

ФАКТИЧНІ ПІДСТАВИ ДЛЯ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ІСТОРИЧНИХ ТА КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ

Охорона і використання історичних та культурних цінностей – це важлива галузь культурного будівництва, яка має неабиякий вплив на формування соціальної активності, творчого натхнення, патріотичного й естетичного виховання людини. Досвід людства, його історія увічнені у пам'ятках вітчизняної і світової культури, вони є джерелом наших сьогоденішніх знань і вмінь. Адміністративно-правова охорона історичних та культурних цінностей є важливим напрямком діяльності української держави. У Конституції України проголошено, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Культурна спадщина охороняється законом. Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами. Також у Конституції України стверджується, що збереження історичних пам'яток та інших культурних цінностей є обов'язком кожного громадянина [1].

Тема охорони історичних та культурних цінностей сьогодні широко висвітлюється в науковій і популярній літературі. Зі збільшенням кількості публікацій зростає вимога до їх якісного рівня, розроблення нових концепцій, рекомендацій, які б допомагали практиці збереження й відновлення історичного середовища. Тож адміністративна відповідальність у галузі охорони історичних та культурних цінностей посідає особливе місце в системі заходів забезпечення належного додержання правових норм у галузі культури.

Вагомий внесок у розробку проблем адміністративної відповідальності, зробили відомі вчені-юристи: В. Б. Авер'янов, А. Б. Агапов, Д. М. Бахрах, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Б. М. Лазарев, А. Е. Луньов, Д. М. Лук'янець, Н. С. Малєін, І. В. Март'янов, О. І. Остапенко

та багато інших дослідників. Питання правової охорони культурної спадщини розглядали у своїх працях В. І. Акуленко, Т. Г. Каткова, Т. В. Курило, О. І. Мельничук та ін. Разом із тим, підстави адміністративної відповідальності у галузі охорони історичних та культурних цінностей України сьогодні залишаються не дослідженими. Тож **метою** статті є визначення фактичних підстав адміністративної відповідальності у галузі охорони історичних та культурних цінностей України, а завданням – визначення правових приписів, які встановлюють можливість та необхідність притягнення до адміністративної відповідальності у зазначеній сфері.

Наявність необхідних умов, які є причиною існування певного явища і слугують поясненнями для нього, прийнято називати підставами [2, с. 266]. Проблема підстав юридичної відповідальності постійно перебуває в полі зору вчених. І це, насамперед, зумовлено зв'язком інституту відповідальності з державним осудом і примусом, із встановленням у законі обсягу і меж можливості застосування заходів правового впливу, відправлення справедливого правосуддя, втручання в автономію людини і, в той же час, охороною прав та свобод від різних посягань. Підстави адміністративної відповідальності в юридичній літературі розглядаються в кількох аспектах.

По-перше, підстава адміністративної відповідальності розглядається як право держави на застосування до людини примусових заходів. З цього погляду підстави адміністративної відповідальності та юридичної відповідальності в цілому збігаються. Це впливає з детермінованості поведінки людини соціальними причинами, зі свободи волі людини, що, власне, дозволяє допускати як правомірну, так і протиправну поведінку. Державне регулювання суспільних відносин зумовлене об'єктивною необхідністю, вимагає наявності дієвих засобів впливу на неадекватну поведінку суб'єктів. Одним із таких засобів, що історично склалися в суспільстві, є застосування різних видів юридичної відповідальності. Саме у

свободі волі індивіда й можливості протиправної поведінки міститься підстава її застосування.

По-друге, підстава адміністративної відповідальності розглядається як необхідність її існування поряд з іншими видами юридичної відповідальності. У даному аспекті розглядається її інструментальна цінність. Це, насамперед, здатність здійснювати регулюючий вплив, досягати певної мети, необхідність особливої охорони певних відносин, прав та свобод, законних інтересів. У сфері правового регулювання вона має цінність як самостійно, так і в комплексі з іншими видами відповідальності. Різні за своїм характером, за правовою природою і ступенем суспільної шкідливості (небезпеки), правопорушення зумовлюють наявність різних видів відповідальності. Виникаючи у сфері цивільно-правових і трудових відносин, правопорушення характеризуються зв'язком із певними галузями права. В основі цивільно-правового делікту лежить заподіяння матеріальної і моральної шкоди, а відповідальність за нього має відновлювальний характер і може реалізовуватися без забезпечення державним примусом. Дисциплінарна відповідальність є каральною за своєю сутністю, однак її застосування обмежене рамками трудових або службових відносин. На відміну від них, адміністративний проступок і злочин вчиняються у сфері державно-правової охорони і не пов'язані з цивільно-правовими і трудовими відносинами. Їх розходження між собою пояснюється різним ступенем суспільної шкідливості (небезпеки), що, у свою чергу, викликає необхідність існування самостійних видів державного примусу і, зокрема, юридичної відповідальності [3, с. 56].

Цінність адміністративної відповідальності полягає у швидкості, простоті й економічності застосування та дієвості заходів адміністративного стягнення для досягнення правоохоронної мети. У зв'язку з тим, що в країні вчиняється велика кількість адміністративних проступків, а їх шкідливість порівняно невелика, застосування адміністративної відповідальності за них вважаємо більш доцільним, ніж застосування кримінальної.

Для практичної реалізації необхідні підстави застосування, що розкривають умови й момент виникнення адміністративної відповідальності конкретної особи. Аналіз ознак адміністративної відповідальності дозволяє виділити три її підстави:

1) нормативну, тобто систему норм, що описують протиправне діяння й адміністративні

стягнення, які встановлюються за його вчинення;

2) фактичну, тобто діяння конкретного суб'єкта, що порушують правові приписи, які охороняються адміністративно-правовими санкціями (адміністративні проступки);

3) процесуальну, тобто процедуру накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення.

Перші дві підстави адміністративної відповідальності зумовлюють її соціальну важливість. Для настання відповідальності необхідна наявність всіх трьох підстав і саме в такій послідовності. Насамперед, повинна бути норма, що встановлює обов'язок і санкцію за його невиконання. Потім може виникнути фактична підстава – протиправне діяння. За наявності норми і діяння, що її порушує, уповноважений суб'єкт у встановленому законом порядку вправі призначити стягнення за адміністративний проступок.

Основними нормативними актами у сфері охорони історичних та культурних цінностей є Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП України), Основи законодавства про культуру, закони України «Про охорону культурної спадщини» та «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей».

Фактичною підставою адміністративної відповідальності, що дозволяє притягнути особу до неї, є вчинення адміністративного правопорушення (проступку). Частина 1 ст. 9 КпАП України визначає адміністративне правопорушення (проступок) як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Адміністративна відповідальність також настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [4].

Адміністративні проступки у сфері охорони історичних та культурних цінностей характеризуються рядом ознак, які прийнято поділяти на матеріальні і формально-юридичні. Адміністративний проступок – це насамперед діяння, поведінка, вчинок людини, дія або бездіяльність, що відбиває ставлення суб'єкта до реальної дійсності, інших суб'єктів, держави і суспільства. Отже, адміністративний проступок утворюється зовні вираженим актом поведінки.

Юридичним вираженням шкідливості адміністративного правопорушення (проступку)

у сфері охорони історичних та культурних цінностей є його протиправність, що означає, що дія або бездіяльність, яка його утворює, прямо передбачена адміністративно-правовими нормами.

Ознака протиправності також указує на неприпустимість застосування аналогії, що сприяє зміцненню законності, охороняє права і свободи громадян, виключаючи притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені адміністративним законодавством [5, с. 13–14].

Стаття 92 КпАП України «Порушення правил охорони і використання пам'яток історії та культури» передбачає відповідальність за порушення правил охорони і використання пам'яток історії та культури, однак вона має бланкетний характер, адже не містить вказівки, які саме дії слід вважати порушенням названих правил. Основи законодавства України про культуру також містять тільки норму загального змісту, що особи, винні в порушенні законодавства про культуру, несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства України. Більш детально визначено як сам порядок охорони відповідних об'єктів, так і відповідальність за його порушення в Законі України «Про охорону культурної спадщини».

Слід зазначити, що в законодавстві України не існує, власне, правил охорони і використання пам'яток історії та культури. Такі правила виробити доволі складно через специфіку об'єктів охорони. Кожна пам'ятка історії чи культури має індивідуальний характер та специфічні, притаманні тільки їй, організаційні, технічні, екологічні тощо вимоги щодо охорони. Неможливо встановити загальні уніфіковані правила для охорони старовинної ікон та пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Тому правила охорони кожної пам'ятки встановлюються спеціальними охоронними договорами на пам'ятки культурної спадщини [5], у яких передбачаються обов'язки власника або користувача пам'яткою щодо збереження переданого йому об'єкта. У разі порушення визначених у ньому зобов'язань може наставати відповідальність, в тому числі й адміністративна.

Крім того, Закон України «Про охорону культурної спадщини» містить ст. 46, яка передбачає саме адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини та порушення вимог даного Закону. Зазначена

стаття передбачає, що за невиконання законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини щодо усунення порушень законодавства про охорону культурної спадщини, а також ухилення від підписання охоронних договорів, за зміну характеру використання пам'ятки, проведення ремонтних, реставраційних або реабілітаційних робіт на пам'ятці, археологічних розвідок, розкопок на території пам'ятки, охоронюваній археологічній території, в зонах охорони пам'яток, історичних ареалах населених місць, об'єктах культурної спадщини, вчинені без відповідного дозволу органу охорони культурної спадщини, якщо ці дії не тягнуть за собою кримінальної відповідальності, винні особи притягаються до адміністративної відповідальності відповідно до закону. У разі скоєння описаних вище порушень правил охорони пам'яток історії та культури з боку фізичних осіб повинна наставати відповідальність, передбачена ст. 92 КпАП.

Адміністративним проступком може бути тільки винне діяння, тобто свідомий, вольовий акт протиправної поведінки, вчинений умисно або необережно. Вина – це психічне ставлення особи до вчиненого нею діяння і його шкідливих наслідків, виражене у формі умислу або необережності. Залежно від ступеня усвідомлення та інтелектуальної спрямованості, а також від вольової здатності особи керувати своїми діями вина може бути умисною (прямий, непрямий умисел) і необережною (недбалість, самовпевненість). У даній ознаці виражається найважливіша підстава юридичної відповідальності – свобода волі індивіда як здатність приймати рішення зі знанням справи і робити вчинки свідомо. Це припускає активний вплив людської свідомості й волі на навколишній світ, що саме собою зумовлює відповідальність людини перед суспільством лише за винні вчинки.

Окремо слід звернути увагу на ст. 43 Закону України «Про охорону культурної спадщини», яка вказує, що незаконні дії (пошкодження, руйнування, знищення), вчинені фізичною особою, які призвели до істотних змін пам'яток, їх територій, охоронюваних археологічних територій, а також їх частин, тягнуть за собою кримінальну відповідальність згідно із законом. Відповідно до ст. 298 Кримінального кодексу України кримінальна відповідальність настає за умисне незаконне знищення, руйнування або пошкодження пам'яток – об'єктів

культурної спадщини. Таким чином, за подібні дії, які мають неумисний характер, кримінальна відповідальність не настає. Тому за умови відсутності умислу на знищення, руйнування або пошкодження пам'яток такі дії повинні кваліфікуватися як адміністративне правопорушення передбачене ст. 92 КпАП.

Крім того, необхідно брати до уваги, що знищення, руйнування або пошкодження пам'яток історії та культури, яке не завдало істотної шкоди, застосовуючи правила ст. 11 Кримінального кодексу України, може бути визнано малозначним, а особа, що їх скоїла, не буде нести кримінальної відповідальності. За таких умов матеріали дослідчої перевірки чи кримінальної справи, яка була порушена, повинні направлятися відповідним державним органам для прийняття рішення про притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб [6].

Адміністративним проступком визнається таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено особливий вид державного примусу – адміністративну відповідальність. Караність є також важливою ознакою адміністративного проступку й нормативно відбивається закріпленням у законі адміністративних стягнень. Реалізація адміністративних стягнень не обов'язково супроводжує адміністративний проступок, але можливість

їх застосування становить його обов'язкову властивість.

Розглянуті ознаки характеризують адміністративний проступок як фактичну підставу адміністративної відповідальності у сфері охорони історичних та культурних цінностей. Вони є найбільш характерними й істотними і властиві будь-якому адміністративному проступку.

Підсумовуючи сказане, слід зазначити, що об'єктивне існування суспільно шкідливих діянь, які завдають шкоди історичним та культурним цінностям, є достатньою підставою для запровадження адміністративної відповідальності за їх учинення. Адміністративно-правові норми, які визначають склади адміністративних проступків, що посягають на історичні та культурні цінності, виконують охоронну функцію, забороняючи певну поведінку під загрозою застосування адміністративних санкцій. Одночасно вони здійснюють регулятивну функцію, відмежовуючи правомірне діяння від протиправного. Адміністративні проступки, що посягають на історичні та культурні цінності, характеризуються загальними ознаками, властивими для будь-яких адміністративних проступків. Істотною відмінністю, яка дозволяє виділити їх в самостійну групу, є об'єкт посягання – історичні та культурні цінності.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Философский словарь / [под ред. И. Т. Фролова]. – 4-е изд. – М. : Политиздат, 1981. – 445 с
3. Уголовное право УССР: Общая часть : учебник / [Ю. В. Александров, А. Ш. Якупов, М. И. Бажанов и др. ; под ред. В. В. Сташиса и А. Ш. Якупова]. – К. : Вища школа, 1984. – 384 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
5. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / [А. Т. Комзюк, В. А. Гуменюк, О. В. Синьов та ін. ; за заг. ред. А. Т. Комзюка]. – 2-е вид., випр. і доп. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001. – 112 с.
6. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

Надійшла до редколегії 02.12.2009

Анотації

Досліджено підстави адміністративної відповідальності у галузі охорони історичних та культурних цінностей України. Розроблено власне бачення фактичних підстав адміністративної відповідальності у даній сфері, які встановлюють можливість та необхідність притягнення до адміністративної відповідальності.

Исследованы основания административной ответственности в сфере охраны исторических и культурных ценностей Украины. Разработано собственное видение фактических оснований административной ответственности в данной сфере, которые устанавливают возможность привлечения к административной ответственности.

The article is devoted to research the grounds for administrative liability in the sphere of historical and cultural heritage of Ukraine protection. Own point of view of actual grounds for administrative liability in this sphere, which establish an opportunity to institute administrative liability is elaborated.