

ного діалогу, якомога ширше залучати громадян у публічну дискусію для визначення пріоритетів і механізмів реалізації реформ у сфері місцевого самоврядування, у процес вироблення публічно - правових рішень.

Література

1. Борденюк В. Сільський, селищний, міський голова у механізмі здійснення місцевого самоврядування: конституційно - правові аспекти. // Право України. - 2011. - № 2. - С. 208 - 213.
2. Прієшкіна О. Розширення прав місцевого самоврядування: проблеми і перспективи. // Право України. - 2006. - № 11. - С. 82-85.
3. Орзіх М.П. Місцева публічна влада в Україні - якою вона повинна бути? // Місцеве та регіональне самоврядування України. - Вип. 1-2 (4-5). 1999. - С. 61-65.
4. Пухтинський М. Проблеми поступу місцевого самоврядування. // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. - К.: Атіка, 2002. - 368 с.
5. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. - К.: Вентурі, 2002. - 326 с.
6. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. Навч. Посібник. / За ред. М.К. Пітцик: "Атіка", 2004. - 236 с.
7. Серьогіна С.Г. Форми діяльності місцевих рад: проблеми правового регулювання і реалізації // Віче. - 2002. - № 1. - С. 21-25.
8. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії ВРУ, 28 червня 1996 р., К.: "Український Центр Правничих студій", 2006. - 123 с.
9. Тужик В. Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування в Україні. // Юридична Україна. - 2010. - № 9. - С. 15-19.
10. Руснак Б. Місцеве самоврядування. Пора знімати декорації. // Віче. - 2000. - № 2. - с. 18-28.
11. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. - Навч. Посіб. К.: Атіка, 2004. - 298 с.
12. Селіванов В. Людський вимір політики трансформації державного управління України. // Право України. - 2004. - № 10. - с. 40-44.
13. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.Т. Муніципальний менеджмент. Навч. Посібник. К.: "Знання", 2006. - 420 с.
14. Кириченко О. Пропозиції щодо вдосконалення правового статусу міського голови. // Аспекти самоврядування. - 2006. - № 5. - С. 29-33.
15. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємзв'язку. // Юридична Україна. - 2010. - № 9. - С. 15-19.
16. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. - 2002. - № 10: Місцеве самоврядування в Україні. - 448 с.
17. Крупчан О., Бублик Г. Проблеми делегування повноважень місцевим органам влади у сфері дозвільної системи". // Юридична Україна. - 2009. - № 6. - С. 17-22.
18. Янюк Н.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: Автореф. дис... канд. юрид. наук: К.: МАУП, 2003. - 215 с.
19. Біла Л.Р., Ківалов С.В. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. - Вид. друге, перероб. і доп.. Одеса: Юридична література -2001 -312 с.
20. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. - Монографія: Х.: ООО "Одіссей", 2006. - 352 с.

Харченко Ю.Г.,

аспірантка кафедри конституційного та адміністративного права Класичного приватного університету

Надійшла до редакції 21.11.2012

УДК 342.9

ВИЗНАЧЕННЯ ВИНИ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ЗА ВЧИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ, ЯК ПЕРЕДУМОВА ПРИМУСОВОГО ПРИПИНЕННЯ ЇЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ІСНУЮЧІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Ходико А. П.

На сьогодні вже існує достатнє законодавче й теоретичне підґрунтя для того, щоб вважати юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. Але існує нагальна необхідність внести відповідні зміни до чинного адміністративного законодавства. Внесення таких змін і подальше узгодження існуючих нормативно-правових актів між собою дозволить подолати численні суперечності й проблеми, пов'язані з накладенням відповідних стягнень і порядком провадження в цих справах.

При визначенні державним органом виконавчої влади або адміністративним судом вини юридичної особи в процесі адміністративного провадження не мають значення ні форма вини, ні її ступінь. Форма вини юридичної особи не має значення при визначенні санкції, яка повинна бути застосована за відповідне порушення. Жодний склад правопорушення юридичної особи, закріплений у законодавстві, не містить вказівки на форму вини. Крім того, найчастіше санкції, що застосовуються до юридичних осіб, мають абсолютно визначений характер. Отже, є необхідність дослідити поняття вини юридичної особи

© А.П. Ходико, 2012

та наскільки коректно використовувати це поняття при кваліфікації адміністративного проступку, вчиненого юридичною особою. Особливого значення ці питання набирають при застосуванні до юридичної особи санкцій, які тягнуть її припинення.

Метою статті є внесення пропозиції щодо удосконалення законодавства, яке регламентує порядок примусового припинення юридичних осіб за ініціативою державних органів виконавчої влади.

Завданнями дослідження є виявлення підходів стосовно визначення вини юридичної особи при вчиненні адміністративного правопорушення.

Проблемні питання щодо правового визначення поняття й безпосередньо змісту адміністративного проступку, який вчиняється юридичними особами, не є новими.

Виділимо основні проблемні питання, які викладені в науковій літературі щодо визначення адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий у 1984 р., передбачає адміністративну відпо-

**ШВЕДНОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

відальність лише фізичних осіб. При цьому не визиває жодних сумнівів, що згідно з діючим законодавством юридичні особи є суб'єктами адміністративної відповідальності.

Передумовою для цього став розвиток новітніх для України соціально-економічних процесів, перехід на нову економічну модель. Сьогодні юридичні особи відіграють важливу роль передусім в економічних відносинах, а також інших суспільних відносинах (аж до релігійних або політичних). “Як відомо, юридичних осіб визнають суб'єктами правових відносин майже в усіх галузях права, за винятком тих, де це неможливо, виходячи з природи самих відносин (наприклад, у сімейному, кримінальному праві та деяких інших)” [1, 193].

Адміністративна відповідальність юридичних осіб здійснюється на загальних принципах адміністративної відповідальності, має ознаки, які притаманні адміністративній відповідальності фізичних осіб, тобто вона встановлюється законами й іншими нормативними актами, норми яких утворюють самостійний інститут адміністративного права.

Відповідно, юридичні особи як безпосередні учасники господарських або навіть суспільно-політичних відносин, здійснюючи діяльність, визначену їх статутними документами й законодавством України, виявилися, крім іншого, суб'єктами деліктних відносин. Це зумовило необхідність державі розробити й застосовувати відповідні механізми адміністративного примусу до юридичних осіб, найбільше щодо господарюючих суб'єктів.

Ю.П. Битяк пише: “Вступаючи в правові відносини, юридичні особи, як і фізичні, своїми діями можуть реалізовувати надані їм права й виконувати обов'язки, тобто здійснювати правомірну поведінку, але можуть і порушувати їх, тобто здійснювати неправомірну поведінку. За окремі вияви неправомірної поведінки законодавством передбачено притягнення порушника, у нашому випадку юридичної особи, до правової відповідальності” [1, 193].

Але на сьогодні законодавством України не передбачено єдиного документу, який регулював би підстави щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб, визначав би перелік стягнень, види стягнень, визначав ступінь суспільної небезпеки вчинених проступків, їх деліктну тривалість і тому інше. В.К. Колпаков зауважив, що законодавець уникає застосування щодо юридичних осіб таких термінів, як “адміністративне правопорушення”, “адміністративна відповідальність”, “адміністративне стягнення” [2, 198].

На законодавчому рівні досі не визначено поняття вини юридичної особи, як складової суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення.

Аналізуючи наукову літературу щодо визначення поняття вини юридичної особи як складової суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення, наводимо найбільш, на нашу думку, вагомий визначення цього поняття.

Зокрема, Л.Л. Попов зазначає, що “в адміністративному праві може існувати комплексне розуміння вини юридичних осіб, що містить об'єктивний і суб'єктивний підходи. Об'єктивна вина - це вина організації з точки зору державного органу, який накладає адміністративне стягнення залежно від характеру конкретних дій або бездіяльності юридичної особи, що порушує встановлені правила. Суб'єктивна вина - ставлення організації в особі її колективу, адміністрації, посадових осіб до протиправного діяння” [9, 26].

Досить точно поняття вини юридичної особи визначено В.Б. Авер'яновим: “...вина юридичної особи — це

психічне (свідоме) ставлення фізичних осіб, які входять до складу юридичної особи, до зв'язку між їх діями (бездіяльністю) і протиправними діями власне юридичної особи” [3, 234].

На нашу думку, говорити про наявність або відсутність вини юридичної особи при вчиненні правопорушення не є коректним, оскільки вина має на увазі свідоме ставлення винної особи до вчиненого нею проступку. Саме це “свідоме ставлення” є підставою для застосування тих чи інших санкцій або підставою для звільнення від відповідного стягнення. Тобто проводити паралелі вини юридичної особи з виною фізичної особи не є правильним. Визначати вину юридичної особи як вину фізичних осіб (колективу), які входять до керівного складу юридичної особи, також є сумнівним, оскільки тоді постає питання щодо необхідності притягнення до адміністративної відповідальності в повному обсязі саме цих фізичних осіб.

Вважаємо, що питання винності дій юридичної особи не є тим фактором, який є необхідною умовою при визначенні складу правопорушення, вчиненого юридичною особою. Достатньою підставою для кваліфікування правопорушення, вчиненого юридичною особою, є, по-перше, деліктоздатність юридичної особи [4, 28], по-друге, наявність самого факту порушення чітко встановленого правила (визначеного на законодавчому або відомчому рівні). Юридична особа є умовною конструкцією, яка дозволяє організовано групі фізичних осіб досягати певного, наприклад економічного, результату. Фактично дієздатність юридичної особи є формалізованим відповідними приписами нормативних актів правом дозвольного характеру на здійснення певних видів діяльності й обов'язком дотримуватися чітко встановлених вимог щодо здійснення цієї діяльності. Юридична особа фактично має чіткий алгоритм можливих способів ведення господарської діяльності й чітко визначений “об'єм” обов'язків з цього приводу, наприклад, сплачувати обов'язкові платежі до бюджету. Тому вчинення юридичною особою адміністративного проступку є порушенням певних умов ведення господарської діяльності та/або певного обов'язку, опосередкованого умовами ведення господарської діяльності. Саме встановлення компетентним органом виконавчої влади цих порушень є підставою для безумовного застосування до юридичної особи мір примусового характеру. Отже, відповідний орган виконавчої влади, встановивши лише факт порушення, вже має підставу застосувати адміністративне стягнення до юридичної особи. У цьому аспекті для державного органу дії юридичної особи будуть винними. При цьому винність юридичної особи буде мати для державного органу суцільно об'єктивний характер без необхідності встановлення суб'єктивної сторони протиправної поведінки (щодо кваліфікації проступку саме юридичної особи).

В.І. Димченко пише: “Шкода, завдана адміністративним правопорушенням, часто виражається в самому протиправному діянні. Адміністративний проступок, скоєний організацією, може спричинити матеріальні збитки, однак, оскільки адміністративна відповідальність організації не має на меті відшкодування завданих матеріальних збитків, остільки для покладання відповідальності й визначення її обсягу важливі передусім сам факт протиправної поведінки та обставини, які безпосередньо його торкаються, але не наслідки порушення” [5, 60].

Як зазначає Д. Бахрах, організації несуть відповідальність за те, що порушено, за те, що трапилось, незалежно від того, винні вони чи ні [6, 145].

Суттєвою відмінністю притягнення до адміністративної відповідальності юридичної особи є те, що ні форма вини, ні її ступінь не мають значення при визначенні санкції, яка повинна бути застосована за відповідне порушення. Жодний склад правопорушення юридичної особи, закріплений у законодавстві, не містить вказівки на форму вини.

Отже, адміністративне правопорушення юридичної особи - це протиправне діяння (дія або бездіяльність), яке порушує чітко визначені нормативні приписи і яке має причинний зв'язок між протиправним діянням і завданою шкодою.

З іншого боку, слід розрізнати відповідальність безпосередньо юридичної особи та її керівних органів (керівника). Діюче законодавство фактично розмежовує адміністративну відповідальність юридичної особи й адміністративну відповідальність відповідних посадових осіб юридичної особи та передбачає одночасний адміністративний примус до цих осіб. Наприклад, досить розповсюдженим явищем є встановлення податковими органами факту порушення з боку господарюючих суб'єктів приписів ст. 200 Податкового Кодексу України - заниження податку на додану вартість. Встановивши факт порушення податкового законодавства, податковий орган нараховує суб'єкту господарювання суму недоїмки щодо сплати податку на додану вартість і застосовує до юридичної особи санкцію у вигляді штрафу. Водночас стосовно керівника юридичної особи складається протокол про адміністративне правопорушення на підставі ст. 164-2 КпАП України - порушення законодавства з фінансових питань. Тобто, згідно з діючими нормами адміністративного законодавства юридична особа та її керівний склад несуть адміністративну відповідальність разом. При цьому юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності як особа, яка порушила певний припис (об'єктивна сторона), а посадовець юридичної особи є суб'єктом адміністративної відповідальності, який порушив певні приписи свідомо або з необережності, ці порушення фізичної особи мають причинний зв'язок з відповідними негативними наслідками.

Отже, постає питання: чи є можливим застосовувати до юридичної особи адміністративне стягнення за вчинене правопорушення, якщо не доведена фактично вина її посадової особи (керівника) за відповідним адміністративним провадженням? Оскільки керівник юридичної особи, будучи особою, яка фактично реалізує її дієздатність, має право оскаржувати протокол про адміністративне правопорушення, складений щодо нього в судовому порядку. У цьому разі йдеться про правомірність застосування до юридичної особи стягнень без доведення вини її посадових осіб.

Так Д. Лук'янець стверджує, що для встановлення вини юридичної особи в разі притягнення її до адміністративної відповідальності необхідно найперше визначити, чи є її протиправне діяння наслідком дії або бездіяльності фізичних осіб, які входять до складу юридичної особи [7, 117].

Таку ж думку висловив Є.М. Трубецької, який зазначив, що дієздатність юридичної особи виявляється в діях певних фізичних осіб, представників, які діють від її імені. Причому дії цих представників вважаються діями самої особи, хоча ані самих представників, ані взагалі фізичних осіб, які входять до складу юридичної особи, не слід ототожнювати із самою юридичною особою [8, 128].

На нашу думку, питання щодо притягнення юридичної особи до адміністративної відповідальності та притяг-

нення до адміністративної відповідальності керівника юридичної особи необхідно вирішувати одночасно в рамках одного адміністративного провадження. Такий метод дозволить гармонійно поєднати право державного органу виконавчої влади на застосування адміністративно-правової санкції одночасно до всіх суб'єктів адміністративного провадження: визначити ступінь вини керівного складу й автоматично застосувати санкції до юридичної особи, і водночас дозволить керівному складу юридичної особи застосувати засоби свого особистого захисту та юридичної особи загалом.

Відповідно до ст. 239 Господарського кодексу України передбачено види адміністративно-правових санкцій, які застосовуються до господарюючих суб'єктів відповідними органами виконавчої влади. Одним з видів таких адміністративно-господарських санкцій визнано: обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання [9, 168]. Фактично наведені санкції є примусовим припиненням діяльності юридичної особи.

Припинення діяльності юридичної особи (у примусовому порядку, з ініціативи державних органів виконавчої влади) здійснюється за рішеннями окружних адміністративних судів. Підставами для примусового припинення діяльності суб'єкта господарювання можуть бути порушення законодавства як при створенні, так і під час його господарської діяльності.

Вирішуючи питання щодо застосування санкції до юридичної особи, яка передбачає її ліквідацію, державний орган фактично не повинен визначати ступінь вини юридичної особи. Достатньо лише встановлення самого факту правопорушення, визначеного відповідним складом адміністративно-правової норми. Крім того, діюче законодавство не передбачає обов'язку державного органу насамперед встановити вину керівних органів (керівника) юридичної особи, що було б передумовою для застосування санкції безпосередньо до юридичної особи. На нашу думку, питання, пов'язані з застосуванням санкції щодо припинення юридичної особи, потрібно вирішувати комплексно, у тому числі враховуючі дії керівних органів юридичної особи (насамперед визначаючи їх винні дії, ступінь нанесеного збитку державі або суспільству). При цьому вважаємо за можливе законодавчо передбачити альтернативні адміністративні санкції щодо юридичної особи, які б дозволили юридичній особі, по-перше, виправити допущені порушення, по-друге, продовжити свою діяльність після виправлення порушення. Але при цьому адміністративно-правова норма може передбачати безумовне застосування санкції до юридичної особи у вигляді скасування державної реєстрації та ліквідації в разі рецидиву.

Притягнення юридичної особи до адміністративної відповідальності й притягнення до адміністративної відповідальності керівника юридичної особи необхідно вирішувати одночасно в рамках одного адміністративного провадження. Такий підхід дасть змогу найбільш коректно визначити об'єктивну й суб'єктивну сторону складу адміністративного правопорушення, вчиненого юридичною особою, надасть можливість застосовувати адміністративну санкцію до всіх винних суб'єктів у вчиненні правопорушення.

Література

1. Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. - К.: Юрінком Інтер. - 2007. - 544 с.
2. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. - К.: Юрінком Інтер, 2003. - 544 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс:

Підруч.: У двох томах: Т. 1. Загальна частина / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Юридична думка. - 2004. - 584 с.

4. Адміністративне право України: підручник / За ред. Т.О. Коломоець. - К.: Істина, 2008. - 457 с.

5. Демченко В.И. Административная ответственность организаций: Автореферат дисс... канд. юрид. наук. - Пермь, 1982. - 25 с.

6. Бахрах Д.М. Административное право: Учебник для вузов. — М.: Бек, 1996. — 355 с.

7. Лук'янець Д. Про вину юридичних осіб у сфері адміністративної відповідальності // Право України. -

1999. - № 11. - С. 117-123.

8. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. - П.: Юридический институт. - 1998. - 183 с.

9. Господарський кодекс України: Закон України № 436-IV від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003, № 18-22. — Ст. 144.

Ходико А.П.,

аспірантка кафедри конституційного та адміністративного права Класичного приватного університету
Надійшла до редакції 04.10.2012

УДК 342.9:349.41

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Черечук А. А.

Проблемне питання підвищення ефективності правової охорони землі України нині стоїть особливо гостро. Це зумовлюється й недосконалістю земельного законодавства, і тими економічними й соціальними умовами, які є в Україні. Погіршується ситуація з дотриманням земельного законодавства на фоні загальної економічної кризи й послаблення регулюючої ролі держави, які спричинили ситуацію, коли задля задоволення економічних, споживацьких інтересів порушується низка вимог законодавства при розподілі землі, користування нею тощо.

Забезпечення належної охорони й раціонального використання землі є одним з обов'язків держави за охорони землі, яка є основним національним багатством (ст. 14 Конституції України). Вдосконалення правового регулювання земельних відносин є необхідною умовою ефективної реалізації цього обов'язку. Питання ж відповідальності за порушення земельного законодавства є одним з основних елементів юридичного механізму охорони землі.

Актуальність обраної теми зумовлена постійними змінами в адміністративно-правовому регулюванні земельних відносин в Україні та необхідністю досліджень, які б ці зміни враховували й визначали б можливі шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. Метою статті буде визначення шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. Новизною цієї статті є авторське бачення вдосконалення відповідальності за порушення земельного законодавства.

Відповідальність за порушення земельного законодавства в сучасному адміністративному праві досліджувався в роботах Н.С. Гавриша, В.І. Демчика, І.А. Дмитренка, В.І. Семчика, О.В. Стукаленко, І.І. Каракаша, І.А. Куяна, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших вчених. Нормативно-правовою базою притягнення до відповідальності за порушення земельного законодавства є Кодекс України про адміністративні правопорушення [1], Земельний кодекс України [2], Закон України "Про державний контроль за використанням та охороною земель" [3], "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [4] та інші. Проте нормативно-правова база та суспільні відносини в цій сфері змінюються й вимагають нових досліджень.

Слід визнати, що питання відповідальності за порушення земельного законодавства є досить обговорюваним у науці. Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства є міжгалузевим інститутом і застосовується з використанням різних за характером

заходів впливу на правопорушників. Традиційно земельним правопорушенням вважається порушенням норм земельного права, а з видів юридичної відповідальності виділяють кримінальну, адміністративну, фінансову, дисциплінарну, цивільну й матеріальну. Коли йдеться про адміністративну відповідальність, слід відмітити, що вона настає за правопорушення, які не тягнуть кримінальної відповідальності (ч. 2 ст. 9 КУпАП) [5].

Відповідальність за порушення земельного законодавства забезпечує раціональне використання та охорону земель і спрямована на стимулювання додержання земельно-правових норм, відновлення порушених земельних прав і запобігання вчиненню нових земельних правопорушень. Юридичним змістом такої відповідальності є обов'язок правопорушника зазнавати несприятливих наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру, вид і міра яких передбачені санкціями правових норм. Йдеться про негативні правові наслідки як результат неправомірних діянь (дій чи бездіяльності) винної особи. Проаналізувавши склади правопорушень у земельній сфері, слід відмітити, що неправомірна поведінка можлива як з боку самих носіїв земельних прав, так і з боку сторонніх осіб.

У науці до функцій відповідальності за порушення земельного законодавства відносять наступні: виступає як засіб забезпечення виконання вимог земельного законодавства; відповідальність у зазначеній сфері є важливим елементом механізму гарантій земельних прав суб'єктів; норми цього інституту стимулюють додержання принципів земельного законодавства; в умовах переходу економіки країни до ринкових відносин зростає роль компенсаційної функції юридичної відповідальності [6, 102-104]. Окремо слід згадати охоронну, превентивну, виховну й каральну функції відповідальності за земельні правопорушення. Остання є наслідком вчинення, зокрема, адміністративних правопорушень.

Адміністративно-правова відповідальність може передбачати дещо специфічні заходи, як-то: примусове припинення права користування земельною ділянкою, обов'язок знести власником земельної ділянки чи землекористувачем самовільно зведений об'єкт чи повернути самовільно зайняту ділянку та ін. Такі заходи впливу на правопорушників за своєю суттю є специфічними санкціями, які в адміністративному порядку застосовують судові та інші органи до правопорушників. Такі санкції застосовуються як до носіїв земельних прав, так і до інших осіб правопорушників [6, 102-133].