

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Федорчак І. В.

Важливим методом адміністративно-правової охорони земельних правовідносин є адміністративна відповідальність, як вид юридичної відповідальності. Саме завдяки їй держава має мобільну й дійову можливість реалізувати свої вимоги до землевласників і землекористувачів. Тому застосування заходів адміністративної відповідальності у сфері земельних правовідносин є ефективним засобом захисту прав, свобод та інтересів землевласників і землекористувачів.

Визначення поняття й ознак адміністративної відповідальності у сфері земельних правовідносин є одним з актуальних напрямів наукового дослідження з метою вирішення питання про те, як правильно кваліфікувати адміністративні правопорушення у сфері земельних правовідносин. Цей аспект розглядали такі вчені, як О.Ю. Дрозд, Р.А. Калужний, В.К. Колпаков, Л.В. Мілімко, В.В. Носік, С.А. Шепетько. Оскільки вітчизняні вчені розглядали вказану проблему по-різному, залежно від діючих на той час правових норм адміністративного деліктного законодавства, а тому єдності в їхніх поглядах не існує. Саме це й зумовлює мету нашої статті - визначити поняття й ознаки адміністративної відповідальності у сфері земельних правовідносин.

У чинному адміністративно-деліктному законодавстві не визначено поняття адміністративної відповідальності. Тому в науці адміністративного права існують різні погляди науковців на висвітлення поняття адміністративної відповідальності. Так, А.М. Гольцева вважає, що адміністративна відповідальність - це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів (органів адміністративно-штрафної юрисдикції) на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які вчинили ці правопорушення, повинні дати відповідь за свої неправомірні дії та зазнати адміністративних стягнень (зокрема у вигляді штрафу) у встановлених законом формах і порядку [1].

У свою чергу, інша група вчених зазначає, що адміністративна відповідальність - це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноваженим державним органом за свої неправомірні дії й понести за це адміністративні стягнення в установленних законом формах і порядку [2, 82]. Крім того, І.А. Беленчук вважає, що адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності, наслідок невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, відбиття невідворотності реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки) [3, 77]. Отже, можна погодитися з думкою С.А. Шепетька, що адміністративна відповідальність - це різновид юридичної відповідальності, що настає у зв'язку з примусовим виконанням особою застосованих до неї заходів адміністративного стягнення в порядку, встановленому адміністративно-деліктним законом [4, 75].

Інша група вчених визначає адміністративну відпо-

відальність як специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення. Зокрема, О.В. Ришкова визначає адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що має специфічну форму реагування держави на адміністративне правопорушення. Вона полягає в застосуванні уповноваженими органами державної влади або їхніми посадовими особами адміністративного стягнення, передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення й законами України [5, 89].

Також адміністративна відповідальність у науковій літературі розглядається як обов'язок правопорушника зазнати заходів впливу визначених санкцією адміністративно-деліктної норми. Зокрема, на думку Є.В. Шульги, під адміністративною відповідальністю слід розуміти несення суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок, застосованих до нього примусово за визначеною процедурою, відповідно до законодавства, адміністративних санкцій, встановлених державою, що реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами адміністративної юрисдикції, з метою покарання винного, попередження правопорушень, а також відновлення й захисту суспільних відносин [6, 43].

Подібною є думка В.К. Колпакова, який зазначає, що адміністративна відповідальність - це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [7, 309]. Розвиваючи цю думку, В.Д. Сущенко зазначає, що адміністративна відповідальність - це праводієздатність особи звітувати державі з власної ініціативи або примусово за результати правомірної поведінки чи неправомірної поведінки (діяльності) у сфері адміністративно-правових відносин і зазнавати з боку держави оцінки (санкції на застосування покарання чи заохочення) такої поведінки (діяльності) [8, 56].

Звісно, ми не будемо вдаватись до детального аналізу всіх наявних у науковій літературі визначень адміністративної відповідальності (оскільки це виходить за рамки предмету нашого дослідження), а лише запропонуємо власну дефініцію адміністративної відповідальності у сфері земельних правовідносин, на основі узагальнення всіх зазначених визначень адміністративної відповідальності:

адміністративна відповідальність у сфері земельних правовідносин - це примусове виконання за спеціально визначеною процедурою суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин застосованих до нього заходів адміністративно-правового впливу, встановлених державою й реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних правовідносин, попередження правопорушень, виховання та покарання винної особи.

Отже, адміністративно-правове регулювання земельних відносин дозволяє громадянам ефективно й раціонально використовувати землі на території України з урахуванням історично сформованих взаємозв'язків

природних, економічних і соціальних умов господарювання. Незважаючи на більшість проблем, пов'язаних з раціональним використанням земель усіх категорій та удосконаленням їх розподілу, адаптацією сільськогосподарського й несільськогосподарського виробництва до сучасних земельних правовідносин, саме адміністративна відповідальність є одним з охоронних правових механізмів щодо запобігання й припинення правопорушень у сфері земельних правовідносин.

Слід зазначити, що через передбачений законодавством механізм накладення на правопорушників у сфері земельних відносин адміністративних стягнень, що спричиняють для них обтяжуючі наслідки матеріального або морального характеру, забезпечується захист права фізичних та юридичних осіб займатися веденням особистого селянського господарства, садівництвом, городництвом, тваринництвом, індивідуальним житловим і дачним будівництвом. Крім того, охорона земельних правовідносин нормами адміністративно-деліктного права дозволяє розвиватися агропромислому комплексу, лісовому господарству, міським і сільським поселенням, промисловості, транспорту та іншим галузям.

При цьому для більш ґрунтовного узагальненого розуміння цієї категорії пропонуємо розглянути специфічні ознаки адміністративної відповідальності: 1) підставою адміністративної відповідальності є адміністративне порушення (виняток з цього правила складає ст. 51 КК України, яка передбачає притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка скоїла діяння, що містить ознаки злочину); 2) застосовується до суб'єктів адміністративних стягнень (бо спільні адміністративні проступки менш шкідливі, ніж злочини, кримінальні покарання); 3) до адміністративної відповідальності притягують органи, котрим таке право надане законодавством (органи виконавчої влади та державні управління); 4) законодавством встановлений особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності (відносно простий, водночас містить необхідні гарантії законності, здійснення права на захист); 5) врегульована нормами адміністративного права, які містять вичерпні переліки адміністративних порушень, адміністративних стягнень і органів, уповноважених їх застосувати, детально регулюють цей вид провадження й у своїй сутності складають нормативну основу адміністративної відповідальності; 6) за вчинення такого проступку застосовуються певні санкції (стягнення); 7) санкції застосовує широке коло державних органів, з метою здійснити виховний вплив на порушника та інших осіб і тим самим попередити вчинення нових правопорушень; 8) порядок притягнення до адміністративної відповідальності особливий, він істотно відрізняється від цивільного, кримінального процесів і дисциплінарного провадження [9, 93; 10, 169].

Отже, на підставі специфічних ознак адміністративної відповідальності можна стверджувати, що адміністративна відповідальність у сфері земельних правовідносин має низку ознак, характерних для цього виду юридичної відповідальності.

1. Адміністративна відповідальність є наслідком порушення норм адміністративно-деліктного та земельного законодавства. При цьому з переліку земельних правопорушень (ст. 211 ЗК України) лише частина з них є такими, що мають ознаки адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин і, відповідно, за які особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності. Крім того, земельно-правові норми, за

порушення яких настає адміністративна відповідальність, закріплені в нормативно-правових актах різної юридичної сили: кодифіковані й не кодифіковані законодавчі акти, галузеві й локальні правові акти.

2. До адміністративної відповідальності у сфері земельних правовідносин притягаються фізичні особи, незалежно від того, чи є вони землевласниками чи землекористувачами, чи третіми особами (які не мають у володінні земельних ділянок, закріплених за ними на праві власності чи на праві постійного чи тимчасового користування).

Зокрема, при вчиненні адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин, яке полягає в незаконному заволодінні ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4 КУпАП), не має значення чи належить правопорушнику земельна ділянка на праві власності, чи ні. Особа притягається до адміністративної відповідальності за те, що незаконно, без дозволу, заволоділа ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земельної ділянки іншої особи. Отже, суб'єкт адміністративної відповідальності в таких випадках є загальним.

При цьому за це саме діяння у сфері земельних правовідносин до адміністративної відповідальності може бути притягнений також спеціальний суб'єкт, а саме посадова особа. Водночас не має значення, яку посаду обіймала ця особа на підприємстві, установі чи організації. Головним фактором є те, що незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) землі (ст. 53-4 КУпАП) відбулося з вини цієї посадової особи.

3. Загальним суб'єктом, який притягається до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних правовідносин, є особа, в якій немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами примусу. Тобто правопорушником є особа, наприклад, у якій немає організаційних зв'язків з Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища та його заступниками, старшими державними інспекторами України з охорони навколишнього природного середовища, державними інспекторами України з охорони навколишнього природного середовища, головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва й Севастополя та їх заступниками, головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища Чорного й Азовського морів та їх заступниками, старшими державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища, державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій.

4. Суб'єктами, які мають право притягати до адміністративної відповідальності за делікти у сфері земельних правовідносин, є спеціально уповноважені органи виконавчої влади та їх посадові особи: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів (Державна екологічна інспекція України); 2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (Державна інспекція сільськогосподарства України).

5. За вчинення земельних правопорушень на винних осіб накладаються адміністративні стягнення з метою,

Проблеми земельного, аграрного та екологічного законодавства

визначеною в ст. 23 КУпАП (виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових деліктів як самим правопорушником, так і іншими особами).

Слід зазначити, що не є вичерпним перелік адміністративних стягнень, визначений у ст. 24 КУпАП, однак тільки виключно законодавчими актами можуть бути встановлені будь-які інші адміністративні стягнення. Водночас, на відміну від цивільно-правових санкцій, які не мають компенсаційного чи правовідновлювального характеру, адміністративні стягнення носять каральний характер, що полягає в покаранні особи правопорушника з метою його перевиховання й попередження в майбутньому адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин.

Також каральний характер адміністративних стягнень проявляється через високий рівень соціальної напруженості в процесі розподілу й перерозподілу земель, а тому стає зрозумілою сутність протиправності порушення строку погодження (відмови в погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5 КУпАП). Учиняючи таке протиправне діяння, посадова особа, як правило, добре усвідомлює протиправність своїх дій і свідомо йде на вчинення такого адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин.

Отже, під адміністративною відповідальністю у сфері земельних правовідносин слід розуміти примусове виконання за спеціально визначеною процедурою суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин застосованих до нього заходів адміністративно-правового впливу, встановлених державою й реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних правовідносин, попередження правопорушень, виховання й покарання винної особи. При цьому ознаками адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин є: 1) адміністративна відповідальність є наслідком порушення норм адміністративно-деліктного й земельного законодавства; 2) до адміністративної відповідальності у сфері земельних правовідносин притягаються фізичні особи, незалежно від того, чи є вони землевласниками чи землекористувачами, чи третіми особами (які не мають у володінні земельних ділянок, закріплених за ними на праві власності чи на праві постійного чи тимчасового користування); 3) загальним суб'єктом, який притягається до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних правовідносин, є особа, в якій немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами примусу; 4) суб'єктами, які мають право притягати до адміністративної відповідальності за делікти у сфері земельних правовідносин, є спеціально уповноважені органи виконавчої влади та їх посадові

особи; 5) за вчинення земельних правопорушень на винних осіб накладаються адміністративні стягнення.

Література

1. Гольцева А.М. Застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у банківській сфері / А.М. Гольцева // [Електронний ресурс]: <http://www.google.com.ua>.

2. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. - К.: Центр учбової літератури, 2011. - 216 с.

3. Беленчук І.А. Адміністративне право України: [навч. посіб.] / І.А. Беленчук. - К.: А.С.К., 2004. - 176 с.

4. Шепетько С.А. Актуальні питання визначення поняття "адміністративна відповідальність" / С.А. Шепетько // Адміністративна відповідальність: проблеми та шляхи їх подолання: матеріали круглого столу "Адміністративна відповідальність: проблеми та шляхи їх подолання" 4 грудня 2012 р. [Текст] - К.: Нац. акад. внутр. справ, 2012. - С. 73-75.

5. Ришкова О.В. Відповідальність за порушення прав інтелектуальної власності / О.В. Ришкова // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского Серия "Юридические науки". - Т. 21(60). - № 1. - 2008. - С. 89-98.

6. Шульга Є.В. Поняття інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надпрокористування / Є.В. Шульга // Адвокат. - № 11. - 2011. - С. 42-44.

7. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Колпаков Валерий Константинович. - К., 2005. - 454 с.

8. Сущенко В.Д. Поняття адміністративної відповідальності / В.Д. Сущенко // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Сімферополь, 7-8 груд. 2006 р.). - Сімферополь, 2006. - С. 51-57.

9. Макушев П.В. Адміністративна відповідальність як правовий інститут / П.В. Макушев // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - Дніпропетровськ, 2009. - № 4. - С. 89-97.

10. Слюсаренко С.В. Особливості настання адміністративної відповідальності за порушення норм земельного законодавства юридичними особами / С.В. Слюсаренко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. - К., 2010. - № 56. - С. 167-173.

Федорчак І.В.

Т.в.о. заступника начальника слідчого відділу

Кіровоградського МВ

УМВС України в Кіровоградській області

Надійшла до редакції: 18.10.2013