

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ВЕРЕМІСНКО С. В.,
старший викладач кафедри теорії
та історії держави і права,
конституційного права
(Чернігівський національний
технологічний університет)

УДК 349.4:342.9.03

**ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ПСУВАННЯ І ЗАБРУДНЕННЯ ЗЕМЕЛЬ**

У статті розглянуто проблеми застосування заходів адміністративної відповідальності за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель. Автор пропонує збільшити розміри штрафних санкцій, застосовувати заходи відповідальності як до фізичних, так і до юридичних осіб, визнати повторність як кваліфікаційну ознаку об'єктивної сторони правопорушення.

Ключові слова: земля, адміністративна відповідальність, псування земель, забруднення земель.

В статье рассматриваются проблемы применения мер административной ответственности за порчу и загрязнение сельскохозяйственных и других земель. Автор предлагает увеличить размеры штрафных санкций, применять меры взыскания как к физическим, так и к юридическим лицам, признать повторность как квалифицирующий признак объективной стороны правонарушения.

Ключевые слова: земля, административная ответственность, порча земель, загрязнение земель.

The article examines the problems of applying administrative responsibility measures for spoilage and pollution of agricultural and other lands. The author proposes to increase the size of penalties, to apply measures of responsibility to both individuals and legal entities; recognize repetition as a qualifying sign of the objective side of the offense.

Key words: land, administrative responsibility, spoilage land, pollution of land.

Вступ. Відповідно до ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника реалізують органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією [1]. Не зменшуючи важливості решти природних ресурсів, можемо стверджувати, що саме земля є основним природним ресурсом, раціональне господарське використання якого сприяє розвитку економіки України, зростанню рівня життя населення та покращенню екологічної ситуації в державі. Про важливість цього ресурсу свідчить і той факт, що саме нормами про відповідальність за правопорушення, пов'язані із землею, починається глава 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення [2] (далі – КУпАП). Проте на практи-



ці визнання землі власністю Українського народу означає, що визначити конкретного суб'єкта, який відповідає за певну територію, ділянку землі тощо буває досить важко, а притягти до відповідальності за безгосподарне ставлення до землі – ще важче.

Попри важливість землі як природного ресурсу, дослідження питань адміністративної відповідальності за псування та забруднення сільськогосподарських та інших земель майже не здійснювалося. Під час написання науково-практичного коментаря до КУпАП [3, с. 107–108] проблематика відповідальності за правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури вивчалася І.В. Арістовою. Окремі проблеми охорони та використання земель були предметом наукових досліджень І.М. Денисюк, В.Д. Колпакова, І.А. Куян, Ю.О. Легези, проте фундаментальних розвідок щодо застосування заходів адміністративної відповідальності за псування і забруднення земель немає.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей адміністративної відповідальності за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель, а також окреслення шляхів удосконалення вітчизняного законодавства та практики його застосування з указаної проблематики.

Результати дослідження. Як справедливо зазначають автори науково-практичного коментаря до Кодексу України про адміністративні правопорушення, сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування. Порушено екологічно допустиме співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, що негативно впливає на стійкість агроландшафтів. Розораність земель є найвищою у світі. Інтенсивне сільськогосподарське використання земель призводить до зниження родючості ґрунтів через їх переущільнення (особливо чорноземів), втрати грудкувато-зернистої структури, водопроникності та аераційної здатності з усіма екологічними наслідками. Значної екологічної шкоди земельні ресурси зазнають через забруднення ґрунтів викидами промисловості (важкі метали, кислотні дощі тощо) та використання засобів хімізації в аграрному секторі. Понад 40% органіки, отримуваної в результаті діяльності великих тваринницьких комплексів та птахофабрик, з потенційних органічних добрив перетворюються на джерела забруднення довкілля [3, с. 108]. Саме тому стаття 52 КУпАП передбачає застосування заходів адміністративної відповідальності за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель. Так, відповідно до згаданої статті, псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами, а також невжиття заходів із боротьби з бур'янами тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від двадцяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [2].

Перше, що хотілося б підкреслити в аналізі згаданої норми, – це невинувато низькі суми штрафів за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель як для пересічних громадян, так і для посадових осіб. Взагалі, хоча ця норма і переглядалася вже декілька разів, проте, на жаль, останніми роками собівартість неоподаткованого мінімуму доходів громадян суттєво зменшилася, а відтак зменшився й фактичний розмір штрафів, що накладаються за назване порушення, тобто сума штрафу суттєво втратила «каральну» властивість.

Друге, на що варто звернути увагу, – це неможливість накладання стягнень на юридичних осіб, в тому числі на сільськогосподарські кооперативи та інших юридичних осіб, господарська діяльність яких пов'язана з використанням землі та можливістю завдання їй шкоди. Тому вважаємо доцільним погодитися з позицією І.А. Куян, яка вказує, що притягнення до відповідальності посадових осіб не здійснює достатньої превенції власне на юридичну особу. Юридична особа, в діяльності якої проявилася правопорушення та яка отримала вигоду внаслідок цього протиправного діяння, залишається безкарною [4, с. 68], хоча повинна була би й могла б понести покарання, значно суворіше, ніж те, що накладається



на фізичних осіб. Посадова особа, з вини якої було допущено псування та/або забруднення земель, має сплатити штраф, який на сьогодні є неспіврозмірним як щодо заподіяної шкоди, так і отриманої вигоди. Тому доцільно поєднати адміністративну відповідальність юридичної особи за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (тобто за сам факт заподіяння шкоди визначеній земельній ділянці) та її посадових осіб, які внаслідок невиконання або неналежного виконання своїх посадових обов'язків допустили таке правопорушення. Це дозволить посилити превентивний складник під час накладення та виконання покарання.

По-третє, привертає увагу і той факт, що законодавцем передбачено застосування обмеженого кола санкцій за псування й забруднення земель. На сьогодні це можуть бути винятково штрафи [2]. Проте у тих випадках, коли псування та/або забруднення земель здійснюється для отримання прибутку, справедливим буде застосування такої санкції, як конфіскація грошей, отриманих внаслідок вчинення правопорушення, оскільки це буде такий склад правопорушення, який пов'язаний із фінансовою діяльністю особи [5, с. 36]. Якщо ж псування та/або забруднення сільськогосподарських та інших земель здійснюється як форма безхазяйного ставлення власника до земельної ділянки, його варто позбавити права користування землею на визначений строк. У багатьох випадках доцільне застосування і такого виду покарання, як попередження (особливо стосовно юридичних осіб).

По-четверте, для досягнення мети покарання, визначеної у ст. 23 КУпАП, а також для визначення розміру заподіяної шкоди для правильного розрахунку виду й міри покарання за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель слід розробити методичку визначення розміру завданої шкоди, яка би враховувала попередній стан земель, тривалість відновлювальних процесів, розміри викидів і скидів забруднювальних речовин та інші фактори, що впливають на кваліфікацію діяння як адміністративно караного.

По-п'яте, виходячи з того, що відповідні діяння, які проявляються як псування та/або забруднення земель, можуть здійснюватися систематично, що не сприяє покращенню якості відповідних земель та погіршує екологічний елемент навколишнього природного середовища, доречно ст. 52 КУпАП доповнити частиною другою, яка б передбачала застосування більш суворих покарань за вчинення відповідних протиправних дій повторно. Зокрема, відповідну норму можливо викласти у такій редакції: «Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного штрафу, тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від ста двадцяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від ста п'ятдесяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із конфіскацією грошей, отриманих внаслідок вчинення правопорушення або без такої».

По-шосте, для того, щоб визначити факт вчинення псування або забруднення сільськогосподарських та інших земель, має бути створено спеціальний державний або недержавний орган, який займався б моніторингом стану земель та мав би доступ до інформації про належність земельної ділянки конкретним суб'єктам. Інакше довести власне факти забруднення земель, їх псування тощо досить складно, особливо в тих випадках, коли обсяги таких забруднень є невеликими.

Варто також зазначити, що об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 52 КУпАП, може проявлятися як активна чи пасивна поведінка, що виражається у вчиненні таких дій (і їх сукупності), як:

- 1) псування сільськогосподарських та інших земель;
- 2) забруднення земель хімічними речовинами;
- 3) забруднення земель радіоактивними речовинами;
- 4) забруднення земель нафтою;
- 5) забруднення земель нафтопродуктами;
- 6) забруднення земель неочищеними стічними водами;
- 7) забруднення земель виробничими та іншими відходами;
- 8) невжиття заходів щодо боротьби з бур'янами.



Так, визначення змісту окремих проявів об'єктивної сторони вказаного правопорушення викликає певні зауваження. У науково-практичному коментарі поняття «псування» частково визначається через поняття «забруднення»: «Псування земель – це порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, зокрема тими, що викидаються в атмосферне повітря, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель способом, що погіршує їх природну родючість» [3, с. 107–108]. У Законі України «Про охорону земель» визначається, що псування останніх здійснюється шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, заростання чагарниками, дрібноліссям і бур'янами [6].

Відтак вважаємо доцільним визначити поняття псування земель як такий спосіб їх використання, за якого порушується їхній природний стан, знижується родючість та погіршується хіміко-біологічний склад ґрунтів. Власне забруднення є самостійним проявом об'єктивної сторони та проявляється як викидання речовин та об'єктів на поверхню ґрунту, що негативно позначається на його якісних характеристиках та родючості, а також якості продукції, яка вирощується на забруднених земельних ділянках.

Досить важко на практиці кваліфікувати й факт псування або забруднення сільськогосподарських та інших земель, який проявляється як невжиття заходів із боротьби з бур'янами. Відповіді на це питання немає й у коментарі до КУпАП. Насамперед необхідно визначитися з поняттям «бур'яни» та способами боротьби з ними. Адже одна і та сама рослина, яка зростає на оброблюваних і необроблюваних площах, може визначатися як бур'ян або ж як дикоросла рослина.

Питанням боротьби з окремими видами бур'янів присвячено ряд документів. Так, у Концепції з ліквідації амброзії полинолистої [7] визначено, що під бур'янами розуміють рослини, які не культивуються людиною, але історично пристосувалися до умов розвитку культурних рослин, ростуть разом із ними і в процесі свого розвитку та росту за наявності міжвидової боротьби пригнічують їх. Видовий склад бур'янів у посівах сільськогосподарських культур змінюється за мікрорайонами залежно від зовнішніх умов, зокрема вологості й температури верхнього шару ґрунту. Зазвичай ідеться про боротьбу з бур'янами, карантинність яких проявляється передусім у: зниженні врожайності сільськогосподарських культур, луків і пасовищ; засміченні урожаю та погіршенні його якості; перенесенні збудників захворювань та накопиченні шкідників сільськогосподарських культур; токсичності для тварин, у збитках тваринництву; в негативному впливі на здоров'я людей.

Щодо заходів боротьби з бур'янами, то сьогодні досить поширеним способом є хімічна обробка ґрунту речовинами, які знешкоджують рослинність повністю або лише окремі її види. Проте такий спосіб досить негативно позначається на якості ґрунтів. Не можна також спалювати суху рослинність. Тому невжиття заходів боротьби з бур'янами – це насамперед невчасне скошування або ж нескошування рослинності на полях та територіях, що не належать до сільськогосподарських угідь і не використовуються як пасовища.

Варто зазначити, що залежно від виду бур'янів невжиття заходів боротьби з ними може мати надзвичайно негативні наслідки. Так, виходячи з даних Концепції з ліквідації амброзії полинолистої, яка визнана карантинним бур'яном, у результаті високої забур'яненості та внаслідок надмірного висушування й виснаження рослиною ґрунту урожай сільськогосподарських культур знищується практично на 100%, урожай із таких полів навіть не збирають, за середньої забур'яненості урожай сільськогосподарських культур знижується відповідно: соняшнику – на 40%, кукурудзи – до 35%. Відтак важливість застосування заходів адміністративної відповідальності за псування або забруднення сільськогосподарських та інших земель є очевидною.



Висновки. Земля є національним багатством України. Для її збереження та захисту необхідно застосовувати як заходи превентивного характеру, так і заходи відповідальності. Для посилення значення адміністративної відповідальності за псування і забруднення земель, на наш погляд, необхідно: збільшити розміри штрафів та передбачити можливість застосування інших видів стягнень, зокрема попередження, конфіскацію грошей; визнати юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачене ст. 52 КУпАП; сформулювати чітко зміст об'єктивної сторони такого правопорушення; розробити методику визначення збитків, заподіяних цим правопорушенням; визнати ознаку повторності вчинення правопорушення як кваліфікаційну.

Ефективне застосування юридичної відповідальності взагалі й адміністративної зокрема у сфері охорони земель від псування та забруднення має стимулювати землевласників і землекористувачів дотримуватися екологічних вимог, і тим самим забезпечити збереження якісного стану земель.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (в ред. Закону України від 30 вересня 2016 р.). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X (в ред. Закону України від 25 травня 2018 р.). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Каложний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.; Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 781 с.
4. Куян І.А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2001. 208 с.
5. Шестак Л.В., Веремієнко С.В. Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення: правова природа та проблеми застосування. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2018. Вип. 1. Т. 2. С. 35–39.
6. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 349.
7. Концепція з ліквідації амброзії полинолистої на території України протягом 2005–2010 років. URL: <http://ua-info.biz/legal/baselt/ua-smpazr.htm>.

