

зайняття земельної ділянки. За це настає й адміністративна відповідальність згідно з ст. 53-1 КУАП. Однак згідно з їх правовою природою, порядку залучення, цілям застосування заходів ці два види відповідальності варто розрізняти.

Ці розходження виявляються так:

— земельно-правова відповідальність передбачає систему дій (приведення земельної ділянки в придатний для використання стан, знос будинків, відновлення межових знаків і т. п.), здійснених правопорушниками чи за їх рахунок, а адміністративна — лише стягнення штрафу;

— об'єктом правопорушення земельно-правової відповідальності у першу чергу є законні права власника чи землекористувача, а при адміністративній відповідальності об'єктом правопорушення насамперед виступає встановлений порядок використання та охорона земель;

— земельно-правова відповідальність може застосовуватися винятково судом у межах строків позовної давності, якщо особа самостійно не поверне самовільно зайняту земельну ділянку і не проведе заходи, щодо реалізації ч. 2 ст. 212 ЗК, а адміністративно-правова відповідальність може застосовуватися уповноваженими органами по земельних ресурсах у межах строків притягнення до адміністративної відповідальності, установлених ст. 38 КУАП, і згідно до загальних правил — це два місяці з дня здійснення правопорушення;

— застосування заходів адміністративної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки, саме по собі не вирішує питання про повернення цієї ділянки законному власнику та користувачу. Тому можуть бути використані одночасно санкції, передбачені цивільним, кримінальним і земельним законодавством [4,489].

Адміністративна відповідальність є найбільш поширеним видом юридичної відповідальності за земельні правопорушення. Тому більш детальне теоретичне обґрунтування адміністративної відповідальності має не тільки наукове, а й практичне значення і допоможе проведенню земельної реформи в Україні.

Головним видом адміністративного стягнення виступає адміністративний штраф, що накладається у встановленому порядку державними органами й органами місцевого самоврядування.

Адміністративна відповідальність застосовується за адміністративні правопорушення. Згідно зі ст. 9 КУАП, адміністративним правопорушенням визнається протиправна, винна (навмисна чи необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на державний чи суспільний порядок, власність, права та волю громадян, на встановлений порядок управління за який, законодавством передбачена адміністративна відповідальність.

Застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства повинне ґрунтуватися на вимогах закону. У цьому зв'язку в ст. 7 КУАП зазначено, що ніхто не може бути притягнений до адміністративної відповідальності інакше, ніж на підставах і в порядку, встановлених законодавством України [2,27].

Порушення та ведення справ про адміністративні правопорушення повинне здійснюватися з дотриманням законності та правопорядку. Застосування уповноваженими на те органами та посадовими особами заходів адміністративного впливу виробляється в межах їхньої компетенції, згідно з чинним законодавством [10,164].

Заходи адміністративної відповідальності застосовуються до правопорушників органами земельних ресурсів згідно з ст. 238-1 КУАП, за правопорушення, передбачені статтями 52, 53, 53-1, 53-2, 54, 55, 56, 188-5 КУАП, інспекцією державного, архітектурно-будівельного контролю згідно з ст. 244-6 за провини, передбачені статтями 96, 97, адміністративними комісіями сільських, селищних рад і виконкомами сільських, селищних, міських рад у відповідності зі статтями 218, 219,

за правопорушення, передбачені ст. 104 КУАП, службою по карантину рослин, згідно ст. 255 КУАП щодо порушень правил боротьби з бур'янами. Така велика кількість органів ускладнює процедуру розгляду адміністративних правопорушень з однієї сторони і знижує ефективність застосування з іншої [5,211].

З погляду науки і практики, досвід діяльності квазісудових органів адміністративної юстиції США міг би допомогти в вирішенні цих та інших проблем. У США основні адміністративно-процесуальні норми зосереджені в Правилах адміністративної процедури [7,103]. Ці Правила передбачають всебічну інформацію про діяльність адміністративних органів. Так, до інформування громадськості надається наступна інформація: адреси центральних та місцевих органів і служб відповідних адміністративних установ, в яких від службовців цих органів можна одержати необхідну інформацію; інформація про порядок здійснення відповідних функцій адміністративної установи, та про характер і вимоги всіх застосовуваних процедур; самі процедурні правила, типові форм документів та інформацію про місце, де їх можна одержати, а також інструкції, що стосуються обсягу і змісту усіх письмових документів; інформацію про матеріальні норми загальної дії, критерії їхнього тлумачення і застосування, про внесені в них зміни. Наявність детальної процесуальної регламентації при розгляді справ про адміністративні правопорушення сприяє підвищенню престижу органів адміністративної юстиції і зменшує кількість зловживань службовими особами. Така практика була б доцільна для застосування в українському законодавстві [6,321].

Приводом до порушення справ про адміністративні правопорушення служать, як показує практика: повідомлення та заяви громадян, різних державних чи громадських організацій про неправомірні дії, публікації, що містяться в газетах, виступи по радіо і телебаченню, інші джерела.

Підставою для розгляду справи про порушення земельного законодавства є протокол, складений уповноваженою на те посадовою особою згідно з ст. 255 КУАП.

Законодавство передбачає окремий порядок розгляду органами Державного комітету України по земельних ресурсах справ про адміністративні правопорушення. У земельному законодавстві, для виконання положень КУАП, була розроблена та затверджена наказом Держкомзема України від 8 квітня 1993 р. № 25 Процедура розгляду справ про адміністративні правопорушення земельного законодавства. Процедура починається з оформлення відповідних документів. Оформлення здійснюється посадовими особами органів Держкомзема, інспекторами по використанню й охороні земель. Згідно з ст. 144 Земельного кодексу встановлена спеціальна процедура, що відрізняється від визначеної в КУАП. Притягнення до адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства здійснюється відповідно до цієї статті, у випадку виявлення порушення земельного законодавства державним інспектором по використанню й охороні земель. Державний інспектор складає протокол про адміністративне правопорушення і видає особі, що допустила правопорушення, вказівку про її усунення в 30-денний термін. Якщо особа, що допустила порушення земельного законодавства, не виконала протягом зазначеного терміну вказівку державного інспектора, щодо припинення порушення земельного законодавства, державний інспектор відповідно до закону накладає на таку особу адміністративне стягнення і повторно видає вказівку про припинення чи усунення наслідків правопорушення в 30-денний термін.

У статті 144 Земельного кодексу прямо не встановлено, за які саме правопорушення в сфері земельного права встановлена така спеціальна процедура. З огляду на розташування цієї норми, в ст. 144 Земельного кодексу,

можна зробити висновок, що ця процедура може бути застосована, по-перше, тільки до справ про земельні правопорушення, що віднесені до ведення органів земельних ресурсів; по-друге, в цій статті не визначено, чи варто відносити до таких порушень земельного законодавства, можна припустити, що мова йде про правопорушення, перераховані у пункті “б” ст. 143 Земельного кодексу. Хоча в ч. 1 ст. 144 Земельного кодексу не зазначено, що така процедура може бути застосована винятково до землекористувачів, оскільки для позначення правопорушника в ст. 144 Земельного кодексу використаний термін “особа”. Це дозволяє зробити висновок про те, що правило, викладене в ч. 1 ст. 144 Земельного кодексу, застосовується і до власників земельних ділянок при порушенні ними вимог земельного законодавства, передбачених пунктами “а” і “б” ст. 143 Земельного кодексу. По справах про правопорушення, що не підпадають під визначення п. “б” ст. 143, згідно з ч. 1 ст. 144 Земельного кодексу, видача вказівки про усунення порушення державним інспектором по використанню й охороні земель не є обов’язковою умовою залучення до адміністративної відповідальності.

Форма вказівки про припинення порушення земельного законодавства, протоколу про порушення земельного законодавства, постанови про накладення штрафу за порушення земельного законодавства, форми інших документів містяться в Порядку розгляду органами Державного комітету України по земельних ресурсах справ про адміністративні правопорушення земельного законодавства, затвердженому наказом Держкомзема України від 8 квітня 1993 р. № 25.

У відповідності зі ст. 40 КУАП, якщо в результаті здійснення адміністративного правопорушення заподіяний майновий збиток особі, адміністративна комісія, виконком сільської, селищної, міської ради при вирішенні питання про накладення стягнення вправі одночасно вирішувати питання про відшкодування винним майнового збитку, якщо його сума не перевищує двох неоподатковуваних податком мінімумів доходів громадян, незалежно від розміру заподіяного збитку. У відповідності зі ст. 329 КУАП постановою в справі про адміністративне правопорушення в частині відшкодування майнового збитку виконується відповідно до цивільно-процесуального законодавства і є виконавчим документом. Воно повинно бути виконано не пізніше 15 днів із дня вручення копії постанови винній особі.

Найбільш поширеним видом адміністративних стягнень є штраф [3,287]. При його накладенні конкретний розмір штрафу визначається в межах санкції конкретної статті Кодексу залежно від провини, з урахуванням особистості порушника, ступеня його провини, майнового статусу винного, а також обставин, що пом’якшують чи обтяжують адміністративну відповідальність.

Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше двох місяців із дня здійснення правопорушення, а при триваючому правопорушенні — двох місяців із дня його виявлення. Штраф, накладений на громадянина чи посадову особу, повинний бути сплачений не пізніше 15 днів із дня вручення постанови про накладення штрафу, а у випадку оскарження чи опротестування такої постанови, не пізніше 15 днів із дня повідомлення про залишення скарги чи протесту без задоволення. У випадку, якщо штраф у зазначений термін не буде сплачений, він стягується в примусовому порядку.

Якщо в диспозиції статей про адміністративне правопорушення в сфері земельного законодавства зазначені спеціальні суб’єкти правопорушення — посадові особи, то ці норми не застосовуються до працівників підприємств, установ, організацій, що не є посадовими особами, хоча вони і допустили правопорушення в сфері земельного законодавства. Не можуть також застосовуватися ці норми при порушенні громадянами-землекористувачами правил присадибного

землекористування. У цьому зв'язку існує цілий ряд особливостей застосування заходів адміністративної відповідальності в різних сферах порушення вимог земельного законодавства. Для підвищення ваги адміністративно-правової відповідальності в сфері здійснення охорони земельних відносин доцільно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення нормами права, які б передбачали б відповідальність за укладення угод щодо землі; стягнення штрафів за порушення правил ведення Державного земельного кадастру. Усунення цих прогалин помітно зміцнить адміністративно — правову охорону земельних відносин [9,54].

Сьогодення потребує, щоб за кожне правопорушення земельного законодавства винні особи притягувались до адміністративної або інших видів відповідальності. Тому існуючий перелік правопорушень, що караються адміністративним штрафом, потребує розширення та уточнення [8]; передбачена законодавством адміністративна відповідальність, у випадку порушення земельних норм, має наставати одразу.

З урахуванням вищезазначеного слід зробити наступні висновки:

— адміністративна відповідальність за своїм характером є важливим засобом припинення порушень земельного законодавства. У зв'язку з тим, що порядок застосування адміністративних стягнень більш простий, ніж порядок застосування інших видів покарання, адміністративна відповідальність дозволяє швидше й оперативніше впливати на правопорушника. Тому доцільно доповнити Земельний кодекс України нормами, які б передбачали порядок застосування адміністративних стягнень;

— велика кількість органів, які застосовують заходи адміністративної відповідальності, ускладнюють процедуру розгляду адміністративних правопорушень і зменшують ефективність її застосування. Тому доцільно доповнити Земельний кодекс України переліком усіх органів адміністративної юстиції;

— для підвищення престижу органів адміністративної юстиції і зменшення кількості зловживань посадовими особами зробити процедуру розгляду адміністративних правопорушень детально регламентованою;

— оскільки, найбільш поширеним видом адміністративних стягнень є штраф, то при його накладанні конкретний розмір штрафу треба визначати з урахуванням особистості порушника, ступеня його провини, майнового статусу, обставин, що пом'якшують чи обтяжують адміністративну відповідальність, ще й з урахуванням категорій землі;

— виявлення і усунення прогалин законодавства помітно зміцнить адміністративно-правову охорону земельних відносин в Україні.

Література

1. *Земельний кодекс України. Коментар.* / Під ред. Гетьмана А. П.; Шульги М. В. — Х.: ТОВ "Одіссей", 2002. — 600 с.

2. *Кодекс Украины об административных правонарушениях. Научно-практический комментарий / Под ред. А. С. Васильева.* — Харків: ООО "Одіссей", 2002. — 1040 с.

3. *Аграрное, земельное и экологическое право Украины. Особенности части учебных курсов.* / Под ред. А. А. Погребного. — Харків: ООО "Одіссей", 2001. — 559 с.

4. *Земельное право Украины. Учебное пособие/ под ред. А. А. Погребного, И. И. Каракаша — К., Истина: 2002. — 496 С.*

5. *Адміністративне право України/ Підручник / За ред. проф Ю. П. Бітяка.* — Харків: Право, 2001. — С. 198 — 214.

6. А. Н. Бандурка, Н. М., Н. М. Тищенко *Административный процес: Учебник для высших учебных заведений.* — К.: Літера, 2001. — 334 с.

7. Никеров Г. И. *Административное право США.* — М.: 1977. — С. 103-104.
8. *Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти.* Н. Титова// *Право України.* — 2002. — №4.
9. *Земельна реформа: питання і відповіді.* — К.: 2001. — 54 с.
10. *Дмитренко І. А. Екологічне право України: Підручник.* — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 164.
11. *Тимчасове положення про порядок здійснення органами Державного комітету України по земельних ресурсах державного контролю за використанням та охороною земель, затвердженому наказом Держкомзему України від 29 липня 1993р. №65.*
12. *Земельне право: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / За ред. В. І. Демчика і П. Ф. Кулини.* — К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2001. — С. 247.

О. В. Стукаленко

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
Институт последипломного образования, кафедра правовых дисциплин,
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются недостатки и пробелы законодательства об административной ответственности за нарушения в сфере охраны и использования земель. Для устранения, рассматриваемых недостатков и пробелов, необходимо, наряду с внесением дополнений в Земельный кодекс Украины и законодательного закрепления детальной и регламентированной процедуры рассмотрения административных правонарушений, и внесения перечня органов административной юстиции в Земельный кодекс Украины. Это будет способствовать более эффективному применению административной ответственности и заметно укрепит административно-правовую охрану земельных отношений.

Ключевые слова: административно-правовая ответственность; земельное законодательство; органы административной юрисдикции, административный штраф.