В.Я.Тация. - Київ, -2005. - 544 с.
6. Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах: Автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.06./ Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. -Х.,-1998.-37 с. 7. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах. Автореферат дис. д.ю.н. С.ЗО.
8. Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах / Укладачі В.Яременко, О.Сліпушко. - К.: АКОНІТ, 1999. 3 том, ОБЕ-РОБ. -927 с.
9. Закон України «Про охорону земель». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: ппр: // §зка 2. гасіа. §ОУ. иа.
10. Конституція України. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: пїр: // §8ка 2. гааа. §ОУ. иа.

Вівчаренко О.А.

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ ЗЕМЕЛЬ

В данній статті розглядаються окремі проблеми адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення законодавства про охорону земель

Ключові слова: охорона земель, порушення земельного законодавства, державні стандарти, забруднення, псування земель, відповідальність, адміністра-

тивна, кримінальна.

Вивчаренко О.А.

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И УГОЛОВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРА-
НЕ ТРУДА

В данной статье рассматриваются отдельные проблемы административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства про охрану земель.

Ключевые слова: охрана земли, нарушение земельного законодательства, гос ударственные стандарты, загрязнение, порча земли, ответственность, уголовная, криминальная.

Vivcharenko O.A.

SOME PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL
RESPONSIBILITY FOR BREAKING LEGISLATION ABOUT LAND DEFENSE.

In this article some problems of administrative and criminal responsibility for breaking legislation about land defense are examined

Keywords: land defense, breaking of land legislation, state standards, administrative and criminal responsibility