

ОБ'ЄКТИВНА СТОРОНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

OBJECTIVE SIDE OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS RELATED TO LAND RELATIONS

Федорчак І.В.,

*в.о. начальника відділу розслідування злочинів
у сфері господарської діяльності*

*Управління Міністерства внутрішніх справ України
в Кіровоградській області*

Проаналізовано вітчизняне законодавство та доктрина адміністративно-деліктного права у контексті характеристики об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. Під час дослідження визначені загальні і факультативні ознаки об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. Також підготовлені ґрунтовні висновки та пропозиції щодо даної проблематики.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, об'єктивна сторона, земельні правовідносини, кваліфікація, розгляд.

Проанализировано отечественное законодательство и доктрина административно-деликтного права в контексте характеристики объективной стороны административного правонарушения в сфере земельных правоотношений. В ходе исследования определены общие и факультативные признаки объективной стороны административного правонарушения в сфере земельных правоотношений. Также подготовлены обстоятельные выводы и предложения по данной проблематике.

Ключевые слова: административное правонарушение, объективная сторона, земельные правоотношения, квалификация, рассмотрение.

Analysis of domestic legislation and administrative doctrine of tort law in the context of the characteristics of the objective of administrative violations in the field of land relations. During the study identified common and optional features of the objective of administrative violations in the field of land relations. Also prepared by solid conclusions and suggestions on this subject.

Key words: administrative offense, the objective side, land relationship, qualification review.

Постановка проблеми. Адміністративне правопорушення у сфері земельних правовідносин, як будь-який акт вольової поведінки людини, є психофізичною єдністю зовнішньої (фізичної) і внутрішньої (психічної) сторін протиправного діяння. Зовнішня сторона – це прояв людської поведінки в об'єктивній дійсності, що виражається у формі дії чи бездіяльності, спрямованої на суспільні відносини з приводу володіння, користування, розпорядження землею, її належної охорони або управління. Внутрішня – це психічні процеси, які відбуваються у свідомості людини, характеризуючи її волю, детермінуючи протиправну поведінку у сфері земельних відносин. Саме зовнішня сторона поведінки людини належить до ознак об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин.

Таким чином, важливим при кваліфікації діяння є визначення об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин як сукупності ознак, що визначають зовнішню сторону правопорушення і характеризують суспільно-небезпечне діяння (дію або бездіяльність), його шкідливі наслідки та причинний зв'язок між діянням та наслідками, а також місце, час, обстановку, спосіб вчинення земельного правопорушення тощо.

Стан дослідження. Адміністративно-правова характеристика об'єктивної сторони адміністративного правопорушення є важливим напрямом наукового дослідження для вирішення проблемних питань кваліфікації протиправних діянь.

Питанням визначення об'єктивної сторони адміністративного правопорушення приділяли увагу такі відомі науковці, як О.Ю. Дрозд, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, Л.В. Мілімко, В.В. Носік, С.А. Шепетько та ін. У зв'язку з тим, що протягом незначного часу знову були внесені зміни до чинного адміністративно-деліктного законодавства, дана проблема потребує доопрацювання. Крім того, досі в доктрині адміністративного права тривають дискусії з приводу визначення ознак об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. Все вищезазначене обумовлює **мету даної статті** – визначити об'єктивну сторону адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Під час здійснення кваліфікації адміністративного правопорушення визначаються його об'єктивні ознаки, які з погляду їх описування (закріплення) у диспозиціях статей Особливої частини КУпАП можна класифікувати на обов'язкові та факультативні. Зокрема, до обов'язкових ознак адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин належить діяння у формі дії або бездіяльності. Без діяння правопорушника не може бути вчинене жодне адміністративне правопорушення. Діяння завжди або безпосередньо вказується в диспозиції статті Особливої частини КУпАП, або однозначно впливає з її змісту і, таким чином, виступає обов'язковою озна-

кою об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. Тому встановлення ознак такого діяння (дії чи бездіяльності) правопорушника є обов'язковим у кожній справі про адміністративне правопорушення у сфері земельних правовідносин.

Діяння як обов'язкова ознака об'єктивної сторони адміністративного делікту у сфері земельних правовідносин – це конкретна протиправна поведінка особи, що виражається у формі дії чи бездіяльності. При цьому під дією слід розуміти активну, свідому, суспільно небезпечну, протиправну поведінку правопорушника, яка направлена на порушення встановленої заборони, правила, правової норми (наприклад, незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель, незаконне використання земель державного лісового фонду, порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів тощо).

При цьому ми погоджуємося із думкою І.В. Земляної, що рефлексорні дії, що відбуваються поза контролем свідомості та не виражають волю особи, не можуть утворити дію як ознаку об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин, а думки, наміри, почуття людини, які не знайшли зовнішнього прояву, також не визнаються дією [1, с. 360].

У свою чергу, бездіяльність – це вольова пасивна поведінка правопорушника, що полягає у невчиненні ним конкретної дії (дій), які він повинен був і міг виконати в даних конкретних умовах. Бездіяльність повинна бути суспільно небезпечною і протиправною, свідомим і вольовим актом поведінки людини. Обов'язковою умовою адміністративної відповідальності у сфері земельних правовідносин особи за бездіяльність є наступне: 1) наявність у неї обов'язку діяти певним чином; 2) наявність у даних конкретних умовах реальної можливості діяти в такий спосіб (наприклад, порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою, порушення законодавства про Державний земельний кадастр, порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів тощо).

Отже, в залежності від адміністративно-правової характеристики діяння, як обов'язкової ознаки об'єктивної сторони, пропонуємо всі адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин класифікувати наступним чином:

1. Адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин, що вчиняються активною поведінкою (діями) правопорушника. До таких адміністративних правопорушень можна віднести наступні: самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1 КУпАП); незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4 КУпАП); знищення межових знаків (ст. 56 КУпАП); незаконне використання земель державного лісового фонду (ст. 63 КУпАП); порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів (ст. 141 КУпАП).

2. Адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин, що вчиняються внаслідок

пасивної поведінки (бездіяльності) правопорушника, яка може мати характер одиничного акту або сукупності актів такої протиправної поведінки. До таких адміністративних правопорушень можна віднести наступні: порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5 КУпАП); порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54 КУпАП); порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів (ст. 142 КУпАП).

3. Адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин, які учиняються як активною поведінкою (діями) правопорушника, так і внаслідок його пасивної поведінки (бездіяльності). До таких адміністративних правопорушень можна віднести наступні: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП); порушення правил використання земель (ст. 53 КУпАП); перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2 КУпАП); зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53-3 КУпАП); порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53-6 КУпАП); порушення правил землеустрою (ст. 55 КУпАП).

До факультативних ознак об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин належать: суспільно небезпечні наслідки, причинний зв'язок між діянням і суспільно небезпечними наслідками, місце, час, обстановка, спосіб вчинення правопорушення. Ці ознаки, фактично притаманні адміністративному правопорушенню як явищу реальної дійсності, далеко не завжди вказуються в законі про адміністративну відповідальність як ознаки конкретного складу адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин.

Таким чином, важливою факультативною ознакою об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин, є суспільно небезпечні наслідки. Суспільно небезпечні наслідки – це передбачені адміністративно-деліктною нормою матеріальна чи нематеріальна шкода, заподіяна протиправною дією чи бездіяльністю об'єкту посягання. Іншими словами, це шкода, що заподіяна протиправною поведінкою людини суспільним відносинам, що охороняються законом про адміністративну відповідальність.

Діяння, яке не заподіює суспільно небезпечних наслідків, немає ні підстав, ні потреби визнавати адміністративним правопорушенням. Саме тому певне діяння і передбачене законом як адміністративне правопорушення у сфері земельних правовідносин, тягне за собою неминуче суспільно небезпечні наслідки. При цьому, в залежності від наявності чи відсутності матеріальних суспільно небезпечних наслідків, розрізняють два види адміністративних правопорушень: з матеріальним складом та з формальним складом.

Для адміністративних проступків з матеріальним складом в диспозиціях статті КУпАП зазначається не тільки про діяння (дії або бездіяльності), але також про настання матеріальних суспільно небезпечних наслідків. При цьому в адміністративних правопорушеннях з формальним складом не передбачається обов'язкового встановлення шкідливих наслідків, а відповідальність настає лише за вчинення діяння (дії або бездіяльності).

Всі адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин належать до правопорушень із формальним складом. При цьому визначення розміру заподіяної шкоди має тільки практичне значення для розмежування адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 53-1 КУпАП, від злочину, передбаченого ст. 197-1 КК України. Зокрема, шкода, заподіяна внаслідок самовільного зайняття земельної ділянки, – це дохід (в тому числі у формі надходжень до бюджету), який могли б одержати держава, територіальна громада, а також власник землі (землекористувач) за звичайних обставин під час реалізації прав на земельну ділянку, що була зайнята [2, с. 84].

Крім того, не завжди розмір заподіяної шкоди внаслідок вчинення адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин має значення для їх відмежування від злочинів. Зокрема, немає значення розмір заподіяної шкоди при псуванні сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП) для його відмежування від злочину, передбаченого ст. 239 КК України, адже відмежування проводиться внаслідок виявлення таких суспільно небезпечних наслідків, як створення небезпеки для життя, здоров'я людей чи довкілля, або спричинення загибелі людей, чи їх масового захворювання, або інших тяжких наслідків.

Встановлення необхідного причинного зв'язку (причинно-наслідкової залежності) між адміністративним правопорушенням у сфері земельних правовідносин, і наслідком, що настав, – значить проаналізувати, які властивості має наслідок, що настав; з'ясувати всі обставини конкретної справи, умови, що призвели до такого наслідку; оцінити роль кожної із виявлених об'єктивних обставин, що в сукупності призвели до настання того чи іншого суспільно небезпечного наслідку.

У більшості випадків внаслідок вчинення земельного правопорушення наслідки та причина є відкритими, що дозволяє швидко їх виявляти та фіксувати у протоколі про адміністративне правопорушення, негайно оцінити діяння правопорушника і застосувати до нього визначені законом заходи адміністративного стягнення. При цьому в чинному законодавстві не визнаються причинно-випадкові зв'язки, обумовлені певним збігом у просторі і часі з діями сил, не пов'язаних причинно-наслідково із адміністративними правопорушеннями або екстремальними явищами, такими як стихійні лиха, аварії, катастрофи. Наприклад, порушення посадовою особою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування встановленого законодавством строку погодження

(відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5 КУпАП), внаслідок підпалу приміщення, в якому працює дана посадова особа, до якого могли призвести навмисні дії як цієї особи, так і іншої особи. Якщо навіть посадова особа, яка підпалила приміщення, не визнає своєї вини і відсутні свідки, то доведення її вини є фактично неможливим.

Крім того, адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин характеризуються високим рівнем латентності саме через складність встановлення причинного зв'язку між діянням конкретного правопорушника і наслідками, що настали внаслідок такого діяння. Наприклад, можуть виникати труднощі при встановленні причинного зв'язку між псуванням сільськогосподарських та інших земель стічними водами, виробничими та іншими відходами (ст. 52 КУпАП), які виливаються декількома підприємствами, установами чи організаціями.

У свою чергу, спосіб вчинення адміністративного правопорушення характеризується сукупністю (системою) прийомів, методів, послідовністю дій чи використання засобів, а також знярьд, за допомогою яких досягається протиправна мета. Спосіб має важливе правове значення, якщо він є обов'язковою ознакою складу адміністративного правопорушення, то його встановлення в справі є необхідним. Відсутність даного способу виключає склад адміністративного правопорушення.

Адміністративне правопорушення у сфері земельних правовідносин учиняються тим чи іншим способом, хоча в диспозиції окремих статей КУпАП не завжди міститься вказівка на відповідний спосіб. Наприклад, для адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 53 КУпАП, таким способом є використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень.

Місце вчинення адміністративного правопорушення – це певна територія або інше місце, де відбувається суспільно небезпечне діяння і настають його суспільно небезпечні наслідки. Зокрема, місце вчинення є важливою ознакою самовільного зайняття земельної ділянки (ст. 53-1 КУпАП), адже уповноваженою особою правозастосовчого органу має бути встановлено, що особа захопила конкретну земельну ділянку, на яку вона немає юридично оформленого права володіння, користування чи розпорядження.

Час вчинення адміністративного правопорушення – це певний відрізок (проміжок) часу, протягом якого відбувається суспільно небезпечне діяння і настають його суспільно небезпечні наслідки. У статтях Особливої частини КУпАП час вчинення правопорушення як ознака об'єктивної сторони описується дуже рідко. Однак час вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 53-5 КУпАП, має важливе значення для встановлення? чи не порушила посадова особа Ради Міністрів Авто-

номної Республіки Крим, органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування встановлено законодавством строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою.

Обстановка вчинення адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин – це конкретні об'єктивно-предметні умови, в яких вчиняється земельне правопорушення. Наприклад, адміністративне правопорушення, передбачене ст. 55 КУпАП, вчиняється в умовах 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.

Висновки. Під час здійснення кваліфікації адміністративного правопорушення визначаються його об'єктивні ознаки, які з погляду їх описування (закріплення) у диспозиціях статей Особливої частини КУпАП можна класифікувати на обов'язкові та факультативні. Зокрема, до обов'язкових ознак адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин належить діяння у формі дії або бездіяльності.

В залежності від адміністративно-правової характеристики діяння як обов'язкової ознаки об'єктивної сторони пропонуємо всі адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин класифікувати наступним чином: 1) адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин, що вчиняються активною поведінкою (діями) правопорушника; 2) адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин, що вчиняються внаслідок пасивної поведінки (бездіяльності) правопорушника, яка може мати характер одиничного акту або сукупності актів такої протиправної поведінки; 3) адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин, які учиняються як активною поведінкою (діями) правопорушника, так і внаслідок його пасивної поведінки (бездіяльності).

Такі факультативні ознаки об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин, як суспільно небезпечні наслідки, місце, час, обстановка вчинення правопорушення не впливають на кваліфікацію, проте можуть бути враховані уповноваженою особою при визначенні розміру штрафу, який має бути стягнений із правопорушника.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Земляна І.В. Об'єктивна сторона адміністративного делікту у сфері земельних правовідносин в АР Крим / І.В. Земляна // Митна справ. – 2013. – № 3. – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 359–363.
2. Антонюк Н. Кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво / Н. Антонюк // Вісник прокуратури. – 2008. – № 1. – С. 77–87.