

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ УЧАСНИКІВ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ВЧИНЕНІ
У ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ**

ã Остапенко О., 2014

Проаналізовано питання класифікації учасників адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення, що вчинені у галузі використання природних ресурсів України.

Ключові слова: класифікація, учасник адміністративного провадження, адміністративне правопорушення.

O. Ostapenko

**SOME QUESTIONS OF QUALIFICATIONS OF PARTICIPANTS
OF PROCEEDINGS ON CASES CONCERNING ADMINISTRATIVE
OFFENSES IN THE FIELD OF NATURAL RESOURCES USE**

This article analyzes the classification of participants of administrative proceedings on administrative violations committed in the use of natural resources of Ukraine.

Key words: classification, a member of the administrative proceedings, an administrative offense.

A. Ostapenko

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ КЛАССИФИКАЦИИ УЧАСТНИКОВ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОДСТВА
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ,
СОВЕРШЕННЫХ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ УКРАИНЫ**

Анализируются вопросы классификации участников административного производства по делам об административных правонарушениях, совершенных в сфере использования природных ресурсов Украины.

Ключевые слова: классификация, участник административного производства, административное правонарушение.

Постановка проблеми. Сучасний стан адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення, що вчинені у галузі використання природних ресурсів України, потребує додаткового з'ясування ролі його учасників. Далеко не ідеальними є пропозиції щодо класифікації за різними підставами, ознаками та критеріями учасників адміністративного провадження. Певною мірою існуючі класифікації відображають індивідуальні властивості та повноваження кожного учасника адміністративного провадження залежно від адміністративного правопорушення, яке розглядається.

Мета дослідження – з'ясувати роль учасників адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення, що вчинені у галузі використання природних ресурсів України, та їх класифікація.

Стан дослідження. Питання класифікації учасників адміністративного провадження було предметом розгляду у наукових публікаціях В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Голосніченка, В. Колпакова, І. Коліушка, А. Комзюка, О. Кузьменко, Р. Куйбіди, Х. Ярмакі та інших.

Виклад основних положень. Вдосконалення адміністративного законодавства України неможливе без дослідження такого напрямку, як класифікація учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, що вчинені у галузі використання природних ресурсів України. Актуальність цього дослідження має науково-теоретичну і практичну значущість. Передусім це стосується мети класифікації учасників адміністративного провадження та критеріїв, за якими відбувається їх класифікація. Існує доволі широкий перелік різноманітних поглядів на критерії класифікації учасників адміністративного провадження. У подальшому ми звернемо увагу на те, настільки вони є логічно послідовними за своєю побудовою і призначенням.

Під класифікацією (від лат. *classis* – розряд) необхідно розуміти “...особливий випадок логічного застосування поділу обсягу системи понять, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів” [4, с. 120].

Необхідно звернути увагу на те, що “...правильно складена класифікація відображає закономірності розвитку класифікованих об'єктів, глибоко висвітлює зв'язки між ними і допомагає досліднику орієнтуватися у найскладніших ситуаціях, є основою для узагальнених висновків та прогнозів” [6, с. 247].

Метою класифікації учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені у галузі використання природних ресурсів України, є виявлення та дослідження специфіки правового статусу кожного із його учасників, залежно від їхніх повноважень, обов'язків та інтересів.

Зауважимо, що законний інтерес є повноправним елементом адміністративного провадження. Це викликано такими причинами:

1. Реалізація законного інтересу можлива за умови наявних адміністративно-правових відносин.

2. Охорона, захист і реалізація законних інтересів учасників адміністративного провадження у справах про порушення правил використання природних ресурсів України вимагає встановлення, доказування та офіційного закріплення фактичних обставин, що мають місце у справі про адміністративне правопорушення.

Навіть загальний аналіз адміністративного процесу свідчить про значний перелік інтересів, закріплених у нормативному порядку, а також таких, що виникають під час адміністративного провадження у справах про порушення правил використання природних ресурсів України.

Сприяє розумінню інтересу в адміністративному процесі і наявність адміністративної відповідальності, яка передбачає:

– захист не лише суб'єктивних прав, але й законних інтересів у сфері адміністративно-правових відносин;

– сприяє реалізації вимог, обмежень до осіб, притягнених до адміністративної відповідальності.

Законні інтереси учасників адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені у галузі використання природних ресурсів України, зумовлені різноманітними обставинами, перелік яких є доволі широким. Наведемо лише деякі з них. До вказаних обставин можна зарахувати бажання окремих учасників адміністративного провадження, щоб їх скарги, звернення, клопотання були розглянуті органом (посадовою особою), який розглядає адміністративну справу у встановлені КУпАП терміни.

Посадові особи можуть бути зацікавлені у частині збільшення штрафних санкцій для правопорушників, у розширенні переліку адміністративних правопорушень, підвідомчих їх розгляду. Існує практика, коли законні інтереси учасники адміністративного провадження намагаються реалізувати незаконно. У той самий час правомірне застосування норм адміністративного процесу може бути неефективним, що призводить до виникнення деструктивного парадоксу.

Необхідно звернути увагу на те, що захист інтересів учасників адміністративного провадження у справах про порушення правил використання природних ресурсів України здійснюється завдяки великій кількості інших адміністративно-правових актів, зокрема, й відомчих. Багаточисленні накази, інструкції, положення зі “своєї” сторони начебто створюють додаткове “позитивне” правове підґрунтя для реалізації законних інтересів учасників адміністративного провадження, але разом із тим вони можуть “провокувати” і створювати перепони у частині їх захисту. Для прикладу наведемо збірку нормативно-правових актів опубліковану Національним аграрним університетом України (м. Київ) у 2010 році під загальною назвою “Законодавство України про державний контроль за використанням та охороною земель”, у якій зосереджено близько 33 нормативних актів, що мають пряме чи опосередковане відношення до сфери використання природних ресурсів.

Наявність додаткових і зайвих адміністративно-процесуальних процедур не завжди логічно поєднана з нормами адміністративного права, що стає причиною їх порушень, а, значить, і порушень законних інтересів учасників адміністративного провадження.

Питання захисту і реалізації законних інтересів учасників адміністративного провадження у справах про порушення правил використання природних ресурсів України є доволі складним і вимагає глибокого дослідження, тому що наявність матеріальних і процесуальних норм адміністративного права впливає на регулювання та захист інтересів суб’єктів адміністративного процесу та не завжди є логічним і послідовним, що призводить до подвійного розуміння законних інтересів.

Критерії, за якими визначаються суб’єкти адміністративного процесу, є доволі численними, а підходи щодо доцільності їх використання є як традиційними, так і неоднозначними. У минулому столітті багато учених досліджували інститут адміністративного процесу, спираючись на різноманітні за своїм призначенням критерії класифікації.

Не претендуючи на повний перелік критеріїв, що сприяють створенню універсальної класифікації суб’єктів адміністративного процесу, розглянемо такі:

1. За наявністю прав і обов’язків учасників адміністративного процесу.
2. За обсягом владних повноважень учасників адміністративного процесу.
3. За функціональною (процесуальною) компетенцією учасників адміністративного процесу.
4. За способом вирішення справи про адміністративне правопорушення суб’єктами адміністративного провадження.
5. За територіальністю та підвідомчістю розгляду справи про адміністративне правопорушення.
6. За ступенем зацікавленості у справі про адміністративне правопорушення.
7. За характером можливого діапазону накладення адміністративного покарання за вчинене адміністративне правопорушення.

Наявність прав і обов’язків учасників адміністративного процесу гарантується Конституцією України та чинним національним адміністративним законодавством. Згідно зі статтею 24 Конституції України “...громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом”.

Наявність такого загальноправового статусу громадян вимагає з’ясування їх як суб’єктів адміністративного процесу. Ставлення держави до громадян як учасників адміністративного провадження виражається через наявність у них прав і обов’язків. Кожний із учасників адміністративного провадження у справах про порушення правил використання природних ресурсів України має лише свої, визначені КУпАП, права і обов’язки, які взаємопов’язані та взаємозумовлені з правами і обов’язками інших суб’єктів адміністративного процесу [2, с. 123].

Неоднаковий зміст прав і обов’язків учасників адміністративного провадження у справах про порушення правил використання природних ресурсів України залежить від матеріальної норми, яка застосовується у кожному конкретному випадку, а також від особливостей провадження конкретної адміністративної справи. У даному випадку можна говорити про існування широкого та вузького розуміння прав і обов’язків громадян як учасників адміністративного провадження. Широке

розуміння прав і обов'язків учасника адміністративного провадження у справах про порушення правил використання природних ресурсів України передбачає закріплення і реалізацію його статусу за допомогою існуючих у чинному національному законодавстві правових можливостей.

Вузьке розуміння прав і обов'язків громадян – учасників адміністративного провадження у справах про порушення правил використання природних ресурсів України передбачає наявність і застосування правових можливостей відповідно до адміністративного законодавства і конкретного статусу учасника. Дещо інакше розглядають вузький зміст адміністративно-процесуальних прав і обов'язків громадянина – учасника адміністративного провадження О. М. Бандурка і М. М. Тищенко, розуміючи під цим сукупність врегульованих нормами адміністративно-процесуального права виявів соціальних і правових якостей громадян – “...носіїв правоздатності і суб'єктивних прав, носіїв обов'язків, а також суб'єктів врегульованих її нормами різновидів адміністративно-процесуальної діяльності”.

За критерієм владних повноважень учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення у справах про порушення правил використання природних ресурсів України можна умовно поділити на:

- 1) учасників, які мають державно-владні повноваження;
- 2) учасників, які не мають державно-владних повноважень.

До першої групи учасників адміністративного провадження можна зарахувати суб'єктів правозастосування (суб'єктів адміністративної юрисдикції). Це так звані “лідуючі суб'єкти” (Конституція України передбачає рівність усіх суб'єктів права перед законом), які виконують свої функції в чужому інтересі, з метою прийняття законного та обґрунтованого рішення по справі, яка розглядається [5, с. 269].

У той самий час діяльність суб'єктів правозастосування є владною на підставі повноважень, наданих цим суб'єктам державою.

Так, у Франції створена велика кількість адміністративних органів, комісій, комітетів, що приймають остаточні рішення із найрізноманітніших питань. Більше того, неможливо навести повний перелік цих органів. Деякі з них діють тимчасово, а інші – постійно.

Громадяни, не маючи владних повноважень, не можуть бути суб'єктами правозастосування. Поглиблена конкретизація суб'єктів правозастосування сприяє їх поділу на такі підгрупи:

- органи загальної компетенції;
- органи (посадові особи) спеціальної компетенції;
- органи (посадові особи) галузевої компетенції;
- суди (судді).

До органів загальної компетенції необхідно зарахувати ті суб'єкти адміністративної юрисдикції, які вирішують справи, не обмежені галузевою компетенцією.

До органів спеціальної компетенції потрібно зарахувати ті суб'єкти, які розглядають справи вузької галузевої компетенції. Галузеві органи, що порушують і розглядають справи про адміністративні правопорушення, становлять частину галузевих органів державного управління. Їх владні повноваження зумовлені відповідним галузевим органом державного управління.

Суди (судді) реалізують свої владні повноваження безпосередньо у процесі адміністративної юрисдикції. Їх адміністративно-юрисдикційна діяльність є правосуддям у справах про адміністративні правопорушення. Це зумовлено тим, що суд не належить до системи органів державного управління, а є гілкою судової влади. Діяльність суду в частині застосування адміністративних покарань не можна вважати виконавчо-розпорядчою діяльністю. Розгляд справ про адміністративні правопорушення у суді і прийняття по них рішень здійснюється у відповідній процесуальній формі на підставі чинного законодавства.

За функціональною (процесуальною) компетенцією учасників адміністративного провадження у справах про порушення правил використання природних ресурсів України можна поділити на:

- суб'єктів адміністративної юрисдикції першої інстанції;
- суб'єктів адміністративної юрисдикції другої інстанції;
- суб'єктів адміністративної юрисдикції, що виступають як перша та друга інстанції.

Для вказаної групи суб'єктів властива предметна адміністративно-юрисдикційна компетенція, яка за своїм змістом може бути: загальною (міжгалузевою); спеціальною; галузевою.

На думку О. В. Кузьменко, за функціональним призначенням суб'єктів адміністративного процесу можна поділити на кілька груп:

1. Суб'єкти, які наділені правом вести справу, перевіряти на відповідність представлені документи та складати правові документи.
2. Суб'єкти, які наділені правом приймати владні акти.
3. Суб'єкти, які мають особистий інтерес у справі (на відміну від суб'єктів першої групи ніхто з представників цієї групи не має владних повноважень).
4. Суб'єкти, які сприяють встановленню об'єктивної істини шляхом надання компетентним органам (посадовим особам) відомої їм інформації щодо обставин правопорушення.
5. Суб'єкти, які мають спеціальні знання та навички і залучаються для дослідження з метою використання фактичних даних, що фігурують у справі.
6. Суб'єкти, які засвідчують важливі для встановлення об'єктивної істини факти, дії, обставини.
7. Суб'єкти, які сприяють виконанню постанови по справі [3, с. 145].

До цього потрібно додати, що процесуальна компетенція учасників адміністративного процесу має особливості, які пов'язані з порядком розгляду справи і прийняттям по ній рішення. Це стосується діяльності колегіальних та одноосібних суб'єктів адміністративної юрисдикції, що можуть мати як загальний, так і спеціальний адміністративно-правовий статус.

За способом вирішення справи про адміністративне правопорушення суб'єктами адміністративного провадження у справах про порушення правил використання природних ресурсів України можуть бути: одноосібні, тобто посадові особи, які здійснюють свої повноваження одноособово. До них належать працівники, уповноважені проводити адміністративні розслідування, і посадові особи, наділені правом, відповідно до закону, здійснювати адміністративне провадження у справі і приймати по ній рішення (суддя, посадові особи органів внутрішніх справ, державних інспекцій та інші).

У цьому випадку є доволі чітке законодавче розмежування повноважень суб'єктів адміністративного процесу щодо їх участі у вирішенні справи про адміністративне правопорушення (ст. ст. 214, 217 КУпАП).

Ще в кінці 70-х років минулого століття А. П. Шергін запропонував застосовувати за територіальністю та підвідомчістю розгляду справи про адміністративне правопорушення критерій з метою змістовнішої класифікації учасників адміністративного процесу. Вважаємо, що вказаний критерій необхідно взяти до уваги, зараховуючи до територіальних органів і посадових осіб, які реалізують свої адміністративно-юрисдикційні повноваження в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому вони розглядають доволі широке коло адміністративних справ (наприклад, діяльність адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад). Галузевий критерій підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені у галузі використання природних ресурсів України, тісно пов'язаний із діяльністю галузевих центральних та місцевих органів державного управління.

За ступенем зацікавленості у справі про адміністративне правопорушення учасників провадження у справах про порушення правил використання природних ресурсів України, які не мають державно-владних повноважень, необхідно поділити на:

- 1) учасників, які мають особисту зацікавленість в рішенні по адміністративній справі [5, с. 145];
- 2) учасників, які не мають особистої зацікавленості в рішенні по адміністративній справі.

До першої групи належать особи, стосовно яких ведеться провадження по адміністративній справі, потерпілий, законні представники порушника і потерпілого. Така класифікація є традиційною без додаткового аналізу кожного із учасників адміністративного провадження.

Сьогодні є інші, сучасніші підходи щодо класифікації цієї групи суб'єктів адміністративного процесу. Так, В. К. Колпаков пропонує поділити цих учасників на п'ять груп: 1) громадяни;

2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату; 3) об'єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації і населення, які мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність; 4) державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, посадові особи, наділені адміністративно-процесуальними правами та обов'язками; 5) інші державні органи та їх посадові особи.

У цьому випадку широкий перелік суб'єктів адміністративного процесу сприяє розумінню їх ролі та участі у процесі, але не дає остаточної відповіді стосовно повноважень як учасника адміністративного провадження.

За ознакою громадянства учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені у галузі використання природних ресурсів України, можна поділити на такі групи:

- 1) громадяни України;
- 2) іноземні громадяни і особи без громадянства.

Стаття 16 КУпАП визначає, що іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України.

До того ж слід звернути увагу на те, що адміністративна правосуб'єктність іноземців та осіб без громадянства, не може бути однаковою з громадянами України. Адміністративна правосуб'єктність цієї категорії осіб має нетривалий проміжок часу, тобто на момент їх перебування на території України.

Виникнення вказаної правосуб'єктності іноземців та осіб без громадянства починається з моменту перетину ними Державного кордону України, а припинення – з моменту залишення території України. Характерним є те, що отримання іноземцями та особами без громадянства права на в'їзд до України ще не свідчить про автоматичне набуття ними адміністративної правосуб'єктності.

Іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть бути суб'єктами правозастосування у зв'язку з тим, що вони не можуть бути призначені на посади в органах державної влади і управління.

До іноземців та осіб без громадянства, згідно з законами України, може бути передбачене адміністративне видворення за межі України за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок (ст. 24 КУпАП). Цей вид адміністративного покарання не застосовується до громадян України. Необхідно звернути увагу на те, що серед учасників адміністративного процесу – як порушників, так і потерпілих – можуть бути суб'єкти, які мають спеціальний статус. Це особи, які, крім загальних ознак, притаманних суб'єкту, мають ще і додаткові спеціальні ознаки (посада, особливі службові функції).

Закріплення в Конституції України права приватної власності на засоби виробництва, а також підприємницька діяльність громадян України дає змогу висловити припущення стосовно того, що до спеціального суб'єкта можна зарахувати осіб, які не виконують організаційно-розпорядчих функцій, але мають при цьому ознаки, які законодавець в окремих випадках включає до диспозиції адміністративно-правової норми.

Існує специфіка у притягненні до адміністративної відповідальності за вчинені адміністративні правопорушення посадових осіб (ст. 14 КУпАП), а також військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів за вчинені адміністративні правопорушення (ст. 15 КУпАП).

Отже, критерій зацікавленості учасників адміністративного процесу у справах про порушення правил використання природних ресурсів України є доволі різноплановим і зачіпає не лише правові аспекти участі суб'єктів, але й їх фізичні, вікові та інші ознаки.

За характером можливого діапазону накладення адміністративного покарання за вчинене адміністративне правопорушення усіх суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення правил використання природних ресурсів України можна умовно поділити на:

– осіб, на яких можна накладати усі передбачені КУпАП та іншими адміністративними законами покарання;

– осіб, стосовно яких не можна застосовувати окремі види адміністративних покарань; до них належать: військовослужбовці і призвані на збори військовозобов'язані, а також особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, які несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами.

Існують випадки, коли окремі види адміністративних покарань не можуть застосовуватись до тих чи інших суб'єктів адміністративної відповідальності із урахуванням їх правового статусу або професійної діяльності. Так, позбавлення спеціального права на полювання або рибальство не може бути застосовано до осіб, для яких полювання чи рибальство є основним джерелом існування. Іншим прикладом може бути ситуація, коли позбавлення спеціального права управління транспортними засобами не може застосовуватися до особи, яка користується транспортним засобом, маючи інвалідність.

Висновки. Запропонована загальна характеристика класифікації учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені у галузі використання природних ресурсів України, побудована з урахуванням вироблених наукою і практикою критеріїв класифікації.

Використання вказаної класифікації дасть змогу послідовніше і всебічніше оцінити адміністративно-правовий статус кожного із суб'єктів адміністративного процесу, що сприятиме забезпеченню їхніх прав і законних інтересів, а також дотриманню законності під час адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення.

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446. 2. Коліушко І. Б. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? / І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда // Право України. – 2007. – № 3. – С. 3–8. 3. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. 4. Новий тлумачний словник української мови: у 4-х т. – Т. 4 / уклад.: проф. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – К.: Видавництво “АКОНІТ”, 2000. – 432 с. 5. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посіб. для юрид. ф-тів та юрид. клінік] / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. – К.: Конус-Ю, 2006. – 256 с. 6. Ярмачі Х. П. Співвідношення контролю та нагляду в теорії управління / Х. П. Ярмачі // Часопис адміністративістики. – 2007. – № 1. – С. 25–28.