

ЮРИДИЧНИЙ АНАЛІЗ БЕЗГОСПОДАРЬСЬКОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Статтею 14 Конституції України проголошено, що земля – національне багатство, яке знаходиться під особливою охороною держави. Це не випадково, оскільки серед всіх природних ресурсів вона посідає одне з найважливіших місць у житті людини. Цей об'єкт природи виступає першоджерелом усіх багатств суспільства, основним засобом виробництва у сільському та лісовому господарстві, просторовою базою розміщення виробничих об'єктів, а також поселень людей тощо.

Земельним кодексом України* виокремлюється дев'ять самостійних категорій земель. Самостійне і домінуюче місце серед них займають землі сільськогосподарського призначення, які є не тільки унікальними природним ресурсом, а й виступають основою економічного розвитку держави та матеріального добробуту народу України.

Чинне земельне законодавство містить приписи, присвячені охороні всіх категорій земель. Разом з тим першочергової охорони потребують саме землі сільськогосподарського призначення, які виконують особливу економічну та соціальну роль, зумовлену їхніми унікальними природними факторами. Головним з таких факторів є здатність родючості цих земель, а точніше сільськогосподарських угідь, які виступають найбільш цінною структурною складовою земель сільськогосподарського призначення. Сільськогосподарські угіддя (у ряді випадків вони можуть перебувати у складі інших категорій земель) характеризуються наявністю ґрунтового покриву, який забезпечує їх родючість.

Ґрунти як складова сільськогосподарських угідь визначаються Законом України «Про охорону земель» (ст.1) як «природно-історичне органічно-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості – родючості». Саме ґрунти, завдячуючи вмісту в них гумусу – комплексу специфічних органічних речовин – і виступають тим безпосереднім природним тілом, яке зумовлює родючість сільськогосподарських угідь.

В Україні з 60,3 млн га всіх земельних ресурсів майже 70% (близько 41,8 млн га) припадає на землі сільськогосподарського призначення [1, с.247]. Їх використання на сьогоднішній день визнається економічно та екологічно необґрунтованим, а в деяких випадках навіть шкідливим для навколишнього середовища. Зазначені фактори сприяють погіршенню якісного стану земель сільськогосподарського призначення, а також виведення їх із господарського обігу. Однією з причин таких наслідків виступає безгосподарське використання земель зазначеної категорії. Погіршення

* Далі ЗК України.

якості земель, зниження їх продуктивності та інших біосферних функцій є неприпустимим за будь-яких умов землекористування.

В Україні здійснюється комплекс заходів, спрямованих на охорону та забезпечення раціонального використання всіх земель і зокрема земель сільськогосподарського призначення. Разом з економічними, організаційними, агротехнічними заходами інтенсифікація охорони та використання земель, підвищення родючості ґрунтів проводиться на підставах та у порядку, встановленому чинним законодавством України. Одними з найбільш дієвих заходів охорони земель від негативного ставлення до неї виступають заходи кримінально-правового характеру. До останніх відноситься, зокрема, встановлення кримінальної відповідальності за безгосподарське використання земель.

Від екологічного стану землі залежить економічне та соціальне благополуччя всього населення держави. Саме ця обставина й визначає місцезнаходження статті 254 у системі Особливої частини чинного Кримінального кодексу України*.

Юридичний аналіз складу починається із визначення об'єкта злочину. Так, основним безпосереднім об'єктом безгосподарського використання земель потрібно визнавати нормальний, природний якісний стан ґрунтового покриву землі як невід'ємного елемента довкілля. Таке твердження ґрунтується на аналізі механізму заподіяння шкоди об'єкту кримінально-правової охорони. Суспільно небезпечне діяння у вигляді безгосподарського використання земель тягне за собою наслідки у вигляді зниження або втрату родючості ґрунтів, виведення земель із сільськогосподарського обігу, змивання гумусного шару ґрунту, а також порушення структури ґрунту. Тобто, від безгосподарського використання земель страждають насамперед екологічні властивості земель сільськогосподарського призначення – нормальний якісний стан ґрунтового шару земель сільськогосподарського призначення.

Злочин, передбачений статтею 254 КК України, має декілька додаткових безпосередніх об'єктів. По-перше, це господарські відносини у частині виробництва сільськогосподарської продукції. По-друге – відносини власності на землю. Це пов'язано з тим, що чинне земельне законодавство передбачає можливість знаходження землі в Україні у приватній, комунальній або державній власності (ч.3 ст.78 ЗК України). Тобто, земельна ділянка, яка була піддана безгосподарському використанню, обов'язково перебуває у власності того чи іншого суб'єкта правовідносин, який визнається потерпілим від зазначеного злочину.

Злочин – предметний. Предметом безгосподарського використання земель є їх ґрунтовий покрив. Ґрунт – самостійне природне тіло, яке виникло на поверхні земної кори внаслідок тривалої взаємодії біотичних, абіотичних і антропогенних чинників. Йому притаманні специфічні ознаки та властивості, головною з яких виступає родючість.

* Далі КК України.

До складу ґрунту входять мінеральні частини (пісок, глина та ін.), ґрунтові води, повітря, рештки вимерлих органічних речовин, залишків життєдіяльності тварин і рослин, живих організмів [2, с.86]. Поверхневі шари ґрунту складаються з багатьох залишків рослинних та тваринних організмів, розклад яких призводить до утворення гумусу. Кількість, питома вага гумусу визначає рівень родючості ґрунту. Знищення або погіршення стану хоча б однієї складової ґрунту невідворотно тягне знищення або пошкодження самого ґрунтового покриву земельної ділянки.

Наступною об'єктивною ознакою безгосподарського використання земель є об'єктивна сторона. Вона полягає у вчиненні суспільно небезпечного діяння – безгосподарського використання земель, а також настанні суспільно небезпечних наслідків: тривалого зниження родючості ґрунтового покриву земель сільськогосподарського призначення; втрати родючості; виведення земель з сільськогосподарського обороту; змивання гумусного шару; порушення структури ґрунту. Обов'язковим елементом об'єктивної сторони є також необхідний причинний зв'язок між діянням та наслідком.

Суспільно небезпечне діяння – безгосподарське використання земель може мати активну або пасивну форму, тобто вчинятися як дією, так і бездіяльністю. Так, наприклад, застосування у сільському господарстві небезпечних для ґрунтового шару хімічних добрив – це діяння у формі дії, а не проведення заходів, спрямованих на протидію вітровій та водній ерозії – це діяння у формі бездіяльності.

Взагалі, безгосподарське використання земель, як суспільно небезпечне діяння, полягає в невиконанні або неналежному виконанні відповідною особою покладених на неї функцій щодо охорони та забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення. Земельний кодекс України (ст.ст. 91, 96) зобов'язує власників земельних ділянок та землекористувачів не тільки додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля, а й підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі.

Законодавець у диспозиції статті 254 КК України не вказує, які саме діяння можуть призвести до тривалого зниження родючості землі або її втрати, виведення земель з сільськогосподарського обороту, змивання гумусного шару землі, порушення структури ґрунту. Тому з урахуванням цієї обставини можна зробити висновок про те, що безгосподарське використання земель як злочин – це будь-які суспільно небезпечні винні діяння (дія або бездіяльність), що призводять до суспільно небезпечних наслідків, описаних у диспозиції статті.

У зв'язку з вищенаведеним зазначимо, що злочин має матеріальний склад, тобто він буде вважатися закінченим лише з моменту встановлення факту тривалого зниження або втрати родючості ґрунтового покриву земель сільськогосподарського призначення, виведення земель з сільськогосподарського обороту, змивання гумусного шару ґрунтового покриву, порушення структури ґрунту. Тобто, визначальними для кваліфікації є суспільно небезпечні наслідки, що закріплені у диспозиції статті 254 КК України.

Перелік цих наслідків має вичерпний характер і розширеному тлумаченню не підлягає.

Якісні показники ґрунтового покриву земель сільськогосподарського призначення визначаються у процесі бонітування ґрунтів. Бонітування ґрунтів – це порівняльна оцінка якості ґрунтів за їх основними природними властивостями, які мають сталий характер та суттєво впливають на врожайність сільськогосподарських культур, вирощуваних у конкретних природно-кліматичних умовах.

Суспільно небезпечний наслідок безгосподарського використання земель у вигляді тривалого зниження родючості означає, що відповідна ділянка земель сільськогосподарського призначення тимчасово не може використовуватися за своїм цільовим призначенням, тобто, скажімо, для вирощування сільськогосподарських культур, випасу худоби тощо. Причиною цього є негативні антропогенні процеси. Особливість даного наслідку полягає в тому, що йдеться про зниження родючості на значний термін, наприклад, три і більше роки. В той же час неможливо говорити про якісь конкретно визначений термін, на який знижується родючість, тому що він залежить від багатьох показників, зокрема, типу ґрунту, природнокліматичних умов, виду господарської діяльності, яка здійснюється на відповідних площах тощо.

Тривале зниження родючості ґрунтів передбачає можливість через деякий час відновлення усіх корисних якостей порушених ґрунтів земель сільськогосподарського призначення та подальше використання їх за цільовим призначенням.

Втрата родючості – це стан ґрунтового покриву, який характеризується неможливістю використовувати земельну ділянку із земель сільськогосподарського призначення за цільовим призначенням, наприклад, здійснювати діяльність щодо вирощування сільськогосподарських культур, а також випасу худоби внаслідок втрати ґрунтом своєї продуктивності. Землі з такими ґрунтами, згідно з Порядком консервації земель, затвердженим наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 17 жовтня 2002 р. виводяться із сільськогосподарського обігу та підлягають консервації [3].

Втрата родючості ґрунтів може відбуватися як на деякий час, так і назавжди. Це залежить від інтенсивності негативного впливу на ґрунтовий покрив, а також інші об'єктивні та суб'єктивні фактори, зокрема, природнокліматичні умови, вид господарської діяльності, яка здійснюється на земельній ділянці, тощо.

Виведення земель із сільськогосподарського обороту – один із суспільно небезпечних наслідків безгосподарського використання земель сільськогосподарського призначення. Зміст цього наслідку полягає у тому, що зазначені землі доводяться до такого стану, коли їх неможливо використовувати за цільовим призначенням, зокрема, вирощувати сільськогосподарські культури, випасати худобу тощо. Причиною цього можуть бути як природні, так і антропогенні фактори або сполучення перших і других. Наприклад, підтоплення сільськогосподарських угідь через знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд (каналів, дренажних систем,

дамб тощо), використання земель сільськогосподарського призначення не за їх цільовим призначенням (розміщення на таких землях звалищ, спорудження об'єктів промисловості, транспорту тощо), природні ерозійні процеси та інше.

Змивання гумусного шару ґрунту – означає втрату ґрунтом органічної маси необхідної для рослинності через незабезпечення або неналежне забезпечення гідротехнічних заходів захисту ґрунтів.

За останні 25 років вміст гумусу у ґрунтах зменшився з 3,5 до 3,2 відсотки. Через здійснення неправильної меліорації майже 50 тис. гектари орних земель підтоплені [2, с.87]. Практиці відомі й інші приклади безгосподарського відношення до земель сільськогосподарського призначення.

Останнім видом суспільно небезпечного наслідку безгосподарського використання земель, який закріплений у диспозиції статті, що аналізується, є порушення структури ґрунту.

Відомо, що ґрунт має трифазну структуру, оскільки складається із твердих часток, води і повітря. З екологічної точки зору у ґрунті розрізняють мінеральну й органічну частини, водний розчин, ґрунтове повітря, ґрунтовий світ мікроорганізмів, рослин і тварин. Як зазначають ґрунтознавці, органічна частина ґрунту формується за рахунок продуктів гуміфікації та неповного розкладу рослинних і тваринних решток. Від характеру ґрунту, а також наявності в ньому органічної речовини значною мірою залежить його родючість, багатство рослинного покриву та продуктивність [4, с.108].

У разі порушення хоча б однієї структурної складової ґрунтового покриву порушується вся структура, що може призвести до погіршення або взагалі втрати родючості земель сільськогосподарського призначення із подальшим виведенням цих земель із сільськогосподарського обороту.

У випадку вчинення особою дій з ознаками безгосподарського використання земель, але які не призвели до настання наслідків, зазначених у диспозиції статті 254 КК України, така особа підлягає не кримінальній, а адміністративній відповідальності за статтею 53 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Відповідно до вказаної статті 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 тягне за собою накладення адміністративних стягнень у вигляді штрафу для громадян від трьох до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а для посадових осіб – від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони злочину, передбаченого статтею 254 КК України, виступає необхідний причинний зв'язок між суспільно небезпечною дією або бездіяльністю та хоча б одним із закріплених у диспозиції статті суспільно небезпечним наслідком. Саме необхідний, а не випадковий причинний зв'язок має кримінально-правове значення для встановлення об'єктивної сторони безгосподарського використання земель.

Для кваліфікації не має значення спосіб вчинення злочину, час, знаряддя та інші факультативні ознаки об'єктивної сторони.

Першою суб'єктивною ознакою складу безгосподарського використання земель є суб'єктивна сторона.

Суб'єктивна сторона безгосподарського використання земель може мати наступні сполуки: 1) умисел щодо діяння та необережність щодо наслідків; 2) необережність відносно діяння та наслідків. Таким чином, відношення суб'єкта до суспільно небезпечних наслідків може бути лише необережне, тому що цей злочин в цілому відноситься до необережних.

Про можливість різного психічного ставлення до суспільно небезпечного діяння та до суспільно небезпечних наслідків свідчить також санкція статті 254 КК України. Так, наприклад, за необережне діяння, яке потягло пошкодження ґрунтового покриву землі, судом може бути призначено покарання у вигляді штрафу до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за умисне вчинення такого діяння – позбавлення волі на строк до двох років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого.

Мотив та мета в цьому злочині мають факультативний характер, тобто на кваліфікацію не впливають. Хоча при цьому в залежності від направленості умислу, а також в окремих випадках мети та мотиву, такі дії потрібно кваліфікувати за іншими статтями Особливої частини КК України.

У випадку, коли через порушення спеціальних правил поведінки з небезпечними для людини або довкілля речовинами відбувається забруднення або пошкодження земель, що призводить до наслідків, вказаних у диспозиції статті 254 КК України, то такі дії не потребують додаткової кваліфікації за статтею 239 КК України. Це пов'язано з тим, кваліфікуючою ознакою забруднення або пошкодження земель закріплені суспільно небезпечні наслідки у вигляді загибелі людей, їх масового захворювання або настання інших тяжких наслідків. До поняття «інші тяжкі наслідки» включаються також тривале зниження або втрату їх родючості, виведення земель із сільськогосподарського обороту, змивання гумусного шару, порушення структури ґрунту тощо.

Останнім елементом складу злочину, передбаченого статтею 254 КК України, є суб'єкт злочину.

Суб'єкт безгосподарського використання земель – це особа, яка вчиняє злочин, передбачений статтею 254 КК України. Така особа обов'язково повинна відповідати наступним вимогам: 1) бути особою фізичною; 2) бути особою осудною; 3) особа повинна досягти загального віку кримінальної відповідальності – 16 років. Додатковою ознакою є обов'язок особи раціонально використовувати землі, а також охороняти їх від негативного на них впливу як з боку антропогенних, так і з боку природних факторів. Такий обов'язок може витікати із закону або із підзаконного акта; з професійних або службових функцій; з договору.

До суб'єкта безгосподарського використання земель можна віднести, зокрема, землевласників та землекористувачів (до яких відносяться орендарі земельних ділянок, фермери); керівників сільськогосподарських підп-

приємств, а також керівників інших господарюючих суб'єктів, діяльність яких пов'язана із використанням земель; службових осіб вищезазначених підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, на яких відповідними нормативно-правовими актами покладено обов'язок забезпечувати дбайливе використання земельних ресурсів (наприклад, агрономи); рядовий працівник суб'єкта господарської діяльності, який здійснює виключно технічні роботи по обробці ґрунтів, зокрема, механізатор тощо.

Список літератури: 1. Земельне право України: Підручник / М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; За ред. М.В. Шульги. К., 2004. 2. Бойчук Ю.Д., Солошенко Е.М., Бугай О.В. Екологія і охорона навколишнього середовища: Навчальний посібник. Суми, 2002. 3. Офіційний вісник України. 2003. № 8. Ст. 323. 4. Кучерявий В.П. Екологія. Львів, 2001.

Надійшла до редколегії 30.08.05

В.І. Книш

ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТВАРИННОГО СВІТУ

Охорона природи, а також її складових елементів, одним з яких є тваринний світ, належить до конституційних обов'язків і держави, і громадянина. Однак, як показує практика, визначення на законодавчому рівні тих чи інших обов'язків ще не гарантує їх абсолютне виконання усіма членами суспільства. У зв'язку з цим виникає необхідність створення певних механізмів, здатних забезпечити виконання встановлених приписів. Зазначені механізми, залежно від мети їх використання, наслідків такого використання, суб'єктів, які беруть участь у такій діяльності, утворюють досить розгорнуту систему. Так, забезпечення охорони природи сьогодні досягається шляхом впровадження політичних, економічних, правових, технічних, соціальних, моральних заходів, кожен з яких, у свою чергу, складається з елементів більш низького системного рівня. При цьому зазначимо, що наявність таких заходів ще не є достатнім чинником, який здатен забезпечити високоефективну охорону природи в усьому різноманітті її об'єктів. Досягнення подібної мети можливе лише за умови науково обґрунтованого, такого, що базується на передових досягненнях практики, впровадження зазначених заходів.

Отже, досягнення позитивних результатів в охороні природи можливе лише з урахуванням глибокого вивчення як об'єктів самої природи, так і заходів, які використовуються державою для їх охорони, що дозволить знайти і ліквідувати існуючі у цій сфері недоліки, виробити конкретні рекомендації для покращення ситуації. Таким чином, завданням даної статті є з'ясування сутності та особливостей адміністративно-правової охорони тваринного світу, вироблення рекомендацій, спрямованих на вдосконалення зазначеного виду діяльності. Принагідно підкреслимо, що адміністративно-правові дослідження у цьому напрямку дотепер обмежувалися незначною кількістю праць, автори яких (Л.П.Коваленко, С.М.Кравченко,