



## ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Игорь ФЕДОРЧАК,

начальник отдела расследования преступлений  
в сфере хозяйственной деятельности

Управления Министерства внутренних дел Украины в Кировоградской области

### Summary

Considered legal literature and administrative law in the context of determining the directions of development of administrative responsibility for offenses in the sphere of land relations. An Introduction reasonable changes to the current legislation on the definition and characteristics of administrative violations in the field of land relations. Identified the following signs of administrative tort in the sphere of land relations: 1) the illegality; 2) guilt; 3) act (action or inaction); 4) to assault; 5) punishable; 6) public danger. These signs are the actual basis of administrative responsibility for administrative torts in the sphere of land relations, as the phenomena of reality. Saddling the conclusion that the administrative torts in the sphere of land relations in CoUaAP placed randomly do not have a systemic nature, which is not conducive proper level of resolution of land relations. So today priority is to systematize CoUaAP governing administrative responsibility in the sphere of land relations.

**Key words:** administrative offense, land relationship, the trait.

### Аннотация

В статье рассматриваются юридическая литература и административное законодательство в контексте определения направлений их развития относительно административной ответственности за правонарушения в сфере земельных правоотношений. Предложено внесение обоснованных изменений в действующее законодательство относительно определения понятия и признаков административного правонарушения в сфере земельных правоотношений. Выделены следующие признаки административного деликта в сфере земельных правоотношений: 1) противоправность; 2) виновность; 3) деяние (действие или бездействие); 4) объект посягательства; 5) наказуемость; 6) общественная опасность. Указанные признаки являются фактическим основанием административной ответственности за совершение административных деликтов в сфере земельных правоотношений как явлений реальной действительности. Сделан вывод о том, что административные деликты в сфере земельных правоотношений в КУоАП размещены хаотично, не имеют системного характера, что не способствует должному уровню урегулирования земельных правоотношений. Поэтому сегодня первоочередной задачей является систематизация КУоАП, что регулирует административную ответственность в сфере земельных правоотношений.

**Ключевые слова:** административное правонарушение, земельные правоотношения, признаки.

**Постановка проблемы.** Исследование проблемных вопросов административной ответственности, в том числе административных деликтов в сфере земельных правоотношений, имеет важное как теоретическое, так и прикладное значение. Отечественные ученые посвятили значительное количество научных трудов анализу проблем административной ответственности за нарушение норм земельного законодательства, в частности это исследование ученых: О.В. Стукаленко об административной ответственности за нарушение норм земельного законодательства (материаль-

ный и процессуальный аспект) [1], Л.В. Милимко об административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений [2], а также А.Ю. Дрозда об административной ответственности за самовольное занятие земельного участка [3]. Однако на сегодняшний день в научной и учебной литературе отсутствует полноценное исследование всех проблемных вопросов, связанных с привлечением к административной ответственности за деликты в сфере земельных правоотношений.

В свою очередь, отсутствие таких научных разработок в этой сфе-

5. Горобец К.В. Аксиосфера права: философский и юридический дискурс: моногр. / К.В. Горобец, – О.: Феникс, 2013. – 218 с.

6. Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Ин-тут философии РАН; предс. науч.-ред. совета: В.С. Степин. – М.: Мысль, 2010. – Т. II. – 634 с.

7. Апинян Т.А. Тоска по мифу или миф как событие современности / Т. А. Апинян // Философские науки. – 2004. – № 11. – С. 73–83.

8. Чефранов А.Б. Проблеми застоування теорії цінностей у правових дослідженнях / А.Б. Чефранов // Проблеми філософії права. – 2005. – Т. III. – № 1–2. – С. 327–337.

9. Рязанова С.В. Политическая мифология как актуальная проблема гуманитарных дисциплин / С.В. Рязанова // Общественные науки и современность. – 2011. – № 1. – С. 86–96.

10. Бурдые П. Власть права: основы социологии юридического поля // Социальное пространство: поля и практики / П. Бурдые; пер. с франц.; отв. ред. перевода, сост. и послесл. Н.А. Шмагко. – СПб.: Алетейя, 2005. – С. 75–128.

11. Сердюк О.В. Концептуалізація соціальності права в сучасних інтегративних парадигмах: П. Бурд'є, Ю. Габермас, Е. Гідденс / О.В. Сердюк // Проблеми філософії права. – 2006–2007. – Т. IV–V. – С. 107–112.

12. Понамаренко В.Е. Проблемы понимания и социально-психологического обоснования демократического государственного режима: в свете психологии масс и психологии народов: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук; спец.: 12.00.01 – Теория и история права и государства; История правовых учений / В.Е. Понамаренко. – Ставрополь, 2002. – 26 с.

13. Бачинин В.А. Философия права и преступления: учеб. для студ. юрид. вузов / В.А. Бачинин. – Х.: Фолио, 1999. – 607 с.



ре обуславливает принятие в определенных случаях невзвешенных и противоречивых правоприменительных решений. Поэтому предлагаем подробней остановиться на исследовании общей характеристики административных деликтов в сфере земельных правоотношений.

**Целью данной статьи** является анализ научной литературы и действующего законодательства в контексте решения проблемных вопросов, касающихся понятия и признаков административного правонарушения в сфере земельных правоотношений.

**Изложение основного материала.** Следует отметить, что основанием для привлечения лица к административной ответственности является совершение им административного правонарушения (проступка), под которым в соответствии со ст. 9 КУоАП признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, посягающее на общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, за которое законом предусмотрена административная ответственность [4].

Анализ действующей редакции ст. 9 КУоАП, а также юридической литературы позволяет выделить следующие признаки административного деликта в сфере земельных правоотношений: 1) противоправность; 2) виновность; 3) деяние (действие или бездействие); 4) объект посягательства; 5) наказуемость; 6) общественная опасность. Указанные признаки являются фактическим основанием административной ответственности за совершение административных деликтов в сфере земельных правоотношений, как явления реальной действительности.

В первую очередь отметим, что противоправность указывает на запрет административно-правовыми нормами соответствующего действия или бездействия, чтобы не допустить причинение вреда, что в случае несоблюдения влечет за собой применение к конкретному лицу административного взыскания.

Совершение лицом общественно опасного деяния в сфере земельных

правоотношений не запрещенного действующим КУоАП и не может рассматриваться как юридический факт, порождающий административно-деликтное правоотношение. Возникновение таких отношений возможно только после нарушения норм действующего КУоАП, то есть наличием диалектического единства вредности и административной противоправности (материального и формального признаков деяния).

Следует отметить, что в юридической литературе отдельно выделено понятие противоправности административного проступка в сфере земельных правоотношений. Его суть заключается в том, что этот проступок противоречит правовым предписаниям в отношении рационального использования и охраны земельных ресурсов, препятствует реализации земельной реформы, осуществлению прав и законных интересов собственников земельных участков и землепользователей, нарушает установленный государством порядок управления землями Украины как ее национальным богатством [2, с. 90]. Обычно такое широкое понимание противоправности административного деликта имеет право на существование, но мы не согласимся, что совершение административного деликта препятствует реализации земельной реформы. Ведь в любом случае за принятие законов в нашем государстве отвечает Верховная Рада Украины, а увеличение динамики совершения административных деликтов может влиять только на совершенствование административно-правовых мер воздействия на правонарушителя.

Обобщая имеющиеся в юридической литературе подходы, предлагаем собственное понятие противоправности административного деликта в сфере земельных правоотношений, которое имеет как практическое, так и теоретическое значение. Под противоправностью административного деликта в сфере земельных правоотношений следует понимать запрет, установленный правовыми нормами действующего КУоАП, на совершение субъектом административного деликта общественно опасного, виновного деяния

(действия или бездействия) в сфере земельных правоотношений.

Следующим признаком административного деликта в сфере земельных правоотношений является виновность, которая предполагает определенное психическое отношение лица к интересам общества, государства, юридических лиц и граждан. В действующем законодательстве понятие виновности раскрывается через анализ ст. 10, 11 КУоАП. Характерным для административных правонарушений в сфере земельных правоотношений является их совершение как нарочно (прямой или косвенный умысел), так и по неосторожности (по самонадеянности или небрежности). В зависимости от формы вины зависит содержание и размер административного взыскания за совершение административного правонарушения в сфере земельных правоотношений, поскольку форма вины не имеет квалифицирующего значения. Умышленное совершение административного правонарушения в сфере земельных правоотношений, свидетельствует о более опасной форме вины правонарушителя, а потому действия правонарушителя заслуживают более строгой санкции.

Считаем целесообразным отметить, что до сих пор остается дискуссионным в доктрине административного права вопрос определения вины юридических лиц при совершении административного правонарушения в сфере земельных правоотношений. Поскольку согласно действующему законодательству виновность предусмотрена за противоправные деяния лишь физических лиц как субъектов административных правонарушений.

Относительно вины юридических лиц как субъектов административных правонарушений в сфере земельных правоотношений, то мы согласны с мнением С.А. Шепетька, что вина юридического лица – это психическое отношение физического лица или физических лиц, которые находятся в непосредственных правоотношениях с юридическим лицом (трудовых, гражданских и др.), что обнаружено в форме умысла или неосторожности. При этом



физическое лицо или физические лица, которые находятся в непосредственных правоотношениях с юридическим лицом, должны осознавать отсутствие оснований у юридического лица для совершения административного деликта [5, с. 120].

В действующем законодательстве не уделено значительное внимание дифференциации форм вины физического лица при совершении административного правонарушения, в том числе в сфере земельных правоотношений. Хотя, с одной стороны, административные правонарушения в сфере земельных правоотношений имеют меньшую степень общественной опасности, чем преступления, предусматривают менее жесткие санкции к правонарушителю, с другой стороны, именно форма вины является основным показателем при определении степени общественной опасности административного правонарушения в сфере земельных правоотношений. Соответственно, влияет на определение вида и размера административного взыскания. Например, если сравнивать самовольное занятие земельного участка, совершенное лицом в форме умысла (ст. 53-1 КУоАП), с нарушением правил использования земель (ст. 53 КУоАП), совершенным по неосторожности, то совершение лицом самовольного занятия земельного участка заслуживает применения более строгого административного взыскания.

Следующим признаком административного деликта в сфере земельных правоотношений является деяние, т. е. действие или бездействие. Действие является проявлением сознания и воли лица, проявлением ее социально-правовой активности.

Действием не признаются мысли, намерения, чувства человека, которые не нашли внешнего проявления, а также акты поведения, которые имеют несоциальную природу и не являются проявлением воли человека. Под бездействием понимается форма противоправного поведения лица, которая заключается не в совершении определенных действий, которые лицо могло и должно было совершить согласно закону, своим

профессиональным обязанностям или принятым на себя обязательствам.

Так, для административных деликтов в сфере земельных правоотношений характерно то, что они могут совершаться как путем активных действий, так и путем бездействия. Так, административный деликт, предусмотрен статьей 52 КУоАП, в которой говорится о порче сельскохозяйственных и других земель и ст. 53 КУоАП – о нарушении правил использования земель, что может быть совершено как путем активных действий, так и путем бездействия. При этом не могут быть совершены иначе, как только путем активных действий такие административные деликты в сфере земельных правоотношений, как самовольное занятие земельного участка (ст. 53-1 КУоАП) или снятие и перенесение почвенного покрова земельных участков без специального разрешения (ст. 53-3 КУоАП).

Административным деликтам в сфере земельных правоотношений присущ неотъемлемый признак как объектам посягательства. Согласно ст. 9 КУоАП – это деяния, посягающие на общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления. Достаточно убедительным является мнение, что не следует перечислять к определению административного проступка все объекты, на которые посягает этот проступок, поскольку сегодня есть тенденция возникновения новых объектов административно-правовой охраны. Это связано с изменением и развитием общественных отношений, поэтому терминология, используемая в КУоАП, является устаревшей и не учитывает общих достижений юридической науки [6, с. 38]. Например, объектом посягательства административного деликта, предусмотренного ст. 53-1 КУоАП, являются земельные правоотношения имущественного характера по владению, пользованию и распоряжению земельными участками.

Обязательным признаком административного деликта в сфере земельных правоотношений является наказуемость. Наказуемость следует

понимать как закрепление в законодательстве определенного административного взыскания, которое налагается на правонарушителя или на третьих лиц (ст. 184, 307 КУоАП) за совершение административного правонарушения. При этом чтобы наложить административное взыскание на правонарушителя, специально уполномоченному должностному лицу Государственной экологической инспекции или Государственной инспекции сельского хозяйства необходимо оформить постановление о наложении административного взыскания в установленном законодательством процессуальном порядке, что свидетельствует о наступлении административной ответственности в сфере земельных правоотношений.

Наказуемость является признаком административного правонарушения в сфере земельных правоотношений, ведь является гарантией эффективной защиты охраняемых административно-деликтными нормами общественных отношений по владению, пользованию, распоряжению землей, а также ее рациональному использованию, управлению и охране, а также дополнительные условия для неотвратимости наложения административного взыскания за совершение земельного правонарушения, в полной мере соответствует положениям Конституции Украины.

Так, в соответствии со ст. 24 КУоАП, за совершение административных правонарушений (деликтов) могут применяться следующие административные взыскания: предупреждение; штраф; возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения и денег, полученных в результате совершения административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного данному гражданину (права управления транспортными средствами, права охоты); общественные работы; исправительные работы; администра-



тивный арест. Однако среди всех видов административных взысканий за совершение административных правонарушений в сфере земельных правоотношений предполагается только наложение штрафа на виновных лиц.

Следует отметить, что есть условия, при которых штраф за совершение административных правонарушений в сфере земельных правоотношений будет эффективной мерой воздействия на поведение правонарушителей: 1) постоянное информирование населения о существующих административных правонарушениях, административных взысканиях за их совершение; 2) неотвратимость административной ответственности за совершение правонарушений; 3) скорость, объективность и беспристрастность производства по делам об административных правонарушениях; 4) устоявшаяся практика применения правовых норм об административной ответственности в сфере земельных правоотношений; 5) отсутствие коррупционных рисков при оформлении протокола об административном правонарушении в сфере земельных правоотношений.

Так, наказуемость административного правонарушения в сфере земельных правоотношений как его признак заключается в том, что за его совершение лицо должно нести административную ответственность. Следствием совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. 52, 53-1, 53-2, 53-3, 53-4, 53-5, 53-6, 54, 55, 56, 63, 141, 142 КУоАП, должна быть отрицательная реакция со стороны уполномоченных лиц Государственной экологической инспекции или Государственной инспекции сельского хозяйства в виде применения к виновному лицу взыскания, предусмотренного соответствующими статьями Особенной части КУоАП.

Не менее важной, с одной стороны, но противоречивой, с другой стороны, является такой признак административного деликта в сфере земельных правоотношений, как общественная опасность. Однако в доктрине административного права до сих пор продолжаются дискуссии по поводу принадлежности такого

признака к административным деликтам.

Административным деликтам в сфере земельных правоотношений присущ такой признак, как общественная опасность, но от преступлений они отличаются меньшей степенью общественной опасности. Поэтому совершение административного деликта в сфере земельных правоотношений приводит к негативным последствиям, которые оцениваются со стороны государства как общественно опасные.

Согласно анализу общих признаков административного деликта в сфере земельных правоотношений следует, что административный деликт имеет ряд специфических признаков, по которым он отличается от преступления и любых других правонарушений. В первую очередь, это касается степени общественной опасности, которую несут в себе противоправное действие или бездействие, что признано как административный деликт в сфере земельных правоотношений.

Следует отметить, что действующее земельное законодательство не оперирует такими понятиями, как «административный деликт в сфере земельных правоотношений», «правонарушения в сфере земельных правоотношений». Определение понятий «земельное правонарушение» и «нарушение земельного законодательства» дается представителями доктрины земельного права. Так, научные достижения отечественных ученых относительно определения понятия «земельное правонарушение» являются дискуссионными и трактуются в широком и узком смысле. Разница заключается в том, что представители широкой концепции отмечают, что наступление определенного вида юридической ответственности не является обязательным признаком земельного правонарушения, но, по мнению представителей узкой концепции, это условие является обязательным.

При этом анализ юридической литературы относительно определения понятия «земельное правонарушение» дает основания утверждать, что основное внимание большинства отечественных ученых

при формулировке этого понятия сосредоточивалось на определении его объекта, а именно: все земельные правонарушения исследователи связывают с землей. На этом обстоятельстве настаивают М.В. Шульга, Г.В. Анисимова, А.П. Гетман и другие, отмечая, что к земельным правонарушениям можно отнести лишь те, связь с землей которых является непосредственной [7, с. 236].

На наш взгляд, этот научный подход является вполне оправданным. Правонарушение совершается в сфере реализации полномочий органов публичной администрации, когда непосредственным объектом посягательства выступает порядок управления земельными ресурсами, в частности в случае нарушения установленных законом сроков внесения сведений в Государственный земельный кадастр, предоставление таких сведений, требование непредусмотренных законом документов для внесения сведений в Государственный земельный кадастр и для предоставления таких сведений (ст. 53-6 КУоАП), связь с землей является непосредственной, ведь эти сведения касаются конкретного земельного участка.

Таким образом, понятие «земельное правонарушение» раскрывает правонарушения в объективном смысле, а «правонарушения в сфере земельных правоотношений» раскрывает правонарушения с субъективной стороны.

Так, можно предложить следующие определения:

– земельным правонарушением является противоправное, общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на охраняемые действующим законодательством права землевладельцев или землепользователей, порядок управления, рационального использования, воспроизводства и охраны земельных участков;

– правонарушением в сфере земельных правоотношений является виновное, противоправное, общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на охраняемые действующим законодательством права землевладельцев или землепользователей, порядок



управления, рационального использования, воспроизводства и охраны земельных участков, за что действующим законодательством предусмотрена юридическая ответственность.

Основываясь на результатах исследования и понятиях «административный деликт» и «правонарушения в сфере земельных правоотношений», мы предлагаем сформулировать дефиницию административного деликта в сфере земельных правоотношений: административным деликтом в сфере земельных правоотношений является противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) с небольшой степенью общественной опасности деяния (действие или бездействие), совершенное субъектом деликта в сфере реализации прав и законных интересов землевладельцев или землепользователей, порядка управления, рационального использования, воспроизводства и охраны земельных участков, за что предусмотрено административное взыскание.

Отметим, что основной перечень административных деликтов в сфере земельных правоотношений, предусматривающий санкции за их совершение, закреплен в главе 7 КУоАП «Административные правонарушения в области охраны природы, использования природных ресурсов, охраны памятников истории и культуры» (ст. 52, 53, 53-1, 53-2, 53-3, 53-4, 53-5, 53-6, 54, 55, 56, 63 КУоАП).

Ст. 141 «Нарушение правил охраны полосы отвода автомобильных дорог» и ст. 142 «Нарушение землепользователями правил содержания участков, прилегающих к автомобильным дорогам», находящиеся в главе 10 «Административные право-

нарушения на транспорте, в области дорожного хозяйства и связи», относятся к таким, что совершаются в сфере земельных правоотношений, ведь в них содержится два объекта противоправного посягательства: один – следует из главы, в которой закреплено правонарушение, второй – объект земельных правоотношений. На наш взгляд, эти административные деликты относятся в основном к сфере земельных правоотношений, поскольку объектом противоправного посягательства, прежде всего, здесь являются общественные отношения в сфере использования земель автомобильного транспорта, прилегающих к автомобильным дорогам или полосы отвода автомобильных дорог.

**Выводы.** Административные деликты в сфере земельных правоотношений в КУоАП размещены хаотично, они не имеют системного характера, что не способствует должному уровню урегулирования земельных правоотношений. Поэтому сегодня первоочередной задачей является систематизация КУоАП, регулирующего административную ответственность в сфере земельных правоотношений. Административным деликтом в сфере земельных правоотношений является противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) с небольшой степенью общественной опасности деяния (действие или бездействие), совершенное субъектом деликта в сфере реализации прав и законных интересов землевладельцев или землепользователей, порядка управления, рационального использования, воспроизводства и охраны земельных участков, за что предусмотрено административное взыскание.

#### Список использованной литературы:

1. Стукаленко О.В. Адміністративна відповідальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний і процесуальний аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стукаленко Ольга Володимирівна. – Одеса, 2008. – 215 с.

2. Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мілімко Лариса Василівна. – Ірпінь, 2009. – 190 с.

3. Дрозд О.Ю. Адміністративна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дрозд Олексій Юрійович. – К., 2010. – 202 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : прийнятий 7 груд. 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

5. Шепетько С.А. Визначення вини юридичної особи у вчиненому адміністративному деликті / С.А. Шепетько // Теорія і практика правотворчої та правозастосовчої діяльності у контексті сучасних реформаційних процесів : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 29–30 жовтня 2011 року. – у 2-х томах. – Х. : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2011. – Т. 1. – С. 119–120.

6. Миколенко А.И Административный процесс и административная ответственность в Украине : [учеб. пособие] / Миколенко А.И. – [2-е изд., доп.]. – Х. : Одиссей, 2006. – 352 с.

7. Земельне право України : підруч. / [М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.] ; за ред. М.В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.