

Р. Афанасієв, старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”

ОКРЕМІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ

Стаття присвячена дослідженню сутності адміністративної відповідальності як правового засобу та її особливостей у сфері охорони права власності на природні ресурси. На основі дослідження функціонального аспекта механізму її застосування робиться висновок про необхідність його удосконалення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, правовий засіб, охорона, адміністративний проступок, адміністративне стягнення.

Статья посвящена исследованию сущности административной ответственности в качестве правового средства и ее особенностей в сфере охраны права собственности на природные ресурсы. На основе исследования функционального аспекта механизма ее применения делается вывод о необходимости его совершенствования.

Ключевые слова: административная ответственность, правовое средство, охрана, административный проступок, административное взыскание.

Постановка проблеми. В сучасних умовах побудови ринкових відносин суб'єкти народного господарства, нехтуючи правовими приписами, переважно керуються власними інтересами, які часто розходяться з інтересами держави і суспільства. За таких обставин, забезпечуючи охорону і захист державних та суспільних інтересів, а також суб'єктів з суміжними інтересами, держава встановлює численні обмеження у сфері права власності на природні ресурси та застосовує державний примус з метою охорони і захисту такого права власності. Державна охорона права власності на природні ресурси здійснюється в одних випадках шляхом застосування адміністративно-правових засобів організаційного і попереджувального (запобіжного) характеру, які не допускають вчинення правопорушення, в інших – забезпечення охоронюваного інтересу здійснюється шляхом припинення адміністративно-правовими засобами протиправних дій і відновлення попереднього стану. Коли ж вичерпано всі можливості вказаних примусових адміністративно-правових засобів, що могли дієво забезпечити право власності на природні ресурси, або запровадження їх в перспективі виявиться неефективним, в таких випадках держава має вдаватися до крайнього примусового засобу застосування адміністративної відповідальності. Тому проблеми адміністративної відповідальності у сфері охорони права власності на природні ресурси, її адекватного, своєчасного і якісного застосування, а також удосконалення становлять великий науковий та практичний інтерес. Наразі, не дивлячись на досить суттєву розробку проблематики адміністративної відповідальності в правовій науці, в юридичній літературі існують різні підходи до трактовки її правової природи і особливостей застосування, що створює передумови для практичної невпорядкованості.

Ступінь наукової розробленості проблеми. У науковій літературі проблеми адміністративної відповідальності у різних її аспектах досліджувалися багатьма вченими, серед яких, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Г. П. Бондаренко, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, О. Е. Лейст, Д. М. Лук'янець, А. Е. Луньов, Н. В. Хорошак, Ю. С. Шемшученко, О. М. Якуба та інші дослідники.

Мета дослідження. Розробка проблематики адміністративної відповідальності в аспектах правового засобу дозволить в концентрованому вигляді виділити особливості правового механізму застосування адміністративної відповідальності і створити передумови для його удосконалення.

Для досягнення зазначеної мети, в процесі проведеного дослідження вирішувалися такі **завдання**: здійснено спробу розкрити суть адміністративної відповідальності в аспектах правового

засобу, проаналізовано функціональний аспект механізму її застосування та виділено окремі шляхи удосконалення.

Проведення такого дослідження потребує застосування системного і структурно-функціонального методів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реалізація охоронної функції держави проявляється у специфічних адміністративно-правових підрежимах певних об'єктів права власності на природні ресурси, в рамках яких поряд з іншими засобами застосовується правовий засіб адміністративної відповідальності за правопорушення. Він полягає у вжитті заходів адміністративного стягнення до винної особи з метою її покарання за вчинене правопорушення, а також попередження повторення правопорушення з боку такої особи та інших осіб.

Аналіз наукових праць дозволяє констатувати існування різних точок зору на таке складне правове явище, як адміністративна відповідальність. Не вдаючись до дискусії щодо визначення поняття і змісту адміністративної відповідальності, зауважимо багатоплановість цього явища і існування в спеціальній літературі тенденції дослідження цілого за його окремими проявами та аспектами.

Виходячи з охоронно-захисної концепції адміністративної відповідальності, в основу якої покладено положення КУпАП, адміністративна відповідальність виконує функцію охорони багатьох видів суспільних відносин від протиправних посягань, в тому числі і в сфері права власності на природні ресурси [3, с. 53; 2, с. 290].

Окрім названої, в науковій літературі виділяють ще декілька концепцій адміністративної відповідальності, наприклад, управлінську, оскільки адміністративна відповідальність застосовується органами виконавчої влади (як за належністю, так і функціонально) в процесі реалізації ними функцій державного управління за порушення в основному різноманітних правових актів управління [3, с. 55–61]. В аспекті каральної концепції застосування адміністративної відповідальності варто розуміти каральним засобом, що полягає в покаранні або ймовірності застосування покарання винної особи. В контексті публічно-сервісної концепції застосування адміністративної відповідальності має обслуговуючий характер, забезпечує права та інтереси суб'єктів у відносинах, що знаходяться поза межами державного управління.

Таким чином, адміністративна відповідальність являє собою складне правове явище. Тож, на наш погляд, заслуговує на підтримку поширене розуміння адміністративної відповідальності як правовий засіб. Зокрема, як засіб реалізації примусового методу державного управління, засіб забезпечення прав та інтересів суб'єктів у відносинах, що знаходяться поза межами державного управління у сфері відносин власності на природні ресурси, засіб застосування каральних санкцій за вчинення адміністративного проступку в цій сфері, а також засіб охорони права власності на природні ресурси і, в цілому, забезпечення такого права.

В такому розумінні адміністративна відповідальність як правовий засіб забезпечення починає "працювати" лише після її фактичного застосування шляхом реалізації в адміністративному порядку санкції норми права у формі стягнення. Так, Д. Н. Бахрах зазначає, що відповідальність – не лише правові зв'язки винного і компетентного державного органу, але і відповідна активна діяльність цих сторін. Державний орган має право на застосування заходів впливу до винного, і дуже важливо, щоб він це право реалізував [1, с. 22–23].

Адміністративна відповідальність, як і інші адміністративно-правові засоби, застосовується уповноваженими органами державної влади. Уявляється, що адміністративна природа такого засобу характеризується в першу чергу тим, що адміністративна відповідальність застосовується саме в адміністративному порядку: компетентними державними органами (переважно органами державної виконавчої влади), які в процесі застосування адміністративної відповідальності реалізують свої виконавчо-розпорядчі повноваження, здійснюючи функції управління, в нормативно регламентованому порядку адміністративного провадження. Коло органів влади, до обсягу владних повноважень яких включається застосування адміністративної відповідальності в сфері забезпечення права власності на природні ресурси, порівняно численне, головним чином, це галузеві органи державного управління. Наприклад, органи земельних ресурсів, органи лісового, а також мисливського господарства, органи державного геологічного контролю, спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузі водного господарства, геології та використання надр, а також в галузі екології та природних ресурсів України тощо. Крім того, згідно з положеннями законодавства, повноваженнями по притягненню до адміністративної відповідальності наділяються також окремі колегіальні органи: виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та адміністративні комісії при них. Однак варто зауважити, що

застосування адміністративної відповідальності в сфері забезпечення права власності на природні ресурси переважно не належить до компетенції зазначених органів адміністративної юрисдикції. Такий стан речей уявляється цілком виправданим в сучасних умовах з точки зору професійності і оперативності застосування правового засобу та ефективності реалізації адміністративної відповідальності, тож наділення органів місцевого самоврядування зазначеними повноваженнями є недоцільним. В цьому сенсі виявляється також прийнятною пропозиція передати розгляд окремих справ про адміністративні правопорушення від органів місцевого самоврядування до адміністративно-юрисдикційних органів виконавчої влади (наприклад, ст. 142 КУпАП – органам земельних ресурсів), а деякі з таких складів адміністративних правопорушень – взагалі виключити (наприклад, ст. 104 КУпАП) [3, с. 284–285]. Таким чином, розгалужена система державних органів, наділених юрисдикційними повноваженнями в зазначеній сфері, обумовлює потребу чіткого розмежування їх компетенції задля ефективного і законного застосування правового засобу адміністративної відповідальності. В сучасних умовах реформування адміністративного законодавства це питання уявляється актуальним і проблематичним, що визначає предмет окремого наукового пошуку.

В сенсі характеристики адміністративної відповідальності, окремого розгляду потребує питання адміністративних стягнень, в накладенні яких виявляється сутність цього правового засобу. Адміністративна відповідальність, в тому числі і в сфері забезпечення права власності на природні ресурси, реалізується за допомогою спеціальних примусових заходів юридичного впливу – адміністративних стягнень, передбачених в адміністративно-правових санкціях.

Заходи адміністративного стягнення в сфері охорони права власності на природні ресурси являють складну і розгалужену сукупність, нагальна проблема нормативної систематизації яких має бути концептуально і змістовно вирішена в новому кодифікованому акті. Кожен з них має своє конкретне призначення і застосовується у встановленому законом порядку. Найпоширенішим заходом адміністративного стягнення в обумовленій сфері є адміністративний штраф. Законодавчими актами можуть бути встановлені і інші види адміністративних стягнень у відповідності до загальних положень законодавства. Застосування таких крайніх заходів адміністративного стягнення, як виправні роботи та адміністративний арешт, хоча і закріплено в КУпАП, але не передбачається санкціями статей за жодне адміністративне правопорушення в сфері охорони права власності на природні ресурси.

Всі стягнення умовно можна поділити на стягнення морального характеру (наприклад, попередження), матеріального характеру (наприклад, штраф), а також стягнення, звернені на особу порушника (так звані стягнення фізичного характеру, наприклад, позбавлення спеціального права).

Крім того, в залежності від суб'єкта правопорушення адміністративні стягнення можна поділити на ті, що застосовуються до фізичних осіб (громадян, посадових осіб) та юридичних осіб. Аналіз статей КУпАП, що регламентують адміністративну відповідальність в сфері забезпечення права власності на природні ресурси, свідчить, що за численні правопорушення несуть відповідальність нарівні з громадянами і посадовці, а за окремі – лише посадові особи, наприклад, за ст. 53-2, 58, 59-1, 60, тощо, оскільки означена приватно-публічна сфера відносин потребує охорони як від приватних осіб, так і від державних зловживань в особі відповідних посадовців.

Не викликає також сумніву доцільність і необхідність застосування адміністративних стягнень до юридичних осіб за вчинення ними в сфері забезпечення права власності на природні ресурси адміністративних правопорушень, що складають істотну частку від їх загального обсягу. Відмова від такого інструмента в адміністративно-правовому режимі призвела б до значного ослаблення реалізації охоронно-захисної і управлінської функцій держави. Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб тривалий час залишалися дискусійними в науці адміністративного права, але в сучасних умовах вони фактично були вирішені в бік визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності на законодавчому і теоретичному рівнях. Варто зауважити, що адміністративні стягнення, які застосовуються до юридичних осіб, не приведені до чіткої системи, їх повний перелік не зафіксований в жодному нормативному акті. Специфічні ж характеристики юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності зумовлюють запровадження адекватних адміністративних стягнень в процесі удосконалення ефективності адміністративної відповідальності. Переважна більшість таких стягнень прямо чи опосередковано спрямована на завдання юридичній особі – адресатові несприятливих наслідків матеріального характеру, за рахунок чого в певній мірі компенсується шкода, завдана діями порушника публічним інтересам.

Таким чином, актуальним є питання реформування правового регулювання адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері забезпечення права власності на природні ресурси, в тому числі систематизації правопорушень та адміністративних стягнень, удосконалення процедури їх застосування. Результатом має стати внесення системних змін і доповнень до чинного КУпАП, де в особливій частині передбачити окремі склади адміністративних правопорушень у сфері забезпечення права власності на природні ресурси, а в загальній – серед суб'єктів адміністративного правопорушення визначити підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, враховуючи їх особливості. Подібна позиція має зберегтися і в перспективі, при прийнятті нового кодифікованого нормативно-правового акта у сфері адміністративної відповідальності.

Задля всебічного і ефективного забезпечення права власності на природні ресурси є прийнятним застосування широкого кола складів адміністративних проступків, в тому числі, але не виключно, об'єктом яких є суспільні відносини в галузі державної власності на нерухомі та рухомі природні об'єкти, а також державні і приватно-правові власницькі інтереси. Аналіз положень Особливої частини КУпАП дозволяє констатувати умовний поділ в ньому адміністративних правопорушень залежно від родового об'єкта посягання. З урахуванням наведених обґрунтувань коло адміністративних проступків у сфері забезпечення права власності на природні ресурси не обмежується лише тими, які увійшли до спеціальної глави “Адміністративні правопорушення, що посягають на власність”. Склади таких проступків поміщені і до інших глав КУпАП (глава “Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів...”, глава “Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. Порухення ветеринарно-санітарних правил”), а також до інших нормативно-правових актів (Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України тощо). Проте варто зауважити, що на цей час проблемними питаннями адміністративної відповідальності є відсутність правової регламентації окремих практично поширених порушень, а також недостатньо чітко визначення деяких адміністративних проступків. Але тенденції розвитку законодавства про адміністративну відповідальність свідчать про включення нових складів адміністративних правопорушень як до КУпАП, так і до інших законодавчих актів.

Таким чином, необхідно констатувати існування великої кількості адміністративних проступків у сфері забезпечення права власності на природні ресурси і окреслити проблему розгалуженості складів і їх розпорошеності по різних законодавчих актах. Тож уявляється актуальною проблема законодавчої систематизації таких складів правопорушень і зведеної правової регламентації в єдиному нормативному акті, що дозволить розкрити їх сутність і характерні особливості, сприятиме ефективності засобу, покращить процедуру його застосування і полегшить правозастосовчу практику.

Практика показує недостатню роль і ефективність засобу застосування адміністративної відповідальності в системі засобів охорони права власності на природні ресурси. Це обумовлюється зазначеною невпорядкованістю нормативного регулювання, а також практичними недоліками застосування існуючих заходів адміністративних стягнень. Крім того, проблема ускладнюється значною латентністю адміністративних правопорушень в цій сфері, що породжує у правопорушників впевненість у безкарності їхніх неправомірних дій і негативно позначається на стані законності [4, с. 164–165].

Також спостерігається низька забезпечувальна ефективність засобу застосування адміністративної відповідальності через практичні проблеми реалізації адміністративних стягнень. Тож жодне стягнення, що застосовується в адміністративному порядку, в тому числі і штраф, не є панацеєю і має ретельно обиратися для ефективного досягнення мети засобу адміністративної відповідальності. При цьому має враховуватися попереджувальний і виховний вплив, зокрема, поєднання з повідомленням про правопорушення громадськості, застосування припиняючих санкцій, відшкодування матеріальної шкоди, конфіскація майна тощо.

Висновки. В адміністративно-правовому підрежимі охорони об'єктів права власності на природні ресурси засіб застосування адміністративної відповідальності посідає особливе місце з огляду на його функціональне призначення та правову природу. Метою його застосування є узгодження і взаємодія приватних і публічних інтересів у процесі здійснення права власності на природні ресурси, забезпечення законності і утвердження правопорядку. Заслужує підтримки багатопланове розуміння застосування адміністративної відповідальності як правового засобу. Зокрема, як засіб реалізації примусового методу державного управління, засіб забезпечення прав та інтересів суб'єктів у відносинах, що знаходяться поза межами державного управління у сфері

відносин власності на природні ресурси, засіб застосування каральних санкцій за вчинення адміністративного проступку в цій сфері, а також засіб охорони права власності на природні ресурси і, в цілому, забезпечення такого права.

Наразі існує необхідність законодавчої систематизації складів адміністративних правопорушень і застосовуваних адміністративних санкцій в сфері охорони права власності на природні ресурси і зведеної правової регламентації в єдиному нормативному акті. Існуючі склади потребують системного наукового аналізу і адекватної сучасним реаліям зміни.

Крім того, високий ступінь ефективності охорони права власності на природні ресурси має досягатися узгодженим застосуванням всієї системи адміністративно-правових засобів: відповідальності, а також групи припинення і відновлення, засобів організаційного і попереджувального (запобіжного) характеру.

Список літератури

1. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР / Д. Н. Бахрах. – Свердловск : Изд-во Уральского ун-та, 1989. – 204 с.
2. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
3. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : [монографія] / Д. М. Лук'янець. – Суми : ВТД "Університетська книга", 2006. – 367 с.
4. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии / Ю. С. Шемшученко ; [отв. ред. В. Л. Мунтян]. – К. : Наукова думка, 1989. – 232 с.

Summary

The article is devoted research of essence of administrative responsibility in quality a legal mean and its features in the sphere of guard of right of ownership on natural resources. On the basis of research of functional aspect of mechanism of its application drawn conclusion about the necessity of his improvement.

Отримано 10.02.2011