

Zubchenko O. M. Production of meat products by the parties of agricultural law in Ukraine.

In the article we consider a category "production of meat products by the parties of agricultural law in Ukraine" as multiple-aspect category by the of the relatively independent categories: production, meat products, parties of agricultural law of Ukraine; we analyse above-mentioned categories.

Key words: production of meat products, meat products, parties of agricultural law in Ukraine, agricultural producer of goods.

Саркісова Т. Б.
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка

ЗЕМЕЛЬНА ДЕЛІКТНІСТЬ: ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА

В статті автор обґрунтовує необхідність дослідження земельних правопорушень, що вчиняються на території України, як цілісного соціально-правового явища, позначаючи його терміном "земельна деліктність". Проводиться соціально-правова характеристика земельних правопорушень через аналіз стану, структури, динаміки та географії їх сукупності.

Ключові слова: земельні правопорушення, соціально-правова явище, земельна деліктність, соціально-правова характеристика.

В сучасній доктрині земельного права України дослідження земельних правопорушень обмежуються вивченням поодиноких, найбільш поширених їх видів [1]. Однак зважаючи на зростаючу кількість таких правопорушень та необхідність їх попередження перед вітчизняною наукою земельного права постала необхідність у проведенні комплексного дослідження всієї сукупності земельних правопорушень як цілісного, соціально-правового явища.

Оскільки за наявними статистичними даними майже 99 відсотків з усіх виявлених державними органами контролю за використанням і охороною земель порушень земельного законодавства це проступки, тому їх сукупність і буде показовою для проведення аналізу⁴.

Автор ставить перед собою за мету 1) обґрунтувати необхідність розглядати всю сукупність земельних проступків як цілісне явище позначивши його поняттям "земельна деліктність" та 2) здійснити соціально-правову характеристику земельної деліктності через аналіз стану, структури, динаміки та географії земельних проступків.

На сьогоднішній день представники галузевих юридичних наук активно займаються вивченням окремих видів правопорушень – екологічних, господарських, податкових, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних тощо. Так, група учених під керівництвом Ю. С. Шемшученка дослідила правовідносини щодо юридичної відповідальності в галузі охорони навколишнього природного середовища [3]. Дослідженню проблем попередження господарських правопорушень присвячена дисертаційна робота В. С. Щербини [4]. І. П. Голосніченко досліджував проблему попередження корисливих проступків засобами адміністративного права [5]. Здійснення таких досліджень відбувається в рамках відносно молодого науки – деліктології, яка

⁴ За інформацією Голови державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель про стан організації і здійснення державного контролю за використанням та охороною земель протягом 2003-2008 рр. з майже 394 тис. виявлених за цей період порушень вимог земельного законодавства ознаки злочину виявлено в 654 випадках, що становить відповідно 1, 5 % [2]

міцно увійшла до системи юридичних наук.

Вперше термін “деліктологія” був запропонований В. І. Ремньовим, який відмітив недостатню розвиненість в юридичній науці теорії правопорушень та обґрунтував необхідність існування науки, що вивчає стан, динаміку і причини проступків. В. І. Ремньов, використавши з латинської мови терміни “delictum” – провина, проступок та “logos” – наука, нову науку про правопорушення (делікт⁵), їх розповсюдженість, причини та умови, що породжують, шляхи усунення цих причин та умов, а також склад проступку назвав деліктологією [7, с. 182].

Об’єктом дослідження цієї галузі науки є деліктність⁶. З нашої точки зору, на сьогоднішній день є об’єктивні підстави виділяти таке поняття як земельна деліктність.

По-перше, це існуюча кількість земельних правопорушень є масовим явищем, яке потребує розгляду на іншому рівні абстракції, ніж поодинокі діяння. Крім того, слід відмітити і зростання показника виявлення більш кваліфікованих і складних видів порушень норм земельного законодавства [13].

По-друге, наявність великої кількості причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень в сфері використання та охорони земель, потребують дослідження та детального аналізу.

По-третє, це наявність певних ознак, які характеризують весь масив земельних правопорушень з точки зору стану, структури, динаміки, географії тощо.

Розглядаючи земельну деліктність як сукупність проступків у сфері земельних відносин, зазначимо, що вона характеризується такими ознаками як історична мінливість, масовість, соціальність або соціальна природа.

Вся сукупність земельних правопорушень є історично мінливим явищем. Стан, структура, динаміка, географія земельної деліктності змінюються залежно від конкретних історичних обставин, що знаходить відображення в законотворчому процесі, наприклад, у вигляді криміналізації чи декриміналізації тих чи інших правопорушень у сфері використання та охорони земель (наприклад показовим тут є такий склад земельного правопорушення як самовільне зайняття земельної ділянки). З

⁵ Делікт (лат. delictum – провина, проступок) – правопорушення, тобто незаконна дія, проступок, злочин. В усі часи римське право розглядало делікт як позадоговірне правопорушення. На сьогодні терміном “делікт”, залежно від норм, які порушено, позначають цивільно-правові, адміністративно-правові, дисциплінарні та кримінально-правові правопорушення [6]

⁶ Під **деліктністю** вченими-деліктологами прийнято розуміти історично мінливе, соціальне і правове явище, що складається із всієї сукупності проступків, які вчинено в певний період часу, в певному регіоні або державі загалом [8, с. 33]

До визнання ученими терміна „деліктність”, окремими авторами вже робилися спроби визначити одним поняттям всю сукупність, весь масив правопорушень. Так, В. М. Кудрявцев ототожнював терміни „сукупність правопорушень” і „правопорушення”, визначаючи їх „як рівнозначні і такі, що охоплюють всі акти протиправної поведінки, які здійснюються на тій або іншій території за той або інший проміжок часу” [9, с. 49]. Ю. О. Денисов, підтримавши думку В. М. Кудрявцева про те, що для всієї сукупності правопорушень немає терміна, який відповідав би слову „злочинність”, запропонував для визначення правопорушень як масового соціального явища термін „деліктність”, і роз’яснив, що „деліктність” фіксується як безліч актів людської поведінки, поширеність яких загрожує (через їх характер) дезорганізацією суспільного життя загалом або окремих сферах” [10, с. 48]. М. С. Малєїн у своїй роботі „Правопорушення: поняття, причини, відповідальність” відзначив, що сукупність правопорушень може бути позначена термінами „правопорушництво”, „делікти”, „правопорушення”, під якими розуміється „історично минуле, мінливе, антисоціальне явище класового суспільства, що складається із сукупності всіх порушень права у певний період часу у відповідному регіоні” [11, с. 23].

Цей термін має місце і в сучасних роботах з теорії держави і права. Так, О. Ф. Скакун зазначає: „Якщо правопорушення – це соціально-значущий акт індивідуальної поведінки, який включає, крім суспільних моментів, біологічні, фізіологічні, психологічні характеристики, то правопорушництво – соціальне явище, що є системою (сукупністю) конкретних правопорушень. Це – один із видів соціальних відхилень” [12, с. 684].

другого боку, всі елементи цього масиву – окремі проступки не є постійними, вони весь час замінюються іншими подібними актами поведінки. Тому і земельна деліктність постійно змінюється.

Земельна деліктність є соціально-правовим явищем, оскільки делікт вчиняється членом суспільства, посягає на суспільні відносини, соціальні потреби та інтереси, що існують в суспільстві, та, таким чином, є актом суспільно шкідливої поведінки. Соціальна природа цього явища виявляється в конкретному змісті елементів, з яких воно складається, зокрема, особливому суб'єктному складі, в тій шкоді, яку земельні правопорушення заподіюють інтересам суспільства загалом. Сфера земельних відносин стала сприятливим середовищем для діяльності організованих злочинних угруповань, в тому числі із залученням працівників не лише органів влади та місцевого самоврядування, але і правоохоронних органів⁷; частішають випадки прийняття судами неправомірних рішень у справах з питань земельних відносин, внаслідок чого на органи виконавчої влади покладається обов'язок вчиняти завідомо незаконні дії тощо⁸. Численні земельні правопорушення породжують соціальну напругу, екологічні проблеми землекористування; сприяють поширенню корупції, хабарництва, що відповідно до статті 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” є загрозами національній безпеці держави та стабільності в суспільстві.

Грунтуючись на наукових розробках адміністративної деліктології [8, с. 11] як найбільш розвиненої на сьогоднішній день, при дослідженні земельної деліктності вивченню підлягають:

1) етіологія – причини та умови, які сприяють її існуванню;

2) феноменологія земельної деліктності – її характеристика, класифікація, внутрішні закономірності і тенденції;

3) профілактика земельної деліктності як загалом, так і її складових частин.

Для характеристики земельної деліктності потрібно проаналізувати її стан, структуру, динаміку та географію.

Для цього розглянемо дані про земельні проступки, які являють собою офіційно зареєстровану кількість земельних правопорушень [2], та, однак, є в тій чи іншій мірі відносними, оскільки не відображають повної картини зважаючи на високу латентність в цій сфері.

Стан деліктності – це кількість проступків в абсолютних цифрах, що може характеризуватись як кількістю осіб, яких притягнуто до відповідальності, так і кількістю виявлених земельних проступків.

Аналіз стану земельної деліктності дає підстави констатувати стабільне зростання числа зареєстрованих проступків. Так, в 2003 р. було виявлено 38 353 земельних проступків, в 2004 – 48 615, в 2005 – 44 436, в 2006 – 52 317, в 2007 – 59 787, в 2008 – 45 620. Загалом по Україні за період з 2003 по 2008 рр. було складено 289 128 протоколів про земельні проступки.

⁷ Про це зазначається в Постанові Верховної Ради України “Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення” від 22 травня 2003 р. № 882-IV та Рішенні РНБО України від 18 січня 2008 року “Про стан виконання Указу Президента України від 21 листопада 2005 р. № 1643 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року “Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель”

⁸ З повідомлення прес-служби Верховного Суду України [14]

Звертає на себе увагу: по-перше, значна різниця між кількістю виявлених порушень – за період 2003-2008 рр. – всього 394 444 та кількістю складених протоколів – 289 128, по-друге, різниця між кількістю протоколів про адміністративні проступки та кількістю винесених постанов – 254 350, що може свідчити про низьку якість підготовки матеріалів адміністративного провадження або ознаки корупції.

Крім того, кількість виявлених правопорушень залежить від кількості здійснених перевірок інспекційними підрозділами Держземінспекції. Тому, наприклад, в 2007 р. було виявлено загалом 82 тис. порушень вимог земельного законодавства (з яких 59 787 – земельні проступки) за результатами проведення 130 586 перевірок, а в 2008 р. внаслідок скорочення активності контролюючих органів (110 951 перевірка) – 70 241 фактів порушення земельного законодавства (з яких 45 620 – земельні проступки). Це ще раз свідчить про високу латентність земельної деліктності, під якою слід розуміти сукупність земельних проступків, які з тих чи інших причин залишилися не виявленими або не зареєстрованими уповноваженими на те органами.

На відміну від стану земельної деліктності, який є кількісним показником, структура земельної деліктності є її якісним показником.

Аналіз структури земельної деліктності ми проведемо здійснюючи співвідношення всередині всього масиву земельних правопорушень різних видів земельних проступків та кількості виявлених порушень земельного законодавства за категоріями земель.

Суттєвий інтерес викликають дані по динаміці тих видів земельних проступків, які були вперше введені в КУпАП, або суттєво змінені в ході земельно-правової реформи в частині посилення відповідальності за порушення земельного законодавства⁹.

Найбільш поширеним серед земельних проступків, так званим класичним, протягом 2003-2008 рр. є самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 55 КУпАП) – наприклад, в 2008 р. таких проступків зафіксовано 33 691, що становить майже половину від всіх виявлених порушень вимог земельного законодавства (70 241); на другому місці – невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб або органів, які здійснюють державний контроль у галузі використання та охорони земельних ресурсів (ст. 188-5 КУпАП) – 24 342; третє місце посідають такі види земельних проступків як псування земель та невжиття заходів по боротьбі з бур'янами (ст. 52 КУпАП) – 4 377. За звітний період за ст. 53 КУпАП було виявлено загалом 2 813 правопорушень, з них – використання не за цільовим призначенням, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель – 2 731; неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд – 20; знищення захисних протиерозійних лісонасаджень – 62; знищення межових знаків (ст. 56 КУпАП) – 2 305; несвоєчасне повернення тимчасово зайнятих земель (ст. 54 КУпАП) – 1 189; невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту (ст. 53-3 КУпАП) – 1 129.

Нечисленність зареєстрованих фактів перекручення даних державного земельного кадастру та приховування земельно-правової інформації – всього 441 випадок свідчить про інертність контролюючих органів в цій сфері та небажання з тих чи інших причин

⁹ Мова йде, в першу чергу, про Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства” від 15 квітня 2008 р. Без врахування із зрозумілих причин даних по тим земельним проступкам, які були введені або суттєво змінені з прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за правопорушення у сфері довілля” від 5 листопада 2009 р. та Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів” від 4 червня 2009 р., який набирає чинності з 31 липня 2010 р.

фізичних чи юридичних осіб звертатись до контролюючих органів за захистом порушених прав та притягнення винних в цьому посадових осіб до юридичної відповідальності.

Звертає увагу і нульовий результат по застосуванню ст. 53-3 щодо такого складу земельного проступку як зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу та введеного в КУпАП Законом України від 15 квітня 2008 р. такого проступку як непроведення рекультивациі порушених земель, що може частково пояснюватись проходженням адаптаційного періоду до змін в чинному законодавстві.

Якщо проаналізувати кількість порушень земельного законодавства за категоріями земель (наприклад, в 2008 р.), абсолютна більшість порушень має місце щодо правового режиму земель житлової та громадської забудови – 34 329 фактів, що становить половину від всієї кількості виявлених в 2008 р. фактів порушень земельного законодавства та земель сільськогосподарського призначення – 22 916 випадків. Це може пояснюватись, в першу чергу, великою комерційною привабливістю земель населених пунктів та, по-друге, тим фактом, що 70 % земельного фонду України є землями сільськогосподарського призначення.

Щодо інших категорій земель, то тут спостерігається суттєвий розрив в порівнянні з вищенаведеними показниками. Так, на землях промисловості виявлено всього 4 118 порушень земельного законодавства, землях транспорту – 2041, землях зв'язку – 109. На землях водного та лісового фондів відповідно 1891 та 1034 фактів порушень вимог земельного законодавства.

Показники поширення земельної деліктності у різних регіонах України є неоднаковими. Розподіл кількісних та якісних характеристик порушень в сфері використання та охорони земель в територіальному аспекті називається географією деліктності.

Виходячи з кількості виявлених порушень земельного законодавства, виявлених в адміністративно-правових одиницях та загальної їх площі можна визначити питому вагу земельних правопорушень, що мають місце в тому чи іншому регіоні (географія земельної деліктності). Так, найбільшу кількість правопорушень виявлено в м. Києві і Севастополі – на території 83,6 тис.га (м. Київ) було виявлено 4835 порушень вимог земельного законодавства, що складає 58 порушень на 1 тис. га., а в м. Севастополь – 57 порушень на 1 тис. га. Серед областей найвищий показник у Донецькій (12,5 порушень на 1 тис.га), Черкаській (9,7 порушень вимог земельного законодавства на 1 тис. га), АР Крим (9,5), Львівській (9, 3), Дніпропетровській (9 порушень на 1 тис. га), Чернівецькій (8,2) та Закарпатській областях (8 порушень на 1 тис га).

Найнижчий показник виявлених порушень вимог земельного законодавства в Житомирській (на 1 тис. га – 3,3 порушень), Київській (3,7 – на 1 тис. га) та Чернігівській (4, 3 порушень на 1 тис. га) областях.

Звичайно, статистика по земельній деліктності, взята загалом чи за видами правопорушень, в більшій мірі характеризує активність контрольно-наглядових органів, ніж її реальний стан, однак все ж дає підстави зробити певні висновки.

Отже, підсумовуючи викладене:

1) під земельною деліктністю слід розуміти сукупність проступків у сфері земельних правовідносин, вчинених у певний період часу, в певному регіоні або в державі загалом, що є самостійним системно-структурним утворенням, в якому одиничні земельні правопорушення є первинними елементами. Земельна деліктність фіксує не окреме порушення земельного законодавства, а їхню сукупність, масовість,

структуру, динаміку та географію.

2) формується тенденція до зростання земельної деліктності;

3) проявляються стабільні тенденції до зростання земельних проступків корисливого характеру, тобто відбувається зміна *modus operandi* земельної деліктності та їх мотивація – в бік отримання незаконних прибутків від використання земельних ресурсів;

4) земельна деліктність характеризується високою латентністю, особливо щодо правопорушень вчинених посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування;

5) земельна деліктність надзвичайно висока, а відтак протиправна поведінка в сфері використання і охорони земель характеризується масовістю та широкою розповсюдженістю;

6) збільшилась кількість земельних проступків з ознаками корупції¹⁰, проникненням організованої та професійної злочинності в сферу земельних правовідносин та відсутністю адекватної оцінки цим проявам з боку контрольно-наглядових органів.

Зроблені висновки можуть бути використані по двох напрямках. По-перше, удосконалення діяльності контрольно-наглядових та правоохоронних органів в частині активізації роботи по виявленню, припиненні та попередженні земельних правопорушень, та забезпечення невідворотності та адекватності юридичної відповідальності за їх вчинення. По-друге, удосконалення законодавства в частині його ефективності в боротьбі із земельною деліктністю.

Використані джерела:

1. Це, передусім, роботи, присвячені таким видам земельних правопорушень як самовільне зайняття земельних ділянок, нецільове використання та забруднення або псування земель: Дудоров О. В., Мельник М. І. Кримінально-правова характеристика самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 12; Кулинич П. Протидія самовільному зайняттю землі – дійсна й надумана // Юридичний вісник України. – 16-22 вересня 2006 р. – № 37; Рогачев Ю. “Бездокументное” пользование землей // Юридическая практика. – 24 октября 2006 г. – № 43; Фінашко В. Відповідальність за порушення земельного законодавства при самовільному зайнятті земельних ділянок // Вісник податкової служби України. – 2006. – № 38. – С. 25-27; Шульга М. Самовільне зайняття земельної ділянки // Юридичний вісник України. – 7-13 серпня 2004 р. – № 32.; Берлач А. Проблеми юридичної відповідальності за нераціональне використання землі в сільському господарстві України // Економіка. Фінанси. Право. – 2000. – № 8. – С. 20-23; Штукатурова А. Нецільове використання земель в Україні: теорія та практика // Земельний вісник України. – 23 червня 2008. – № 11-12; Конишева О. В. Правове забезпечення запобігання деградації земель сільськогосподарського призначення: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.06. – Х., 2002. – 174 с.; Оверковська Т. Юридична відповідальність у сфері охорони земель України від забруднення та псування: поняття та особливості // Юридична Україна. – 2008. – № 2. – С. 66-70; Шульга А. М. Кримінально-правова охорона земель від забруднення або псування : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08. – Х., 2004. – 211 с. тощо.
2. Матеріали до засідання Комісії з опрацювання та комплексного вирішення питань реалізації державної політики у сфері раціонального використання та охорони земель, 20 лютого 2009 р. (м. Київ).
3. Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. – К., 1978. – 279 с.

¹⁰ Див, наприклад, інформацію про державних службовців Держкомзему, притягнутих судами до відповідальності за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, відповідно до вимог Закону України “Про боротьбу з корупцією” за I півріччя 2008 року [15]

4. Щербина В. С. Проблемы попередження господарських правопорушень в умовах становлення ринкової економіки : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 1996. – 46 с.
5. Голосниченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. – К., 1991. – 206 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : “Укр. енцикл.”, 1998.
7. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. – М., 1979. – 302 с.
8. Додин Е. В. Административная деликтология: Курс лекций. – Одесса : АО „БАХВА”, 1997. – 116 с.
9. Кудрявцев В. Н. Причины правонарушений. – М. : Наука, 1976. – 286 с.
10. Денисов Ю. А. Общая теория правонарушения и ответственности (социологический и юридический аспекты). – Л. : Изд-во ЛГУ, 1983. – 142 с.
11. Малейн Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. – М. : Юрид. лит-ра, 1985. – 192 с.
12. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник. – Харьков : Эспада, 2005. – 840 с.
13. Берлач А. І. Кримінологічна характеристика зловживань на ринку землі в Україні // Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні / кол. авторів за ред. В. І. Семчика. – К. : ТОВ “Вид-цтво “Юридична думка”, 2006; Саркісова Т. Б. Щодо окремих правопорушень у сфері використання та охорони земель водного фонду України // Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених. Збірник наукових праць міжнародної науково-практичної конференції: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених Київського національного університету імені Тараса Шевченка (23-24 квітня 2009 р.). – К., 2009. – Ч. III. – С. 261-262.
14. За повідомленням прес-служби Верховного Суду України // Офіційна Інтернет-сторінка Президента України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://president.org.ua/> від 18 вересня 2008 р.
15. Офіційна Інтернет-сторінка Держкомзему України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=92557&cat_id=20657

Саркісова Т. Б. Земельная деликтность: понятие и характеристика.

Статья посвящена проблеме земельных правонарушений, которые, по мнению автора, необходимо рассматривать как целостное социально-правовое явление и обозначать термином “земельная деликтность”. Автором проводится анализ этого явления через характеристику состояния, структуры, динамики и географии.

Ключевые слова: земельные правонарушения, социально-правовое явление, земельная деликтность, социально-правовая характеристика.

Sarkisova T. B. Land delictness: concept and characteristic.

The article is dedicated to one of the most interesting problem in land law – land wrongdoings as a grounds of juridical responsibility. In this work the author studies land wrongdoings and offers to use the definition “land delictness”.

Key words: land wrongdoings, social-juridical phenomena, land delictness, social-juridical characteristic.