

СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Прийняття в період з 2001 по 2008 рік цілої низки правових актів по врегулюванню земельних відносин вплинуло на розширення кола суб'єктів цих відносин, що в свою чергу відобразилося і на урізноманітненні кола суб'єктів адміністративних проступків у даній сфері. Дана обставина покликала необхідність окреслити їх коло та встановити особливості.

Для сучасної науки адміністративного права питання щодо суб'єкта адміністративного проступку є достатньо розробленими. Зокрема, ці проблеми досліджували такі вчені адміністративного права як В.К. Колпаков, Д.М. Лук'янець, І.О. Зейкан та ін. Однак, останнім часом не багато уваги приділялося даному питанню з боку фахівців земельного права, хоча, безумовно, є певні напрацювання таких вчених-земельників як Ю.С. Шемшученка, В.Л. Мунтяна, О.С. Мірошніченко. Однак, є необхідність більш детально дослідити особливості суб'єкта адміністративного проступку у сфері земельних відносин на даному етапі розвитку адміністративно-деліктного права, коли земельні питання в українському суспільстві стоять вкрай гостро.

Суб'єкт адміністративного проступку наділений рядом ознак, при наявності яких він може нести адміністративну відповідальність. Зокрема, відповідно до ст. 11 КУпАП *загальними* ознаками суб'єкта адміністративного проступку є осудність та вік (з 16 років)¹. Ці ознаки, загалом, не викликають запитань та суперечок при притягненні суб'єкта до адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин.

Однак, виникає ряд проблем при з'ясуванні *спеціальних* ознак суб'єкта, що притягається до адміністративної відповідальності за проступок у сфері земельних відносин.

Аналізуючи статті КУпАП є очевидним, що для багатьох адміністративних проступків у сфері земельних відносин наявність юридичного зв'язку суб'єкта проступку із земельною ділянкою є обов'язковою ознакою (напр., ст. 54 КУпАП «Несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням»). Для інших адміністративних проступків наявність чи відсутність правового зв'язку із земельною ділянкою не є обов'язковою ознакою (напр., ст. 56 КУпАП «Знищення межових знаків»). А можна виокремити адміністративні проступки, які можуть бути вчинені особами, які не мають правового зв'язку із конкретними земельними ділянками (не є ні власниками земельних ділянок, ні землекористувачами). Такими суб'єктами є, як правило, посадові особи публічних органів (напр., «Приховування або перекручення даних земельного кадастру», ст. 53-2 КУпАП).

Якщо зв'язок особи правопорушника із земельною ділянкою є обов'язковим для кваліфікації адміністративного проступку, то він повинен бути підтверджений відповідним документом (Державним актом про право власності на земельну ділянку (для фізичних осіб і юридичних осіб приватного права), Державним актом про право постійного користування земельною ділянкою (для юридичних осіб державної та комунальної форм власності), договором оренди земельної ділянки тощо).

Спеціальним суб'єктом адміністративного проступку є також посадова особа. Саме в залежності від суб'єкта склади адміністративних проступків поділяються на особисті та службові (посадові). Для посадового проступку характерним є те, що протиправне діяння повинно бути вчинене під час виконання службових обов'язків. Однак, така особа виступає суб'єктом адміністративного проступку не лише за власні дії (бездіяльність), пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням нею своїх посадових обов'язків, але і за дії підлеглих їй працівників, що порушують встановлені правила.

Поняття «посадова особа» у КУпАП не закріплено, так як і відсутня системність щодо визначення переліку посадових осіб, як суб'єктів

адміністративного проступку у сфері земельних відносин. Лише ст. 14 КУпАП визначає, що посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні проступки, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Переважає більшість статей КУпАП не містять ознак посадових осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності. Тому в таких випадках правозастосовчі органи повинні, виходячи з посадових інструкцій, встановлювати, в коло обов'язків якого працівника входило виконання чи забезпечення виконання відповідних вимог.

Посада є елементом будь-якої службової діяльності. Але особливе місце серед посадових осіб посідають представники влади, адже ними є особи, які перебувають на державній службі. У п. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 5 від 26 квітня 2002 р. «Про судову практику у справах про хабарництво» зазначено, що до представників влади слід відносити співробітників державних органів та установ, які наділені правом в межах своєї компетенції пред'являти вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання фізичними та юридичними особами незалежно від їх відомчої належності або підпорядкованості². У сфері земельних відносин до представників влади належать народні депутати, голови, їх заступники та члени виконавчих комітетів місцевих рад, представники секретаріату Президента на місцях, судді, прокурори, слідчі, співробітники міліції, служби безпеки, податкові інспектори, державні інспектори, контролери та інші. Всі вони є представниками держави, займають державні посади і виконують політико-правові функції. Однак, не всі вони можуть бути суб'єктами адміністративної відповідальності на загальних підставах.

Зокрема, стосовно Президента, Прем'єр-міністра, членів Кабінету Міністрів України, народних депутатів передбачений особливий порядок притягнення до відповідальності, так як їх посади є політичними. Державні політичні посади не відносяться до посад державної служби, так як державна

політична посада – це посада в органах законодавчої і виконавчої влади, заміщення якої відбувається шляхом обрання, призначення або в інший передбачений Конституцією України спосіб, і в межах якої визначено участь у формуванні основних напрямів державної політики та забезпечення її здійснення³.

Особливий правовий статус представників влади не впливає на кваліфікацію адміністративного проступку. Однак, наслідком вчинення ними адміністративного проступку є політична, дисциплінарна, але не адміністративна відповідальність. Також суб'єктами адміністративної відповідальності нині не можуть виступати державні органи та органи місцевого самоврядування, якими приймаються колегіальні рішення і які незаконно розпоряджаються земельним фондом або вчиняють інші правопорушення. Хоча, на нашу думку, за нинішньої ситуації в органах публічної влади, коли часто протиправні діяння прикриваються колегіальними рішеннями, є необхідність індивідуалізації відповідальності шляхом визнання суб'єктом адміністративної відповідальності керівника колегіального органу. Тому пропонуємо КУпАП доповнити ст. 55-1 у такій редакції: «Незаконне розпорядження земельним фондом тягне за собою накладення штрафу на керівника колегіального органу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; та ст. 55-2 у такій редакції: «Умисне затягування строків розгляду заяв та прийняття управлінських рішень, а також порушення процедури їх розгляду у сфері земельних відносин тягне за собою накладення штрафу на керівника колегіального органу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Певна група посадових осіб є державними службовцями. ЗУ «Про державну службу»⁴ визначено, що державна служба – це професійна діяльність в органах виконавчої влади та їх апараті. Посадовими особами відповідно до цього Закону вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-

розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Консультативно-дорадчі функції не є владними функціями, тому поняття посадова особа, виходячи із функцій які вона виконує, охоплює ширше коло суб'єктів, ніж представники влади. Тому до посад державної служби слід віднести і посади у державних установах і на підприємствах. Таким чином, державні службовці, якщо їх протиправні діяння мають ознаки адміністративних проступків, є суб'єктами адміністративної відповідальності.

Однак, поняття «посадова особа» є вузьчим від поняття «службова особа». Відмінність між цими поняттями можна з'ясувати, якщо звернутися до Тлумачного словника української мови, яким визначено, що «посада» - це службове становище, пов'язане з виконанням певних обов'язків у будь-якій установі, на підприємстві та інше⁵. І.О.Зейкан вважає, що службовцями є всі працівники державних установ, тобто всі ті, які перебувають у службових (трудових) відносинах з названими установами, але не всі вони – посадові особи (секретарі, друкарки, кур'єри, охоронці тощо)⁶. Посада є органічним елементом будь-якої служби. Таким чином бачимо, що поняття «служба» є первинним, визначальним до поняття «посада».

Цілком слушно постає питання чи слід визнавати посадовими особами працівників апарату приватного підприємства, акціонерного товариства, колективного сільськогосподарського підприємства? На нашу думку, хоча такі особи і не наділені державно-владними повноваженнями, однак у разі вчинення правопорушень, що є результатом невиконання чи не належного виконання ними своїх посадових обов'язків, такі особи посягають на охоронювані державою суспільні відносини. Тому термін «посадові особи» поширюється і на осіб, які обіймають посади і в недержавних підприємствах, установах, організаціях, що знайшло підкріплення і в нормах КУпАП. Зокрема, у санкціях норм, що визначають адміністративну відповідальність у сфері земельних відносин, відсутня вказівка на форму власності юридичної особи, посадова особа якої притягається до відповідальності (ст.ст. 52, 53, 53-1, 53-3, 54, 55, 141, 142). Із диспозицій цих норм зрозуміло, що суб'єктом

відповідальності можуть бути посадові особи підприємств, установ, організацій різних форм власності, господарювання, підпорядкування.

В той же час, норми щодо адміністративної відповідальності не застосовують до членів колективних сільськогосподарських підприємств, робітників підприємств, установ та організацій, які не є посадовими особами, що здійснили порушення в сфері земельного права. Не можуть також застосовуватись ці норми при порушенні громадянами-землекористувачами правил присадибного користування. Однак, з огляду на те, що фермерське господарство є формою підприємницької діяльності громадян із створенням юридичної особи, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, займатися її переробкою та реалізацією з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм для ведення фермерського господарства, відповідно до закону (п. 1 ст. 1 ЗУ «Про фермерське господарство»⁷), яке очолює голова фермерського господарства (ст. 4), то і адміністративну відповідальність за проступки буде нести голова цього господарства як посадова особа.

Так як організаційно-розпорядчою чи адміністративно-господарською (поняття дані у абз. 3 п. 1 Постанови Пленуму ВСУ «Про судову практику в справах про хабарництво») є діяльність особи, що здійснює підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, то можна стверджувати, що індивідуальні підприємці несуть адміністративну відповідальність як посадові особи.

Виходячи з того, що поняття посадова особа у КУпАП не закріплено, та зважаючи на певні труднощі, що виникають в процесі з'ясування суб'єкта адміністративного проступку, є доцільним закріпити у загальній частині КУпАП дане поняття. Цим поняттям встановити, що *посадова особа* - це особа, яка наділена владно-розпорядчими чи адміністративно-господарськими повноваженнями (такими, що виражаються у здійсненні юридично-значимих дій (в управлінні людьми чи майном), що породжують юридичні наслідки для підприємства, установи, організації, незалежно від

форми власності, де вона обіймає посаду постійно, тимчасово чи є спеціально уповноваженою посадовою особою.

Ознаки загального і спеціального суб'єкта включаються до складу проступку як обов'язкові. Але в той же час, у нормативних актах вони можуть бути закріплені у різних статтях, або взагалі до складу не включені як кваліфікуючі ознаки, але мають юридичне значення. Такі ознаки спеціального суб'єкта можуть бути пом'якшуючою обставиною, виключати накладення окремих адміністративних стягнень, впливати на порядок притягнення до адміністративної відповідальності.

Пом'якшуючі обставини найчастіше вбачаються у зв'язку із особою правопорушника (хоча можуть стосуватися самого діяння). Якщо ж такі обставини належать до складу проступку, то вони не можуть розглядатися як пом'якшуючі. Зокрема, як пом'якшуючі відповідальність обставини врахуванню підлягають: щире розкаяння винного; відвернення винним шкідливих наслідків; добровільне відшкодування збитків і усунення заподіяної шкоди; вчинення особою проступку у стані сильного душевного хвилювання; збіг важких особистих або сімейних обставин; вчинення проступку неповнолітнім; вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину у віці до одного року або від 1 до 12 років; інвалідами I та II групи; військовослужбовцями, співробітниками МВС, а також іншими особами. Законодавець не вичерпує всіх обставин, які можуть бути визнані як пом'якшуючі адміністративну відповідальність. Таким чином юрисдикційний орган (посадова особа) можуть самостійно визнавати пом'якшуючими ті чи інші обставини, які у законі не вказані.

У наукових колах актуальним протягом тривалого часу було і залишається питання щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб. Ці питання обговорювалися вченими та відображалися у багатьох наукових публікаціях, зокрема Лук'янця Д.М.⁸, Шемшученка Ю.С., Мунтяна В.Л., Розовського Б.Г.^{9; 10} та ін.

Не дивлячись на рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 р.¹¹, яким підкреслено, що під законами, які встановлюють

адміністративну відповідальність, слід розуміти закони, що встановлюють лише відповідальність фізичних осіб; а також беручи до уваги норми КУпАП, які визначають, що суб'єктами відповідальності за цим Кодексом є лише фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства і посадові особи) та містить застереження про те, що його положення поширюються на адміністративні проступки, відповідальність за вчинення яких передбачена іншими законодавчими актами (ст.ст. 12-16 КУпАП), на даний час в Україні діє велика кількість законодавчих актів, які встановлюють відповідальність юридичних осіб, як суб'єктів підприємництва, у різноманітних сферах публічних відносин. Зокрема, це ЗУ «Про об'єднання громадян»¹², ЗУ «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування»¹³, ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»¹⁴ та ін. І хоча цей вид юридичної відповідальності не називається адміністративною, аналіз її природи та порядку застосування санкцій дає підстави стверджувати, що за своєю суттю він відноситься саме до такої.

Однак, даний інститут адміністративного деліктного права визначений ще не чітко і не повно. Тому ми підтримуємо думку багатьох вчених щодо необхідності розвитку інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб. В той же час, на нашу думку, на нинішньому етапі розвитку адміністративно-деліктних відносин, персональна відповідальність посадової особи здатна краще забезпечити дотримання та виконання вимог законодавства у сфері земельних відносин. Вважаємо, що за нинішнього рівня розвитку правової системи в Україні, адміністративна відповідальність юридичних осіб буде ефективною лише для юридичних осіб приватного права, коли санкція у вигляді штрафу буде сплачуватися фізичною особою – власником цієї юридичної особи. Для юридичних осіб публічного права такі засоби впливу ефективними не будуть, так як ні керівник, ні інші представники адміністрації, ні члени трудового колективу не терплять особисто відчутних матеріальних чи інших збитків в результаті застосування

адміністративних санкцій. Адміністративна відповідальність юридичних осіб публічного права може бути ефективною лише у тому випадку, коли Кодексом законів про працю (а не статутом чи правилами внутрішнього трудового розпорядку) буде закріплена дисциплінарна відповідальність посадових осіб в порядку регресу, з вини яких вчинено правопорушення, юридичної особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

З цього приводу слід зазначити, що є необхідність в усуненні суперечностей між існуючими загальноприйнятими правовими підходами адміністративної відповідальності юридичних осіб та рішенням Конституційного Суду України № 7-рп від 30.05.2001 р. і ст.ст. 12-16 КУпАП. З метою приведення у відповідність норм діючого законодавства, вважаємо, що слід скасувати дане рішення Конституційного Суду України та внести зміни до КУпАП щодо визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності.

Таким чином, суб'єктами адміністративного проступку у сфері земельних відносин можуть бути громадяни, що мають земельні ділянки на праві користування чи на праві власності, а також ті, які земельних ділянок не мають, але посягають на них шляхом самовільного зайняття, забруднення, засмічення тощо. Працівники підприємств, установ, організацій є суб'єктами адміністративного проступку у сфері земельних відносин на загальних підставах. А от посадові особи можуть бути суб'єктами адміністративного проступку і нести адміністративну відповідальність за власні дії, а можуть не виступати суб'єктами адміністративного проступку у сфері земельних відносин, але бути, в окремих випадках, суб'єктами адміністративної відповідальності за дії підлеглих працівників. Згідно норм нині діючого законодавства суб'єктами адміністративного проступку у сфері земельних відносин також можуть виступати юридичні особи, зокрема, проектні організації, що розробляють проекти землеустрою, будівництва підприємств, забудови населених пунктів тощо, згідно норм ЗУ «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань і організацій за правопорушення у сфері містобудування».

Отже, є очевидним, що за нині діючим законодавством розширилося коло суб'єктів адміністративних проступків у сфері земельних відносин. З метою приведення у відповідність ном законодавчих актів, для поліпшення ситуації у даній сфері, зокрема, застосування заходів адміністративної відповідальності, є необхідність у внесенні змін та доповнень до деяких законодавчих актів, що нами запропоновані.

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. / Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984, додаток до № 51, ст. 1122. Із змінами відповідно до Закону України від 17 травня 2007 р. / Відомості Верховної Ради, 2007, № 34, ст. 445.

² Про судову практику в справах про хабарництво. Постанова Пленуму Верховного суду України № 5 від 26.04.2002 р. // Вісник Верховного Суду України, 2002, № 3.

³ Янюк Н. Посада як організаційно-правова форма управлінської праці // Вісник Львівського університету. Серія Юридична. – 2004. – Випуск 39. – С. 241-243.

⁴ Про державну службу. Закон України в редакції від 28.12.2007 р. / Відомості Верховної Ради України, 2008, № 5-6, № 7-8, ст. 78.

⁵ Новий тлумачний словник української мови у 4-х томах / Укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко, - К.: Аконіт, 1998.- т. 3. – С. 603.

⁶ Зейкан І.О. Поняття посадової особи в кримінальному законодавстві: порівняльний аналіз // Право України. – 2002. - № 3. – С. 119-120.

⁷ Про фермерське господарство. Закон України від 19 червня 2003 р. / Відомості Верховної Ради України, 2003, N 45, ст. 363. Із змінами відповідно до Закону України від 8 вересня 2005 р. / Відомості Верховної Ради, 2005, № 52, ст. 560.

⁸ Лук'янець Д.М. Напрями реформування адміністративно-деліктного законодавства // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Вип. 12. – К., 2001. – С. 318 – 333.

⁹ Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в сфере охраны окружающей среды. – К.: Наукова думка, 1978. – С.174.

¹⁰ Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. – К.: Наукова думка, 1989. – С.175.

¹¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 р. / Офіційний вісник України від 29.06.2001 р., № 24, стор. 57, стаття 1076, код акту 19082/2001.

¹² Про об'єднання громадян. Закон України від 16 червня 1992 р. із змінами від 9 лютого 2006 р. / Відомості Верховної Ради, 2006, № 26, ст. 215.

¹³ Про відповідальність підприємств, їх об'єднань і організацій за правопорушення у сфері містобудування. Закон України від 14 жовтня 1994 року. / Відомості Верховної Ради, 1994, № 46, ст.411. Із змінами від 16.05.2007 р. / Відомості Верховної Ради, 2007, № 34, ст.444.

¹⁴ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. Закон України в редакції від 28.12.2007 р. / Відомості Верховної Ради України, 2008, № 5-6, № 7-8, ст. 78.