

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ГАРАНТІЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ

Конституція України (ст. 14) відносить землю до основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. На розвиток цього принципового положення Законами України «Про охорону земель» [9; 2003. – № 29. – Ст. 1431] та «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [9; 2003. – № 29. – Ст. 1432] закріплені правові, економічні й соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення й підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву й охорони довкілля. Відповідно до таких засад сформовані і принципи державної політики у сфері охорони земель, які передбачають пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земель як (а) просторового базису, природного ресурсу й основного засобу виробництва; (б) відшкодування збитків, за-

подіяних порушенням законодавства України про охорону земель; (в) нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; (г) поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель; (д) публічність у вирішенні питань їх охорони тощо.

Одним з найважливіших завдань держави в галузі охорони й використання земель виступає запровадження системи юридичних гарантій, спрямованих на забезпечення реалізації земельних прав, а також захист прав і законних інтересів власників землі, землекористувачів, у тому числі й орендарів. Його виконання забезпечується комплексом різних правових засобів. Найбільш ефективним в системі юридичних гарантій, з нашого погляду, є застосування правових засобів впливу, спрямованих на усунення порушень земельного законодавства й запобіган-

ня їх появи в майбутньому, відновлення порушених прав і притягнення винних у вчиненні земельних правопорушень до юридичної відповідальності.

Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону й використання земель, будучи важливим складником правового забезпечення охорони й раціонального використання земель, виконує низку важливих функцій, основними з яких є стимулювання щодо додержання правил земельного правопорядку, компенсаційна та ін.

Питання цивільно-правової відповідальності у розглядуваній нами сфері останнім часом набувають все більшої актуальності, незважаючи на те, що вони вже були предметом дослідження в наукових працях Н.Р. Малишевої, Н.Р. Кобецької, С.М. Кравченко, М.В. Краснової, Ю.С. Шемшученка та інших учених.

Цивільно-правова відповідальність завжди має існувати в межах правовідносин, що формуються між суб'єктом, який порушив правові вимоги щодо охорони й використання земель, з одного боку, і державою в особі її органів – з другого. Її юридичний зміст полягає в тому, що порушник, безумовно, зобов'язаний у будь-якому випадку зазнавати несприятливих (негативних) правових наслідків особистого, майнового або організаційного ха-

рактеру, які як результат неправомірних діянь (дій чи бездіяльності) винної особи, завжди пов'язані із цивільно-правовою відповідальністю. Вид, міра й обсяг цих наслідків передбачені відповідними санкціями правових норм. При цьому необхідно мати на увазі, що Конституція України (ст. 13) гарантує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання і визначає їх рівність перед законом. Разом із тим, як свідчить практика – статистичні дані перевірок прокуратури – значна кількість порушень допускається саме при прийнятті рішень органами влади й органами місцевого самоврядування, у тому числі з питань регулювання земельних відносин [10, с. 93]. Це свідчить про необхідність оптимізації механізму відповідальності за порушення земельного законодавства.

Такі порушення можуть стати підставою для настання цивільної, адміністративної, кримінальної чи дисциплінарної відповідальності. Водночас останнім часом постає спірне питання стосовно висловлених думок учених про вирізнення спеціального виду юридичної відповідальності земельно-правової, еколого-правової й господарсько-правової відповідальності [7; 8], що в сьогоденних умовах є досить дискусійним і

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

потребує спеціального всебічного дослідження й наукового обґрунтування. Дійсно, певні заходи впливу за правопорушення щодо охорони й використання земель передбачені саме в земельному законодавстві. Але ж санкції, які застосовуються до правопорушників, установлюються саме адміністративним, кримінальним або цивільним законодавством. До того ж, як зазначається в правовій літературі, вони можуть застосовуватись не лише до носіїв земельних прав, а й до інших правопорушників [11; с. 234]. Тому, на нашу думку, навряд чи доцільно виокремлювати спеціальний вид відповідальності.

Усталеним є положення, що вчинення громадянами чи юридичними особами порушення земельного законодавства – це фактична підстава для адміністративної, кримінальної або цивільно-правової відповідальності, передбаченої у ст. 211 Земельного кодексу України (далі – ЗК). До переліку, зазначеному в ЗК, включені різні за характером і змістом правопорушення в цій сфері. Серед них самостійне місце займають земельні, які стосуються саме охорони й використання земель. До таких правопорушень належать такі правопорушення, в результаті яких заподіюється шкода землі як об'єкту природи. Ідеться, зокрема, про (а) псування сільсько-

господарських та інших земель, забруднення їх хімічними й радіоактивними речовинами, виробничими відходами та стічними водами; (б) використання земель способами, що призводять до зниження родючості ґрунтів і погіршення екологічної обстановки; (в) проектування, розміщення, будівництво і введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; (г) невиконання обов'язкових заходів щодо поліпшення земель та охорони ґрунтів від водної й вітрової ерозії, а також запобігання інших процесів, які погіршують якісний стан земель; (д) порушення встановленого природоохоронного режиму використання земель; (е) використання земель не за цільовим призначенням; (є) перекручення відомостей про стан екологічної, у тому числі радіаційної обстановки; (ж) відхилення або несвоєчасне виконання вимог органів державного контролю за використанням та охороною земель щодо усунення порушень земельного законодавства та деякі інші.

Названі правопорушення при використанні земельних ресурсів в окремих регіонах України набувають загрозливого для безпеки громадян характеру. Не випадково, мабуть, стан і шляхи вдосконалення розвитку земельних відносин і системи землекористування стали предметом об-

говорення на спільному засіданні колегій Державного комітету України із земельних ресурсів та Міністерства аграрної політики України, що відбулося 10 грудня 2008 р. На ньому було зазначено, що нині бракує державного контролю за зміною родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, а також спостерігається високий рівень розораності угідь, подрібнення великих земельних масивів на окремі ділянки, незадовільний стан лісозахисних смуг, що призводить до розвитку небувалих ерозійних процесів. Щорічні втрати родючого шару ґрунту становлять 15-20 т з га. Різними видами та ступенями деградації охоплено до 20 млн. га земель сільськогосподарського призначення, в тому числі ерозійно небезпечних земель – від 14 до 17 млн. га [6]*.

Можливо, саме така ситуація, що склалась не сьогодні й не вчора, певним чином стала поштовхом для створення ще в грудні 2002 р. на виконання указу Президента України від 19 серпня 2002 р., № 720 «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» Державної інспекції з контролю за використанням та

охороною земель [9; 2002. – № 34. – Ст. 1560]. Разом із тим функціонуючі на даний час органи Держземінспекції, як свідчить практика, не в змозі забезпечити дійовий державний контроль у цій сфері. До того ж здійснення контролю й виявлення правопорушень земельного законодавства ще не означає їх усунення.

Узагальнення даних інформації територіальних органів Держземінспекції, показує, що більшість таких обласних інспекцій для посилення ефективності своєї діяльності налагодила тісну взаємодію з органами прокуратури стосовно розгляду наданих матеріалів перевірок для вжиття заходів прокурорського реагування і спрямування їх до судових органів. Так, Держземінспекцією та її територіальними органами протягом тільки I кварталу 2008 р. до органів прокуратури передано 1491 матеріал щодо виявлених порушень вимог земельного законодавства, 138 з яких містили ознаки злочину, в результаті чого порушено 53 кримінальні справи [5].

Зараз спостерігається тенденція до посилення правового впливу на порушників прав щодо земель. Наприклад, про нагальну потребу в посиленні ролі застосування відповідальності за

* На спільному засіданні колегій Держкомзему і Мінагрополітики визначено завдання на 2009 рік у землекористуванні та земельних відносинах // Режим доступу: <http://dkzr.gov.ua/terra/control/uk/index>.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

порушення у сфері охорони й використання земель свідчить прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства» № 271-VI від 15 квітня 2008 р., відповідно до якого були внесені відповідні зміни до адміністративного та кримінального законодавства [9; 2008. – № 33. – Ст. 1076].

Учинення земельних правопорушень найчастіше пов'язано з спричиненням шкоди. Отже, постає питання про притягнення порушників земельного законодавства до цивільно-правової відповідальності, особливості застосування якої зумовлюються положеннями статей 68 і 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1]. Відповідно до них «підприємства, установи, організації і громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в порядку та розмірах, встановлених законодавством». Крім того, відповідно до Роз'яснення Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» від 27 чер-

вня 2001 р., № 02-5/744 (з наступними змінами) в п. 1.2 вказується, що «шкода, заподіяна внаслідок порушення природоохоронного законодавства, повинна відшкодуватися у розмірах, які визначаються на підставі затверджених у встановленому порядку такс і методик обрахування розмірів шкоди, що діють на час здійснення порушення або, у разі неможливості встановлення часу здійснення порушення, – на час його виявлення» [2].

За загальним правилом компенсація шкоди не звільняє винних від застосування щодо них заходів дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. Це фактично означає, що ці особи несуть цивільно-правову відповідальність незалежно від їх притягнення до кримінальної чи адміністративної за порушення законодавства у випадках, установлених законом. Залежно від виду заподіяної земельній ділянці шкоди, від її розміру й обсягів і має визначатися компетентними органами вид юридичної відповідальності та її конкретний зміст.

Застосування цивільно-правової відповідальності виступає ефективною гарантією прав тих осіб, яким завдана шкода в результаті порушення законодавства про охорону й використання

земель. Постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р., № 284 (з наступними змінами) затверджено загальний Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі й землекористувачам, за яким останнім відшкодовуються збитки, заподіяні встановленням обмежень щодо їх використання, погіршенням якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей земельних ділянок або приведенням їх у непридатний для використання стан і неодержання доходів у зв'язку з тимчасовим їх невикористанням [3]. Розміри збитків визначаються в повному обсязі згідно з реальною вартістю майна на момент їх заподіяння, проведених витрат на поліпшення якості земель (з урахуванням ринкової або відновної вартості).

У такий спосіб особам гарантується й відшкодування неодержаних доходів за час, необхідний для відновлення земельних ділянок до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

На законодавчому рівні значеним питанням була приділена певна увага. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р., № 963 затверджено Методику визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання

земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу [9; 2007. – № 55. – Ст. 2221].

Вона спрямована на визначення розміру шкоди, заподіяної державі, територіальним громадам, юридичним і фізичним особам на всіх категоріях земель внаслідок спричинення зазначених правопорушень. Ця методика сприяє створенню певного економічного механізму захисту законних інтересів названих користувачів земель, права яких порушуються внаслідок вказаних правопорушень земельного законодавства. Приміром, відомо, що випадки самовільного зайняття земельних ділянок є непоодинокими. Притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності не дає належного ефекту: вони сплачують штрафи і продовжують користуватися самовільно зайнятими земельними ділянками. При цьому держава й територіальні громади втрачають значні кошти через несплату порушниками земельного податку й орендної плати, які могли б надійти до бюджетів за умови правомірного використання цих земель. Тому цивільно-правова відповідальність у системі гарантій забезпечення захисту земельних прав має посідати одне з домінуючих місць.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 41. – Ст. 546. 2. Вісник господарського судочинства, 2001. – № 4. – С. 92. 3. Збірник законодав. актів України про охорону навколишнього природного середовища, 1997. – Т. 2. – С. 64. 4. Земельний кодекс України: Наук.-практ. коментар / За ред. *В.І. Семчика*. – 2-ге вид. перероб. і доп. – К.: Вид.дім «Ін Юре», 2004. – 748 с. 5. Інформація про стан взаємодії Держземінспекції та її територіальних органів з органами прокуратури з питань притягнення до відповідальності порушників земельного законодавства // Офіц. сайт Держземінспекції України // Режим доступу: <http://dzi.com.ua/insp-diy.html>. 6. Інформація про спільне засідання колегій Держкомзему і Мінагрополітики щодо визначення завдань на 2009 рік у землекористуванні та земельних відносинах // Офіц. сайт Держкомзему України // Режим доступу: <http://dkzr.gov.ua/terra/control/uk/index>. 7. *Мірошниченко А.М.* Земельне право України: Навч. посіб. – К.: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2007. – 432 с. 8. *Оверковська Т.К.* Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2008. – 20 с. 9. Офіційний вісник України. 10. *Татарин Б.С.* Своєчасність виявлення та форми прокурорського реагування на порушення вимог законодавства щодо зміни цільового призначення земель // Запобігання та протидія органами прокуратури злочинам проти довкілля: Матер. семінару 11-12 жов. 2007 р. – Дніпропетровськ, 2007. – С.92-94. 11. *Шульга М.В.* Земельне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.

Надійшла до редакції 12.01.2009 р.

УДК 349.4 (477)

*Т.В. Лісова, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: СПОСОБИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Здійснення сучасної земельної реформи потребує нових форм і методів державного регулювання земельних відносин. Розвиток ринкових економічних відносин вимагає, зокрема, докорінних змін в державному управлінні у сфері використання й охорони земель,

адже в загальному ресурсному потенціалі України земельні ресурси складають 44% [14; 2008. – № 99. – С. 6]. Земля виступає і як засіб виробництва в сільському й лісовому господарстві, і як просторовий базис для транспорту, містобудування, промисловості, водного госпо-