

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.9

Олександр Джуринський *

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ СПОРИ ЗА УЧАСТЮ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ: ПРИНЦИП НЕПРИПУСТИМОСТІ ПОДВІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті розглядаються деякі проблеми вирішення спорів про законність постанов про накладення штрафу, що стосуються повторного притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення триваючих правопорушень. Встановлено критерії розмежування триваючих правопорушень у сфері містобудування, якими мають керуватися адміністративні суди.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, триваюче правопорушення, містобудування.

Джурицкий А. В. Административно-правовые споры при участии юридических лиц: принцип недопустимости двойной ответственности.

В статье рассматриваются некоторые проблемы разрешения споров о законности постановлений о наложении штрафа, которые касаются повторного привлечения к административной ответственности за совершение продолжающихся правонарушений. Установлены критерии разграничения продолжающихся правонарушений в сфере градостроительства, которыми должны руководствоваться административные суды.

Ключевые слова: административно-правовой спор, продолжающееся правонарушение, градостроительство.

Dzhuryynskiy O. V. Administrative-legal disputes with the participation of legal persons: principle of inadmissibility of dual liability.

In article some issues of adjudication of disputes about legality of administrative ordinances on fines concerning repeated administrative responsibility for continuing offense are considered. Criteria of differentiation of continuing offenses in the sphere of city planning are determined.

Keywords: administrative legal dispute, continuing offense, city planning.

Невідворотність юридичної відповідальності є стримуючим фактором вчинення правопорушень і мотивує суб'єктів права на дотримання встановлених законодавством норм. Підтримка правопорядку є однією з основних функцій держави, тому вкрай важливим є недопущення уникнення порушниками відповідальності. Проблема полягає у тому, що суди, вирішуючи адміністративно-правові спори про законність постанов про накладення штрафу за повторне вчинення правопорушення, в деяких випадках безпідставно посилаються на статтю 61 Конституції України, якою передбачено принцип недопустимості подвійної відповідальності за одне і те ж саме правопорушення. Досить часто ця проблема виникає під час вирішення спорів у сфері містобудівної діяльності, коли суди скасовують постанову про накладення штрафу за виконання будівельних робіт без реєстрації декларації, без отримання дозволу або за інші триваючі правопорушення. Головним аргументом при винесенні таких рішень є те, що за вказані правопорушення до суб'єкта містобудування вже було раніше застосовано відповідне стягнення [1-7]. У цих рішеннях суди, не враховуючи характеру правопорушення, з'ясували лише наявність у діях суб'єкта містобудування складу правопорушення. Але така позиція не є однотайною. Протилежні висновки стосовно спорів, які виникли за аналогічних обставин, простежуються у рішеннях деяких інших судів [8; 9].

Однією з причин такої розбіжності, на нашу думку, є відсутність законодавчого закріплення чітких критеріїв розмежування одного триваючого правопорушення від іншого, що дозволяє порушникам уникати відповідальності за неодноразове вчинення правопорушення. Тому метою цієї статті є встановлення критеріїв розмежування триваючих правопорушень у сфері містобудування, якими мають керуватися суди при вирішенні спорів про законність постанов органу державного архітектурно-будівельного контролю про повторне накладення штрафу.

Дослідженню проблем інституту адміністративної відповідальності присвячені праці таких вчених як А. І. Берлач, Т. О. Гуржій, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, С. В. Петков, та інших. Окремі категорії адміністративно-правових спорів досліджували Ю. В. Божко, О. А. Веденяпін, В. С. Кіценко, М. П. Мельник, В. І. Татьков та інші. Проте деякі проблеми, які виникають під час вирішення адміністративними судами спорів про законність постанови суб'єкта публічної адміністрації про накладення штрафу, залишились поза увагою дослідників.

Конституція України (стаття 19) зобов'язує органи державної влади діяти строго у рамках, встановлених законом. Частиною 4 статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» органи державного архітектурно-будівельного контролю уповноважено під час проведення перевірки складати протоколи про вчинення правопорушень, акти перевірок та накладати штрафи відповідно до закону; видавати обов'язкові для виконання приписи; забороняти за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного архітектурно-будівельного контролю чи його заступника експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію. Згідно з пунктами 16, 17, 20 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю [10] за результатами державного архітектурно-будівельного контролю посадовою особою інспекції складається акт перевірки, а у разі виявлення правопорушення – протокол, припис про усунення порушень вимог законодавства і постанова про накладення штрафу. Причому частина 12 статті 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» зобов'язує органи державного архітектурно-будівельного контролю накладати штрафи за кожне вчинене правопорушення окремо у разі вчинення суб'єктами містобудування двох або більше правопорушень.

Тобто органи державного архітектурно-будівельного контролю уповноважені приймати відповідні рішення за наслідками проведених перевірок і факт прийняття в минулому рішення про притягнення суб'єкта містобудування до адміністративної відповідальності за вчинення аналогічного правопорушення не створює ніяких виключень з правила «дозволено те, що прямо встановлено законом». Однак у статті 61 Конституції України закріплено принцип недопустимості подвійної відповідальності за одне і те ж саме правопорушення. Як показує практика, застосовуючи цю статтю до спірних правовідносин, суди не завжди зважають на те, чи дійсно суб'єкт містобудування повторно притягується до адміністративної відповідальності за одне і те ж саме правопорушення. При цьому одне і те ж саме правопорушення означає, що воно вчинене одноразово. Застосування до порушника штрафних санкцій не звільняє від відповідальності за аналогічне правопорушення, вчинене в майбутньому.

Труднощі виникають при оцінці обставин накладення органом державного архітектурно-будівельного контролю штрафу за неодноразове вчинення суб'єктом містобудування саме триваючого правопорушення. До того ж відсутність у чинному законодавстві України визначення поняття «триваюче правопорушення» також спричинює розбіжності у судовій практиці: проблематичним залишається віднесення того чи іншого правопорушення до триваючих. А встановлення факту вчинення триваючого правопорушення є основною підставою повторного притягнення порушника до адміністративної відповідальності. Наприклад, експлуатація об'єкта будівництва без введення його в експлуатацію, на думку Судової палати в адміністративних справах Верховного суду України [15], не може тлумачитись як триваюче правопорушення, оскільки суспільна небезпека такого правопорушення насамперед полягає не в недотриманні встановленого правопорядку, а в небезпеці, яка може мати місце в результаті відсутності контролю за безпечністю побудованого об'єкта містобудування з початку його використання. Ця думка дублюється також в деяких рішеннях Вищого адміністративного суду України [16; 17; 18].

Ми не можемо погодитись з такою позицією, оскільки вилучення цього виду правопорушень з категорії триваючих може спричинити труднощі у дотриманні строків накладення відповідного адміністративного стягнення. До того ж на практиці зустрічаються випадки [2; 4; 5; 8], коли правопорушник після накладення на нього одного адміністративного стягнення продовжує експлуатувати об'єкт без належного введення його в експлуатацію, а суди, скасовуючи постанови органу державного архітектурно-будівельного контролю, роблять неможливим повторне притягнення до відповідальності. Тому порушник норм будівельного законодавства має можливість уникнути відповідальності.

Висновок про те, що експлуатація об'єкта будівництва без введення його в експлуатацію не є триваючим правопорушенням у вказаних вище рішеннях [16; 17; 18] зосереджений у якості аргументу недопустимості зворотної дії закону у часі. Наявність на момент закінчення будівництвом відповідного об'єкта встановленого законодавством обов'язку вводити об'єкт в експлуатацію, а також закону, який би встановлював відповідальність за невиконання цього обов'язку є необхідною умовою притягнення до відповідальності [15]. Тому на суб'єкт містобудування не може бути накладено стягнення за порушення обов'язку ввести збудований об'єкт в експлуатацію, якщо на момент закінчення будівництва законом не було передбачено ні такого обов'язку, ні відповідальності за його невиконання. Проте це не дає підстав вважати дане правопорушення одномоментним. Вирішуючи питання про зворотню дію закону у часі судам потрібно виходити з характеру правовідносин, а не характеру правопорушення. Триваючими правопорушеннями у Листі Міністерства Юстиції України [11] визначаються правопорушення, які, почавшись з якоїсь протиправної дії або бездіяльності, здійснюються потім безперервно шляхом невиконання обов'язку. Початковим моментом такого діяння може бути активна дія або бездіяльність, коли винний або не виконує конкретний покладений на нього обов'язок, або виконує його неповністю чи неналежним чином. Тобто неправомірне будівництво чи неправомірна експлуатація об'єкта починається з того моменту, коли замовник будівельних робіт (генеральний підрядник) зобов'язаний був звернутись до Державної архітектурно-будівельної інспекції з метою проходження відповідних реєстраційно-дозвільних процедур. Триваючий характер цього правопорушення полягає у тому, що будівництво виконується або об'єкт експлуатується безперервно протягом певного часу з порушенням норм будівельного законодавства.

Таким чином, вирішення адміністративними судами питання про скасування постанови про накладення штрафу за триваючі правопорушення має супроводжуватись не лише встановленням наявності або відсутності в діях суб'єкта містобудування складу правопорушення, а також розмежуванням кожного триваючого правопорушення з метою недопущення, з одного боку, подвійної відповідальності, а з іншого – безпідставного скасування постанови про накладення штрафу.

Проте як законодавство, так і практика не дає чітких критеріїв розмежування триваючих правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Вищий адміністративний суд України [8] в основу розмежування двох триваючих правопорушень поклав їх відмінність у факті виявлення такого правопорушення, а також відмінність у часі й обставинах його вчинення. Іншою є позиція Окружного адміністративного суду міста Києва, який у своїй постанові [9] за критерій розмежування триваючих правопорушень взяв винесення постанов стосовно двох різних об'єктів будівництва (двох секцій житлового комплексу), що насправді не відповідало фактичним обставинам справи, оскільки житловий комплекс є одним цілісним об'єктом будівництва відповідно до пункту 1 Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів [12]. Дійсно, відмінність між правопорушеннями, які були вчинені стосовно різних об'єктів, є очевидною. Складнішою видається ситуація, коли суб'єкт містобудування був повторно притягнутий до відповідальності за правопорушення стосовно одного і того ж самого об'єкта. У цьому контексті ми не можемо погодитись з вищезазначеною думкою суду. Вважаємо, що повторне притягнення до адміністративної відповідальності за триваюче правопорушення у сфері містобудівної діяльності не залежить від того, за будівництво яких частин одного цілісного об'єкту було вперше накладено штраф. За вчинення правопорушень відповідно до статті 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» встановлюється штраф у розмірі, який залежить від сталого (мінімальна заробітна плата), а не від змінюваного параметру (вартість будівництва). Значить, не має різниці чи накладати штраф за будівництво однієї секції, чи двох. Якщо вчинення повторного правопорушення пов'язувати з будівництвом нової секції одного цілісного об'єкта, то в такому разі органи державного архітектурно-будівельного контролю зобов'язані на підставі частини 12 статті 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» накладати штраф за будівництво кожної секції окремо. Притягнення до відповідальності за правопорушення стосовно окремих частин одного цілісного об'єкту може викликати проблему стягнення штрафних санкцій у надмірному розмірі,

що порушує принцип співрозмірності санкцій вчиненому правопорушенню. До того ж, згідно з пунктом 4.2 Національного стандарту України «Визначення класу наслідків (відповідальності) та категорії складності об'єктів будівництва» [14], категорія складності об'єкта будівництва визначається відповідно до встановлених показників, розрахованими для об'єкта будівництва в цілому. А так як розмір стягнення залежить від категорії складності, то немає підстав розділяти цілісний об'єкт будівництва на окремі частини.

На нашу думку, щоб відмежувати одне триваюче правопорушення від іншого судам потрібно з'ясувати не лише факт правопорушення, об'єкт та обставини його вчинення, а й визначитись з часовими рамками вчинення кожного триваючого правопорушення. Як було сказано раніше, точкою відліку триваючого правопорушення є день, з якого суб'єкт містобудування зобов'язаний був звернутися до Державної архітектурно-будівельної інспекції. А початковим моментом накладення адміністративного стягнення, відповідно до частини 11 статті 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», є день його виявлення. Необхідно також встановити кінцевий момент протиправного діяння, після настання якого правопорушення вважається вчиненим знову і допускається накладення адміністративного стягнення. У цьому разі повторне притягнення суб'єкта містобудування за триваюче правопорушення не порушує принцип недопустимості подвійної відповідальності за одне і те ж саме правопорушення, оскільки характер такого правопорушення вказує на можливість його неодноразового вчинення протягом певного строку.

Передумови застосування темпорального критерію для розмежування триваючих правопорушень у сфері містобудування вже закладено у чинному законодавстві України. Так, після проведення Державною архітектурно-будівельною інспекцією перевірки суб'єкта містобудування і виявлення порушень останнім норм будівельного законодавства інспекцією складається з цього приводу акт, протокол і припис. На основі цих документів уповноваженою особою приймається постанова про накладення штрафу. Як зазначено у частині 6 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [13], днем виявлення правопорушення є день складення акта перевірки відповідного суб'єкта містобудування. Цим фіксується вчинення одного правопорушення. Приписом встановлюється певний строк для усунення порушень вимог будівельного законодавства, тобто строк, протягом якого правопорушення має завершитись. Саме цей строк визначає межі одноразового притягнення до відповідальності за триваюче правопорушення у сфері містобудівної діяльності і повинен бути встановлений законом з урахуванням часу, необхідного для проходження відповідних реєстраційно-дозвільних процедур. Наявність не скасованого припису надає підстави для проведення позапланової перевірки відповідно до абзацу 6 пункту 7 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю [10] і в разі невиконання припису у вказаний строк інспекцією фіксується факт вчинення правопорушення у акті перевірки і порушник повторно притягується до адміністративної відповідальності.

Таким чином, спори про законність постанов про накладення штрафу за триваючі правопорушення судам потрібно вирішувати з огляду на періоди вчинення таких правопорушень, які дають змогу встановити межі одноразового притягнення до адміністративної відповідальності.

Враховуючи зазначене, з метою вирішення проблеми невірної кваліфікації обставин справи щодо притягнення суб'єктів містобудування до адміністративної відповідальності за триваючі правопорушення у сфері містобудування пропонуємо окремою нормою встановити межі триваючих правопорушень. Вважаємо за необхідне доповнити статтю 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» пунктом 13 такого змісту: «Штрафні санкції за триваючі правопорушення застосовуються один раз за одне правопорушення, тобто за правопорушення, яке вчинено одним суб'єктом, за одним і тим же фактом, за ідентичних обставин, стосовно одного об'єкта будівництва, а кінцевий термін його існування встановлений у приписі органу державного архітектурно-будівельного контролю. У разі невиконання суб'єктом містобудування законних вимог органу державного архітектурно-будівельного контролю після настання вказаного у приписі терміну санкції, передбачені цією статтею, можуть застосовуватися повторно з урахуванням частини 9 цієї статті».

Також потребує змін норма, викладена у абзаці 4 пункту 8 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [13], якою передбачено, що провадження у справі про правопорушення у сфері містобудівної діяльності не може бути розпочате, а розпочате провадження підлягає закриттю в разі наявності за тим самим фактом вчиненого правопорушення щодо суб'єкта містобудування, який притягається до відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення штрафу або не скасованої постанови про закриття справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Ця норма не враховує всю специфіку триваючого правопорушення. Після завершення одного такого правопорушення, якщо воно не було усунуто у встановлений строк, настає інше правопорушення і за фактом ці правопорушення є аналогічними, однак різняться за часом і обставинами їх вчинення. Тому вказана норма потребує відповідних змін шляхом конкретизації умов, за яких забороняється накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Пропонуємо таку редакцію цієї норми: «4) наявності щодо суб'єкта містобудування, який притягається до відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення штрафу за правопорушення, яке вчинене за тим самим фактом, за однакових обставин, стосовно одного об'єкта будівництва, в один і той же час; або наявності не скасованої постанови про закриття справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

Проаналізувавши чинне законодавство України і практику вирішення адміністративними судами спорів про законність постанов органу державного архітектурно-будівельного контролю про накладення штрафу за порушення норм будівельного законодавства, ми дійшли до наступних висновків. Під час вирішення спорів про законність постанови про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудування належить з'ясувати, крім складу правопорушення, також і його характер. За наявності триваючого правопорушення судам потрібно зважати на те, що можливість повторного притягнення за таке правопорушення, вчинене одним суб'єктом за одним і тим же фактом стосовно одного об'єкта, залежить від часу і обставин його вчинення. Застосування до порушника штрафних санкцій після спливу строку для усунення правопорушення, який встановлюється у приписі органу державного архітектурно-будівельного контролю, відповідає статті 61 Конституції України. Вважаємо, що з метою запобігання зловживанню органами державного архітектурно-будівельного контролю своїми повноваженнями і порушенню прав суб'єктів містобудування необхідно встановити в законі мінімальний строк, який може надаватись для усунення порушень норм будівельного законодавства. З метою забезпечення єдності судової практики та недопущення, з одного боку, уникнення відповідальності за порушення норм будівельного законодавства, а з другого боку, порушення принципу недопустимості подвійної відповідальності за одне і те саме правопорушення, нами запропоновані зміни до статті 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» та до пункту 8 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 року № 244.

Список використаних джерел:

1. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 26.02.2014 р. у справі № 820/631/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37411537>
2. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 15.04.2014 р. у справі № 820/631/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38379786>
3. Постанова Миколаївського окружного адміністративного суду від 05.03.2014 р. у справі № 814/4170/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38597165>
4. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 17.06.2014 р. у справі № 814/4170/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39394030>

5. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 04.03.2014 р. у справі № 826/16573/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37551392>

6. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 05.03.2015 р. у справі № 804/9656/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43028777>

7. Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 27.01.2014 р. у справі № 826/19695/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36947131>

8. Постанова Вищого адміністративного суду України від 25.03.2015 р. № К800/25103/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43531753>.

9. Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 02.03.2015 р. у справі № 826/17400/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43096781>

10. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>

11. Лист Міністерства Юстиції України від 02.08.2013 р. № 6802-0-4-13/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>

12. Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.05.2011 р. № 45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>

13. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 р. № 244 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

14. ДСТУ-НБВ.1.2-16:2013 «Визначення класу наслідків (відповідальності) та категорії складності об'єктів будівництва», затверджений Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 14.05.2013 р. № 195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>

15. Постанова Верховного суду України від 04.03.2014 р. у справі № 21-433а13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38285951>

16. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 19.02.2015 р. № К/800/49867/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42861413>

17. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 21.05.2015 р. № К/800/36910/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44456413>

18. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 23.04.2015 р. № К/800/23256/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44045982>

** Джуринський Олександр Володимирович – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України.*

УДК 342.9+343.15

Микола Самбор *

ЗМІСТ ПРОТОКОЛУ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ПРАКТИКИ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З ПРИЙНЯТТЯМ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ РІШЕНЬ

У статті досліджується правозастосовна практика судів України у частині прийняття рішень у справах про адміністративні правопорушення про повернення протоколів про адміністративні правопорушення. Аналізуються підстави для прийняття такого рішення, а також можливість досягнення цілей прийняття такого рішення із дотриманням принципів законності, верховенства права.