

**INSTYTUT ODPOWIEDZIALNOŚCI
ADMINISTRACYJNEJ JAK INSTRUMENT
ADMINISTRACYJNO - PRAWNEGO
ZABEZPIECZENIA RACJONALNEGO UŻYCIA I
OCHRONY BOGACTW NATURALNYCH**

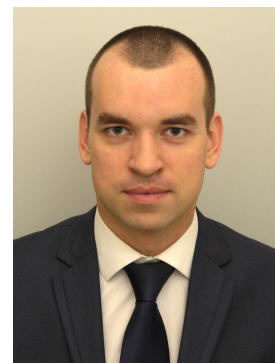
Autorem w artykule naukowym bada się współczesny stan przyrodowycorzystania i ochrony bogactw naturalnych, ze względu na potrzeby teraźniejszości i przybliżającej się przyszłości. Przeanalizowano kształtowanie się instytutu odpowiedzialności administracyjnej w jakości administracyjno - prawnego instrumentu zabezpieczenia racjonalnego użycia i ochrony wewnątrz. Autorem proponuje się uważać, że współczesna prawna doktryna administracyjnej odpowiedzialności pewną miarą wychodzi jeszcze z radzieckiej koncepcji prawa administracyjnego, konserwując szereg przestarzałych przepisów podstawy normatywnej i tym stwarza wewnętrzny dysonans i deformacje jak w jej wyznaczeniu treściwym, tak i w prawozastosowującym się wymiarze (nieadekwatność kwalifikacji działania i zachodu wpływu), co, z kolei, stanowi niezadowolający dla społeczeństwa końcowy wynik władczego reagowania na łamanie prawa.

Kluczowe słowa: odpowiedzialność administracyjna, zabezpieczenie, użycie, ochrona, bogactwa naturalne.

**THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE
RESPONSIBILITY AS A TOOL ENSURING
ADMINISTRATIVE LAW RATION USE AND
PROTECTION OF NATURAL RESOURCES.**

The author of the scientific article examines the current state of environmental management and protection of natural resources with the needs of present and close future. The analysis of the institute administrative proceedings as a tool of administrative and legal rational use and protection of natural resources. The author proposed to consider that modern legal doctrine of administrative responsibility to some extent goes back to the Soviet concept of administrative law, preserving the number of obsolete provisions and the regulatory framework creates internal dissonance and distortion in its meaningful definition, and in law enforcement dimension (inadequate of qualification act and measure of influencing), which in turn contributes to poor social outcome powerful response to the offense.

Key words: administrative responsibility, implementation, using, conservation, subsoil.



**SHULGA Y.V.
DOKTOR PRAWA
STARSZY WYKŁADOWCA
KATEDRA PRAWA
MIĘDZYNARODOWEGO
I PRAWA
PORÓWNAWCZEGO
NATIONAL UNIVERSITY
LIFE AND
ENVIRONMENTAL
SCIENCES
UKRAINA**

ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР

Автором у науковій статті досліджується сучасний стан природокористування та охорони природних ресурсів, з огляду на потреби сьогодення та наближеного майбуття. Проаналізовано становлення інституту адміністративної відповідальності в якості інструменту адміністративно-правового забезпечення раціонального використання та охорони надр. Автором пропонується вважати, що сучасна правова доктрина адміністративної відповідальності певною мірою виходить ще з радянської концепції адміністративного права, консервуючи низку застарілих положень нормативної основи і тим створює внутрішній дисонанс та деформації як у її змістовному визначенні, так і у правозастосовчому вимірі (неадекватність кваліфікації діяння та заходу впливу), що, у свою чергу, спричинює незадовільний для суспільства кінцевий результат владного реагування на правопорушення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, забезпечення, використання, охорона, надра.

Постановка проблеми. Сучасний стан природокористування та охорони природних ресурсів, з огляду на потреби сьогодення та наближеного майбуття, за найтолерантнішою оцінкою не може вважатися задовільно раціональним. Беручи ж до уваги потреби віддаленого майбутнього, наскільки ми взагалі в змозі їх досягнути, маємо підстави стверджувати, що ця проблема набуває характеру загрозливого виклику часу. Зокрема, це стосується і стану надр – як потужного природомонопольного джерела корисних копалин та базового планетарного життєвого фундаменту, у сфері користування якими і охорони яких баланс між утилітарною і відновлювальною складовими стрімко порушується, а супроводжуюче «зовнішнє, надповерхнє» екологічне навантаження несе додаткову загрозу всьому біопростору Землі. Відтак, потреба у функціонуванні такого мобільного і чутливого суспільно-управлінського механізму, котрий би забезпечив збалансоване розумно-утилітарне (раціональне) і дбайливе (охоронне) надрокористування, є нагальною. Таким важелем сьогодні виступає апарат адміністративно-правового забезпечення, сутнісною складовою якого є інститут адміністративної відповідальності. Концептуальним підґрунтям адміністративного права є системне згармонізоване застосування широкого спектру функціонально спрямованих державних і громадських механізмів та інститутів, необхідних для забезпечення та захисту суспільних інтересів у сфері використання та охорони надр.

Аналіз останніх досліджень. Впродовж останніх тридцяти років у правничому середовищі радянського та пострадянського (передовсім на теренах України та Російської Федерації) простору питання щодо необхідності коригування й певного переосмислення засадничих положень юридичної, і зокрема адміністративної, відповідальності набуло достатнього поширення, що знайшло своє відображення як у правознавчих розвідках та тематичних дослідженнях, так і в законотворчому застосуванні та нормативному впровадженні [1, с. 252]. У сучасній українській правовій літературі питання щодо юридичної, і зокрема адміністративної відповідальності є досить поширеним предметом наукових досліджень. Серед вітчизняних вчених-правознавців, які присвятили свої напрацювання зазначеній проблематиці, а саме адміністративній відповідальності за екологічні правопорушення слід відзначити В. І. Андрейцева, В. М. Мунтяна, М. І. Єрофєєва, Н. Р. Малишевої, С. М. Кравченко, Ю. С. Шемшученка. Разом з тим, незважаючи на досить результативний теоретико-прикладний рівень розроблення, проблематика понятійного визначення та змістовного наповнення складників-характеристик юридичної (і, відповідно, адміністративної) відповідальності й донині залишається гостро актуальною із перенесенням акцентів в дискусійну площину.

Метою даної статті є дослідження адміністративної відповідальності в якості інструменту адміністративно-правового забезпечення раціонального використання та

охорони надр.

Виклад основних положень. На разі, йдеться про умовний розподіл вчених на два «табори» відповідно до «двоаспектного» розуміння юридичної відповідальності з наголошеним виокремленням у її змісті суб'єктивного, або ж об'єктивного моментів. У спрощеному викладенні загальна дефініційна формула обох «таборів» виглядає діаметрально рознесеною. Так, прихильники першого підходу понятійно-утворюючим елементом («суб'єктивним моментом») вважають правовий (юридичний) обов'язок правопорушника (винної особи) примусово понести особисту, майнову або організаційну втрату за скоєне правопорушення, тобто обов'язок зазнати і виконати визначені для нього заходи державно-примусового характеру [2, с. 48]. Прихильники ж другого підходу, підкреслюючи «об'єктивний, правовий момент» як домінуючий у складі юридичної відповідальності, вважають, що вона полягає у застосуванні до правопорушника (винної особи) заходів державного примусу за скоєне правопорушення, розглядають її як реалізацію санкцій, їх застосування та виконання [3, с. 103, 121]. Проте, на нашу думку, жоден з акцентованих моментів не може розглядатися як основна категорійна ознака юридичної відповідальності, оскільки обидва ці моменти одночасно набувають і суб'єктивного (внутрішнього), і об'єктивного (зовнішнього) характеру, якщо юридичну відповідальність розглядати в площині правовідносин. 4. І, власне, теза про те, що юридичну (а відтак, й адміністративну) відповідальність необхідно розглядати як правовідносини, позиційно усталюється в юридичній науці як суспільно адекватна і життєво перспективна [1, с. 50-65]. Водночас, враховуючи семантичний зміст поняття «відповідальність» (обов'язковість, готовність несення дорученого та звітування за стан несення і виконання, усвідомлення ймовірного наслідкового ланцюга, прийняття тягаря негатив-наслідків) та фокусуючи увагу на соціальному аспекті правового поля (несення соціального обов'язку усіма суб'єктами правовідносин як у формуванні норм - правил, вимог тощо, так і у їх виконанні, дотриманні, застосуванні) для формування громадянського суспільства, логічно дійти висновку, що загальна дефініційна формула має містити обидва «дискусійно діаметральні» моменти як сутнісно взаємопов'язані, невід'ємні один від одного.

Наочним свідченням цього у сучасній юридичній науці слугує реальна «пакетна» формула, яка охоплює всі характерні складники юридичної відповідальності – засади, принципи, мету, функції, типологію - в позиційному баченні представників різних підходів до цієї вузлової проблеми: практично наскрізною для кожного пакету є внутрішня неузгодженість і навіть протиріччя у тлумаченні основних положень, і, навпаки, спостерігається зрощення суті положень різних пакетів за заголовної декларації їх відмінностей. Фактично позиційні розходження насамперед ґрунтуються на прийнятті або відкиданні, а також на тлумаченні ознак типологічного розподілу юридичної відповідальності на перспективну або позитивну (сумлінне виконання обов'язків, вищесередній та/чи правомірний з позиції нормативно закріплених відносин поведінковий рівень тощо, наслідкове заохочення) та ретроспективну або негативну (невиконання обов'язків, передбачених правовими нормами, вчинення правопорушення, протиправна поведінка – неправомірні діяння чи бездіяльність, і як наслідок – осуд та адекватний захід державно-правового примусу). Традиційно домінуючим є визнання юридичної відповідальності виключно в ретроспективі, застосування якої має місце на підставі факту вчинення правопорушення в минулому, при цьому елемент моральної відповідальності та суспільного осуду розглядається як супроводжуючий; домінують визнається виключна відповідальність перед державою з випущенням чи непослідовним оперуванням поняттями «суспільство, громада, органи місцевого самоврядування» тощо, неповно вводяться такі складники як: компенсаційна (відновлювальна), превенційна, сигнальна функції. «Позитивна» ж відповідальність ніби виводиться в позаправову площину (абсурдно карати за майбутні – перспективні – правопорушення тощо). В цілому ж сьогодні спостерігається тенденція переходу від вкоріненого розуміння примусово караючої відповідальності та/або звичайно ототожнення відповідальності з покаранням за правопорушення до ширшого

розгляду юридичної відповідальності як загально соціального явища з визнанням її різновидом соціальної відповідальності.

Розгляд адміністративної відповідальності саме у такому аспекті забезпечує можливість долати односторонній підхід у розумінні її змісту. Зокрема, аналіз поняття «юридична відповідальність», показує, що в ньому певними суб'єктивними правами та обов'язками наділяються: судді та посадові особи з одного боку, та правопорушники з іншого. До того ж суб'єктивне право та обов'язок першого кола учасників полягає в застосуванні до винної особи передбачених законом заходів. Правочинність винної особи полягає в тому, що вона зобов'язана відповідати за скоєне правопорушення [4, с. 157], «притерпіти», «азнати певних обмежень», виконати ці заходи. Таким чином, у своєму виразі юридична відповідальність як правовідносини набуває форму двоякого правового обов'язку: для держави та її органів – застосувати заходи, для особи винної в правопорушенні – їх виконати [1, с. 64].

Досвід проведення у нашій державі економічних реформ об'єктивно показав, що в досліджуваній нами сфері забезпечити належний рівень законності та правопорядку, належну державну дисципліну, належний динамізм розвитку галузі та пріоритет загальнонаціонального публічно-правового інтересу виключно цивільно-правовими категоріями неможливо.

Сучасні ринкові відносини зовсім не виключають втручання держави в економічні процеси. Навпаки, забезпечення раціонального використання та охорони надр можливе лише при умові активної реалізації державою усіх своїх власних повноважень в зазначеній сфері, у тому числі і шляхом здійснення виконавчої влади. Реалізація виконавчої влади в галузі надкористування об'єктивно передбачає широке використання державою різноманітних адміністративно-правових заходів та способів забезпечення дотримання усіма суб'єктами діючих норм та правил. Вказані заходи чинять як опосередкований, не прямий (як правило економічний) вплив на суб'єктів надкористування з метою їх спонукання до дотримання встановлених вимог законодавства та досягнення суспільно-значущих показників своєї діяльності, так і можуть носити характер прямого, безпосереднього адміністративного впливу (заходи адміністративного примусу). У будь-якому випадку, усі ці заходи втілені в адміністративно-правову форму, через яку і реалізується виконавча влада.

У зв'язку з цим, саме виконавча влада покликана забезпечити більш гнучкий, адекватний сучасним умовам рівень управління у сфері надкористування, а також оперативний та дієвий контроль за раціональним використанням та охороною надр.

Важливою ланкою в системі заходів адміністративно-правового забезпечення раціонального користування надрами, є інститут адміністративної відповідальності. Водночас вона є також специфічним засобом удосконалення управління в сфері природокористування та впливу на поведінку людей та їх колективів в процесі їхньої взаємодії з оточуючим природним середовищем, котре викликає або може викликати будь-які негативні зміни у ній.

У системі управління природокористуванням та якістю навколишнього природного середовища відповідальність, зокрема й адміністративну, слід розглядати в трьох значеннях, а саме: в якості складової методу правової охорони навколишнього природного середовища, в якості гарантії виконання усіма особами правових приписів у вказаній сфері та у якості самостійного інституту в механізмі правового регулювання природоохоронних відносин [5, с. 143].

Адміністративна відповідальність є одним із заходів адміністративного примусу, що застосовується в сукупності з іншими заходами адміністративно-примусового характеру (попереджувальними, запобіжними, відновлювальними та процесуального забезпечення), у тих випадках, коли застосування державою інших заходів впливу на відносини в галузі використання та охорони надр не дозволяє досягнути належних позитивних результатів. Вона є засобом охорони правопорядку, елементом державно-владних повноважень, а також одним із способів підтримання режиму законності у сфері використання та охорони надр.

Адміністративна відповідальність реалізується в певному процесуальному акті шляхом застосування до правопорушника заходів адміністративного примусу, що виражаються в негативних для нього наслідках, котрі супроводжуються осудом правопорушення та засудженням особи, що його скоїла.

Аналіз заходів адміністративної відповідальності за порушення законодавства про надра дозволяє повніше розкрити обсяг владних повноважень посадових осіб, які здійснюють розпорядження надрами та контроль у сфері надрокористування. У даному випадку необхідно погодитися з В. Є. Северюгіним, на думку якого примус дуже тісно пов'язаний з державною владою та визначає якість даної влади [6, с 89]. Разом з тим, слід зауважити, що примус не «дуже тісно», а безпосередньо пов'язаний з державною владою, яка, власне, його застосовує. У зв'язку з цим, показники застосування заходів адміністративної відповідальності до порушників законодавства про надра, у сукупності з іншими соціально-економічними показниками, є об'єктивними критеріями оцінки рівня кваліфікації надрокористувачів, а також добросовісності виконання відповідними державними посадовими особами своїх безпосередніх обов'язків.

Основними завданнями адміністративної відповідальності, у тому числі і в галузі використання та охорони надр, є: забезпечення та зміцнення законності, охорони прав і свобод громадян, попередження та запобігання правопорушенням, покарання винних осіб, а також виховання громадян у дусі точного та неухильного додержання норм Конституції і законів України, поваги до прав, честі та гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством (ст.1 КУпАП).

При цьому основна цінність адміністративної відповідальності, що виражає її особливу значимість в процесі охорони надр та забезпечення їх раціонального використання, полягає у швидкості реагування та застосування заходів державного впливу до правопорушників.

Інститут адміністративної відповідальності в галузі використання та охорони надр набуває значимості у зв'язку зі складністю правовідносин у цій галузі та особливостями її об'єкта. Пояснюється це тим, що держава правовими нормами визначає відповідну поведінку людей відносно надр та навколишнього середовища, одночасно створюючи систему заходів, що забезпечують бажану поведінку. До їх числа входить і адміністративна відповідальність. При цьому її ефективність та виконання соціальної функції як гарантії виконання відповідних правових вимог по відношенню до охорони природи великою мірою обумовлені наявністю чіткої дефініції, тобто чітким визначенням того, у яких випадках і які заходи можуть бути застосовані державою до суб'єкта в цілях забезпечення дотримання вимог в галузі охорони природи та її раціонального користування [7, с. 25].

Аналіз регулятивних та охоронних норм права, що містяться в Кодексі України про надра та інших нормативно-правових актах, показують, що вони встановлюють певні правила поведінки у сфері використання та охорони надр. Даним нормам притаманний владно-обов'язковий характер. Це означає те, що всі суб'єкти – надрокористувачі та інші особи, яким адресовано вимоги по виконанню обов'язків або дотримання заборон не можуть самостійно та на власний розсуд зменшувати обсяг обов'язків або скасовувати заборони, встановлені законом. Тобто поведінка суб'єкта має повністю відповідати вимогам диспозиції відповідної норми права. Зокрема, дотримання обов'язків передбачає виконання особою передбачених законом активних дій, у свою чергу, в цілях дотримання заборон особі необхідно утриматися від здійснення таких дій, заборона на здійснення яких прямо встановлена законом або логічно випливає зі змісту правової норми.

За справедливим зауваженням І. А. Галагана адміністративна відповідальність завжди була специфічним способом зовнішнього, державного, примусового впливу на поведінку осіб, які скоїли правопорушення [1, с. 25]. Примусова природа та специфіка заходів адміністративної відповідальності за порушення законодавства про надра полягає у тому, що усі вони встановлюються тільки державою та виключно шляхом законотворчості. У галузі використання та охорони надр зазначені заходи закріплені виключно санкціями відповідних статей КУпАП (ст. 58-59). Саме шляхом їх постійної, послідовної та чіткої

реалізації держава забезпечує виконання усіма суб'єктами своїх правових обов'язків, а також дотримання ними правових заборон у галузі охорони та захисту надр, навколишнього природного середовища, забезпечує виконання поставлених перед ним громадянським суспільством завдань та функцій у цій сфері, а також захищає інтереси суспільства від будь-яких протиправних посягань на надра та навколишнє природне середовище.

Цілковито природно та закономірно, що в числі заходів, спрямованих на боротьбу з правопорушеннями в галузі використання та охорони надр, адміністративній відповідальності належить дуже важлива роль. Але для того, щоб відповідальність мала істотне превентивне значення, необхідно дотримання цілого ряду умов. По-перше, адміністративна відповідальність має бути реальною та невідворотною. По-друге, суворо персоніфікованою, тобто застосовуватися тільки до осіб, від конкретної діяльності та посади яких залежить стан надр та корисних копалин, що в них залягають. По-третє, адміністративна відповідальність має створювати досить відчутні негативні наслідки для правопорушників. Більш того, ефективність адміністративної відповідальності в галузі використання та охорони надр залежить від їх взаємної узгодженості, підкріпленості процесуальними нормами, відображенні у видах (складах) правопорушень об'єктивної потреби суспільства в забороні екологічно та економічно шкідливої поведінки у вказаному середовищі, обґрунтованості та співрозмірності санкцій, що застосовуються до правопорушників. Тому, приймаючи норми права про адміністративну відповідальність в галузі використання та охорони надр, законодавець повинен враховувати економічні, соціальні, морально-етичні умови, в яких вони будуть діяти і без яких вони не можуть бути ефективними [7, с. 31, 46].

Ще більш важливим при розробці норм про адміністративну відповідальність у сфері надрокористування є чітке розуміння законодавцем стратегічної єдності цілей та завдань раціонального використання надр та їх охорони [8, с. 19-20]. Деякі науковці дуже точно зазначають, що природокористування та охорона природи – це не дві самостійні форми взаємодії суспільства та природи і навіть, як прийнято казати, не дві сторони однієї медалі, а одна складно підпорядкована, взаємообумовлена задача управління природокористуванням у процесі виробничої діяльності. Тому відрив цілей охорони природи від раціонального природокористування призводить до того, що чинні правові норми, які направлені на забезпечення охорони навколишнього середовища, розташовуються як би в «межах» виробничої діяльності і окреслюють лише її контур, не проникаючи «в середину» і тому суттєво не впливають на формування самого виробничого процесу [9, с. 10-11].

Притягнення особи до адміністративної відповідальності та накладення на неї адміністративного стягнення є завершальною стадією в боротьбі держави та суспільства з правопорушеннями в галузі використання та охорони надр. На даному етапі держава в особі своїх правозастосовчих органів здійснює вирішення питань по суті, тобто встановлює наявність (відсутність) факту адміністративного правопорушення, складу правопорушення в поведінці особи, а також оцінює інші істотні для справи обставини та, в залежності від того, дає правову кваліфікацію діяння. При цьому, даючи правову оцінку (кваліфікацію) дії особи та приймаючи кінцеве рішення по справі, правозастосовні органи діють від імені держави та суспільства, у зв'язку з цим правопорушник несе відповідальність перед суспільством та перед державою.

Разом з тим, необхідно чітко усвідомлювати, що, здійснюючи правозастосовчу діяльність та призначаючи правопорушнику стягнення за правопорушення, органи, що діють від імені держави, тим самим дають негативну оцінку протиправної поведінки особи та вказують йому на неприпустимість подібної поведінки надалі, що є потужним чинником морально-правової обґрунтованості адміністративної відповідальності у галузі використання та охорони надр та слугує вихованню всіх надрокористувачів та інших осіб у дусі чіткого та неухильного дотримання вимог закону. Особливо слід підкреслити, що держава вимушено йде на застосування до правопорушників таких заходів, оскільки іншим

чином вплинути на таких осіб не вбачається можливим. Дані заходи носять характер адекватного та відповідного покарання за вчинене особою протиправного діяння.

У даний час основна причина негативного впливу гірничовидобувних виробництв на природне середовище полягає в недосконалому, з точки зору охорони навколишнього середовища, застосуванні ними технологій [10, с. 92-93]. На практиці гірничовидобувні підприємства постійно зіштовхуються з тим фактом, що, працюючи в заданих технологічних параметрах, використовуючи те чи інше обладнання, вони об'єктивно не в змозі виконати вимоги природоохоронного законодавства. Результатом цього є антагонізм між виробничими процесами та охороною природного середовища. У зв'язку з цим виникає нагальна потреба переходу на якісно нові технологічні процеси, що дасть можливість зменшувати негативний вплив гірничовидобувних виробництв на природне середовище, впровадження безвідходних, маловідходних та ресурсозберігаючих технологій. При цьому саме застосування природоохоронних (ресурсозберігаючих) технологій має у майбутньому відіграти вирішальну роль у забезпеченні раціонального, комплексного та дбайливого використання родовищ корисних копалин. Крім того, це дозволить забезпечити реальну охорону та захист надр, а також навколишнього природного середовища та населення від шкідливого впливу гірничодобувних (гірничопереробних) виробництв.

Висновки. У зв'язку з цим, на нашу думку існує нагальна необхідність розробки правових норм, направлених на збереження традиційних форм природокористування та стимулювання впровадження в промислове виробництво нових ресурсозберігаючих та природовідновлюючих технологій, що забезпечують формування в країні екологічно сприятливого правопорядку. Однак, зважаючи на те, що тільки виключно правовими вимогами про необхідність застосування природоохоронних та ресурсозберігаючих технологій навряд чи можливо досягти реального успіху, правове регулювання впровадження новітніх технологій повинно базуватися, насамперед, на застосуванні економічних стимулів господарювання, створення такої економічної та правової ситуації, за якої відповідним господарюючим суб'єктам було б вигідніше застосовувати у своїй виробничій діяльності, наприклад, природоохоронні та ресурсозберігаючі технології. За даних обставин природоохоронна діяльність органічно влилася б у господарську діяльність природокористувачів. Більш того, ми вважаємо, що у суспільстві має бути створена певна атмосфера моралі для розвитку екологічної культури – чинника, що сприяє усвідомленому виконанні громадянами, а також підприємствами, установами та організаціями, природоохоронних вимог діючого законодавства.

Сучасна правова доктрина адміністративної відповідальності певною мірою виходить ще з радянської концепції адміністративного права, консервуючи низку застарілих засадничих положень нормативної основи і тим створюючи внутрішній дисонанс та деформації як у її змістовному визначенні, так і у правозастосовчому вимірі (неадекватність кваліфікації діяння та заходу впливу), що, у свою чергу, спричинює незадовільний для суспільства кінцевий результат владного реагування на правопорушення.

Література:

1. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). – Воронеж, 1970. – 25, 50-65, 252 с.
2. Кожевников С.Н. Административная ответственность как правовое последствие административного проступка // Вопросы теории и практики административно-правового регулирования. Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск, 1983. – С.48.
4. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М., 1976. – С. 103, 121.
4. Курило В.І., Моторіна Т.С. Основи земельного права України: Навч. посіб. / За заг. ред. В.З. Янчука. – К.: Магістр – ХХІ сторіччя, 2006. – 160 с.
5. Петров В.В. Экология и право. М.: Юрид. лит., 1981. – С.143.
6. Северюгин В.С. Проблемы административного права: учебное пособие. – Тюмень, 1994. – С.89.
7. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды/ Отв. ред. О.С. Колбасов, Н.И. Краснов. – М.: Наука, 1985. – С.25, 31, 46.

8. Экологическое право/ О.Л. Дубовик, Л. Кремер, Г. Любе-Вольфф; под ред. О.Л. Дубовик.-М., 2007. – С.289-290, Экологическое право/Под ред. С.А. Боголюбова. – М.,2008. – С.19-20.

9. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридична відповідальність в галузі навколишнього середовища. – Київ, 1978. – С. 10-11.

10. Арсентьев А.И., Падуков В.А. Беседы о горной науке. – М., 1982. – С.92-93.

INSTITUTE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY AS A INSTRUMENT OF ADMINISTRATIVE LAW RATIONAL USE AND PROTECTION OF NATURAL RESOURCES

SHULGA Y.

Problem. Current status of environmental management and protection of natural resources with the needs of present and future close by the most tolerant assessment can not be considered satisfactory rational. Taking also into account the needs of the distant future as we all are able to understand, we have reason to believe that the problem is the nature of threats in time. In particular, this applies to the state of the depths - as powerful nature monopoly source of minerals and basic planetary life foundation, in which the use and protection of the balance between utilitarian and replacement components fast breaks and accompanying "external" environmental pressures is more a threat to all biospace of Earth.

Hence, the need for the operation of such mobile and socially sensitive management mechanism, which would ensure a balanced reasonably-utilitarian (rational) and careful (safety) subsoil is urgent. So today is the lever unit of administrative and legal support, the essential component of which is the institution of administrative liability. The conceptual basis of administrative law is a system harmonic use a wide range of functionally designed government and public institutions and mechanisms necessary to ensure and protect the public interest in the use and protection of natural resources.

Analysis of recent research. Over the last thirty years in the legal environment of the Soviet and post-Soviet (mainly on the territory of Ukraine and the Russian Federation) space issues on the need adjusting and a fundamental rethinking of the legal provisions, in particular administrative, accountability has become far enough, and it is reflected in jurisprudential exploration and thematic research and in the application of legislative and regulatory implementation [1, p. 252]. In modern Ukrainian legal literature on legal issues, and in particular the administrative responsibility is a common subject of research. Among domestic jurists who have devoted their working hours mentioned problems, namely administrative liability for environmental offenses should note V.I. Andreytseva, V. Munteana, M.I. Yerofeyeva, N. R. Malyshev, S. Kravchenko, S. Shemshuchenko. However, despite the rather effective theoretical and applied level of development, problems conceptual definition and content of the ingredients, the characteristics of legal (and therefore administrative) responsibility and to this day remains acutely relevant to the transfer of accents being discussed. The purpose of this article is to investigate the administrative responsibility as an instrument of administrative and legal rational use and protection of natural resources.

The presentation of the basics. In case it comes to conventional division of scientists into two "camps" in accordance with "two aspect 'understanding of legal responsibility of forming emphasized in the content of subjective or objective points. In a simplified presentation of the general formula Definitional both "camps" looks diametrically spaced. Thus, proponents of the first approach, conceptual-forming element ("subjective factor") considered legal (legal) duty delinquent (guilty person) forcibly carry personal, financial or organizational loss from the offense, that the duty to suffer and to perform certain for it measures the state-coercion [2, p. 48]. Proponents of the second approach, emphasizing the "objective legal point" as dominant in the legal liability, believe that it is applied to the offender (responsible person) measures of state coercion for the offense, considering it as the implementation of sanctions and their application performance [3, p. 103, 121]. However, in our opinion, none of the accented points can not be regarded as a basic categorical attribute legal liability because both moments simultaneously acquire and subjective (internal) and objective (external) character if the legal responsibility to consider the plane relations . 4. And, actually, the thesis that the law (and therefore also administrative) responsibility must be regarded as legal, positionally firmly establish in legal science as socially adequate and vital perspective [1, p. 50-65].

However, given the semantic meaning of "responsibility" (commitment, willingness

performance of orders and reporting on the status and performance of the implementation, awareness of the likely effect of the chain, taking the burden of negative consequences) and focusing on the social aspect of the legal field (incurring social responsibility all subjects of relationships in shaping the rules - the rules, requirements, etc., and in their implementation, compliance, application) for the formation of civil society, it is logical to conclude that the overall Definitional formula must contain both "discussion diametric" moments as essentially connected, inseparable from each other.

A good indication of this in modern jurisprudence serves real "batch" formula that covers all the typical elements of legal liability - foundations, principles, objectives, functions, typology - in positional vision of different approaches to this node problem: virtually continuous for each packet is the internal inconsistencies and even contradictions in the interpretation of key provisions, and, conversely, there is a fusion of provisions essentially different packages for header declarations of their differences. Actually positional differences primarily based on the acceptance or rejection, as well as interpretation of signs typological distribution of legal liability on long or positive (faithful performance of the duties and / or legitimate from the standpoint of legal relations enshrined behavioral level, etc., effect promotion) and retrospective or negative (failure of duties under legal rules of the offense, unlawful behavior - wrongful act or omission, and as a result - conviction and adequate measure of public-law enforcement).

Traditionally, the dominant is the recognition of legal liability only in retrospect, the use of which takes place on the basis of the fact of the offense in the past, with the element of moral responsibility and social condemnation is seen as maintainer; dominantly recognized exclusive responsibility of the state with emission or inconsistent leveraging the concepts of "society, community , local governments, "etc., are entered incompletely components such as: compensation (renewable) prevention, alarm functions. "Positive" is responsible if excreted in extralegal plane (absurd to punish future - prospective - offense, etc.).

In general, the present trend of transition from seated understanding forcibly punishing responsibility and / or course identification liable to the punishment for the offense to a broader consideration of legal liability as a general social phenomenon with the recognition of a kind of social responsibility. Consideration of administrative responsibility in that aspect provides an opportunity to overcome the one-sided approach in understanding its contents. In particular, the analysis of the concept of "legal liability", shows that it certain subjective rights and duties conferred: judges and officials on the one hand and on the other offenders. In addition, the subjective right and duty of the first round of participants is applied to the guilty person legal measures. Eligibility guilty person is that she must be responsible for the offense [4, p. 157], "suffered some limitations" to perform these activities. Thus, in his terms, legal liability as the relationship takes the form of two kinds of legal obligation: the state and its agencies - to apply measures for a person guilty of an offense - they execute [1, p. 64].

Experience in our state of economic reforms objectively showed that studied by us provide the appropriate level of law and order, the proper state discipline, proper dynamism of the industry and the priority of national public interest law exclusively civil law category is impossible.

Current market conditions do not preclude government intervention in economic processes. On the contrary, rational use and protection of natural resources is possible only in case of active state all their own responsibilities in this area, including through the exercise of executive power. Implementation of executive power subsoil objective involves extensive use of state of various administrative and legal measures and ways to ensure compliance by all parties with existing rules and regulations. These measures do as indirect, not direct (usually economic) impact on the subjects of subsoil to their motivation to comply with established legal requirements and achieve socially important indicators of its activity and may be of direct and immediate administrative action (administrative measures coercion). In any case, all these measures are implemented in the administrative and legal form through which executive and implemented.

In this regard, it is the executive aims to provide a more flexible, modern conditions adequate level management of mineral resources, as well as prompt and effective control of the rational use and protection of subsoil. An important link in the system of administrative law to

ensure rational use of mineral resources is the institution of administrative responsibility. However, she is also a specific way to improve management in the sphere of nature and the impact on people's behavior and their teams during their interaction with the surrounding natural environment, which causes or may cause any adverse change in it.

In the system of environmental management and quality environment responsibility, including administrative, should be considered in three senses, namely as part of the method of the legal protection of the environment, as performance guarantees all persons of legal regulations in this field and as an independent institute in the mechanism of regulation of environmental relations [5, p. 143]. Administrative responsibility is one of the measures of administrative coercion used in conjunction with other measures of administrative coercion (warning, safety, renewable and procedural security), in cases where application of state of other measures to influence the relationship in the use and protection of natural resources does not allow to achieve proper positive results. It is a means of enforcement, part of state-power, and one way of maintaining regime legitimacy in the use and protection of natural resources.

Administrative responsibility is implemented in a procedural act through application of measures of administrative coercion, expressed in negative consequences for him, who accompanied condemnation of the offense and conviction of the person who committed it.

Analysis of measures of administrative responsibility for violation of the legislation on subsoil allows fully disclose the amount of power of officials engaged in the disposal of mineral resources and control in subsoil. In this case, you must agree with the V.E. Severyhin, according to which coercion is closely associated with the state government and determines the quality of the power [6, 89]. However, it should be noted that coercion is "very closely" and directly linked to the government, which, in fact, it applies. In this context, performance measures administratively liable to infringers legislation on mineral resources, in conjunction with other socio-economic indicators are objective criteria for evaluating the skills of subsoil users and the integrity of performance relevant government officials of their primary responsibilities .

The main objectives of administrative responsibility, including fatigue and the use and protection of natural resources are: security and rule of law, protection of rights and freedoms of citizens, prevention and prevention of crimes, the punishment of those responsible and educate citizens in the spirit of precise and strict observance of the Constitution and Laws of Ukraine, respect for human rights, honor and dignity of others, the rules of coexistence, diligent performance of their duties, responsibilities to society (Article 1 CAO).

This core value of administrative responsibility, expressing its special importance in the protection of natural resources and ensure their efficient use is to speed response and application of state influence to offenders.

Institute administrative responsibility in the use and protection of natural resources shall significance due to the complexity of relationships in the industry and features of the object. The reason is that the state legal norms determines appropriate behavior regarding mineral resources and the environment, while creating a system of measures to ensure the desired behavior. Among these and administrative responsibility. Thus, its effectiveness and performance of social functions as a guarantee of compliance with the relevant legal requirements with respect to environmental protection largely due to the presence of a clear definition, a clear definition of when and what measures can be applied to the state of the subject in order to ensure compliance in the field of nature conservation and its sustainable use [7, p. 25].

The analysis of the regulatory and enforcement of the law contained in the Code of Ukraine on Mineral Resources and other legal acts show that they establish certain rules of conduct in the use and protection of natural resources. The present norms inherent imperiously binding. This means that all entities - subsoil users and others who addressed the requirements for performing the duties or comply with the prohibitions can not independently and at its own discretion, reduce the amount of duties or revoke the ban, imposed by law.

That is the behavior of the subject must fit completely appropriate disposition of the law. In particular, compliance responsibilities involves performing individual statutory action, in turn, in order to comply with the prohibitions person should refrain from performing actions such

prohibition on the implementation of the statutory right or logically follows from the content of legal norms.

In just remark I.A. Galagan administrative responsibility has always been a specific way of external, public, forced influence the behavior of individuals who committed offenses [1, p. 25]. Forced nature and specific measures of administrative responsibility for violation of legislation on mineral resources is that they all are solely and exclusively by state lawmaking. In the use and protection of natural resources such measures secured solely sanctions related articles CAO (p. 58-59). It is through their constant, consistent and accurate implementation of the state ensures compliance by all parties with their legal obligations and compliance with legal restrictions in health and protection of mineral resources, the environment provides the set for it by civil society tasks and functions this area, while also protecting the interests of society against any unlawful attacks on subsoil and environment.

Completely natural and logical that among the measures to combat crime in the use and protection of natural resources, the administrative responsibility should a very important role. But in order to have a significant responsibility preventive value, you must respect a number of conditions. Firstly, the administrative responsibility must be real and inevitable. Second, strictly personalized, that apply only to persons of a particular activity and position of which depends on the state of soil and minerals that they occur.

Thirdly, the administrative responsibility should create very tangible negative consequences for offenders. Moreover, the efficiency of administrative responsibility in the use and protection of natural resources depends on their mutual consistency, supporting procedural provisions reflected in the types (warehouses) offenses objective needs of society to ban environmentally and economically harmful behavior in the given environment, and the validity of proper sanctions applied to offenders.

Therefore, taking the law on administrative responsibility in the use and protection of natural resources, the legislator should take into account the economic, social, moral and ethical environment in which they will operate, and without which they can not be effective [7, p. 31, 46].

Even more important in the development of rules on administrative responsibility in the subsoil is clear that legislators understand the strategic unity of purpose and objectives of management of mineral resources and their protection [8, p. 19-20]. Some scientists accurately indicate that environmental and nature protection - not two separate forms of interaction between society and nature, and even, as they say, not two sides of the same coin, and one difficult subject, inter-task management of natural resources in the production process. Therefore separation purposes conservation of environmental management leads to the fact that the existing legal provisions aimed at ensuring the protection of the environment, are like the "limits" of industrial activity and only outline its path without penetrating "inside" and therefore not significantly influence the formation of the manufacturing process [9, p. 10-11].

Bringing a person to administrative liability and the imposition of an administrative penalty for it is the final stage in the struggle of the state and society of offenses in the use and protection of natural resources. At this stage, the state represented by its law enforcement agencies shall resolve the issues on the merits, that determines the presence (absence) of fact of an administrative offense, the offense in the behavior of individuals as well as estimates for other significant circumstances of the case and, depending on what makes the legal classification of the act .

Thus, giving legal assessment (qualification) of the person and taking a final decision in the case, law enforcement authorities acting on behalf of the state and society, in this regard, the offender shall be liable to the society and the state. However, you must be aware that in carrying out the activities and assignments-law offender penalties for violations, authorities acting on behalf of the state, thus giving a negative assessment of the wrongful conduct face and pointing him to the unacceptability of such behavior in the future, which is a powerful factor in moral the legal validity of administrative responsibility in the use and protection of natural resources and serves as the education of all subsoil users and others in the spirit of clear and strict compliance with the law.

It should be emphasized that the state is forced to apply to offenders such measures because otherwise affect such persons will not be possible. These activities are characterized by adequate and appropriate punishment for the committed person wrongful act. At present, the main reason for the negative effects of mining industries on the environment is imperfect in terms of environmental protection, applying their technologies [10, p. 92-93]. In practice, mining companies are constantly faced with the fact that working in a given technological parameters, using one or other equipment, they objectively unable to comply with environmental legislation. The result is the antagonism between production processes and protection of the environment. In this regard, there is an urgent need to transition to a new technological processes, thereby reducing the negative impact of mining industries on the environment, the implementation of waste, low-saving technologies.

This application is protected (saving) technology is the future play a crucial role in ensuring rational, comprehensive and careful use of mineral deposits. In addition, it will provide real protection and protection of mineral resources and the environment and the public from the harmful effects of mining productions.

Conclusions. In this regard, we believe there is an urgent need to develop legal rules aimed at preserving traditional forms of nature and stimulating introduction to industrial production and new resource natural restore technologies that ensure formation of the environmentally friendly policing. However, given the fact that exclusively legal requirements about the need for environmental protection and energy-saving technologies is hardly possible to achieve real success, the regulation implementing new technologies should be based primarily on the use of economic incentives, creating an economic and legal situation in which relevant economic actors would be advantageous to use in its manufacturing operations, such as environmental protection and energy saving technologies.

Under these circumstances, environmental activities integrally joined to natural resources in economic activity. Moreover, we believe that society should be created a certain atmosphere of moral development of ecological culture - a factor that contributes to the conscious performance of citizens, enterprises, institutions and organizations, environmental requirements of current legislation. Modern legal doctrine of administrative responsibility to some extent goes back to the Soviet concept of administrative law, preserving fundamental provisions of a number of outdated regulatory framework and by creating internal dissonance and distortion in its meaningful definition, and in legal terms (inadequate training and enforcement actions) that in turn, causes a poor outcome for society powerful response to the offense.