

РОЗДІЛ ІV. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2021-1-05>

Юридична відповідальність за нераціональне використання земель

Ярошенко А. С.

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
пр. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна
orcid.org/0000-0001-7072-0589
artem1191@gmail.com*

Трень Т. О.

*курсант ІІ курсу факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
пр. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна
orcid.org/0000-0001-5644-1014
tetianka_tren@ukr.net*

Леонтєєва В. С.

*курсант ІІ курсу факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
пр. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна
orcid.org/0000-0003-2288-3177
leontievalera60@gmail.com*

Ключові слова: *раціональне використання, земельне правопорушення, юридична відповідальність, сільськогосподарські землі, охорона земель.*

Стаття присвячена дослідженню проблемних аспектів юридичної відповідальності за нераціональне використання земель в Україні. Наголошується на важливості питань, які стосуються раціонального використання земель. З огляду на визнання землі основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави, державою має бути чітко регламентована відповідальність за нераціональне використання земельних ресурсів. Таке твердження знайшло своє відображення в нормах чинного законодавства, зокрема в положеннях Кримінального кодексу України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Земельному кодексі. Нині в Україні триває земельна реформа. Так, у 2020 році Верховна Рада прийняла закон про обіг земель сільськогосподарського призначення, яким передбачається скасування мораторію на продаж такої категорії земель з 2021 року. Зазначена подія несе потенційні ризики щодо нераціонального використання земель. У статті визначаються чинники, що призводять до нераціонального використання земель: зростання чисельності населення, виснаження ґрунтового покриву земель сільськогосподарського призначення, зменшення сільськогосподарських угідь у зв'язку з будівництвом. Наголошується, що охорона земель в аспекті теми, що розглядається, полягає у запобіганні необґрунтованому та нецільовому використанню земельних ресурсів. Саме нераціональне використання земель визначає суб'єктивну сторону земельних правопорушень.

У статті робиться висновок, що земельні ресурси відіграють визначальну роль в економіці України, проте стан правового регулювання цього природного елемента потребує вдосконалення. Необхідність посилення заходів правової охорони земель у сучасному світі зумовлена насамперед значенням земель сільськогосподарського призначення. За правопорушення у сфері нерационального використання земельних ресурсів передбачені різні види юридичної відповідальності. Вона встановлюється за земельні правопорушення разом з іншими заходами, наприклад, попередження земельних правопорушень, відновлення нормального стану земель має єдину мету – протидію зазначеним правопорушенням. Однак нині необхідним є посилення заходів правового впливу за порушення цільового використання земель.

Стверджується, що ефективність застосування юридичної відповідальності у сфері охорони земель прямо залежить від якості законодавчого закріплення земельного правопорядку. Такий порядок повинен включати у себе стабільність чинного законодавства, необхідну повноту та структурованість нормативно-правової бази, послідовність та якість проведення заходів зі здійснення контролю та нагляду у сфері земельних правовідносин.

Legal liability for the irrational use of land

Yaroshenko A. S.

Candidate of Law,

Associate Professor at the Department of Civil Law and Procedure

Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

Gagarin avenue, 26, Dnipro, Ukraine

orcid.org/0000-0001-7072-0589

artem1191@gmail.com

Tren T. O.

Cadet of the second year at the Faculty of Training Specialists for Pre-trial Investigation Bodies

Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

Gagarin avenue, 26, Dnipro, Ukraine

orcid.org/0000-0001-5644-1014

tetianka_tren@ukr.net

Leontieva V. S.

Cadet of the Second year at the Faculty of Training Specialists for Pre-trial Investigation Bodies

Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

Gagarin avenue, 26, Dnipro, Ukraine

orcid.org/0000-0003-2288-3177

leontievalera60@gmail.com

Key words: *rational use, land offense, legal liability, agricultural land, land protection.*

The article is devoted to the study of problematic aspects of legal liability for irrational use of land in Ukraine. The importance of issues related to the rational use of land is emphasized. Taking into account the recognition of land as the main national wealth, which is under special state protection, the state should clearly regulate responsibility for the irrational use of land resources. This statement is reflected in the norms of the current legislation, in particular in the provisions of the Criminal Code of Ukraine, the Code of Ukraine on administrative offenses, and the Land Code. Currently, land reform continues

in Ukraine. So, in 2020, the Verkhovna Rada adopted the law on the turnover of agricultural land, which provides for the lifting of the moratorium on the sale of this category of land from 2021. This event carries potential risks regarding the irrational use of land.

The article identifies factors that lead to irrational use of land: population growth, depletion of the soil cover of agricultural land, reduction of agricultural land due to construction. It is noted that land protection in the aspect of the topic under consideration is to prevent unjustified and inappropriate use of land resources. It is the irrational use of land that determines the subjective side of land offenses.

The article concludes that land resources play a decisive role in the Ukrainian economy, but the state of legal regulation of this natural element needs to be improved. The need to strengthen measures of legal protection of land in the modern world is primarily due to the importance of agricultural land. Various types of legal liability are provided for offenses in the field of irrational use of land resources. It is established for land offenses together with other measures, for example, prevention of land offenses, restoration of the normal state of land, and has a single purpose – to counteract these offenses. However, today it is necessary to strengthen measures of legal influence for violation of the intended use of land.

It is argued that the effectiveness of applying legal liability in the field of land protection directly depends on the quality of legislative consolidation of land law and order. Such a procedure should include the stability of the current legislation, the necessary completeness and structure of the regulatory framework, the consistency and quality of measures to implement control and supervision in the field of land relations.

Постановка проблеми. Надзвичайно велике практичне значення мають питання, які стосуються раціонального використання земель. В Україні земля визнана основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави [1], тому нею має бути чітко регламентована відповідальність за нераціональне використання земельних ресурсів. Таке твердження знайшло своє відображення в багатьох нормативно-правових актах, зокрема в нормах Кримінального кодексу України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Земельному кодексі. Нині в Україні триває земельна реформа. Так, у 2020 році Верховна Рада прийняла закон про обіг земель сільськогосподарського призначення, яким передбачається скасування мораторію на продаж такої категорії земель з 2021 року. Зазначена подія несе потенційні ризики щодо нераціонального використання земель.

Нераціональне використання земель пов'язане з низкою чинників: зростанням чисельності населення, виснаженням ґрунтового покриву земель сільськогосподарського призначення, зменшенням сільськогосподарських угідь у зв'язку з будівництвом. Ці фактори й зумовлюють актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями правової охорони земель займалися і займаються нині такі вчені, як: М.І. Красов,

В.Л. Мунтян, В.І. Андрейцев, Ю.С. Богомяков, М.М. Бринчук, В.П. Владимиров, П.С. Дагель, О.В. Дубовик, О.С. Колбасов, С.М. Кравченко. Проте, зважаючи на останні законодавчі зміни, відкриття ринку землі, це питання потребує більш детального та глибокого вивчення.

Метою статті є дослідження правового інституту юридичної відповідальності за порушення правил раціонального використання земельних ресурсів, який спрямований на стимулювання дотримання громадянами еколого-правових норм.

Виклад основного матеріалу. Охорона земель в аспекті теми, що розглядається, полягає у запобіганні необґрунтованому та нецільовому використанню земельних ресурсів. Саме нераціональне використання земель визначає суб'єктивну сторону земельних правопорушень. За даними прокурорських перевірок, такі протиправні діяння набули нині загрозливого поширення.

Принагідно буде сказати, що науковець В.Л. Мунтян стверджував, що під раціональним використанням природних ресурсів слід розуміти ефективно цільове використання природних багатств з урахуванням взаємодії і взаємозалежності всіх природних чинників. Тобто раціонально використовувати природні ресурси означає брати від неї якнайменше, не брати зайвого і відтворювати те, що можливо, прагнучи при цьому більш якісного рівня [2, с. 76]. До нераціонального

використання земельних ділянок відносять випадки:

- нецільового використання земель, скажімо, ріллі – під пасовище або навіть під забудівлю;
- недостатнього рівня економічного ефекту від їх експлуатації;
- залишення земельних ділянок без використання.

Доречно буде навести тлумачення нераціонального використання земель, яке надає науковець Н.Ю. Цвіркун. На його думку, воно полягає в тому, що винна особа недобросовісно здійснює господарську діяльність: не виконує або неналежним чином виконує покладений на неї обов'язок дбати про свої землі, захищати їх від шкідливого впливу в процесі господарської діяльності, що передбачено законодавством про охорону та раціональне використання земель, у результаті чого настали суспільно небезпечні наслідки [3, с. 6].

Варто відзначити, що забезпечення організаційно-правових умов динамічного розвитку суспільних відносин в екологічній сфері є одним з пріоритетних напрямів державної природоохоронної політики України. Значні зусилля докладаються державою для підвищення відкритості органів державної влади [4].

Треба сказати, що земельні відносини регулюються різними правовими приписами. Серед них слід виділити Земельний кодекс України [5], який слугує основним нормативним актом у цій сфері. IX розділ цього документа встановлює порядок настання юридичної відповідальності за земельні правопорушення. Вона має на меті виховання громадян шляхом підвищення правосвідомості та правової культури, а також покарання винних і припинення порушень у сфері природокористування.

Слід відзначити, що саме землі сільськогосподарського призначення є надзвичайно цінними в нашій державі. Вони є унікальним природним ресурсом, основою економічного розвитку держави та матеріального добробуту громадян України. Виходячи з цього, посилення юридичної відповідальності за нецільове використання земель сільськогосподарського призначення нині потребує вдосконалення.

У науковій юридичній літературі під юридичною відповідальністю розуміють обов'язок правопорушника зазнати несприятливих наслідків особистісного, майнового або організаційного порядку, які наступають для нього у відповідь на вчинене винне діяння. Відповідальність за екологічні правопорушення є одним із основних засобів забезпечення виконання вимог законодавства у сфері захисту довкілля та використання природних ресурсів. Ефективність дії цього засобу багато в чому залежить від органів державної

влади, уповноважених здійснювати заходи юридичної відповідальності до порушників екологічного законодавства [6, с. 131].

Юридична відповідальність, що встановлюється за земельні правопорушення разом з іншими заходами, наприклад, попередження земельних правопорушень, їхнє відвернення, відновлення нормального стану земель тощо, має єдину спрямованість – протидію зазначеним правопорушенням.

Винні особи несуть цивільно-правову відповідальність незалежно від їх притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства у випадках, встановлених законом. Крім того, відшкодування заподіяних збитків ст. 152 Земельного кодексу України розглядає як один зі способів захисту прав на земельні ділянки [5].

Треба сказати, що порушення земельного законодавства завжди тягне за собою негативні правові наслідки. До прикладу, коли у разі завдання збитків у процесі вилучення (викупу) земельних ділянок для державних або суспільних потреб власникам земельних ділянок або землекористувачам, питання про відповідальність не виникає. У такому разі мають місце гарантії захисту порушених прав суб'єктів правомірними діями уповноважених державних органів.

Щодо адміністративної відповідальності за нераціональне використання земель, то перелік земельних правопорушень, за які вона передбачена, викладений в актах адміністративного та земельного права. Необхідно акцентувати увагу на тому, що згідно зі ст. 211 Земельного кодексу України громадяни та юридичні особи несуть адміністративну відповідальність відповідно до законодавства за таке порушення, як невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням. Так, ст. 51 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначає, що використання земель за цільовим призначенням є самостійним порушенням правил використання земель, за вчинення якого передбачена адміністративна відповідальність. Норма передбачає застосування штрафу від трьох до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а до службових осіб – від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних доходів громадян за використання земель за нецільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель, неправильну експлуатацію, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень [7]. Ця норма має на меті охорону та раціональне використання землі як одного з цінних природних

ресурсів шляхом використання засобів адміністративного впливу.

Водночас щодо характеру впливу контролюючих органів слід зазначити, що такий вплив не можна зводити лише до систематичного спостереження, оскільки до повноважень контролюючих органів належить накладення стягнень, прийняття нормативних рішень тощо [8].

Практичний досвід показує, що адміністративна відповідальність не стимулює належним чином осіб утримуватися від вчинення правопорушень. Тому юридичну відповідальність слід посилювати шляхом встановлення кримінальної відповідальності за нецільове використання земель, однак до цього треба підходити комплексно з урахуванням принципів криміналізації правопорушення.

Важливо сказати, що саме кримінальна відповідальність є найбільш суворим видом юридичної відповідальності. Вона передбачається за вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад кримінального правопорушення, передбаченого чинним Кримінальним кодексом України [9]. Щодо земельних правопорушень, то у цьому разі кримінальна відповідальність встановлюється тільки за окремі її види: безгосподарське використання земель (ст. 254 КК України), самовільне зайняття земельної ділянки (ч.ч. 1, 2 ст. 197-1 КК України), незаконне заволодіння ґрунтовим покривом земель (ст. 239-1 КК України) [9].

Важливим є те, що у ст. 254 Кримінального кодексу України встановлено кримінальну відповідальність за безгосподарське використання земель, якщо це призвело до тривалого зниження або втрати їх родючості, виведення земель із сільськогосподарського обороту, змивання гумусного шару, порушення структури ґрунту. Доречно буде сказати, що у екологічному і земельному законодавстві не вживається словосполучення «безгосподарське використання». У цій сфері використовуються терміни «раціональне і нераціональне використання природних ресурсів». Тому з цим пов'язані численні дискусії серед науковців, які виникають під час аналізу ст. 254 Кримінального кодексу України.

Цікавим є той факт, що за нераціональне використання земельних ресурсів може наста-

вати також дисциплінарна відповідальність. Така відповідальність застосовується у загальному порядку на основі норм Кодексу законів про працю України. Умовами її настання є протиправність, наявність вини працівника, професійна правосуб'єктність в екологічній сфері, невиконання чи неналежне виконання працівником екологічних вимог, які становлять коло службових професійних обов'язків правопорушника [10]. У такому разі до порушників застосовуються дисциплінарні стягнення.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що земельні ресурси відіграють визначальну роль в економіці України, проте стан правового регулювання цього природного елемента потребує вдосконалення. Необхідність посилення заходів правової охорони земель у сучасному світі зумовлена насамперед значенням земель сільськогосподарського призначення. За правопорушення у сфері нераціонального використання земельних ресурсів передбачені різні види юридичної відповідальності. Вона встановлюється за земельні правопорушення разом з іншими заходами, наприклад, попередження земельних правопорушень, відновлення нормального стану земель має єдину мету – протидію зазначеним правопорушенням. Однак нині необхідним є посилення заходів правового впливу за порушення цільового використання земель.

Ефективність застосування юридичної відповідальності у цій сфері прямо залежить від якості законодавчого закріплення земельного правопорядку. Такий порядок повинен включати у себе стабільність чинного законодавства, необхідну повноту та структурованість нормативно-правової бази, послідовність та якість проведення заходів зі здійснення контролю та нагляду у сфері земельних правовідносин. Як одна з частин загального механізму державного правового впливу на земельні відносини загалом інститут юридичної відповідальності за порушення норм земельного права повинен основною своєю метою ставити забезпечення охорони земельних ресурсів, захист прав та законних інтересів власників, а також користувачів земель у нашій державі.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Мунтян В.Л. Правові проблеми раціонального природокористування : монографія. Київ : Вид-во Київ. ун-ту, 1993. 180 с.
3. Цвіркун Н.Ю. Кримінальна відповідальність за безгосподарське використання земель : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2012. 19 с.
4. Ярошенко А.С., Голобородько В.В. Правові аспекти законодавчого регулювання права громадян на доступ до інформації про стан довкілля. *Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2019. № 5. С. 217–220.

5. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 02.04.2021).
6. Кир'янова В.О., Матвієнко Є.І., Ярошенко А.С. Особливості юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 131–134.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 02.04.2021).
8. Костенко О., Ярошенко А. Здійснення державного контролю у сфері публічних закупівель. *Юридичний журнал «Право України»*. 2020. № 10. С. 171–183. DOI <https://doi.org/10.33498/louu-2020-10-171>.
9. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 02.04.2021).
10. Ільків Н.В., Гаєцька-Колотило Я.З. Екологічне право України : навчальний посібник. Київ : Істина, 2008. С. 98–99.

References

1. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of June 28, 1996. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 1996. No. 30. Art. 141.
2. Muntyan, V.L. (1993). Legal problems of rational nature management: monograph. Kyiv: Publishing House Kyiv University, 180 p. [in Ukrainian].
3. Tsvirkun, N.Yu. (2012). Kriminalna vidpovidalnist za bezgospodarske vikoristannya zemlya [Criminal liability for mismanagement of land]: avtoref. dis. on zdobutty nauk. step. kand. jurid. sciences: 12.00.08. Hark. nats. un-t vnutr. sprav. Kharkiv, 19 p. [in Ukrainian].
4. Yaroshenko, A.S., Goloborodko, V.V. (2019). Legal aspects of legislative regulation of the right of citizens to access information about the environment. Electronic scientific professional publication “Comparative and analytical law”. No. 5. Pp. 217–220.
5. Land Code of Ukraine: Law of Ukraine of October 25, 2001. No. 2768-III. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
6. Kiryanova, V.A., Matvienko, E.I., Yaroshenko, A.S. (2020). Features of legal liability for violation of environmental legislation. Legal scientific electronic journal. No 1. Pp. 131–134.
7. Code of administrative offences of Ukraine URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
8. Kostenko, O., Yaroshenko, A. (2020). Performance of state control in the field of public procurement. Law Journal “Law of Ukraine”. No. 10. Pp. 171–183. DOI: <https://doi.org/10.33498/louu-2020-10-171>.
9. Criminal Code of Ukraine of 05.04.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
10. Ilkiv, N.V., Gaetskaya-Kolotilo, Ya.Z. Ecological law of Ukraine: textbook. Kyiv: Pravda publ., 2008, Pp. 98–99.