



АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ЗЕМЕЛЬ ЭНЕРГЕТИКИ В УКРАИНЕ

Ирина ВИТЮК,

соискатель кафедры гражданского и хозяйственного права и процесса
Ивано-Франковского факультета Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

Author of the article on the basis of analysis of existing land administration and legislation of Ukraine defines the concept and features of the administrative responsibility for offenses in the field of land use and protection of energy, as well as analyzes of subjective and objective characteristics of the basic formulations of misconduct in the study area. It is proved that the administrative responsibility for violation of the legislation on the protection of land power advocates sufficiently effective measure to ensure the protection of this category of land and the environment, encourage continuous performance land obligations and prevents the offense as a whole.

Key words: land for energy, an administrative offense, administrative responsibility, the protection of the land.

Аннотация

Автор статьи на основании анализа действующего земельного и административного законодательства Украины определяет понятие и особенности административной ответственности за правонарушения в сфере использования и охраны земель энергетики, а также осуществляет анализ субъективных и объективных характеристик основных составов проступков в исследуемой сфере. Обосновано, что административная ответственность за нарушение законодательства об охране земель энергетики выступает достаточно эффективной мерой обеспечения охраны данной категории земель и окружающей среды, способствует неуклонному выполнению землеохранных обязанностей и предотвращает правонарушения в целом. Наряду с этим, административной ответственности за нарушение законодательства об охране земель энергетики характерны особенности основания ответственности – земельное административное правонарушение, наличия специальных средств воздействия – административных взысканий на правонарушителей, субъектного состава применения – уполномоченными органами и должностными лицами и в особом порядке.

Ключевые слова: земли энергетики, административное правонарушение, административная ответственность, охрана земель.

Постановка проблемы. На современном этапе развития человечества проблема взаимодействия энергетики и окружающей среды приобретает качественно новое содержание через экстенсивное использование природных ресурсов и увеличение показателей загрязнения окружающей среды и его компонентов, в частности, земель, в глобальном масштабе. Ведь обеспечение экологической безопасности и рациональное использование природных земельных ресурсов в процессе эксплуатации объектов энергетики является одним из необходимых и важных приоритетов государственной экологической стратегии Украины, учитывая мировые интеграционные и глобализационные процессы. В данном контексте важное значение имеет вопрос о правовом режиме использования и охраны земель энергетики, площадь которых в Украине составляет 51,0 тыс. га, что составляет 0,08 процентов от общей площади Украины [1]. Земли энергетики – это земли, предоставленные в установленном законом порядке, для размещения, строительства, эксплуатации, использования объектов энергетики

(электрогенерирующих объектов, объектов передачи электрической и тепловой энергии, объектов альтернативной энергетики, производственных объектов, необходимых для эксплуатации объектов энергетики и других объектов, перечень которых определен специальным энергетическим законодательством Украины), а также предназначенные для обеспечения деятельности хозяйствующих субъектов (физических и юридических лиц) в энергетической сфере для ее безаварийного функционирования, развития, обеспечения энергетической безопасности государства и защиты окружающей среды [2, с. 87].

Нарушение земельного порядка, неисполнение или ненадлежащее исполнение земельно-правовых требований отрицательно сказывается на использовании и охране земель [3, с. 828]. Более того, важным элементом в механизме обеспечения охраны и рационального использования земель (в том числе, и земель энергетики) является применение правовых средств воздействия к нарушителям земельного-правового порядка, направленных на устранение правонаруше-

ний, предотвращение их появления в будущем и привлечение виновных лиц к юридической ответственности. Именно поэтому юридическая ответственность имеет важное значение в механизме гарантирования охраны и рационального использования земель энергетики в Украине. Среди видов юридической ответственности самостоятельное место надлежит административной ответственности.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы – в настоящее время нет ни одной фундаментальной работы по понятию и особенностям административной ответственности за правонарушения в сфере использования и охраны земель энергетики.

Состояние исследования. Следует отметить, что отдельные аспекты данной проблемы нашли свое решение в трудах выдающихся украинских ученых в сфере земельного права, в частности: В. И. Андрейцева, Г. И. Балюк, А.Г. Бобковой, А. П. Гетмана, И. И. Каракаша, В. В. Костицкого, М.В. Красновой, С. Н. Кравченко, Н. Р. Малышевой, В.Л. Мунтяна, М. И. Малышка,



В.В. Носика, Т. К. Оверковской, А. А. Погребного, В. И. Семчика, Н.И. Титовой, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги.

Целью и задачей статьи является анализ понятия и особенностей административной ответственности за нарушение законодательства об охране земель энергетики в Украине на основании исследования действующего земельного и административного законодательства Украины. Новизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка исследовать как положительные, так и отрицательные стороны применения в Украине мер административной ответственности за правонарушения в сфере использования и охраны земель энергетики.

Изложение основного материала. Юридическая ответственность за правонарушения в охране земель энергетики в Украине – это разновидность земельно-правовой юридической ответственности, основанием которой является совершение правонарушителем земельного правонарушения в сфере охраны земель энергетики, и обеспечивается мерами уголовного, гражданского, административного и дисциплинарного характера, а также общими землеохранными мерами, закрепленными в земельном законодательстве, и специальными мерами – закрепленными в специальном отраслевом энергетическом законодательстве Украины.

Административная ответственность считается наиболее распространенным видом юридической ответственности за нарушение землеохранного законодательства. Кроме этого, данный вид ответственности занимает важное место в механизме гарантирования прав граждан в сфере охраны земель энергетики. Поскольку именно меры административно-правового характера в большинстве случаев направлены на предупреждение и недопущение причинения значительного ущерба окружающей среде, жизни и здоровью людей. Определение состава земельных правонарушений и порядок привлечения к административной ответственности за их совершение устанавливается Кодексом об

административных правонарушений Украины (далее – КоАП Украины) и специальным энергетическим законодательством Украины. Административная ответственность связана с применением уполномоченными органами и должностными лицами административных взысканий к субъектам, виновным в совершении административного проступка в области земельных отношений. Кроме этого, она является оперативным средством воздействия на правонарушителей и применяется в административном, иногда – в судебном порядке [4, с. 244]. Особенностью административной ответственности за нарушение законодательства об охране земель энергетики является то, что данный вид ответственности применяется к виновным лицам только за те административные проступки, которые не являются общественно опасными и предусмотрены административным специальным энергетическим законодательством Украины. То есть общественная опасность правонарушения в сфере охраны земель энергетики является по своему характеру и степени опасности ниже, чем преступления. Более того, сами административные меры воздействия на правонарушителей стимулируют соблюдение ими требований и правил, закрепленных земельным и специальным энергетическим законодательством Украины. Общий перечень видов земельных правонарушений указан в КоАП Украины. Однако в данном нормативно-правовом акте четко не выделены в отдельную главу виды административных проступков в сфере охраны земель энергетики, что, на наш взгляд, представляется неприемлемым и требует их выделения в отдельных статьях Кодекса. При этом некоторые составы административных проступков закреплены в специальном отраслевом энергетическом законодательстве Украины. Однако среди перечня земельных правонарушений, предложенных КоАП Украины, есть и те, которые касаются исследуемого вопроса. В то же время отсутствие четкого разделения административных проступков создает, опять-таки, трудно-

сти при их определении и квалификации на практике. В ст. 52 КоАП Украины предусмотрена ответственность за порчу и загрязнение сельскохозяйственных и других земель. Данное административное правонарушение считается наиболее распространенным в системе административных правонарушений в сфере охраны земельных правоотношений в целом. Порча сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их химическими и радиоактивными веществами, нефтью и нефтепродуктами, неочищенными сточными водами, производственными и другими отходами, а также непринятие мер по борьбе с сорняками влекут наложение штрафа на граждан от двадцати до восьмидесяти необлагаемых минимумов доходов граждан, и на должностных лиц, граждан-субъектов предпринимательской деятельности, – от пятидесяти до ста необлагаемых минимумов доходов граждан [5]. Данная норма лишь косвенно указывает на ответственность за вред, причиненный загрязнением радиоактивными веществами, может быть следствием деятельности предприятий атомной энергетики как одного из вида объектов энергетики в целом. Значительный экологический ущерб земли испытывают из-за загрязнения почв выбросами промышленности (тяжелыми металлами, кислотными дождями, радиоактивными веществами и др.), в том числе и объектами атомной энергетики. В то же время ситуация с загрязнением территорий усложнилась после аварии на ЧАЭС. Радионуклидами загрязнено более 4,6 млн. гектаров земель в 74 районах 11 областей, в частности, 3,1 млн. гектаров пашни. С использованием изъято 119 тыс. гектаров сельскохозяйственных угодий, в том числе, 65 тыс. гектаров пашни [6]. Понятие порчи земель закреплено в Законе Украины «О государственном контроле за использованием и охраной земель», в частности, порча земель – это нарушение естественного состояния земель, которое осуществляется без обоснованных проектных решений, согласованных и утвержденных в установленном законодательством



порядке, загрязнение их химическими, биологическими и радиоактивными веществами, в том числе теми, которые выбрасываются в атмосферный воздух и т.д. [7]. В то же время данный нормативно-правовой акт определяет, что загрязнение земель – это накопление в почвах и грунтовых водах, в результате антропогенного воздействия, пестицидов и агрохимикатов, тяжелых металлов, радионуклидов и других веществ, содержание которых превышает естественный фон, что приводит к их количественным или качественным изменениям [7]. То есть в ст. 52 КоАП Украины предусматривается ответственность за порчу и загрязнение земель энергетики, в части их загрязнения радиоактивными веществами, и реализуется в порядке, предусмотренном как общим землеохранным законодательством, так и специальным энергетическим законодательством Украины. В то же время предприятия, учреждения, организации, которые производят, хранят, транспортируют, используют химические и радиоактивные вещества и источники ионизирующих излучений, осуществляют их захоронение, уничтожение или утилизацию, обязаны соблюдать нормы радиационной безопасности, соответствующие санитарные правила, а также нормы, установленные другими актами законодательства, которые содержат требования радиационной безопасности. Работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений осуществляются с разрешения государственной санитарно-эпидемиологической службы и других специально уполномоченных органов. Работы на территориях, подвергшихся радиоактивному воздействию, регулируются законами Украины «О правовом режиме территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению вследствие Чернобыльской катастрофы» от 27.02.1991 года, «О статусе и социальной защите граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы» от 28.02.1991 года. Таким образом, земли энергетики могут считаться загрязненными, если в их составе обнаружены

количественные или качественные изменения, которые произошли в результате хозяйственной деятельности субъектов права собственности на земельные участки энергетической системы, что привело или могло привести к негативному воздействию на окружающую среду, жизнь и здоровье людей. Факты загрязнения земель устанавливаются должностными лицами Государственной инспекции по контролю за использованием и охраной земель, и оформляются актами проверок и протоколами об административных правонарушениях в сфере использования и охраны земель [8]. Возмещение вреда государству за загрязнение земель не освобождает нарушителя от необходимости осуществления мер по локализации очага загрязнения и ликвидации его последствий в кратчайшие сроки [9]. Административная ответственность за нарушение законодательства об охране земель энергетики может наступать также и по ст. 53 КоАП Украины «Нарушение правил использования земель». Данная статья предусматривает использование земель не по целевому назначению, невыполнение природоохранного режима использования земель, размещение, проектирование, строительство, ввод в действие объектов, которые отрицательно влияют на состояние земель, неправильная эксплуатация, уничтожение или повреждение противоэрозионных гидротехнических сооружений, защитных лесонасаждений – влекут наложение штрафа на граждан от пяти до двадцати пяти необлагаемых минимумов доходов граждан и на должностных лиц – от пятнадцати до тридцати необлагаемых минимумов доходов граждан [5]. Однако, по нашему мнению, в данном случае виновных лиц можно привлечь к административной ответственности только в части, касающейся размещения, проектирования, строительства, ввода в действие объектов, которые отрицательно влияют на состояние земель (в том числе и земель энергетики). Ведь в специальном энергетическом законодательстве Украины предусмотрена особая процедура предоставления земель-

ных участков для размещения объектов энергетики. Так, например, Законом Украины «О землях энергетики и правовом режиме специальных зон энергетических объектов» предусмотрены особенности предоставления земельных участков для размещения объектов энергетики. Кроме того, Законом Украины «О теплоснабжении» также предусмотрен особый порядок проектирования, строительства, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения [10]. В ст. 18 Закона Украины «Об электроэнергетике» предусмотрен порядок проектирования, строительства и реконструкции объектов электроэнергетики [11]. В разделе Закона Украины «Об использовании ядерной энергии и радиационной безопасности» предусмотрены требования по размещению, строительству, вводу в эксплуатацию ядерных установок и объектов, предназначенных для обращения с радиоактивными отходами [12]. В то же время ст. 95 КоАП Украины также предусматривает административную ответственность за нарушение правил и норм ядерной и радиационной безопасности [5]. Диспозиция данной статьи предусматривает, что нарушение должностными лицами предприятий, учреждений и организаций, независимо от формы собственности, правил и норм ядерной и радиационной безопасности влечет за собой наложение штрафа от десяти до ста необлагаемых минимумов доходов граждан [5]. Кроме этого, административная ответственность за нарушение законодательства об охране земель энергетики может наступать и по другим статьям КоАП Украины. В частности, ст. 95-1 предусматривает ответственность за нарушение требований нормативно-правовых актов и нормативных документов по вопросам технической эксплуатации электрических станций и сетей, энергетического оборудования [5]. В ст. 96 КоАП Украины предусмотрена административная ответственность за нарушение требований законодательства, строительных норм, государственных стандартов и правил при строительстве [5]. В ст. 99 КоАП



Украины предусматривается ответственность за нарушение правил охраны электрических сетей, что повлекло или могло повлечь перерыв в обеспечении потребителей электрической энергией, повреждение электрических сетей или причинение иного вреда [5]. В ст. 188 КоАП Украины административная ответственность наступает за невыполнение законных требований (предписаний) должностных лиц органов государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности по устранению нарушений законодательства о ядерной и радиационной безопасности, непредоставление им необходимой информации или предоставление неправдивой информации, создание других препятствий для выполнения возложенных на них обязанности связей [5].

Выводы. Таким образом, можно сделать вывод, что административная ответственность за нарушение законодательства об охране земель энергетики выступает достаточно эффективной мерой обеспечения охраны данной категории земель и окружающей среды, способствует неуклонному выполнению землеохранительных обязанностей и предотвращает правонарушения в целом. Наряду с этим, административной ответственности за нарушение законодательства об охране земель энергетики характерны следующие особенности: 1) основанием ответственности является земельное административное правонарушение, 2) наличие специальных средств воздействия, т.е. административных взысканий на правонарушителей, 3) применяется уполномоченными органами и должностными лицами и в особом порядке, 4) может применяться в совокупности с гражданско-правовой ответственностью.

Список использованной литературы:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: закон України від 21 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
2. Вітюк І.Я. Правовий режим земель енергетики в Україні / І.Я. Вітюк // Правова система України: сучасний стан та актуальні проблеми : міжрегіон. наук.-практ. конф., 4-5 трав. 2012 р. : тези доп. – Івано-Франківськ, 2012. – С. 85-88.
3. Земельний кодекс України: науково-практичний коментар / За заг. ред. В.І. Семчика. – [3-є вид., перероб. і доп.]. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – 896 с.
4. Земельне право України: підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.; [За ред. М. В. Шульги]. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X (із змінами, внесеними згідно з Законами станом на 01 вересня 2013 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: <http://studrada.com.ua/>.
7. Про державний контроль за використанням і охороною земель: закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст.350.
8. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: указ Президента України від 3 квітня 2011 року № 454/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст.272.
9. Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 року № 171 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0285-98>.
10. Про тепlopостачання: закон від 02 червня 2005 року № 2633-IV [Електронний ресурс]. – Режим до-

ступу до документа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2633-15>.

11. Про електроенергетику: закон України від 16 жовтня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.

12. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: закон України від 08 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81.