

УДК 349.42:631.4(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.27>

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ

Добрянська Н.В.,
*кандидат юридичних наук, професор,
доцент кафедри державно-правових і гуманітарних наук
навчально-науковий гуманітарний інститут,
Таврійського Національного Університету
імені В.І. Вернадського
ORCID: 0000-0002-6319-0409*

Добрянська Н.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері охорони сільськогосподарських земель.

У статті комплексно розглядаються проблеми адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони сільськогосподарських земель, які є ключовим національним ресурсом. Актуальність обраної теми зумовлена значним зростанням кількості правопорушень, пов'язаних із неналежним використанням сільськогосподарських угідь, що створює пряму загрозу для екологічної безпеки та продовольчої стабільності держави. Постійні порушення режиму використання земель призводять до деградації ґрунтів, зниження їх родючості та, як наслідок, до втрати Україною свого аграрного потенціалу.

Дослідження базується на комплексному підході, що поєднує методи правового, екологічного, економічного та управлінського аналізу. Проведений аналіз включає вивчення чинного земельного та адміністративного законодавства України, аналіз правозастосовної практики та судових рішень, а також узагальнення статистичних даних щодо правопорушень у земельній сфері. Автор обґрунтовує думку про наявну недосконалість та фрагментарність поточної системи адміністративної відповідальності. Система вимагає адаптації до сучасних екологічних, економічних та соціальних викликів, зокрема в контексті глобальних змін клімату та вимог євроінтеграційного процесу. У роботі пропонується принципово новий підхід до класифікації правопорушень, що дозволяє більш глибоко і системно оцінювати суспільну небезпеку кожного виду порушень.

У межах дослідження було проведено ґрунтовне узагальнення та аналіз законодавчих норм, виявлено ключові правові колізії та прогалини, що ускладнюють ефективне застосування адміністративної відповідальності. Зокрема, ідентифіковано низку прогностичних ризиків, що можуть виникнути внаслідок імплементації європейського законодавства та невідповідності національних норм. Критично оцінено ефективність санкцій, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, та виявлено їхню недостатню суворість і превентивну дію. Існуючі штрафні санкції часто не відповідають реальному розміру завданої шкоди, що робить їх неефективними у боротьбі з масштабними порушеннями.

За результатами проведеного аналізу автором сформульовано низку обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення законодавства, які сприятимуть чіткому розмежуванню повноважень між різними контролюючими органами, що допоможе уникнути дублювання функцій та підвищить ефективність контролю.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; земельні правовідносини; сільськогосподарські землі; охорона земель; порушення правил охорони земель.

Dobrianska N.V. Administrative liability for offenses in the field of agricultural land protection.

The article comprehensively examines the problems of administrative liability for violations in the field of protection of agricultural lands, which are a key national resource. The relevance of the chosen topic is due to the significant increase in the number of offenses related to the improper use of agricultural lands, which creates a direct threat to the ecological security and food stability of the state.

Constant violations of the land use regime lead to soil degradation, a decrease in their fertility and, as a result, to the loss of Ukraine's agrarian potential.

The study is based on a comprehensive approach that combines methods of legal, environmental, economic and managerial analysis. The analysis includes a study of the current land and administrative legislation of Ukraine, an analysis of law enforcement practice and court decisions, as well as a generalization of statistical data on offenses in the land sector. The author substantiates the opinion about the existing imperfection and fragmentation of the current system of administrative liability. The system requires adaptation to modern environmental, economic and social challenges, in particular in the context of global climate change and the requirements of the European integration process. The work proposes a fundamentally new approach to the classification of offenses, which allows for a more in-depth and systematic assessment of the social danger of each type of offense.

As part of the study, a thorough generalization and analysis of legislative norms was conducted, key legal conflicts and gaps were identified that complicate the effective application of administrative liability. In particular, a number of prognostic risks were identified that may arise as a result of the implementation of European legislation and the inconsistency of national norms. The effectiveness of the sanctions provided for by the Code of Ukraine on Administrative Offenses was critically assessed, and their insufficient severity and preventive effect were revealed. Existing penalties often do not correspond to the real amount of damage caused, which makes them ineffective in combating large-scale violations.

Based on the results of the analysis, the author formulated a number of substantiated proposals for improving the legislation, which a clear division of powers between different supervisory bodies, which will help avoid duplication of functions and increase the effectiveness of control.

Key words: administrative liability; land legal relations; agricultural lands; land protection; violation of land protection rules.

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформації аграрної політики та загострення екологічних проблем в Україні питання охорони сільськогосподарських земель набуває особливої актуальності. Земельні ресурси, зокрема рілля, є одним із ключових національних багатств, ефективне використання яких прямо впливає на економічну, продовольчу та екологічну безпеку держави. Водночас в умовах послабленого державного контролю та недостатньо ефективного механізму притягнення до юридичної відповідальності почастишали випадки порушень вимог щодо охорони земель, зниження родючості ґрунтів, самовільного використання земельних ділянок, їх забруднення або деградації.

На цьому тлі виникає потреба у поглибленому науковому аналізі інституту адміністративної відповідальності як одного з ключових інструментів державного реагування на земельні правопорушення. Адміністративні санкції повинні не лише виконувати каральну функцію, а й виступати ефективним превентивним засобом у системі охорони земельних ресурсів.

Метою дослідження є комплексне наукове осмислення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони сільськогосподарських земель, виявлення проблем чинного правового регулювання та обґрунтування пропозицій щодо його вдосконалення з урахуванням сучасних викликів у сфері землекористування.

Стан опрацювання проблематики. Деякі проблемні питання адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони земель досліджували такі науковці, як О.В. Артеменко, Л.В. Мелех, О.С. Руданецька, Т.І. Сухоребра, О. Швець та ін. Однак, попри наявність окремих наукових напрацювань, низка важливих аспектів залишається нерозкритою. Зокрема, потребує уточнення межа між адміністративними й іншими видами юридичної відповідальності у земельній сфері, а також критерії ефективності застосування адміністративних стягнень. Ця стаття присвячена саме дослідженню зазначених проблем із метою формування обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового механізму охорони сільськогосподарських земель.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи особливості адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони сільськогосподарських земель, передусім, варто вказати на те, що правове регулювання у цій сфері характеризується комплексним підходом, поєднуючи норми земельного, адміністративного та екологічного законодавства.

Загальні засади правового регулювання охорони сільськогосподарських земель визначені, зокрема у Конституції України (ст.ст. 13, 14, 16), в якій урегульовано право власності на землю як

основний національний ресурс, закріплено її особливий статус як об'єкта права власності Українського народу, а також встановлює обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги [1]; Земельному кодексу України (ЗК України), що є основним актом земельного законодавства, що визначає правовий режим земель, їх використання та охорону. Стаття 211 ЗК України встановлює, що земельні правопорушення тягнуть за собою цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність [2].

Окремо необхідно звернути увагу на положення Закону України «Про охорону земель», що визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля [3].

До того ж, важливими для урегулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони земель сільськогосподарського значення є положення ст. 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», у якому визначені основні завдання державного контролю: додержання земельного законодавства всіма суб'єктами, реалізація державної політики охорони та раціонального використання земель, запобігання та виявлення порушень, вжиття заходів щодо їх усунення, контроль за дотриманням нормативів, недопущення деградації земель, зниження родючості, забруднення [4]. Ці завдання мають як превентивну, так і карально-контрольну функцію. Вони стосуються не лише формального порушення норм, а й фактичного негативного впливу на землю як екосистему та виробничий ресурс

Інші нормативно-правові акти, зокрема постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, а також рішення органів місцевого самоврядування, що конкретизують положення законодавства у сфері охорони земель, також мають регулятивне значення та формують основу правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони сільськогосподарських земель. Наприклад, такою є Інструкція з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджена наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2017 № 6 та ухвалена на виконання ст. 244 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та ст. 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [5].

Однак, основним актом, в якому визначають правові засади адміністративної відповідальності за земельні правопорушення, зокрема у сфері охорони сільськогосподарських земель є КУпАП [6].

Кодекс містить декілька видів правопорушень у досліджуваній сфері, а саме – псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель: передбачає відповідальність за псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними та радіоактивними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами (ст. 52); порушення правил використання земель, зокрема це може бути використання земель сільськогосподарського призначення не за цільовим призначенням (ст. 53); зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок з порушенням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту: безпосередньо спрямована на захист родючого шару ґрунту, що є ключовим для сільськогосподарського виробництва (ст. 53-3);

Стаття 53-4. Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель: передбачає відповідальність за протиправне вивезення, відчуження, привласнення ґрунтового покриву (ст. 53-4); порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів: має пряме відношення до охорони сільськогосподарських земель, оскільки неправильне поводження з цими речовинами може призвести до забруднення ґрунту та зниження його родючості (ст. 83) та ін. [6].

У науковій літературі звертається увага на те, що саме адміністративні правопорушення є найбільш поширеним видом протиправної поведінки у земельній сфері, хоча серед науковців панує думка про те, що нині ресурсів адміністративного права є недостатньо для того, щоб регулювати досліджувану сферу, а також вчені доводять, що істотною прогалиною законодавства є відсутність серед положень КУпАП норми щодо застосування заходів адміністративної відповідальності за невиконання обов'язку розпочати процедуру консервації деградованих, малопродуктивних, техногенно забруднених земель [7, с. 353].

Що стосується визначення особливостей адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони земель сільськогосподарського значення, то, як справедливо зазначають деякі науковці, основною метою такої відповідальності є охорона і збереження належного стану навколишнього природного середовища та його складових; запобігання вчиненню нових правопорушень; відновлення порушеного стану природного середовища, відшкодування шкоди, заподіяної відповідним природним ресурсам чи об'єктам; виконання і додержання вимог екологічного законодавства всіма громадянами та юридичними особами незалежно від форм власності; виховання у людей екологічної культури; покарання правопорушника, шляхом обмеження його прав і свобод, покладення на нього додаткових обов'язків, настання негативних наслідків [8, с. 19].

Окрім того, специфікою цієї групи правопорушень є суб'єктний та об'єктний склади. Зокрема, суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як фізичні особи (громадяни), так і посадові особи, а також суб'єкти підприємницької діяльності, які вчинили правопорушення у сфері охорони сільськогосподарських земель.

Об'єктом адміністративних правопорушень у сфері охорони сільськогосподарських земель є встановлений законодавством порядок раціонального використання та охорони сільськогосподарських земель, їх родючості, а також інших корисних властивостей ґрунтового покриву.

Як справедливо зазначається у науковій літературі, землі сільськогосподарського призначення характеризуються певними особливостями, що визначають їхню економічну та екологічну цінність, мають сталий кількісний вимір, їхні площі не можуть бути штучно збільшені, такі землі виконують унікальну і незамінну функцію основного засобу виробництва продукції рослинництва і тваринництва, дають прямий прибуток унаслідок їхнього використання [9, с. 138].

Адміністративна відповідальність за порушення у сфері охорони земель сільськогосподарського значення має також певні процесуальні особливості, зокрема протокол про адміністративне правопорушення є початковим етапом адміністративного провадження. Його складають уповноважені посадові особи, а розгляд справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони сільськогосподарських земель розглядаються переважно органами Державної екологічної інспекції України, органами Держгеокадастру, а також судами. Доказування: у процесі доказування особливе значення мають матеріали перевірок, акти обстеження земельних ділянок, висновки експертиз щодо стану ґрунту, фото– та відеофіксація правопорушень [5; 6]. Окрім того, притягнення до адміністративної відповідальності не звільняє особу від обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду, яка розраховується відповідно до Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок забруднення та/або псування земель.

У той же час, як вважають деякі вчені, основною прогалиною законодавства виступає той факт, що основною мірою покарання за правопорушення у сфері земельних відносин виступає грошове стягнення у вигляді штрафу, що, на думку вчених, в умовах сьогодення, коли розпочатий процес зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення є досить ліберальним видом адміністративного стягнення [10, с. 137].

Також Л.В. Мелех установлено низку розбіжностей між ЗК України і КУпАП, як у переліках порушень земельного законодавства, за що настає адміністративна відповідальність, так і у формулюванні самих складів правопорушень [11, с. 261].

Необхідно погодитися з цією точкою зору та, крім того, необхідно вказати на певну неузгодженість положень ст. 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [4] та КУпАП. Зокрема, склади адміністративних порушень земельного законодавства (ст.ст. 52, 53, 53-1 КУпАП) лише частково охоплюють завдання державної охорони сільськогосподарських земель. До того ж важливо звернути увагу на те, що КУпАП майже не має норм, які стимулюють до запобігання, а не лише реагування, а реалізація державної політики у сфері охорони земель не має відповідників у КУпАП як системних механізмів впливу. Відсутня також чітка диференціація відповідальності за шкоду залежно від виду землі, тобто, сільськогосподарське призначення не завжди прямо згадується як окремий об'єкт охорони.

Визначаючи недоліки правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони земель сільськогосподарського призначення, слід зазначити, що правопорушення у сфері охорони сільськогосподарських земель часто мають комплексний характер, завдаючи шкоди не лише самому ґрунту, а й довкіллю в цілому (водним ресурсам, біорізноманіттю), а тому можуть виникати певні труднощі з доказуванням та визначенням дійсної шкоди, оскільки таке може вимагати спеціальних знань та технічних засобів.

Також важливо вказати, що ефективність правового регулювання залежить від скоординованої роботи різних державних органів (екологічних, земельних, правоохоронних), а також органів місцевого самоврядування.

Для підвищення ефективності адміністративної відповідальності у сфері земельних правопорушень деякі науковці, зокрема О. Швець, пропонує гармонізацію норм ЗК України та КУпАП; повернення до ЗК України виписки про обов'язкову розробку проєктів еколого-економічного обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; уточнення складів адміністративних правопорушень у сфері земельного законодавства; диференціація розміру та виду стягнень залежно від тяжкості вчиненого правопорушення; проведення просвітницької роботи серед землевласників та землекористувачів щодо екологічно відповідального використання земель та відповідальності за порушення; перегляд структури та повноважень органів державного контролю за використанням та охороною земель; покращення процедур проведення перевірок та притягнення до відповідальності за земельні правопорушення [12, с. 138].

Погоджуючись у цілому з наведеними пропозиціями, можна також запропонувати такі способи удосконалення правового регулювання в досліджуваній сфері: уточнення положень КУпАП з урахуванням специфіки сільськогосподарських земель, а саме – запровадити нові кваліфіковані склади правопорушень, зокрема: за забруднення добривами, пестицидами; за систематичне порушення сівозмін, яке призводить до втрати родючості; за невиконання вимог до охоронних зон (водоохоронні смуги тощо). На обґрунтування також пропозиції слід вказати, що встановлення окремої групи складів адміністративних правопорушень, що стосуються виключно сільськогосподарських земель

Також важливо установити диференційовані штрафи з урахуванням площі землі, виду правопорушення та ступеня екологічної шкоди, закріпивши прогресивну шкалу санкцій, де розмір штрафу залежить від: площі порушеної земельної ділянки; виду правопорушення (забруднення, ерозія, перевипас тощо); наявності наслідків (втрати родючості, загибель біоти). Оскільки наразі більшість штрафів є фіксованими та занадто низькими, не створюючи стримувального ефекту, то запровадження прогресивної шкали дозволить справедливіше оцінювати шкоду та мотивувати дотримання аграрних норм.

Висновки. Проведене у цій статті дослідження показало, що адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері охорони сільськогосподарських земель в Україні є важливим інструментом державного управління, спрямованим на забезпечення сталого розвитку агропромислового комплексу, збереження екологічної рівноваги та захист національного надбання – родючих ґрунтів. Ефективність її застосування залежить від системності законодавчого регулювання, належної імплементації норм права, злагодженої роботи державних органів та правосвідомості суб'єктів земельних відносин. Подальше вдосконалення цього механізму має включати підвищення розмірів штрафів, посилення контролю, розширення переліку видів правопорушень з урахуванням нових викликів та технологій, а також посилення екологічної освіти та виховання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.07.2025).
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 25.07.2025).
3. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 25.07.2025).
4. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#n28> (дата звернення: 25.07.2025).
5. Про затвердження Інструкції з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2017 № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-17#Text> (дата звернення: 25.07.2025).

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n313> (дата звернення: 25.07.2025).
7. Руданецька О.С., Бережницька Г.І. Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства: комплексний міжгалузевий підхід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 351–353.
8. Сухоребра Т.І. Концептуальні засади адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи. *Реферат дис. ... доктора юрид. наук*. Тернопіль, 2024. 37 с.
9. Харківський С.А. Адміністративна відповідальність за нераціональне використання земель. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2017. № 30. Т. 1. С. 136–138.
10. Артеменко О.В., Литвин Н.А. Окремі аспекти адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин. *Право. Людина. Довкілля*. 2020. Т. 11. № 2. С. 133–139.
11. Мелех Л.В. Юридична відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 259–262.
12. Швець О. Адміністративна відповідальність у сфері захисту ерозійно небезпечних земель. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 136–140.