

Тема 10 «Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства»

1. Загальна характеристика відповідальності за порушення земельного законодавства
2. Земельне правопорушення як підстава юридичної відповідальності
3. 3. Види юридичної відповідальності за земельні правопорушення

1. Загальна характеристика відповідальності за порушення земельного законодавства

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, з однієї сторони, і державою в особі її органів – з іншої. Юридична відповідальність спрямована на стимулювання додержання земельно-правових норм, відновлення порушених земельних прав, а також запобігання вчиненню земельних правопорушень. Юридичний зміст відповідальності полягає в безумовному обов'язку правопорушника зазнавати несприятливих наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру. Вид і міра цих наслідків передбачені відповідними санкціями правових норм.

Відповідальність за порушення земельного законодавства завжди пов'язана з негативними правовими наслідками як результатом неправомірних дій винної особи. У тих випадках, коли, наприклад, при вилученні (викупі) земельних ділянок для державних або суспільних потреб власникам земельних ділянок або землекористувачам завдаються збитки, питання про відповідальність не виникає. Тут мають місце гарантії захисту порушених прав суб'єктів правомірними діями уповноважених державних органів.

Неправомірна поведінка можлива як з боку самих носіїв земельних прав, так і з боку сторонніх осіб. У зв'язку з цим серед негативних правових наслідків самостійне місце посідає примусове припинення земельних прав суб'єктів (право власності на земельну ділянку і право землекористування), яке іноді називають земельно-правовою відповідальністю. Крім того, до винних осіб, які вчинили земельне правопорушення, можуть бути застосовані заходи адміністративного, дисциплінарного чи кримінального впливу, а за наявності заподіяної шкоди – її відшкодування.

Відповідальність за порушення земельного законодавства виконує низку важливих функцій.

По-перше, вона виступає як засіб забезпечення виконання вимог земельного законодавства.

По-друге, відповідальність у зазначеній сфері є важливим елементом механізму гарантій земельних прав суб'єктів.

По-третє, норми цього інституту стимулюють додержання приписів земельного законодавства.

По-четверте, в умовах переходу економіки країни до ринкових відносин зростає роль компенсаційної функції юридичної відповідальності.

У сучасних умовах земельних перетворень важливого значення набувають охоронна, превентивна та виховна функції відповідальності за земельні правопорушення. Вони є засобом охорони та забезпечення встановленого в державі земельного правопорядку.

Нарешті, у деяких випадках юридична відповідальність за порушення земельного законодавства виконує каральну функцію, коли вона є наслідком вчинення кримінальних чи адміністративних правопорушень.

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

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 земельноправової відповідальності у зазначеній сфері пропонують віднести примусове припинення права користування земельною ділянкою, обов'язок знести власником земельної ділянки чи землекористувачем самовільно зведений об'єкт чи повернути самовільно зайняту земельну ділянку та ін. Така точка зору дискусійна. Заходи впливу на правопорушників, які самовільно зайняли земельну ділянку чи вчинили інше порушення, дійсно передбачені чинним земельним законодавством. Але за своєю сутністю вони є специфічними санкціями, які в адміністративному порядку застосовуються судовими та іншими органами до правопорушників. Санкції можуть стосуватися як носіїв земельних прав, так і інших осіб – правопорушників. Введення в обіг поряд з традиційними видами відповідальності, інших її видів навряд чи доцільне. Відповідальність за порушення земельного законодавства є міжгалузевим інститутом. Вона реалізується з використанням різних за характером заходів впливу на правопорушників. Специфіка їх застосування у кожному випадку залежить від характеру правопорушення та конкретних обставин.

2. Земельне правопорушення як підстава юридичної відповідальності

Відповідальність за порушення земельного законодавства настає лише за наявності відповідних підстав.

Підставою юридичної відповідальності у вузькому розумінні є склад правопорушення, тобто наявність усіх елементів складу правопорушення.

Юридичною підставою відповідальності у зазначеній сфері виступають відповідні нормативні приписи. Саме вони чітко фіксують елементи складу правопорушення і містять його юридичні ознаки. Крім того, необхідним є правозастосовний акт, в якому дається не лише об'єктивна і всебічна оцінка обставин та особи, що вчинила земельне правопорушення, а й міститься юридична кваліфікація її діяння та мотивоване юридичне рішення. Цей акт конкретизує загальні приписи охоронюваної норми права та визначає вид і міру юридичної відповідальності.

Отже, необхідною підставою для застосування заходів примусового впливу та притягнення особи до юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства є вчинення нею земельного правопорушення.

Земельне правопорушення – це суспільно шкідлива дія чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна, деліктоздатна особа несе юридичну відповідальність.

Земельні правопорушення як негативні соціальні явища характеризуються такими загальними рисами. Вони завжди соціально шкідливі, оскільки спричинюють чи можуть спричинити шкоду суспільним земельним відносинам. Ця шкода залежно від наслідків протиправного діяння та його соціальної оцінки може бути різною (значною і незначною, матеріальною і моральною та ін.), але вона завжди стосуватиметься земельних прав та законних інтересів суб'єктів.

З точки зору психологічних ознак земельне правопорушення завжди здійснюється під контролем волі і свідомості суб'єкта. До земельних правопорушень належать лише ті діяння, які є не тільки результатом прояву усвідомленої волі особи, але й обов'язково вчиняються за наявності вини особи. Дія може бути об'єктивно протиправною, але за відсутності вини її не можна віднести до земельних правопорушень.

Юридична ознака земельного правопорушення полягає в його протиправності. Воно суперечить правовим приписам щодо раціонального використання та охорони земельних ресурсів, перешкоджає реалізації земельної реформи, здійсненню прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, порушує встановлений державою порядок управління землями України як її національним багатством.

Об'єктивна характеристика земельного правопорушення полягає в тому, що воно завжди виступає як конкретне діяння деліктоздатної особи. Таке діяння суб'єкта, з юридичної точки зору, може бути виражене: 1) у невиконанні ним своїх обов'язків, які закріплені земельним законодавством чи впливають, наприклад, з договору оренди земельної ділянки; 2) в недодержанні заборон, встановлених земельно-правовими нормами; 3) у зловживанні суб'єкта своїми земельними правами та створенні перешкод у реалізації своїх прав іншими суб'єктами (наприклад, правомочностей власника земельної ділянки щодо володіння, користування та розпорядження нею) і т. ін.

Земельні правопорушення, за вчинення яких настає юридична відповідальність, характеризуються такими специфічними ознаками.

По-перше, земельні правопорушення завжди пов'язані з землею (наприклад, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель).

По-друге, такий зв'язок може виявлятися у різних формах. Йдеться, скажімо, про використання земель не за їх цільовим призначенням, псування та забруднення сільськогосподарських та інших земель, несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель та ін.

По-третє, до земельних правопорушень можна віднести лише ті, зв'язок з землею яких є безпосереднім.

До складу земельного правопорушення входять чотири основні елементи: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона правопорушення. Вони, у свою чергу, характеризуються складним змістом.

Загальним об'єктом земельного правопорушення виступають суспільні земельні відносини, що регулюються та охороняються правом. Безпосереднім об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері використання та охорони земель, а також земельні права та законні інтереси власників земельних ділянок та землекористувачів, інших суб'єктів земельних правовідносин.

Об'єктивну сторону земельного правопорушення становлять конкретні діяння правопорушника, який посягає на земельні інтереси учасників земельних відносин.

Земельне правопорушення може бути вчинене як шляхом активних дій (наприклад, зайняття земельної ділянки), так і в результаті бездіяльності суб'єкта (наприклад, невиконання заходів щодо охорони земель). Водночас земельні правопорушення можуть виступати як результат неправомірної дії та бездіяльності.

Самостійним елементом земельного правопорушення є суб'єкт, тобто особа, яка його вчинила і повинна за це нести відповідальність. Порущниками земельного законодавств можуть бути як фізичні, так і юридичні особи.

Необхідна ознака суб'єкта земельного правопорушення його деліктоздатність, тобто можливість особи відповідати за свої діяння. Земельним правопорушенням визнається діяння особи, яка здатна усвідомлювати значення вчинку і керувати ним.

Суб'єктивна сторона земельного правопорушення характеризується обов'язковою наявністю вини.

Перелік видів порушень земельного законодавства закріплений у ст. 211 ЗК України. Він включає: укладення угод з порушенням земельного законодавства; самовільне зайняття земельних ділянок; псування сільськогосподарських угідь та земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловим, побутовими та іншими відходами; розміщення, проектування та будівництво, введення дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; знищення межових знаків; приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; непроведення рекультивації порушених земель; знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень; невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою; використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них; порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок, порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку.

Наведений перелік видів правопорушень не є вичерпним. У зв'язку з цим ч. 2 ст. 211 ЗК України передбачено, що може бути встановлено відповідальність і за інші порушення земельного законодавства.

До переліку видів порушень земельного законодавства включено різні за характером і змістом порушення. Сутність деяких з них визначена в спеціальних законах.

Самостійне місце серед порушень земельного законодавства посідає укладення угод щодо земельних ділянок з порушенням земельного законодавства.

Особливості суб'єктивних і об'єктивних ознак порушень земельного законодавства та їх юридичних характеристик дають можливість класифікувати їх за різними підставами.

Так, усі земельні правопорушення залежно від конкретного виду об'єктів прийнято умовно поділяти на дві групи: власне земельні правопорушення та земельні правопорушення екологічної спрямованості.

Правопорушення першої групи порушують вимоги раціонального використання та охорони земель, законних прав та інтересів власників земельних ділянок і землекористувачів, у тому числі й орендарів. До них відносять невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; самовільне зайняття земельних ділянок; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них та деякі інші.

Серед цих правопорушень можна виділити земельні правопорушення майнового характеру (наприклад, самовільне зайняття земельних ділянок) та земельні правопорушення у сфері управління (наприклад, приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок).

До земельних правопорушень екологічної спрямованості належать ті порушення земельного законодавства вчинення яких пов'язане з заподіянням шкоди землі. Їх об'єктом виступає земля як невід'ємний елемент екосистеми. Це такі земельні правопорушення: псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту та ін.

Наведена класифікація порушень земельного законодавства певною мірою є умовною, оскільки деякі правопорушення не тільки характеризуються екологічним забарвленням а й належать до правопорушень майнового характеру.

Поділ порушень земельного законодавства можливий і за іншими ознаками. Так, з урахуванням ступені суспільної шкоди серед земельних правопорушень можна розрізняти злочини і проступки. До злочинів у галузі земельного правопорядку відносять суспільно небезпечні діяння, за вчинення яких передбачено кримінальну відповідальність. Серед них: забруднення або псування земель (ст. 239 Кримінального кодексу); порушення правил екологічної безпеки (ст. 236 Кримінального кодексу) та деякі інші.

Усі інші неправомірні дії (крім злочинів), які порушують земельний правопорядок, належать до проступків які у свою чергу за галузевою належністю поділяються на адміністративні та цивільні.

Земельні правопорушення можуть бути класифіковані за суб'єктами – вчинені фізичною особою і вчинені юридичною особою. Якщо взяти до уваги

суб'єктивну сторону земельних правопорушень, то можна розрізнити умисне і необережне діяння порушника. За формою зовнішнього виразу земельні правопорушення можуть виступати як протиправні дії і протиправна бездіяльність. Можливий і інший поділ земельних правопорушень. Він залежатиме від того, що буде покладено в основу класифікації.

3. Види юридичної відповідальності за земельні правопорушення

Земельні правопорушення тягнуть за собою юридичну відповідальність винних суб'єктів. Згідно із ч. 1 ст. 211 ЗК України громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства за вчинені земельні правопорушення.

В основу класифікації юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства покладено характер санкцій, які застосовуються за вчинення конкретного правопорушення. Відповідно до цього критерію відповідальність у зазначеній сфері поділяється на: кримінальну, адміністративну, цивільну. Санкції за земельні правопорушення і порядок їх застосування стосовно кожного з названих вище видів юридичної відповідальності характеризується своєю специфікою.

Певні особливості властиві цивільно-правовій відповідальності.

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 ЗК України передбачає, що угоди, укладені із порушенням встановленого законом порядку купівліпродажу, ренти, дарування, застави, обміну земельних ділянок, визнаються недійсними за рішенням суду. Ця норма наводить вичерпний перелік таких цивільно-правових угод.

Загальні підстави і правові наслідки визнання угод щодо земельних ділянок недійсними встановлені цивільним законодавством, зокрема § 2 глави 16 розділу IV ЦК України. Так, угоди (правочини), що не відповідають вимогам закону, не породжують виникнення у сторін прав та обов'язків, будь-яких бажаних результатів, незалежно від волі цих сторін тощо. Правові наслідки укладення таких угод (правочинів) при визнанні їх недійсними за рішенням суду зводяться до двосторонньої реституції (поновлення сторін у попередньому стані).

Слід зазначити, що серед угод щодо земельних ділянок слід виділяти ті, які укладаються стосовно земельних ділянок, що не включені до ринкового обігу і взагалі не можуть виступати предметом угод.

Чинне законодавство покладає обов'язок на підприємства, установи, організації і громадян відшкодовувати збитки, завдані ними внаслідок

порушення земельного законодавства, у порядку і розмірах, визначених законодавством. Винні особи несуть цивільно-правову відповідальність незалежно від їх притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства у випадках, встановлених законом.

Підстави та порядок відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам визначені правовими приписами глави 24 ЗК України. Збитками, що завдані названим суб'єктам, слід вважати наявні, дійсні прямі збитки, до складу яких включаються: вартість будинків і споруд, плодючих, декоративних, лісових, деревно-чагарникових та інших багаторічних насаджень, вартість зрошувальних чи осушувальних систем, конкретні витрати на поліпшення якісного стану земель чи ґрунтів тощо. Відшкодуванню підлягають і неодержані доходи у всіх випадках, коли вони обґрунтовані.

За наявності підстав відшкодування збитків, закріплених ст. 156 ЗК України (погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників; приведення сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників у непридатний для використання стан; неодержання доходів за час тимчасового невикористання земельної ділянки), якщо вони є результатом порушення земельного законодавства, відшкодуванню підлягають збитки, що включають не лише суму коштів на відшкодування пошкодження, погіршення самих земель або ґрунтів, а й витрати на відшкодування негативних наслідків, які спричинили винні особи внаслідок вчинення неправомірних дій, що унеможливають подальше цільове використання відповідних земельних ділянок.

Застосування цивільно-правової відповідальності за земельні правопорушення характеризується тим, що, крім збитків, які виражаються у грошовій формі, в результаті неправомірних дій можливе завдання екологічної шкоди. Сутність останньої зводиться головним чином до певного погіршення якісного стану довкілля. Така шкода може бути спричинена забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства.

Важливою особливістю застосування цивільно-правової відповідальності виступає закріплення законом гарантій прав осіб, яким завдана шкода в результаті порушення земельного законодавства. Такі особи мають право на відшкодування неодержаних доходів за час, необхідний для відновлення земельних ділянок до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Правовою основою цивільно-правової відповідальності у галузі земельних відносин є вимоги ЗК України (статті 156, 157 і 211), статті інших законів, а також

норми спеціальних нормативних актів. Але кодекс і зазначені закони безпосередньо не визначають засобів цивільно-правової відповідальності за порушення земельного законодавства. Вони містять лише посилання на спеціальні нормативно-правові акти. З урахуванням того, що загальні принципи цивільно-правової відповідальності закріплені земельним законодавством щодо відносин з використання та охорони земель, норми цивільного законодавства застосовуються додатково, якщо ці відносини не регулюються спеціальним законодавством.

В умовах розвитку ринкових відносин та включення певної частини земельних ресурсів до цивільно-правового обігу важливого значення набуває договірна цивільно-правова відповідальність за порушення земельного законодавства, які випливають з договірних відносин. Таку відповідальність виділяють з урахуванням підстав виникнення прав та обов'язків, за порушення яких її встановлено. Вона може наставати у сфері земельних відносин не тільки у формі відшкодування збитків, а й позбавлення, наприклад, суб'єктивного земельного права за невиконання або неналежне виконання конкретного зобов'язання, що виникло з договору.

Із засобами цивільно-правової відповідальності за земельні правопорушення пов'язані засоби адміністративної відповідальності. Ця відповідальність має самостійний характер.

Визначення складу земельних правопорушень і порядок притягнення до адміністративної відповідальності за їх вчинення встановлюється Кодексом України про адміністративні правопорушення (КпАП). Адміністративна відповідальність пов'язана із застосуванням уповноваженими органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку в галузі земельних відносин. Вона є оперативним засобом впливу на правопорушників і застосовується в адміністративному, іноді – в судовому порядку.

Така відповідальність покладається на винних осіб лише за ті проступки, які не є суспільно небезпечними і передбачені чинним адміністративним законодавством. Адміністративні заходи впливу на правопорушників стимулюють додержання ними вимог і правил, закріплених земельним законодавством.

Найпоширенішим адміністративним стягненням за вчинені земельні правопорушення є штраф. Правовою підставою притягнення до адміністративної відповідальності є норми земельного і спеціального адміністративного законодавства.

Земельні правопорушення, за вчинення яких передбачена адміністративна відповідальність, з урахуванням суб'єктного складу поділяють на три групи -

вчинені посадовими особами, посадовими особами і громадянами, тільки громадянами. Так, відповідно до ст. 53-2 КпАП тільки посадові особи притягуються до адміністративної відповідальності за перекручення або приховування даних державного земельного кадастру. Окрім цього, посадові особи також притягуються до адміністративної відповідальності за порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5 КпАП), державні кадастрові реєстратори притягуються до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53-6 КпАП).

Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КпАП), порушення правил використання земель (ст. 53 КпАП), самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1 КпАП), зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53-3 КпАП), незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4 КпАП), порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54 КпАП), порушення правил землеустрою (ст. 55 КпАП) – це самостійні земельні правопорушення, при вчиненні яких до адміністративної відповідальності притягуються як громадяни, так і посадові особи. Нарешті, знищення межових знаків (ст. 56 КпАП) тягне за собою накладення штрафу лише на громадян.

За порушення земельного законодавства можлива і кримінальна відповідальність. Вона передбачена ст. 239 КК України за забруднення або псування земель та ст. 254 КК України за безгосподарське використання земель.

Порушення одних і тих самих правил використання та охорони земель або вчинення аналогічних протиправних дій тягнуть за собою з урахуванням усіх фактичних обставин в одних випадках кримінальну, в інших – адміністративну відповідальність.