

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9
DOI

М. Р. Гарат

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Київського національного торговельно-економічного університету
orcid.org/0000-0002-4293-3322*

ЮРИДИЧНА ОСОБА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена аналізу теоретичних і практичних аспектів адміністративної відповідальності юридичних осіб, зокрема за вчинення адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. З'ясована роль встановлення суб'єкта під час кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності й застосування відповідних адміністративно-деліктних норм. Підкреслена пряма залежність результатів кваліфікації таких правопорушень від правильності встановлення їх загального й спеціального суб'єктів.

Обґрунтовано висновок про недостатню «розробленість» проблематики відповідальності юридичних осіб у сфері містобудівної діяльності. Констатовано, що більшість дослідників розглядають проблематику крізь призму радянської доктрини адміністративного права, а отже, зосереджують увагу на відповідальності фізичних осіб. Водночас питання відповідальності юридичних осіб за правопорушення у сфері містобудівної діяльності ними розглядаються лише фрагментарно. З'ясовано, що саме доктринальна й законодавча невизначеність є головною перешкодою на шляху концептуалізації адміністративної відповідальності як відповідальності фізичних та юридичних осіб за правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

У зв'язку із цим зроблений наголос на важливості формування правових засад адміністративної відповідальності юридичних осіб. Стверджується, що сучасні реалії адміністративно-правової охорони публічних відносин вимагають розмаїтого інструментарію примусового впливу на юридичних осіб. Поряд із заходами цивільної та господарської відповідальності, які мають суто компенсаційний характер, ефективним інструментом боротьби з правопорушеннями юридичних осіб у публічній сфері виступають заходи адміністративного примусу. Стрижневою ланкою системи таких заходів є адміністративна відповідальність, котра передбачає застосування широкого комплексу матеріальних та організаційних обтяжень щодо юридичної особи – правопорушника.

Ключові слова: містобудівна діяльність, адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, склад адміністративного правопорушення, юридична особа, суб'єкт адміністративного правопорушення, кваліфікація адміністративних правопорушень.

Harat M. R. LEGAL ENTITY AS A SUBJECT ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

The article deals with the analysis of theoretical and practical aspects of administrative liability of legal entities, in particular, for committing administrative offenses in the field of urban planning. The role of identifying the subject during qualification assessment of administrative offenses in the field of urban planning has been clarified, as well as when relevant administrative delict rules applied. The direct dependence of the results of the qualification assessment for such offenses on the correctness of the identification of their general and special subjects has been emphasized over.

The conclusion that the insufficient “development” of issues on liability of legal entities in the field of urban planning has been substantiated. It has been stated that the vast majority of researchers consider this issue through the prism of the Soviet doctrine of administrative law, and therefore they focus their attention on the responsibilities of individuals. At the same time, they consider the issues on liability of legal entities for offenses in the field of urban planning fragmentarily only. It has been found that doctrinal and legislative uncertainty is the main obstacle to the conceptualization of administrative responsibility as the liability of individuals and legal entities for offenses in the field of urban planning.

In this regard, the importance of forming the legal basis of administrative liability of legal entities has been emphasized on. It is argued that the current realities of administrative and legal protection of public relations require pretty wide variety of tools for coercive influence on legal entities. Along with measures of civil and economic liability, which have purely compensatory nature, an effective tool for combating offenses of legal entities within public sphere are measures of administrative coercion. The key link of the system on the measures is administrative liability, which involves application of a wide range of material and organizational complications on the legal entity, i. e. the offender.

Key words: urban planning activity, administrative offense, administrative liability, administrative corpus delicti, legal entity, subject of an administrative offense, qualification assessment of administrative offenses.

Сучасні реалії адміністративно-правової охорони публічних відносин вимагають розмаїтого інструментарію примусового впливу на юридичних осіб. Поряд із заходами цивільної та господарської відповідальності, які мають суто компенсаційний характер, ефективним інструментом боротьби з правопорушеннями юридичних осіб у публічній сфері виступають заходи адміністративного примусу. Стрижневою ланкою системи таких заходів є адміністративна відповідальність, котра передбачає застосування широкого комплексу матеріальних та організаційних обтяжень щодо юридичної особи – правопорушника. Адміністративні правопорушення та адміністративна відповідальність юридичних осіб – це об'єктивна реальність. Це реальні явища правової дійсності, які існують фактично й навколо яких формується сучасна юрисдикційна практика. Відповідно, їх законодавче регулювання являтиме собою цілком закономірний етап розвитку інституту адміністративної відповідальності, який характеризуватиметься упорядкуванням понятійно-категоріального апарату й дозволить «примирити» теорію адміністративно-деліктного права з існуючою практикою юрисдикційної діяльності.

Необхідною умовою адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності є встановлення суб'єкта його вчинення. Будучи конструктивним елементом складу адміністративного правопорушення, ознака суб'єкта відіграє надзвичайно важливу роль під час кваліфікації. Відсутність (нез'ясованість) цієї ознаки означає відсутність складу правопорушення та унеможливорює адміністративну відповідальність. Мало того, як цілком слушно зауважують Т.О. Гуржій та А.В. Нефедова, без достовірної інформації про суб'єкта адміністративного проступку адміністративна справа взагалі не порушується [1, с. 285; 1, с. 111].

Варто зазначити, що попри неабияку практичну важливість категорії «суб'єкт адміністративного правопорушення», вона дотепер не отримала чіткого законодавчого визначення [3, с. 103; 4, с. 75–76]. У чинному законодавстві ця категорія не просто не визначається, а й взагалі не згадується. Законодавець розкриває лише окремі її аспекти, на основі яких дуже важко сформулювати концептуальне уявлення про природу й сутність суб'єкта адміністративного правопорушення. Не визначена ця категорія і на доктринальному рівні. І хоча нині мало яка наукова праця з питань кваліфікації адміністративних правопорушень обходиться без аналізу суб'єкта їх учинення, відповідна категорія «не зайняла гідного місця в понятійному апараті адміністративного права, а тому не отримала чіткого змістовного наповнення в теорії адміністративного права» [5, с. 3].

Як наслідок, уповноважені органи (посадові особи) адміністративної юрисдикції зіштовхуються із цілою низкою проблем, зумовлених відсутністю єдиного розуміння суб'єкта делікту в адміністративному праві й вадами законодавчого опису суб'єктів конкретних адміністративних правопорушень. На практиці відбуваються численні помилки під час встановлення суб'єкта адміністративного правопорушення, які вкрай негативно впливають на перебіг адміністративного провадження, призводять до прийняття необґрунтованих рішень і великої кількості скарг на рішення у справах про адміністративні проступки [6, с. 31].

Викладене зумовлює необхідність концептуалізації категорії «суб'єкт правопорушення» у вітчизняному адміністративному праві. У розумінні категорії потрібна максимальна ясність, яка б забезпечила узгодженість наукових позицій, а також вичерпність її законодавчого опису як на рівні загальної термінології, так і на рівні окремих адміністративно-деліктних норм (зокрема, норм про відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудування). За нашою думкою, важливим кроком у такому напрямі має стати остаточне розв'язання питання про те, які саме особи можуть виступати суб'єктами адміністративних правопорушень і, відповідно, суб'єктами адміністративної відповідальності за їх учинення.

Так уже склалося, що діюче законодавство однозначної відповіді на це питання не дає. Не зважаючи на те, що суспільні відносини у сфері адміністративної відповідальності регламентуються вельми широким колом законодавчих актів, загальні ознаки суб'єкта адміністративного правопорушення розкриваються тільки в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Водночас, як вже було зазначено вище, чинний КУпАП не містить дефініції відповідного поняття та навіть не «оперує» терміном «суб'єкт адміністративного правопорушення». Для позначення суб'єкта адміністративного правопорушення в КУпАП використовується інший термін – «особа». За твердженням В.К. Колпакова й В.В. Гордєєва, це надає змогу припускати, що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути як фізична, так і юридична особа [7, с. 147; 8, с. 26].

Водночас із контексту ст. ст. 9–16 КУпАП чітко випливає, що суб'єктами правопорушень, передбачених цим Кодексом, виступають тільки фізичні особи. Так, наприклад, у ст. ст. 10 та 11 КУпАП форми вини порушника (умисна й необережна) розкриваються через характеристику інтелектуальних і вольових процесів, які протікають у психіці людини. У ст. 12 КУпАП визначено вік людини, з якого вона може бути притягнута

до адміністративної відповідальності. Ст. ст. 13, 14 і 15 КУпАП урегулюють питання адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб, посадових осіб і військовослужбовців відповідно. І, нарешті, у ст. 16 КУпАП йдеться про відповідальність за адміністративні правопорушення іноземців та осіб без громадянства [9].

Висновок про те, що чинний КУпАП встановлює відповідальність тільки фізичних осіб, підтверджується Рішенням Конституційного Суду України від 30 травня 2001 р. у справі № 1-22/2001 «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)». Визнаючи існування в Україні публічно-правової відповідальності юридичних осіб, яка має певні ознаки, притаманні адміністративній відповідальності, Конституційний Суд України зауважив, що: «Певний період у правовій науці й законодавстві суб'єктами адміністративного проступку визнавалися як фізичні, так і юридичні особи. Проте в умовах панування державної форми власності накладення штрафів на юридичних осіб втрачали будь-який сенс, тому правова доктрина схилилась до недоцільності визнання підприємств, установ та організацій суб'єктами адміністративної відповідальності. Саме цю концепцію було реалізовано в прийнятому 07 грудня 1984 р. Кодексі Української Соціалістичної Радянської Республіки про адміністративні правопорушення, за яким суб'єктом адміністративної відповідальності є лише фізична особа. Ця позиція законодавця залишилась незмінною, свідченням чого є численні доповнення, які вносились до КУпАПу протягом усього часу його дії» [10].

Разом із тим багатьма науковцями відзначається той факт, що численні акти вітчизняного законодавства передбачають відповідальність юридичних осіб (підприємств, установ, організацій) за правопорушення в публічній сфері відносин [6, с. 26; 11, с. 75–76; 12, с. 47]. Специфіка таких порушень та особливості механізмів притягнення до відповідальності за їх учинення дають підстави говорити про їх адміністративний характер. Однак за такої умови законодавець не іменує такі правопорушення та відповідальність за них «адміністративними».

У контексті адміністративної відповідальності юридичних осіб у законодавстві використовуються терміни-замінники: «санкції», «фінансові санкції», «заходи відповідальності», «заходи впливу», «стягнення», «штрафи» тощо. Таким чином, адміністративна відповідальність юридичних осіб існує де-факто, але остаточно не визнана законодавцем де-юре. Це викликає спірні тлу-

мачення окремих положень чинного законодавства, ускладнює його застосування на практиці, а також робить непростим проведення чіткої межі між адміністративною відповідальністю юридичних осіб та іншими видами відповідальності й державного примусу [5, с. 5]. Отже, як цілком слушно підкреслює Д.М. Лук'янець, нині «фактично існує невідповідність між концептуальними засадами, на яких побудовано інститут адміністративної відповідальності, і потребами в ефективних засобах державного примусу, здатних функціонувати в сучасних умовах» [13, с. 1–2].

Проблема концептуалізації категорій «суб'єкт адміністративного правопорушення» та «суб'єкт адміністративної відповідальності» досить виразно проявляється на рівні адміністративно-правової охорони суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності. Натепер відповідальність за правопорушення в цій сфері регламентується двома законодавчими актами: КУпАП і Законом України від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Водночас, оскільки відповідні положення КУпАП (див.: ст. ст. 96, 96-1 і 188-42) встановлюють відповідальність тільки фізичних осіб, то адміністративно-правовий характер такої відповідальності загальновизнаний. Адже відповідні правопорушення у сфері містобудування, а так само механізми відповідальності за їх учинення цілком гармонійно «вписуються» в традиційну, успадковану від радянської правової доктрини парадигму адміністративної відповідальності індивіда перед державою.

Натомість Закон України від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» встановлює відповідальність юридичних і фізичних осіб – підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [14]. Передбачені Законом правопорушення мають усі підстави вважатися адміністративними: вони об'єктивуються в адміністративно-правовій сфері, вони посягають на публічний інтерес, вони становлять небезпеку для адміністративно-правових відносин, регульованих актами будівельного законодавства, будівельними нормами, державними стандартами й правилами. Притягнення до відповідальності за такі порушення здійснюється суб'єктами публічної адміністрації в адміністративно-процедурному порядку. За вчинення таких порушень на винну особу накладається штраф, причому штраф адміністративний (тобто штраф як грошове стягнення, а не вид забезпечення виконання зобов'язань).

Мало того, за ознаками об'єкта й об'єктивної сторони правопорушення, зазначені в Законі України від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР «Про відповідальність за правопорушення у сфері

містобудівної діяльності», майже тотожні адміністративним правопорушенням, передбаченим ст. ст. 96, 96-1 і 188-42 КУпАП. Головна відмінність між ними полягає якраз у тому, що перші вчиняються юридичними особами, а останні – особами фізичними. Але, якщо правопорушення, вчинювані фізичними особами, віднесені законодавцем до розряду адміністративних, то аналогічні делікти юридичних осіб визначаються ним без галузевої та предметної конкретизації, а саме як «правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Так само неконкретизованим у законі є характер відповідальності за правопорушення юридичних осіб. Зокрема, у ч. 2 ст. 1 Закону від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» зазначається таке: «учинення суб'єктами містобудування правопорушень у сфері містобудівної діяльності тягне за собою відповідальність, передбачену цим та іншими законами України» [13]. Таким чином, попри явно виражений адміністративний характер правопорушень, вчинюваних юридичними особами у сфері містобудівної діяльності, із суто формального боку їх галузева природа лишається невизначеною.

Наслідком цього стали глибокі теоретичні розбіжності в питаннях про те, які види відповідальності тягнуть за собою правопорушення у сфері містобудівної діяльності, а також недостатньо глибока «розробленість» проблематики відповідальності фізичних осіб у цій сфері. Більшість дослідників розглядають проблематику крізь призму теорії адміністративного права, а отже, зосереджують увагу на тих її аспектах, які, поза сумнівом, є адміністративно-правовими. Натомість питання відповідальності юридичних осіб за правопорушення, галузева природа яких остаточно не визначена, розглядаються поверхнево або ж узагалі лишаються без розгляду.

Проблема адміністративної відповідальності юридичних осіб має не лише теоретичне, а суто практичне значення. Як цілком справедливо зауважують М.В. Удод та О.Г. Літус, «У нашій державі інститут відповідальності юридичних осіб необхідний і виправданий ще й тому, що в Україні діє безліч суб'єктів господарювання (акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю та інші), які часто не мають, на відміну від державних підприємств, чіткої та формально встановленої структури управління або приховують її. Унаслідок цього виникають труднощі під час розв'язання конфліктів із законом і з'ясування сфер компетенції співробітників, значно ускладнюється залучення до відповідальності винних осіб» [15, с. 90–91].

З огляду на викладене питання адміністративної відповідальності юридичних осіб потребує концептуального розв'язання як на доктриналь-

ному, так і на законодавчому рівнях. Варто погодитись із думкою тих фахівців (Л.М. Кравченко, О.О. Плетньова, Є.С. Герасименко), які стверджують, що в умовах ринкових відносин і появи великої кількості суб'єктів різних організаційно-правових форм положення КУпАП доцільно поширити не лише на фізичних, а й на юридичних осіб [16, с. 69; 17, с. 8; 7, с. 91].

До речі, саме таким шляхом (шляхом офіційного визнання інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб) пішли законодавці Німеччини, Франції, Італії, Португалії та ряду інших європейських держав [18, с. 234]. Причому, як свідчить аналіз зарубіжної практики функціонування цього інституту, адміністративна відповідальність є обґрунтованим та ефективним інструментом протидії правопорушенням юридичних осіб у публічно-адміністративній сфері [19, с. 89].

Важливим кроком на шляху становлення інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб стало прийняття Закону України від 14 липня 2015 р. № 596-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху». Цим Законом було внесено низку змін до КУпАПу, згідно з якими, по-перше, було запроваджено адміністративну відповідальність юридичних осіб за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (див.: ст. 14-2 КУпАП в редакції Закону), а по-друге, передбачено можливість накладення адміністративного штрафу як на фізичних, так і на юридичних осіб (див.: ст. 27 КУпАП чинної редакції КУпАП) [20; 21].

Разом із тим уже наприкінці 2017 р. адміністративна відповідальність юридичних осіб за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху була скасована, що засвідчило частковий відхід законодавця від концепції адміністративної відповідальності юридичних осіб (див.: Закон України від 21 грудня 2017 р. № 2262-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів») [22].

Неврегульованість ключових аспектів адміністративної відповідальності юридичних осіб, а також непослідовність позиції законодавця в такому питанні змушують констатувати, що окреслена вище проблема наразі далека від свого остаточного розв'язання [23].

На наш погляд, визначення в чинному КУПА-Пі загальних засад адміністративної відповідальності юридичних осіб дозволить поставити остаточно крапку в дискусії про те, чи можуть останні визнаватися суб'єктами адміністративних правопорушень та адміністративної відповідальності.

Адміністративні правопорушення та адміністративна відповідальність юридичних осіб – це об’єктивна реальність. Це реальні явища правової дійсності, які існують фактично й навколо яких формується сучасна юрисдикційна практика. Відповідно, їх законодавче регулювання являтиме собою цілком закономірний етап розвитку інституту адміністративної відповідальності, який характеризуватиметься упорядкуванням понятійно-категоріального апарату й дозволить «примирити» теорію адміністративно-деліктного права з існуючою практикою юрисдикційної діяльності.

Література

1. Гуржій Т.О. Адміністративне право України. Київ : КНТ, 2011. 680 с.
2. Нефедова А.В. Кваліфікація адміністративних проступків на автомобільному транспорті : дис. ... канд. юрид. наук : 081 ; Київський національний торговельно-економічний університет. Київ, 2021. 258 с.
3. Гуржій Т.О. До питання про суб’єкта адміністративного делікту. *Вісник прокуратури*. 2007. № 10. С. 103–109.
4. Гуржій Т.О. Встановлення ознак суб’єкта адміністративного делікту в процесі адміністративно-правової кваліфікації. *Право України*. 2003. № 5. С. 75–80.
5. Миколенко О.І., Дуліна О.В. Суб’єкт адміністративної відповідальності в доктрині сучасного адміністративного права (на прикладі адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин) : монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 200 с.
6. Nefedova A.V. Subjects of administrative offenses on motor transport. *European Reforms Bulletin, Founded and edited by Centre for European Reforms Studies, a.s.b.l.* 2019. № 2. P. 31–35.
7. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком-інтер, 2004. 528 с.
8. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Склад адміністративного проступку. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2011. 44 с.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X / Верховна Рада УРСР. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
10. Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001р. у справі № 1-22/2001 «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)» / Конституційний Суд України. *Офіційний вісник України*. 2001. № 24. Ст. 1076.
11. Кравець М.О. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 4. С. 75–78.
12. Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. 164 с.
13. Лук’янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 35 с.
14. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411.
15. Удод М.В., Літус О.Г. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2010. № 1 (4). С. 90–95.
16. Кравченко Л.М., Плетньова О.О. Проблеми адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері валютного законодавства. *Юридичний журнал*. 2004. № 8. С. 69–72.
17. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2000. 21 с.
18. Парненко В.С. Юридичні особи як самостійні суб’єкти адміністративної відповідальності. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 321–238.
19. Польщиков В.В. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правовий аналіз. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2015. № 15. Т. 1. С. 88–90.
20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 14 липня 2015 р. № 596-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 64. Ст. 2102.
21. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X / Верховна Рада УРСР. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів : Закон України від 21 грудня 2017 р. № 2262-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2018. № 28. Ст. 995.
23. Гуржій Т.О. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин: перспективи розвитку. *Вісник прокуратури*. 2008. № 8. С. 92–99.
24. Goncharuk S., Kuzmenko O., Gurzhii T., Berlach A., Yarmaki Kh. Establishment of the institute of administrative responsibility in the legal system of Ukraine. *Journal of Law and Political Sciences*. 2021. Vol. 26. Iss. 1. P. 235–260.