

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ У СФЕРІ АГРАРНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Статтю присвячено висвітленню особливостей адміністративно-правової охорони та захисту в сфері аграрних правовідносин. Проаналізовано підходи різних учених до визначення адміністративно-правової охорони та захисту в адміністративному праві. Автором досліджено види заходів адміністративно-правової охорони та захисту, які застосовуються в сфері аграрних правовідносин.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, адміністративно-правовий захист, аграрні правовідносини, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність.



**Курило Володимир
Іванович,**

доктор юридичних
наук, професор,
Заслужений юрист
України,
директор Навчально-
наукового інституту
земельних ресурсів
та правознавства НУ-
БіП України

Адміністративно-правова охорона та захист у сфері аграрних правовідносин зумовлені необхідністю гарантування продовольчої безпеки держави та забезпечення дотримання режиму законності в аграрних правовідносинах. Це викликає необхідність активізації наукових досліджень у зазначеній царині та свідчить про їх актуальність.

Метою статті є аналіз та узагальнення засобів адміністративно-правової охорони та захисту в сфері аграрних правовідносин.

Окремим теоретичним і практичним проблемам, а також перспективам розвитку адміністративно-правової охорони та адміністративно-правовому захисту присвячено праці І. Голосніченка, С. Гончарука, Є. Додіна, Т. Коломoeць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Піддубного, О. Остапенка та інших. Водночас у роботах цих учених не знайшли належного відображення питання адміністративно-правової охорони та захисту в сфері аграрних правовідносин.

У теорії аграрного права аграрні правовідносини розглядаються як суспільні відносини, що виникають у ході створення та діяльності суб'єктів агробізнесу. Такі відносини регулюються передусім нормами аграрного права, а також нормами суміжних традиційних галузей права в комплексі [1, с. 63–68]. Адмі-

ністративно-правова охорона та захист у сфері аграрних правовідносин здійснюється шляхом установлення адміністративно-деліктних норм у цій сфері. Такі відносини належать до сфери регулювання виключно нормами адміністративного права, оскільки суспільні відносини, одним із суб'єктів яких є державний орган, орган місцевого самоврядування або громадська організація, наділені владно-розпорядчими державними функціями щодо іншого суб'єкта цих правовідносин незалежно від галузевої, функціональної чи територіальної сфери (зокрема такі, що виникають в аграрній сфері), є підстави віднести до предмета адміністративного права. Будь-які інші організаційно-управлінські відносини, що виникають в аграрній сфері, одним із суб'єктів яких не є зазначені вище суб'єкти права або у них присутні самоврядування і демократія, є підстави відносити до предмета аграрного права [2, с. 45–48].

На думку професора В. Авер'янова, при визначенні предмета сучасного вітчизняного адміністративного права має місце «дихотомія» – поділ на управлінські та неуправлінські відносини. Заходи адміністративного примусу належать саме до неуправлінських суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом [3, с. 11].

Адміністративний примус – це одна з форм державного примусу, що становить собою застосування відповідними суб'єктами щодо осіб, які не перебувають в їх підпорядкованості, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених адміністративно-

правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення [4, с. 414].

Охорона аграрних правовідносин шляхом застосування адміністративного примусу здійснюється шляхом вжиття низки заходів. Класифікація таких заходів на основі мети їх застосування була запропонована М. Єропкіним. Ці заходи поділяються на три групи – адміністративно-запобіжні заходи; заходи адміністративного припинення; заходи адміністративної відповідальності.

Деякі вчені-адміністративісти висловлюють думку про існування ще однієї самостійної групи заходів адміністративного примусу – адміністративно-процесуального забезпечення, однак А. Комзюк наголошує, що така група заходів є одним із видів припинення, а не примусу [4, с. 416].

Крім цього в науковій літературі висловлюється думка про іншу класифікацію заходів адміністративного примусу: запобіжні (контрольно-профілактичні) – спрямовані на виявлення правопорушень; особливі – покликані забезпечити виняткову державну і громадську безпеку; правові – заходи припинення, процесуального забезпечення, поновлювальні заходи і заходи покарання.

Однак більшість вітчизняних адміністративістів дотримується поділу заходів адміністративного примусу на заходи запобігання, припинення та адміністративної відповідальності.

Адміністративно-запобіжні заходи у сфері АПК мають профілактичну спрямованість з метою відвернення та недопущення правопорушень в аграрних правовідносинах і попередження небажаних наслідків. Такі заходи мають комплексний характер і включають: перевірку документів; обстеження й огляд; входження на територію підприємств, установ, організацій та на належні їм земельні ділянки; внесення подання про усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушення на підставі статті 282 КУпАП; тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та обмеження руху транспорту окремими ділянками вулиць і автомобільних шляхів [5]; безоплатне використання засобів зв'язку та транспорту.

Зазначені види адміністративно-запобіжних заходів застосовуються компетентними органами державної влади (служби та інспекції). Ураховуючи реформування органів державної влади, яке було проведено Президентом України у грудні 2010 року в рамках адміністративної реформи [6], одним з основних органів контролю в сільському господарстві України вважається Держсільгоспінспекція). До такого реформування в АПК України діяло 11 спеціалізованих інспекцій (усіх органів контролю значно більше).

При створенні Держсільгоспінспекції до неї увійшли: 1) такі державні органи та установи, як Українська державна насіннева інспекція; Українська державна помологічно-

ампелографічна інспекція; Державна квітково-декоративна інспекція; Київська міська державна інспекція з якості плодоовочевої продукції і тари; Державний центр сертифікації і експертизи зерна та продуктів його переробки; Державне підприємство «Держреєстри України»; Центральна лабораторія продуктів переробки плодоовочів, картоплі і винограду; Центральна лабораторія виноробної промисловості; Український державний центр стандартизації та сертифікації «Украгостандартсертифікація»; Державна інспекція з нагляду за технічним станом машин та обладнання; обласні державні хлібні інспекції, обласні, районні, міжрайонні насінневі інспекції; 2) повноваження таких ліквідованих інспекцій, як Державна інспекція з використання та охорони земель; Державна інспекція з контролю за якістю сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку; Державна інспекція з охорони прав на сорти рослин [7, с. 260].

Зазначені інспекції покликані контролювати дотримання законодавства в сільськогосподарському виробництві та забезпечити адміністративно-правову охорону аграрних відносин шляхом запобігання порушенню встановленого порядку їх виникнення, зміни та припинення.

Наступним важливим методом адміністративно-правового захисту аграрних відносин є заходи адміністративного припинення. Такі заходи реалізуються за фактом учинення правопорушення. Їм притаманні певні специфічні ознаки, зокрема вони не відвертають, а безпосередньо припиняють наявні правопору-

шення, об'єктивно протиправні діяння; заходи припинення не містять елементів покарання особи; не потребують наявності вини порушника як обов'язкової умови їх застосування; не мають ретроспективного характеру, а спрямовані на поточний момент часу [4, с. 421].

Заходами адміністративного припинення є передбачене законом примусове припинення діянь, які мають ознаки адміністративних правопорушень.

Аналіз наукової літератури з цього питання дає підстави поділяти заходи адміністративного припинення на загальні та спеціальні. У свою чергу заходи загального припинення поділяються на самостійні та заходи забезпечення провадження у справах.

Самостійні заходи припинення загального призначення покликані оперативно припинити конфліктну ситуацію при порушенні аграрного законодавства і можуть полягати у вимозі припинити протиправну поведінку, зупинці транспортних засобів, забороні вчинення певних видів робіт та експлуатації певних об'єктів.

Заходи забезпечення провадження у справах можуть виявлятися у, наприклад, вилученні речей і документів.

Заходи спеціального призначення як самостійний вид адміністративного припинення – це комплекс екстрених засобів впливу (як-то заходи фізичного впливу, застосування спеціальних засобів, зброї). Однак, на нашу думку, цей вид заходів адміністративно-правової охорони у сфері аграрних відносин не застосовується, оскільки відсутні об'єктивні передумови для їх застосування.

Інститут адміністративної відповідальності є найбільш складним, об'єктивним і детально регламентованим засобом захисту й охорони аграрних відносин. Адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності. Розрізняють позитивну (усвідомлення належної поведінки) та ретроспективну (звернена в минуле і настає за вчинене правопорушення) юридичну відповідальність. До останньої належить і адміністративна відповідальність, що має низку характерних для неї ознак, які будуть розглянуті нижче.

Законодавчо поняття адміністративної відповідальності не закріплено. Наука адміністративного права також містить різні дефініції цієї категорії. Їх узагальнення дозволяє виділити схожі підходи до визначення поняття адміністративної відповідальності.

Частина вчених під адміністративною відповідальністю розуміє реалізацію санкції правової норми (О. Лейст, М. Шаргородський, В. Горшенєв, М. Студенкіна, М. Єропкін та інші). Інші вчені розглядають її як форму реагування держави на правопорушення (Г. Бондаренко, Л. Коваль) або суб'єктивний обов'язок винних осіб відшкодувати збитки і знати адміністративних стягнень.

Аналіз вищезазначених концепцій розуміння суті адміністративної відповідальності свідчить про те, що в них відображені різні аспекти одного цілого.

Певного узагальнення розуміння сутності адміністративної відповідальності отримало у працях С. Гончарука. Учений цілком слушно

пропонує визначати адміністративну відповідальність через об'єктивний та суб'єктивний підходи. Об'єктивний підхід, на думку автора, полягає в негативній реакції держави на протиправні прояви з боку громадян шляхом установлення окремих заборон, правил тощо та адекватних санкцій щодо порушників цих правил. Суть суб'єктивного підходу визначається особистим обов'язком порушника зазнати відповідного стягнення у встановленому законом порядку [8, с. 19].

На нашу думку, визначення адміністративної відповідальності потребує врахування об'єктивного та суб'єктивного підходів до її розуміння, запропонованих С. Гончаруком.

Таким чином, адміністративна відповідальність за порушення аграрного законодавства – це комплекс негативних наслідків, що накладаються на правопорушника у вигляді стягнення компетентним органом державної влади за порушення встановленого порядку ведення товарного сільськогосподарського виробництва та суб'єктивний обов'язок правопорушника зазнати цих негативних наслідків. За своєю суттю адміністративна відповідальність у сфері агропромислового виробництва покликана забезпечити оперативне реагування держави на дрібні порушення в цій галузі, які створюють загрозу заподіяння або заподіюють незначну шкоду і зумовлюють застосування до винних осіб попереджувально-виховних заходів.

На думку В. Колпакова, основні ознаки адміністративної відповідальності полягають у тому, що вона є за-

собом охорони встановленого державою правопорядку; нормативно визначена і полягає в застосуванні санкцій правових норм; є наслідком винного антигромадського діяння; супроводжується державним і громадським осудом правопорушника і вчиненого ним діяння; пов'язана з примусом, з негативними для правопорушника наслідками (морального або матеріального характеру), яких він має зазнати; реалізується у відповідних процесуальних формах [9, с. 289].

Більш широке коло характерних ознак адміністративної відповідальності, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності, наводить Т. Коломोєць. Найбільш специфічними серед запропонованих автором є такі: засобами реалізації цього виду відповідальності є самостійні юридично-репресивні (примусові) заходи – адміністративні стягнення, специфічні за змістом і відмінні від кримінальних покарань, дисциплінарних стягнень і цивільно-правових санкцій; це своєрідні правовідносини між органами (посадовими особами), що її застосовують, та правопорушниками за відсутності елементів службового підпорядкування; адміністративно-правовими нормами охороняється багато суспільних відносин, урегульованих як нормами адміністративного права, так і нормами інших галузей права; позбавлення «бюджетних міркувань», тобто органи адміністративної юрисдикції не намагаються перетворити адміністративні санкції (зокрема штрафи) на джерело поповнення прибуткової частини бюджетів тощо [10, с. 15–17].

Ураховуючи вищенаведене, є підстави виокремити специфічні властивості адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства. Головні вектори правового впливу інституту спрямовано на врахування характерних особливостей аграрного сектору економіки; охорону якості та безпеки сільськогосподарської продукції, охорону земель сільськогосподарського призначення, охорону екологічної безпеки в аграрній сфері.

Крім цього до наведених властивостей інституту адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства слід додати наявність значної кількості спеціальних органів адміністративної юрисдикції в АПК, що її реалізують.

Головною підставою притягнення до адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства є адміністративний проступок у цій сфері. Крім цього відповідальність настає лише в тому разі, коли це передбачено відповідною статтею КУпАП чи іншого закону, що не входить до складу останнього, та наявний державний орган, який цю норму права застосовує.

Таким чином, адміністративно-правова охорона та захист у сфері аграрних правовідносин є необхідною умовою дотримання режиму законності в аграрній сфері та регулюється виключно нормами адміністративного права. Адміністративно-правова охорона та захист у сфері аграрних правовідносин здійснюється шляхом вжиття низки заходів. Загалом їх можна об'єднати в три групи: адміністративно-запобіжні за-

ходи; заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності. У сфері аграрних відносин зазначеним заходам притаманні певні особливості, які зумовлені необхідністю врахування характерних особливостей аграрного сектору економіки; забезпечення охорони якості та безпеки сільськогосподарської продукції, охорони земель сільськогосподарського призначення, охорони екологічної безпеки в аграрній сфері.

Список використаних джерел:

1. Аграрне право України : підручник / [В. З. Янчук, В. І. Андрейцев, С. Ф. Василіук та ін.] ; за ред. В. З. Янчука. – 2-е вид., перероб. та допов. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 720 с.
2. Курило В. І. До питання розмежування предметів аграрного та адміністративного права / В. І. Курило // Юридична Україна. – 2004. – № 5. – С. 45-48.
3. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11-17.
4. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного припинення / А. Т. Комзюк // Адміністративне право України. Академ. курс : підруч. [у 2-х тт.] : Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – С. 421-428.
5. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
7. Бондар О. Г. Система органів державного контролю у сільському госпо-

дарстві України / О. Г. Бондар // Митна справа. – 2011. – № 5. – Ч. 2. – С. 259–265.

8. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України / С. Т. Гончарук. – К., 1995. – 78 с.

9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. – 3-є вид.,

стер. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.

10. Коломоєць Т. О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України : монографія / Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя: «Верже», 2000. – 241 с.

Курило В. И. Административно-правовая охрана и защита в сфере аграрных правоотношений.

Статья посвящена освещению особенностей административно-правовой охраны и защиты в сфере аграрных правоотношений. Проанализированы подходы разных ученых относительно определения административно-правовой охраны и защиты в административном праве. Автором исследованы виды мер административно-правовой охраны и защиты, применяемые в сфере аграрных правоотношений.

Ключевые слова: административно-правовая охрана, административно-правовая защита, аграрные правоотношения, юридическая ответственность, административная ответственность.

Kurylo V. I. Administrative and Legal Protection and Assertion in the Field of Agrarian Jural Relationships.

The article is devoted to peculiarities of the administrative-legal protection and assertion in the field of agrarian jural relationships. It analyzes different approaches of scientists to the determination of the administrative and legal protection in the administrative law. The author investigated the types of administrative measures and legal protection and assertion applicable in the area of agrarian jural relationships.

Key words: administrative-legal protection, administrative and legal assertion, agrarian jural relationships, juridical responsibility, administrative responsibility.

Стаття надійшла до редакції 02.03.2014