

## ПОСАДОВІ ОСОБИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

### HOUSEHOLDS AS ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR LOSS OF LEGISLATION IN THE USE AND PROTECTION OF NATURAL RESOURCES

**Майданевич Г.А.,  
здобувач**

*Національний університет біоресурсів і природокористування України*

Стаття присвячена розкриттю проблематики адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення законодавства у сфері використання та охорони природних ресурсів.

**Ключові слова:** посадові особи, адміністративна відповідальність, використання та охорона природних ресурсів, удосконалення.

Статья посвящена раскрытию проблематики административной ответственности должностных лиц за нарушение законодательства в сфере использования и охраны природных ресурсов.

**Ключевые слова:** должностные лица, административная ответственность, использование и охрана природных ресурсов, совершенствование.

The article is devoted to the coverage of one of the categories of administrative law, which requires additional scientific research and appropriate re-thinking – this is the administrative responsibility of officials for violating the legislation in the field of use and protection of natural resources.

Article 2 of the Law of Ukraine «On Civil Service» of December 10, 2015 contains definitions of the concepts of «civil service position», «equivalent position» and «professional competence». However, the rules of this law apply only to civil service, and secondly, the circle of civil servants is limited. Unlike the norms of the previous law, the Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government Bodies» defines an official of local self-government as a person who works in local self-government bodies, has the appropriate official authority to perform organizational and administrative and advisory and advisory functions, and receives wages payment from the local budget.

**Key words:** officials, administrative responsibility, use and protection of natural resources, improvement.

Тематика адміністративної відповідальності традиційно вивчається вченими у галузі адміністративного права. Зокрема, в межах нашого дослідження до неї зверталися такі дослідники, як Н. Берляч, В. Галунько, О. Дуліна, Т. Коломоєць, В. Колпаков, В. Курило, Н. Марфіна, Л. Мілімко, О. Миколенко, О. Світличний, Є. Шульга та ін., проте актуальність цієї тематики у зв'язку зі збільшенням складів адміністративних проступків за порушення законодавства у сфері використання та охорони природних ресурсів активізує дослідження цього питання.

Метою статті є аналіз норм статей КУпАП, які передбачають відповідальність та притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності.

Чинний КУпАП не розкриває поняття «посадова особа», що обумовлює необхідність звернення до інших нормативно-правових актів та наукових думок. Стаття 2 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. містить визначення поняття «посада державної служби», «рівнозначна посада» та «професійна компетентність» [1]. Однак норми вказаного Закону поширюються тільки на державну службу, а коло державних службовців є обмеженим. На відміну від норм попереднього закону, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає посадову особу місцевого самоврядування як особу, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [2].

Слід звернути увагу, що норми статей КУпАП передбачають відповідальність службових осіб. Така відповідальність передбачена ст. 91-4 КУпАП [3]. Незважаючи на те, що законодавець до вказаних осіб у ст. 91-4 застосовує один і той же вид штрафних санкцій, він посилається саме на службову та посадову особу. Отже, між вказаними суб'єктами існують певні відмінності. На це звертається увага у примітці до ст. 364 Кримінального кодексу України та Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво».

Крім існуючих визначень понять «посадова особа» та «службова особа» у нормативно-правових актах, у науці адміністративного права існують інші визначення вказаних понять. Зокрема, О. Світличний розмежовує поняття «посадова особа» та «службова особа» і наголошує на необхідності чіткого розрізнення службових та посадових осіб як суб'єктів адміністративних правопорушень. Вчений визначає посадову особу як фізичну особу, яка постійно або тимчасово виконує обов'язки в установленому законом порядку, що пов'язані з виконанням обов'язків керівника, заступника керівника в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, а також інші особи, які з огляду на свої посадові (службові) обов'язки відповідають за виконання вимог, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами, і які входять до виконуваних ними трудових (службових) обов'язків або на підставі спеціально їм наданих повноважень [4, с. 208]. Під службовою особою він розуміє фізичну особу, яка постійно або тимчасово виконує функцію представника влади, органу місцевого самоврядування, пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій чи обов'язків, покладену на нею в установленому законом порядку правомочним органом та/або правомочною службовою особою [4, с. 209].

На думку О. Миколенка та О. Дуліна, внесення змін до КУпАП у зв'язку із розв'язанням питання про розрізнення понять «посадова особа» та «службова особа» не викликає сумнівів [5, с. 104].

Аналіз норм КУпАП дає підстави визнати, що спеціальними суб'єктами правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів можуть бути посадові особи (ст. ст. 47, 48, 49, 50, 52, 53, 53-1, 53-2, 53-4, 53-5, 53-6, 54, 55, 57, 58, 59, 59-1, 60, 63, 64, 65, 65-1, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 77-1, 78, 79, 80, 83-1, 85, 85-1, 86-1, 87, 88, 90, 91, 91-2 КУпАП) [3].

Характерною особливістю спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності за правопорушення у досліджу-

ваній сфері є те, що законодавець у різних статтях Кодексу під посадовою особою розуміє і державних кадастрових реєстраторів. Проте, якщо у ст. 53-6 «Порушення законодавства про Державний земельний кадастр» закон визнає суб'єктом адміністративного делікту державних кадастрових реєстраторів, то у ст. 53-2 «Приховування або перекручування даних земельного кадастру» – посадових осіб.

Норми статей Особливої частини КУпАП дають підстави звернути увагу на те, що суб'єкт правопорушення може характеризуватися ще й додатковими специфічними властивостями, тобто спеціальними. За Т. Коломоєць, такий суб'єкт, крім загальних конкретних складів правопорушень, може характеризуватися ще й дещо специфічними особливостями [6, с. 148]. Спеціальні ознаки, на думку В. Колпакова, мають такі особливості: притаманні лише окремим групам громадян; відбивають специфіку їх правового статусу; виникають на основі індивідуальних актів управління або інших юридично значущих дій повноважних суб'єктів; є більш динамічними, ніж загальні ознаки; закріплюються законодавцем з метою диференціації відповідальності різних категорій осіб, забезпечення справедливості правової оцінки їх неправомірних дій [7, с. 268].

Норми статей КУпАП свідчать, що спеціальними ознаками суб'єкта проступку характеризуються державні кадастрові реєстратори.

Варто звернути увагу, що, на відміну від ст. 53-2 «Приховування або перекручення даних земельного кадастру», норми цієї статті визнають суб'єктом адміністративного проступку – посадову особу. Об'єктом адміністративного правопорушення за ст. 53-2 та ст. 53-6 є суспільні відносини у сфері державного земельного кадастру, землеустрою та державного управління земельними ресурсами, однак, справи щодо правопорушень, передбачених нормами ст. 53-2 та ст. 53-6, розглядають різні уповноважені органи (посадові особи) виконавчої влади. Згідно ст. 242-1 КУпАП таким органом є Державна екологічна інспекція України (ст. 53-6), щодо ст. 53-2, згідно ст. 244 КУпАП – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру.

У зв'язку з тим, що об'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого нормами ст. 53-2 та ст. 53-6 є суспільні відносини у сфері державного земельного кадастру, землеустрою та державного управління земельними ресурсами, справи щодо правопорушень, передбачених нормами указаних статей, повинен розглядати один і той же орган виконавчої влади. Вважаємо, що таким органом повинна бути Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, що забезпечить оперативність і кваліфікованість здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. З цією метою пропонуємо, внести зміни до ч. 1 ст. 242-1 та ст. 244 КУпАП.

Слід звернути увагу, що, відповідно до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15, його посадові особи складають протоколи про адміністративні правопорушення та розглядають справи про адміністративні правопорушення, накладають адміністративні стягнення; дають обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель відповідно до їх повноважень, а також про зобов'язання приведення земельної ділянки у попередній стан у випадках, установлених законом, за рахунок особи, яка вчинила відповідне правопорушення, з відшкодуванням завданих власнику земельної ділянки збитків; складають акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель та розглядають відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, а також подають в установленому законодавством порядку до

відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності; у разі неможливості встановлення особи порушника земельного законодавства на місці вчинення правопорушення доставляють його до органів Національної поліції чи до приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради для встановлення особи порушника та складення протоколу про адміністративне правопорушення [8].

Проте, вказане в Положенні входить у протиріччя із нормами ст. 244 КУпАП, згідно якої від імені вказаного органу розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

1) Головний державний інспектор сільського господарства України – штраф на громадян до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) головні державні інспектори сільського господарства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, їх заступники – штраф на громадян до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) старші державні інспектори сільського господарства, державні інспектори сільського господарства – штраф на громадян до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [3].

Будь-яка правозастосовча діяльність є складним процесом, проте, на нашу думку, законодавець з метою усунення протиріччя під час розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладання адміністративних стягнень повинен усунути вказані нами недоліки шляхом внесення відповідних змін до КУпАП.

Згідно ст. 6 Закону України «Про Державний земельний кадастр», ведення та адміністрування Державного земельного кадастру забезпечуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин [9], діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [8].

Адміністратором Державного земельного кадастру є державне підприємство, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, і здійснює заходи із створення та супроводження програмного забезпечення Державного земельного кадастру, відповідає за технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей, що містяться у Державному земельному кадастрі [9].

Стаття 9 Закону України «Про Державний земельний кадастр» визначає, що Державний кадастровий реєстратор є державним службовцем. Ним може бути громадянин України, який має вищу землевпорядну або юридичну освіту та стаж землевпорядної або юридичної роботи не менш як два роки. Державний кадастровий реєстратор має посвідчення Державного кадастрового реєстратора та власну печатку, має доступ до всіх відомостей Державного земельного кадастру, самостійно приймає рішення про внесення відомостей до нього, надання таких відомостей, про відмову у здійсненні таких дій [9].

Аналіз норм статей Закону України «Про Державний земельний кадастр» свідчить, що визначений у ст. 53-6 КУпАП державний кадастровий реєстратор як суб'єкт адміністративного правопорушення є державним служ-

бовцем. Тобто, державний кадастровий реєстратор є спеціальним суб'єктом адміністративного проступку, який характеризується певними додатковими ознаками.

Таким чином, спеціальним суб'єктом є особа, яка поряд із загальними ознаками суб'єкта (досягнення необхідного віку, осудність) характеризується також додатковими, що є обов'язковими для даного складу делікту. Прямо вказуючи на такі ознаки у адміністративно-правовій нормі, законодавець тим самим підкреслює специфіку окремих деліктів, правового статусу порушника [10, с. 117]. Тому точне встановлення суб'єкта адміністративного делікту пов'язано з принципом персоніфікації та особистої відповідальності за вчинене нею правопорушення [11, с. 29], що має важливе значення у правозастовчій діяльності.

З огляду на те, що між визначеннями понять «посадова особа» та «державний кадастровий реєстратор» існує принципова відмінність, зокрема, державний кадастровий

реєстратор є службовою особою органу державної публічної адміністрації, з метою єдиної термінологічної єдності визначення суб'єктів адміністративного правопорушення, вважаємо за необхідне внести зміни до ст. 53-6 «Порушення законодавства про Державний земельний кадастр» щодо визнання суб'єктом адміністративної відповідальності посадової особи.

Дослідження інституту адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення законодавства у сфері використання та охорони природних ресурсів дало підстави виявити правові неузгодженості як у визначенні уповноважених органів, які мають розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення, так і у визнанні суб'єктом адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення норм ст. 53-6 КУпАП. На цій підставі вносяться пропозиції щодо удосконалення адміністративного законодавства у досліджуваній сфері.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу : Закон України від 10 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122
4. Світличний О. П. Про розмежування адміністративної відповідальності посадових та службових осіб у сфері земельних правовідносин / О. П. Світличний // Право України. – 2010. – № 3. – С. 204–209.
5. Миколенко О. І. Суб'єкт адміністративної відповідальності в доктрині сучасного адміністративного права (на прикладі адміністративних правопорушень в сфері земельних відносин) : монографія / О. І. Миколенко, О. В. Дуліна. – Одеса : Фенікс, 2015. – 200 с.
6. Адміністративне право України : підручник / Т. О. Коломoeць, П. С. Лютиков, О. Ю. Меліхова ; за заг. ред. Т. О. Коломoeць. – К. : Істина, 2008. – 457 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
8. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/15/2015-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/15/2015-p)
9. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07 липня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.
10. Макаренко В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю / В. Макаренко // Право України. – 2001. – № 2. – С. 115–119.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Науково-практичний коментар / Р. А. Калужний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. – 2-ге вид. – К. : «Правова єдність», 2008. – 655 с.