

УДК 342.951:351.74

О. М. Єщук
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і господарського права
Херсонського державного університету

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ТЕРИТОРІЙ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО ЗНАЧЕННЯ

Культурна спадщина України є невід'ємною частиною світового культурного надбання. Збереження і примноження культурних цінностей належать до пріоритетних напрямів політики держави у сфері охорони територій історико-культурного значення. Відповідно до ратифікованих Верховною Радою України міжнародних конвенцій охорона земель історико-культурного призначення є міжнародно-правовим зобов'язанням нашої держави перед світовою спільнотою.

Ситуація, що склалася нині в Україні стосовно збереження та використання національної історико-культурної спадщини та її охорони, складна й неоднозначна. Сьогодні в Україні безліч культурних пам'яток, передусім під впливом наслідків світової фінансової кризи, залишаються під загрозою знищення. Проблеми, що виникають у сфері охорони й використання територій історико-культурного значення, вимагають визнати, що правове забезпечення цих відносин є недостатньо врегульованим.

Проблематика адміністративної відповідальності у сфері охорони територій історико-культурного значення є зараз досить актуальною.

Питання дослідження охорони територій історико-культурної спадщини, сутності, ролі та значення відповідальності за порушення порядку охорони в різні часи, а також певні аспекти адміністративної відповідальності у сфері охорони територій історико-культурного значення були об'єктами широкого кола досліджень. Зокрема, розробками вищезазначених проблем у своїх наукових працях займалися такі вчені, як Абрамова І.В., Акуленко В.І., Каткова Т.Г., Копієвська О.Р., Курило Т.В., а також багато інших.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства та думок на цю проблематику вчених визначити особливості адміністративної відповідальності у сфері охорони територій історико-культурного значення.

Юридична відповідальність – це застосування в особливому процесуальному порядку до особи, яка вчинила правопорушення, засобів державного примусу, передбачених санкцією правової норми. Для всіх різновидів юридичної відповідальності спільними є такі ознаки: а) підставою відповідальності є правопорушення як конкретний факт поведінки, юридична кваліфікація якого вміщена

у законі; б) наявність правової основи, яку складають правові норми; в) наявність визначеного суб'єкта – фізичної чи юридичної особи, що в силу вікового та психічного стану може власноруч відповідати за вчинене; г) юридична відповідальність спирається на державний примус та пов'язується з досягненням певної мети – перевиховання, покарання правопорушника та поновлення порушених прав; д) метою відповідальності є охорона правопорядку, що здійснюється шляхом примусового поновлення порушених прав, припинення протиправного стану чи покарання правопорушника; е) відображається в настанні певних негативних наслідків для правопорушника, що мають особистий, майновий, організаційний характер; є) наявність особливої процесуальної форми покладення та реалізації відповідальності [1, с. 12].

Вказані ознаки юридичної відповідальності є обов'язковими і відсутність хоча б однієї з них свідчить про відсутність юридичної відповідальності та про можливість застосування певного різновиду неправової соціальної відповідальності [1, с. 12].

На слушний погляд В.О. Котюка, юридична відповідальність – це міра покарання правопорушника шляхом позбавлення його певних соціальних благ чи цінностей (матеріальних, духовних чи особистісних), які йому належали до факту правопорушення, від імені держави (суспільства) на підставі закону (або іншого нормативного акта), з метою попередження правопорушення і відновлення (чи відшкодування) втрачених суб'єктивних прав на матеріальні і духовні цінності [2, с. 41].

Ф.П. Шульженко і Є.В. Невмержицький зазначають, що адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення [3, с. 107].

У своїх творах Л.В. Коваль, зазначає, що адміністративна відповідальність – це застосування до порушників загальнообов'язкових правил, що діють у сфері управління та інших сферах адміністративних стягнень [4, с. 189].

Існує декілька видів відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони земель історико-культурного призначення, однак основними

видами є адміністративна та кримінальна відповідальність. Проте кримінальна відповідальність не є предметом дослідження в цій науковій статті, саме тому ми не будемо її детально розглядати.

Відповідно до загального визначення адміністративна відповідальність за порушення законодавства, яким регулюється сфера охорони земель історико-культурного призначення, загалом, є реалізацією санкцій, законодавчо передбачених за здійснення адміністративного проступку в зазначеній сфері.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства, яким регулюється сфера охорони територій історико-культурного призначення, включає всі властиві юридичній відповідальності основні ознаки: а) ґрунтується на державному примусі у формі каральних і правовідновлювальних (компенсаційних) способів; б) виражається в обов'язку особи зазнавати певних втрат; в) настає лише за вчинені або вчинювані правопорушення в разі встановлення складу правопорушення; г) здійснюється компетентним органом у суворій відповідності із законом, а саме із санкціями норм права, якими встановлюються вид і міра втрат; д) здійснюється у процесі правозастосовної діяльності за дотримання певного процедурно-процесуального порядку і форм, встановлених законом.

Похідними ознаками адміністративної відповідальності є такі: а) підставою є не тільки адміністративне правопорушення (проступок), а й порушення норм інших галузей права, у випадках, прямо передбачених чинним законодавством; б) вона полягає в застосуванні до винних адміністративних стягнень. У ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [5] зазначено, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності; в) право притягнення до адміністративної відповідальності надано багатьом державним органам та їх посадовим особам. Серед них – органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суди. Повний їх перелік міститься в розділі 111 (статті 218–244) КУпАП [5]; г) законодавством встановлено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності (складання протоколу, збір і оцінка доказів, винесення постанови тощо); д) адміністративна відповідальність урегульована нормами адміністративного права, що містить переліки адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати; е) право встановлення адміністративної відповідальності має досить широке коло суб'єктів: Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, міністерства та інші органи, котрим законодавством надані такі повноваження.

Специфічними ознаками, визначальними для характеристики адміністративної відповідальності за порушення законодавства, яким регулю-

ється охорона територій історико-культурного значення, й водночас такими, що вирізняють її від інших різновидів юридичної відповідальності, є підстави адміністративної відповідальності за порушення законодавства, яким урегульована сфера охорони земель історико-культурного призначення. А саме: а) нормативна, тобто наявність системи норм, що її регулюють; б) фактична – діяння конкретного суб'єкта, яке порушує правові приписи, що охороняються адміністративними санкціями (адміністративне правопорушення); в) процесуальна – акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення.

Водночас аналіз нормативних основ адміністративної відповідальності за правопорушення законодавства, яким регулюється сфера охорони земель історико-культурного призначення, дає змогу дійти таких висновків:

– нормативною основою адміністративної відповідальності фізичних осіб за правопорушення законодавства, яким урегульовано сферу охорони територій історико-культурного значення, є гл. 7 КУпАП [5] «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини»;

– нормативною основою адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення законодавства, яким урегульовано дану сферу, є ЗУ «Про охорону культурної спадщини» [6], а саме ст. 44 «Відповідальність юридичних осіб за порушення законодавства про культурну спадщину» та ст. 45 «Порядок застосування фінансових санкцій за порушення законодавства про культурну спадщину».

Загальноновизаним в адміністративно-правовій літературі є те, що фактичну підставу адміністративної відповідальності в кожному конкретному випадку становить адміністративний проступок, який посягає на суспільні відносини у сфері охорони територій та об'єктів історичної спадщини та культури.

Правом складання протоколу про адміністративний проступок, що посягає на суспільні відносини у сфері культури, наділені посадові особи (органи внутрішніх справ, органи охорони культурної спадщини, органи Державної прикордонної служби України, органи управління архівною справою і діловодством, адміністрація історико-культурних заповідників, історико-культурних заповідних територій, члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, громадський інспектор Українського товариства охорони пам'яток історії та культури).

Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на відносини у сфері культури, характеризується як менш суворі, ніж кримінальна відповідальність, і не передбачає су-

димості та інших правових наслідків стосовно порушника. Окрім суворості санкцій, адміністративна відповідальність за порушення законодавства, що посягають на відносини в збереженні територій історико-культурного значення, відрізняється від кримінальної предметами посягання, а також сутністю об'єктивної та суб'єктивної сторони.

За вчинення адміністративного проступку, що посягає на відносини у сфері охорони територій історико-культурного значення, передбачено такі види адміністративних стягнень: попередження, штраф, конфіскація.

Отже, адміністративна відповідальність за порушення законодавства, яким регулюється сфера охорони об'єктів та територій історико-культурного значення – це форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів, що виявляється в застосуванні ними з додержанням установленної процедури заходів адміністративного примусу, які містяться в адміністративно-правових санкціях до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень, а також до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень у даній сфері [1, с. 11-15].

Слід зазначити, що проступки у сфері охорони історико-культурних територій можуть мати загальний характер і вчинятися в будь-якій сфері, що передбачені КУпАП [5]. Наприклад, адміністративні корупційні правопорушення, порушення права на інформацію, здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем, порушення порядку видачі документа дозвільного характеру, порушення законодавства про ліцензування певних видів господарської діяльності тощо.

Водночас у КУпАП [5] визначено перелік протиправних діянь, які стосуються саме сфери охорони територій історико-культурного значення.

Ключовою, безумовно, є глава 7 [5], в якій визначено адміністративні правопорушення у сфері охорони історико-культурних територій.

Так, у ст. 92 [5] встановлена відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини. Так, серед правопорушень у сфері охорони земель історико-культурного призначення визначено такі: ухилення від підписання охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини; порушення режиму використання пам'ятки культурної спадщини; порушення режиму історико-культурного заповідника чи історико-культурної заповідної території; проведення ремонтних, реставраційних, реабілітаційних робіт на пам'ятці культурної спадщини, зміна призначення пам'ятки культурної спадщини, її частин та елементів, здійснення написів, позначок на ній, на її території та в її охоронній зоні без

письмового дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини; ухилення від передачі в установленому порядку знайдених під час археологічних розвідок, розкопок рухомих предметів, пов'язаних із нерухомими об'єктами культурної спадщини, на постійне зберігання до музеїв (державних фондосховищ), в яких зберігаються музейні предмети і музейні колекції, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України.

Вищезазначені правопорушення тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Склад даного правопорушення характеризується такими елементами.

Об'єкт даного складу: загальний об'єкт – це суспільні відносини, що захищаються санкціями норм адміністративного права; родовий об'єкт – це суспільні відносини у сфері охорони культурної спадщини; безпосередній об'єкт – рухомі та нерухомі об'єкти на територіях історико-культурного значення.

Об'єктивна сторона: дія або бездіяльність осіб, яка проявляється у вигляді «ухилення», «порушення режиму використання», «зміна призначення», «здійснення написів, позначок», «ухилення від передачі» тощо.

Суб'єкт: загальний – фізична особа, яка досягла 16 років, дієздатна, осудна; спеціальний – посадова особа.

Суб'єктивна сторона: вина у формі умислу або необережності. Статтею 92-1 КУпАП [5] встановлена відповідальність за порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи. Зазначено, що недбале зберігання, псування, незаконне знищення, приховування, незаконна передача іншій особі архівних документів, порушення порядку щодо доступу до зазначених документів, а також неповідомлення державної архівної установи про наявні архівні документи в разі виникнення загрози знищення або значного погіршення їх стану тягнуть за собою попередження або накладення штрафу на громадян від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і попередження або накладення штрафу на посадових осіб – від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених частиною першою цієї статті, тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від семи до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від десяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Склад даного правопорушення характеризується такими елементами. Об'єкт даного складу: загальний об'єкт – це суспільні відносини, що захищаються санкціями норм адміністративного права; родовий об'єкт – це суспільні відносини у сфері охорони та збереження історико-культурної спадщини; безпосередній об'єкт – архівні документи;

Об'єктивна сторона: дія або бездіяльність осіб, яка проявляється у вигляді: «недбале зберігання», «псування», «приховування», «незаконне знищення», «незаконна передача», «порушення порядку», «неповідомлення». Суб'єкт: загальний – фізична особа, яка досягла 16 років, дієздатна, осудна; спеціальний – посадова особа.

Суб'єктивна сторона: вина у формі умислу або необережності.

Інші склади адміністративних проступків містяться в наступних главах.

Так, у гл. 15 «Адміністративні правопорушення [5], що посягають на встановлений порядок управління», якою також визначена відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини, зазначено, що невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини щодо усунення порушень вимог законодавства про охорону культурної спадщини або створення перешкод для їхньої діяльності тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, тягнуть за собою накладення штрафу від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Склад даного правопорушення характеризується такими елементами.

Об'єкт даного складу: загальний об'єкт – це суспільні відносини, що захищаються санкціями норм адміністративного права; родовий об'єкт – це суспільні відносини у сфері управління; безпосередній об'єкт – законні вимоги органів управління історико-культурою спадщиною. Об'єктивна сторона: дія або бездіяльність осіб, яка проявляється у вигляді: «невиконання законних вимог». Суб'єкт: загальний – фізична особа, яка досягла 16 років, дієздатна, осудна [1, с. 607–610].

Отже, адміністративна відповідальність за порушення законодавства про охорону територій історико-культурного значення – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів, що виявляється в застосуванні ними з додержанням встановленої процедури заходів адміністративного примусу, які містяться в адміністративно-правових санкціях, до фізичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень у сфері охорони земель з наявністю на ній об'єктів історико-культурної спадщини.

Література

1. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України: [підручник] / В.В. Коваленко; Національна академія внутрішніх справ; ред. В.В. Коваленко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
2. Котюк В.О. Основи держави і права: [навч. посіб.] / В.О. Котюк. – К.: Вентурі, 1997. – 224 с.
3. Шульженко Ф.П. Юридична відповідальність за правопорушення у сфері економіки: [навч. посіб.] / Ф.П. Шульженко, Є.В. Невмержицький. – К.: КНЕУ, 2003. – 171 с.
4. Коваль Л.В. Адміністративное право: [учеб.] / Л.В. Коваль; под ред. Р.С. Павловского. – К., 1986. – С. 189–204.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення / Верховна Рада УРСР від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
6. Закон України «Про охорону культурної спадщини»: за станом на 19.04.2014 р. / Верховна Рада України від 08.06.2000 р. № 1805-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>.
7. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев. – К.: Знання, 2005. – 445 с.
8. Барабаш Н.П. Поняття та специфіка правового режиму земель історико-культурного призначення / Н.П. Барабаш // Право України: Юридичний журнал. – К., 2009. – № 11. – 18 с.
9. Вербицька Н.А. Правова необхідність існування земельних зон із спеціальним режимом використання / Н.А. Вербицька // Право України: Юридичний журнал. – К., 2010. – 15 с.

Анотація

Єщук О. М. Адміністративна відповідальність у сфері охорони територій історико-культурного значення. – Стаття.

Автор зазначає, що адміністративна відповідальність за порушення законодавства про охорону територій історико-культурного значення – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів, що виявляється в застосуванні ними з додержанням установленої процедури заходів адміністративного примусу, які містяться в адміністративно-правових санкціях, до фізичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень у сфері охорони земель з наявністю на ній об'єктів історико-культурної спадщини.

Ключові слова: відповідальність, територія, публічна адміністрація, адміністративно-правова охорона, законодавство, історико-культурне значення, культурна цінність, ресурс, норма права, форми адміністративно-правової охорони.

Аннотация

Єщук О. М. Административная ответственность в сфере охраны территорий историко-культурного значения. – Статья.

Автор отмечает, что административная ответственность за нарушение законодательства об охране территорий историко-культурного значения – это специфическая форма негативного реагирования со стороны государства в лице его компетентных органов, что проявляется в применении им с соблюдением установленной процедуры мер административного принуждения, содержащиеся в административно-правовых санкциях, к лицам за нарушение административно-правовых

установлений в области охраны земель с наличием на ней объектов историко-культурного наследия.

Ключевые слова: ответственность, территория, публичная администрация, административно-правовая охрана, законодательство, историко-культурное значение, культурная ценность, ресурс, норма права, формы административно-правовой охраны.

Summary

Yeshchuk O. M. Administrative responsibility in the sphere of protection territories with historical and cultural significance. – Article.

The author notes that the administrative responsibility for violating the legislation on the guarding of terri-

tries of historical and cultural significance is a specific form of negative reaction by the state of its competent authorities, which is manifested in their application in compliance with the established procedure of administrative coercive measures contained in the administrative and legal sanctions, and natural persons for violation of administrative and legal regulations in the field of land guarding with the presence of objects of historical and cultural heritage on it.

Key words: responsibility, territory, public administration, administrative and legal guarding, legislation, historical and cultural significance, cultural value, resource, rule of law, forms of administrative and legal guarding.