

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті автор досліджує поняття механізму реалізації заходів адміністративної відповідальності, зміст та особливості застосування адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства України, стадії застосування адміністративної відповідальності за чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення, критерії застосування заходів адміністративної відповідальності.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративний делікт, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення, вина, органи державної влади.



**Белікова Олена
Василівна,**

кандидат юридичних наук, адвокат, суддя постійно діючого Третейського суду при Асоціації «Експерт-юрист», м. Донецьк

Під механізмом реалізації заходів адміністративної відповідальності слід розуміти комплекс взаємопов'язаних заходів матеріально-технічного, організаційно-управлінського і спеціально-юридичного характеру, що здійснюються органами публічної влади та їх посадовими особами і мають своїм призначенням забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Питання адміністративної деліктності та адміністративної відповідальності досліджувалися у працях В. Авер'янова, Д. Бахраха, В. Бевзенка, К. Бельского, Ю. Битяка, С. Братуся, І. Галагана, І. Голосніченка, І. Гриценка, В. Димченка, Є. Додіна, Л. Ковалю, С. Ківалова, Ю. Козлова, А. Комзюка, В. Кудрявцева, М. Кузнецова, Б. Лазарева, Д. Лук'янця, М. Малєйна, В. Новосьолова, О. Овчарової, В. Ойгензихта, В. Опришка, С. Петкова, В. Петкова, В. Ремньова, І. Самощенко, М. Студеникиної, В. Тархова, Є. Трубецького, Ю. Шемшученка, О. Якуби та багатьох інших. Проте недостатньо дослідженими залишилися питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства України.

Тому метою нашої статті є дослідження особливостей притягнення винних осіб до адміністративної

відповідальності за правопорушення в сфері земельних відносин, визначення підстав притягнення до неї.

Слід зазначити, що адміністративна відповідальність є самостійним правовим явищем, формою державно-правового примусу: вона переслідує своєю метою охорону правопорядку і відновлення соціальної справедливості. Мета адміністративної відповідальності опосередкована в її функціях: штрафна (каральна) і превентивна. Саме виконання штрафної (каральної) функції викликає необхідність процесуально-правової регламентації адміністративної відповідальності.

Ю. Битяк, В. Гаращук та О. Дяченко зазначають, що під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [1, с. 170].

В. Авер'янов зазначає, що адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що становить собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень. Законодавче регулювання адміністративної відповідальності здійснюється на підставі Кодексу України про адміністративні правопорушення, Митного кодексу

України, Закону України «Про державну податкову службу», а також інших законодавчих актів [2, с. 430].

У юридичній літературі прийнято виділяти три стадії юридичної відповідальності. Так, Б. Базильов, розглядаючи юридичну відповідальність, виділяє стадії становлення (первинного розвитку), конкретизації та реалізації. При цьому перша стадія, що починається з моменту правопорушення, кваліфікується в юридичному процесі як стадія попереднього розслідування злочину, досудової підготовки цивільної справи до слухання, розслідування адміністративного або дисциплінарного проступку. На стадії конкретизації застосовується акт про покарання. На останній стадії здійснюється фактична реалізація карального впливу, який було передбачено актом про покарання; причому в цій стадії, на думку автора, присутній сенс існування юридичної відповідальності, у ній юридична відповідальність матеріалізується [3, с. 35].

У цілому погоджуючись з такою думкою, слід відзначити, що відносини юридичної відповідальності припиняються з реалізацією відповідного заходу покарання. З цього питання слід погодитися з В. Прохоровим, що після закінчення покарання, після якого засуджений вважається судимим, слід визнати, що зняття або погашення судимості і є кінцевим моментом кримінально-правових відносин, оскільки саме до цього моменту особа продовжує нести тягар відповідальності за вчинений нею злочин [4, с. 99]. Цей принцип застосований і до адміністративної відповідальності, оскільки згідно зі ст. 35 Кодексу України

про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, визнаються: 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин [5].

Таким чином, після безпосередньої реалізації заходу покарання за правопорушенням упродовж року зберігається особливий стан покарання, тобто зберігається правовий зв'язок правопорушника і держави, що виник у результаті здійснення правопорушення. У такому разі, на наш погляд, припинення адміністративної відповідальності слід приурочувати до моменту закінчення річного строку з моменту закінчення виконання постанови про призначення адміністративного покарання. Так, відповідно до ст. 39 КУпАП, якщо особа, піддана адміністративному стягненню, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, вона вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню [5].

Також в юридичній літературі немає однозначного визначення моменту виникнення юридичної відповідальності. Наприклад, Б. Базильов пов'язує його з моментом здійснення правопорушення [3, с. 90]. Інші автори вважають, що на основі і з моменту здійснення правопорушення виникають лише процесуальні пра-

вовідносини. Матеріальні правоохоронні відносини, а разом з ними і відповідальність з'являються або після притягнення особи як обвинуваченої, або з оголошення вироку, або з набранням його законної сили [6, с. 93].

Слід зазначити, що сам зв'язок порушника з державою, виражений в юридичній відповідальності, виникає з моменту здійснення правопорушення, яке тут постає юридичним фактом. І лише потім цей зв'язок «вдягається» в процесуальну форму. Правовідносини юридичної відповідальності виникають об'єктивно і не залежно від розсуду відповідних органів державної влади та їх посадових осіб, оскільки порушення справи про правопорушення і введення правовідносин відповідальності в процесуальну форму – це їх обов'язок, що виникає автоматично при виявленні факту правопорушення.

Процесуальні дії можуть розвивати, конкретизувати, здійснювати матеріальні правовідносини, але ні констатація факту правопорушення компетентними органами державної влади, ні акт притягнення особи до відповідальності, ні акт застосування юридичної санкції, ні її реалізація не можуть породити право держави покарати людину.

Для того щоб конкретизувати захід адміністративної відповідальності, необхідно кваліфікувати діяння як конкретне адміністративне правопорушення. Так, відповідно до ст. 531 КУпАП самовільне зайняття земельної ділянки тягне за собою накладення штрафу на громадян від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на

посадових осіб – від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [5].

Відповідно до ст. 532 КУпАП перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'яти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [5].

Відповідно до статті 533 КУпАП зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [5].

Стадія конкретизації закінчується прийняттям певного правозастосовного акта і вступом його в законну силу. З цього моменту починається третя стадія юридичної відповідальності.

Здійснення відповідальності характеризується діями уповноважених органів державної влади або посадових осіб з метою фактичної реалізації тієї дії, яку було передбачено правозастосовним актом. Саме на стадії реалізації юридичної відповідальності реалізується правовий статус правопорушника.

У процесі розслідування правопорушення, уточнення всіх елементів його складу, збору доказів з ме-

тою встановлення об'єктивної істини неможливо обійтися без примусових санкцій. І тут необхідність максимально дотриматися прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері правоохоронної діяльності держави зумовлює процесуальну форму здійснення адміністративної відповідальності.

Застосування норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства України відбувається в такому порядку: виявлення порушення; документальне закріплення виявлених порушень; порушення справи за зафіксованими фактами; розслідування порушеної справи; її розгляд; винесення рішення у справі; виконання прийнятого рішення.

Факт порушення земельного законодавства України виявляється в процесі проведення державного земельного контролю, який здійснюється у формі перевірок, що проводяться відповідно до планів, які затверджуються в установленому порядку, на підставі припису (розпорядження) керівника органу, що здійснює державний земельний контроль, з дотриманням прав і законних інтересів організацій і громадян.

Контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

Відповідно до ст. 188 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III державний контроль за використанням та охороною земель

здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів [7]. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 2 листопада 2006 р. № 1524 таким центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України [8].

Результатом контрольної діяльності може бути виявлення факту адміністративного правопорушення, що спричиняє відповідну реакцію. Під час виявлення факту правопорушення інспектор складає протокол про адміністративне правопорушення. Той складається негайно після виявлення адміністративного правопорушення.

На стадії порушення справи про адміністративне правопорушення обов'язково має бути вислухано пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Дати пояснення з приводу порушення, що сталося, є невід'ємним її правом на всіх стадіях адміністративного провадження. У статті 268 КУпАП установлюється таке: «Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі. Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи» [5].

Пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, мають значне соціальне значення в плані дотримання її прав. Пояснення правопорушника інтегрує інші процесуальні дії, які за характером тяжіють до нього (ознайомлення з матеріалами справи, представлення доказів, можливість заявляти клопотання) і в сукупності з ним утворюють самостійний елемент у системі провадження у справах про адміністративні правопорушення. Пояснення

правопорушника виконують роль доказів у справі і спрямовані на повне встановлення обставин адміністративного проступку, на недопущення помилок в оцінці протиправного діяння і на правильне застосування адміністративного стягнення. Пояснення часто є суб'єктивним висловлюванням винної особи, але в той же час воно має і об'єктивне значення.

У поясненні порушник може викласти аргументи на свій захист, мотиви, причини й умови здійснення проступку, спростувати висунене проти нього звинувачення. Пояснення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, – це важлива процесуальна гарантія захисту її прав, спрямована проти несправедливого застосування відповідного адміністративного покарання.

Велике значення має правильна кваліфікація здійсненого правопорушення. Межа між злочином і проступком у галузі землекористування є досить розмитою – відмінність лише в заподіяній шкоді. І тут важливого значення набуває встановлення причинно-наслідкового зв'язку між діянням і наслідками, що настали в результаті цього діяння.

Відповідно до статті 279 КУпАП розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає справу. Голова на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки. Після цього ого-

лошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок [5].

При застосуванні заходів адміністративного покарання завжди повинні застосовуватися два основні критерії:

1) об'єктивний (полягає в тому, що стягнення застосовується відповідно до КУпАП. При цьому мають бути враховані особливості здійсненого правопорушення – заподіяна ним шкода майнового і немайнового характеру, суспільна небезпека);

2) суб'єктивний (припускає оцінку особистих особливостей правопорушника, його майнового статусу, врахування обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність за вчинений проступок).

Оцінюючи такі обставини, орган або посадова особа, що беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, мають виходити з принципу рівності всіх громадян перед законом і судом, який означає невідворотність застосування санкцій до всіх громадян, які вчинили правопорушення (проступки), незалежно від статі, раси, національності, майнового положення, а також інших обставин. При призначенні покарань повинна братися до уваги наявність суб'єктивних і об'єктивних ознак, указаних у КУпАП.

Оцінка діяння є невід'ємним елементом усього провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Вона утворюється шляхом реалізації компетентним органом влади права здійснити правову оцінку здійсненого адміністративного проступку. Підставою притягнення до адміністративної відповідальності може бути тільки негативна оцінка порушення. Виняток може становити неосудність, крайня необхідність та необхідна оборона. Так, відповідно до ст. 17 КУпАП особа, яка діяла в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або була в стані неосудності, не підлягає адміністративній відповідальності [5]. Крім того, за умови малозначності адміністративного проступку винна особа може звільнитися від адміністративної відповідальності. Наприклад, відповідно до ст. 22 КУпАП за малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), що уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності й обмежитись усним зауваженням [5].

Притягнення до адміністративної відповідальності оформляється постановою уповноваженого на те органу. Так, відповідно до ст. 283 КУпАП розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) виносить постанову у справі. Постанова виконавчого органу сільської, селищної, міської ради у справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення [5].

Слід зазначити, що постанова є підсумком усієї попередньої роботи і містить остаточну негативну оцінку поведінки особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. У ній встановлюється винність суб'єк-

та правопорушення і визначається міра адміністративного покарання.

Відповідно до статті 285 КУпАП постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. Копія постанови вручається під розписку. У разі якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна позначка у справі [5].

Відповідно до статті 287 КУаАП постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим [5].

Відповідно до статті 289 КУпАП скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою прокурора, особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу [5].

На постанову у справі про адміністративне правопорушення прокурором може бути внесено подання упродовж десяти днів з дня винесення постанови. Постанова адміністративного органу (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку оскарження (внесення подання прокурора) цієї постанови.

Таким чином, адміністративна відповідальність, що застосовується органами державної влади до осіб,

які порушують правила землекористування, є одним з інструментів держави в регулюванні відносин в галузі використання й охорони земельних ресурсів. Від дієвості механізму притягнення до адміністративної відповідальності залежить ефективність застосування відповідних норм адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у двох томах: Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
3. Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б. Т. Базылев. – Красноярск, 1985. – 230 с.
4. Прохоров В. С. Преступление и ответственность / В. С. Прохоров. – Л., 1984. – 190 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1369804900121230>.
6. Смирнов В. Г. Правоотношения в уголовном праве / В. Г. Смирнов // Правоведение. – 1961. – № 3. – С. 93–96.
7. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1369804900121230>.
8. Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1524-2006-%D0%BF>.

Беликова Е. В. Механизм реализации мероприятий административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений в Украине.

В статье автор исследует понятие механизма реализации мероприятий административной ответственности, содержание и особенности применения административной ответственности за нарушение земельного законодательства Украины, стадии применения административной ответственности за действующим Кодексом Украины об административных правонарушениях, критериях применения мероприятий административной ответственности.

Ключевые слова: административное правонарушение, административный деликт, юридическая ответственность, административная ответственность, административные взыскания, вина, органы государственной власти.

Belikova O. V. Mechanism of Realization of Administrative Responsibility Measures for Offence in Sphere of the Land Relations in Ukraine.

The article deals with the mechanism of the administrative responsibility, the essence and features of application of administrative responsibility for violation of land law of Ukraine, with the stage of application of administrative responsibility in accordance with the Code of administrative offences, with criteria of application of measures of administrative responsibility.

Keywords: administrative offences, administrative delict, legal responsibility, administrative responsibility, administrative penalties, guilt, public authorities.

Стаття надійшла до редакції 30.10.2013