

УДК 342.9

Дуліна О. В., здобувач кафедри адміністративного та господарського права ОНУ імені І.І. Мечникова

Спеціальний суб'єкт адміністративного проступку в сфері земельних відносин

Стаття присвячена дослідженню питання визначення спеціального суб'єкту адміністративного проступку в сфері земельних відносин. Здійснено аналіз наукових праць в досліджуваній сфері, розглянуто питання, пов'язані з класифікацією учасників адміністративного діловодства, наведено їх характеристика. Сформульовано низку авторських визнань, запропоновані проекти змін до чинного законодавства України.

Ключові слова: правопорушення, адміністративна відповідальність, суб'єкт проступку, земельне законодавство, адміністративний процес.

Статья посвящена исследованию вопроса определения специального субъекта административного проступка в сфере земельных отношений. Осуществлен анализ научных работ в исследуемой сфере, рассмотрены вопросы, связанные с классификацией участников административного делопроизводства, приведены их характеристика. Сформулирован ряд авторских определений, предложенные проекты изменений в действующее законодательство Украины.

Ключевые слова: правонарушение, административная ответственность, субъект проступка, земельное законодательство, административный процесс.

Article investigates the question of the definition of a special subject of administrative offense in the sphere of land relations. The analysis of scientific papers in the study area, focusing on issues related to the classification of members of the administrative office, given their characteristics. Copyright formulated a number of definitions proposed amendments to the current legislation of Ukraine.

Key words: offense, administrative responsibility, an offense, land law, the administrative process.

Постановка проблеми. На сьогодні земельні відносини як одні з провідних у системі суспільних відносин в Україні у цілому залишаються дуже складними, що зумовлено нормативно-правовим визначенням землі, з одного боку, як основного національного багатства, а з іншого, як товару. Okрім того, пріоритетним аспектом у регулюванні цих відносин завжди був політичний, а не економічний. У підсумку, незважаючи на окремі позитивні моменти, такі як ліквідація монополії державної власності на землю, збільшення рівня доходів за рахунок орендної плати за землю та майно, поліпшення умов зайнятості [1] тощо, через "відсутність зваженої державної земельної політики та механізмів її реалізації", критично низький рівень ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, недостатньо послідовну державну політику у сфері комплексного розвитку земельного законодавства, проведення та фінансування землеустрою та земельного кадастру, відсутність виваженої державної політики формування та розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення" [2, с. 72]; питання про реформування земельних відносин залишається на сьогодні не вирішеним. У сенсі нашого дослідження проблема земельних відносин набуває актуальності не лише з погляду їх реформування, а й з погляду визначення цих відносин як об'єкта протиправного посягання, оскільки саме законодавча неврегульованість багатьох аспектів земельних відносин призводить до вчинення адміністративних проступків у сфері охорони природи та використання природних ресурсів.

Аналіз досліджень даної проблеми. Теоретичним підґрунтам дослідження питання про земельні відносини як об'єкта адміністративних проступків стали наукові

доробки як учених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Баҳраҳа, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.С. Герасименка, Є.В. Додіна, Ю.В. Дубка, В.В. Іванова, В.В. Зуй, Р.А. Калюжного, Л.В. Коваля, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, Н.С. Малеїна, А.А. Манжули, О.І. Миколенко, Д.М. Овсянка, В.В. Петрова, В.А. Печеніцина, М.Ф. Стажурського, М.М. Тищенка, О.М. Якуби та інших, так і науковців у галузі земельного права: Н.С. Гавриш, В.І. Демчика, І.А. Дмитренка, В.І. Семчика, І.І. Каракаша, Д.В. Ковальського, Ю.В. Корнєєва, А.М Мірошниченка, І.А. Куяна, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших учених.

Метою даної статті є розкриття специфічних ознак спеціального суб'єкта адміністративного проступку в сфері земельних відносин та його класифікації.

Виклад основного матеріалу. Аналіз норм КУпАП щодо правопорушень у сфері земельних відносин дає підстави виокремити також спеціальних суб'єктів адміністративного проступку у сфері земельних відносин, якими є посадові особи. Okрім загальних ознак, такі суб'єкти характеризуються спеціальними ознаками. У зв'язку із цим спеціальних суб'єктів визначають як "особу, яка характеризується спеціальними ознаками, наявність яких дозволяє притягнути її до адміністративної відповідальності за вчинене нею певне правопорушення" [3, с. 70], "суб'єкт, що характеризується додатковими, специфічними властивостями у конкретних складах адміністративних правопорушень" [4, с. 166], "суб'єкт, який, крім загальних конкретних складів правопорушень, може характеризуватися ще й дещо специфічними особливостями" [5, с. 148], "особа, яка може бути визнана суб'єктом конкретного адміністративного правопорушення, а відтак притягнута до адміністративної відповідальності за наявності у неї, крім ознак загального суб'єкта, певних додаткових ознак" [6, с. 452], "спеціальні суб'єкти - посадові особи, водії, неповнолітні та ін., а також особливі суб'єкти - військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про службу" [7, с. 559], "особа, що має, крім загальних, також і спеціальні ознаки, передбачені у відповідному нормативному акті як конструктивні ознаки складу проступку, що характеризують особливості адміністративно-правового статусу особи, які виникають у неї на основі індивідуального акта управління" [8, с. 81].

Отже, виокремлюючи властивістю спеціального суб'єкта є наявність у нього специфічних ознак. Такі ознаки дуже різноманітні і характеризують, на думку багатьох науковців, особу за: громадянством; віком; наявністю статусу посадової особи або конкретної займаної посади; станом здоров'я або фізіологічним станом; родинними зв'язками; професією; родом або сферою професійної діяльності; фактом наділення певними правами, обов'язками або фактом позбавлення суб'єктивного права чи його відсутності; фактом попереднього притягнення особи до адміністративної відповідальності; спеціальним правовим статусом [6, 453], [9, 221], [5, с. 149].

Однак у визначенні, наведеному Д. Н. Баҳраҳом, науковець виокремлює також особливі суб'єкти, наділені особливими ознаками. Таку класифікацію суб'єктів адміністративного проступку підтримують також О.І. Миколенко, В.К. Колпаков, В.Б. Авер'янов. При цьому слід зауважити, що наведені автори по-різному визначають місце цих суб'єктів у системі суб'єктів адміністративного проступку у цілому. Так, В.К. Колпаков зауважує, що поряд із загальними та спеціальними ознаками, у Загальний частині КУпАП та інших правових актах викладено значну кількість обставин, що характеризують суб'єкт правопорушення, але до складу адміністративного

правопорушення не входять: це становище особи на військовій службі (ст. 15), відсутність громадянства України (ст. 16), вагітність та сильне душевне хвилювання (ст. 34) тощо. Вони нікак не впливають на кваліфікацію вчиненого, проте позначаються на виді, розмірі та інших характеристиках стягнення [10, с.65]. Ознаки, про які йдеться, не є ні конструктивними, ні кваліфікуючими, отже, автор пропонує визначити їх як особливі ознаки, а носіїв особливих ознак — як особливих суб'єктів адміністративного правопорушення. При цьому він зауважує, що такі ознаки можуть мати як загальні, так і спеціальні суб'єкти, тому пропонує застосувати таку термінологію: загальний суб'єкт з особливими ознаками і спеціальний суб'єкт з особливими ознаками.

О.І. Миколенко, визначаючи особливий суб'єкт адміністративного проступку, зауважує: "...це особа, яка має ознаки, що впливають на особливості притягнення її до адміністративної відповідальності" [3, с. 71]. Науковець відносить до них дипломатичних представників, неповнолітніх, інвалідів, вагітних жінок, військово-службовців, працівників органів внутрішніх справ, іноземців та осід без громадянства, безробітних тощо.

Отже, В.К. Колпаков та О.І. Миколенко розглядають суб'єктів з особливими ознаками як самостійних суб'єктів адміністративних проступків. Водночас В.Б. Авер'янов відносить їх до спеціальних суб'єктів, акцентуючи, що "досить велику групу спеціальних суб'єктів адміністративного проступку утворюють суб'єкти, що мають спеціальний правовий статус. До таких можна віднести військовослужбовців; членів дільничних виборчих комісій (ст. 186² КпАП); громадян — суб'єктів підприємницької діяльності (ст. 133¹, 133², 165¹, 166¹, 166² КпАП тощо); суб'єктів цивільного або кримінального процесів — свідків, потерпілих, позивачів, відповідачів, експертів, перекладачів (ст. 185³, 185⁴ КпАП) тощо" [6, 456].

На наш погляд, такі класифікації мають право на існування, однак можуть вносити плутанину і так у зовсім неуніфіковану юридичну термінологію. Так, прикладом ототожнення понять "спеціальний" та "особливий" є виокремлення ознак для характеристики спеціальних суб'єктів, наведене О.М. Бандуркою [9, 221]: "спеціальні ознаки мають такі особливості", і далі за текстом - "наявність особливих ознак може мати для суб'єкта такі юридичні наслідки", хоча йдеться саме про спеціальні ознаки.

Узагальнення поглядів багатьох науковців, зокрема О.М. Бандурки, В.К. Колпакова, О.І. Миколенко дозволяє виокремити особливості спеціальних ознак, а також визначити їх функції. До особливостей спеціальних ознак науковці відносять: містяться в Особливій частині КУпАП; впливають на кваліфікацію правопорушення; притаманні лише окремим групам громадян; відбивають специфіку їх правового статусу; виникають на основі індивідуальних актів або інших юридично значущих дій повноважних суб'єктів; мають тимчасовий характер; є більш динамічними, ніж загальні ознаки.

Функція спеціальних ознак полягає в тому, що вони можуть бути або конструктивними ознаками простих складів, або кваліфікуючими ознаками кваліфікованих складів.

Як зауважує О.М. Бандурка, юридичними наслідками наявності особливих ознак для суб'єкта є: 1) вони можуть бути обставинами, що пом'якшують або обтяжують відповідальність; 2) особливі суб'єкти не піддаються деяким стягненням (наприклад, вагітні жінки; неповнолітні тощо); 3) окрім суб'єкти зі спеціальними ознаками притягаються не до адміністративної, а до дисциплінарної відповідальності.

Отже, аналіз спеціальних ознак суб'єктів адміністративних проступків у сфері земельних відносин, а також норм КУпАП, які регламентують відповідальність за

правопорушення у сфері земельних відносин, дає підстави акцентувати, що важливого значення при цьому набувають не всі спеціальні ознаки (наприклад, стать, освіта, релігія, вік тощо), а лише ті, які свідчать про службове становище особи або про особливості трудової діяльності — посадова особа, а також ознаки, що характеризують зв'язок суб'єкта проступку з предметом правопорушення (землевласник, земле-користувач, орендатор, концесіонер та інші) [11, с. 70].

Як уже зазначалося, спеціальними суб'єктами адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин можуть бути посадові особи, однак, як свідчить аналіз ст.ст. 52-56 КУпАП, суб'єктами цих правопорушень можуть також бути і юридична особа, і службова особа, і об'єднання громадян, однак їх відповідальність не передбачена КУпАП.

На сьогодні склалася тенденція до збільшення складів зі спеціальним суб'єктом. Так, згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уdosконалення процедури посвідчення права власності на землю” від 16.06.2011 № 3521-VI [12], КУпАП доповнено статтею 53-5 “Порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою” та статтею 53-6 “Порушення законодавства про Державний земельний кадастр”, які передбачають відповідальність виключно посадових осіб.

Виходячи з визначення посадової особи, можна виокремити її характерологічні ознаки: 1) є носіями та представниками державної влади; 2) діяльність має владно-розпорядчий характер; 3) виконує адміністративно-управлінські функції; 4) виконує ці функції згідно із законом та іншими нормативними актами; 5) може притягуватися до юридичної відповідальності.

Не вдаючись до полеміки щодо визначення дефініції “посадова особа”, акцентуємо ще раз на тому, що у такому розумінні, яке наводить на сьогодні Закон України “Про державну службу”, посадова особа може бути суб'єктом правопорушення відповідно до ст.ст. 53-2, 53-5 та 53-6 КУпАП.

Окрім норми КУпАП передбачають відповідальність не просто посадової особи, а конкретної посадової особи. Так, суб'єктом правопорушення, відповідно до ст. 53-6 КУпАП, щодо порушення законодавства про Державний земельний кадастр є безпосередньо державні кадастрові реєстратори. Згідно зі ст. 9 Закону України “Про земельний кадастр”, державний кадастровий реєстратор є державним службовцем, який повинен відповідати таким вимогам: бути громадянином України, мати вищу землевпорядну або юридичну освіту, а також стаж землевпорядної або юридичної роботи не менш як два роки.

Так, стаття 53-2 КУпАП передбачає відповідальність посадової особи, а саме державного кадастрового реєстратора та особи, яка видає документи, за перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду. У попередньому розділі ми детально характеризували об'єкт цього правопорушення. Окрім Закону України “Про Державний земельний кадастр”, діяльність державного кадастрового реєстратора регламентується також Постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 “Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру” [13], відповідно до п. 56 якого державний кадастровий реєстратор несе відповідальність за відповідність відомостей, зазначених у Поземельній книзі, відомостям, зазначенім у документах, а також за тотожність

відомостей, зазначених у паперовій та електронній (цифровій) формі Поземельної книги. При у цьому зазначається, що відповідальність за достовірність відомостей, зазначених у документах, що є підставою для їх внесення до Поземельної книги, несуть особи, які видали (склали) такі документи. Отже, суб'єктами цього правопорушення є також особи, які видали (склали) такі документи, тобто посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування.

Окрім того, слід зауважити, що згідно зі ст. 195 ЗК України, основними завданнями ведення державного земельного кадастру є: а) забезпечення повноти відомостей про всі земельні ділянки; б) застосування єдиної системи просторових координат та системи ідентифікації земельних ділянок; в) запровадження єдиної системи земельно-кадастрової інформації та її достовірності. Відповідно до п. "д" ч. 1 ст. 91 Земельного кодексу України [14], власники земельних ділянок зобов'язані своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом. Аналогічний обов'язок передбачений у п. "д" ч. 1 ст. 96 Земельного кодексу України щодо землекористувачів. З огляду на викладене, пропонуємо передбачити відповідальність за цей проступок не лише посадових осіб, а й громадян, оскільки перекручення або приховування даних державного земельного кадастру може бути наслідком їх неправомірних дій.

Окрім норм КУпАП передбачають відповідальність не просто посадової особи, а конкретної посадової особи. Так, суб'єктом правопорушення, відповідно до ст. 53-6 КУпАП, щодо порушення законодавства про Державний земельний кадастр є безпосередньо державні кадастрові реєстратори. Згідно зі ст. 9 Закону України "Про земельний кадастр", державний кадастровий реєстратор є державним службовцем, який повинен відповідати таким вимогам: бути громадянином України, мати вищу землевпорядну або юридичну освіту, а також стаж землевпорядної або юридичної роботи не менш як два роки.

На нашу думку, внесення змін до КУпАП у зв'язку із розв'язанням питання про розрізнення понять "посадова особа" та "службова особа" не викликає сумнівів. І тут може бути декілька варіантів його вирішення: по-перше, можна, на кшталт КК України, навести визначення поняття "службова особа" і передбачити відповідальність цього суб'єкта у статтях Особливої частини КУпАП, зокрема й у сфері земельних відносин, замінивши у ст.ст. 52, 53, 53-3, 53-4, 54, 55 КУпАП слова "посадова особа" на "службова особа"; по- друге, можна закріпити дефініцію "посадова особа", виходячи з роз'яснення цього поняття Міністерством юстиції України [15] щодо організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських обов'язків: організаційно-розпорядчими обов'язками є обов'язки по здійсненню керівництва галузю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничу діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності.

Отже, на сьогодні в Україні є всі підстави для кодифікації адміністративної відповідальності юридичних осіб, зокрема й у сфері земельних відносин, оскільки положення про їх відповідальність фактично закріплені в багатьох нормативно-правових актах, а КУпАП регламентує, що його положення поширюються також на адміністративні проступки, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, ще не включеними до Кодексу (ст.2) [16]. Окрім того, можна говорити про позитивний досвід зарубіжних країн, таких як США, Австрія, Франція, Японія, Фінляндії, Канада,

Корея, а також деяких пострадянських країн — Республіка Білорусь, Російська Федерація, Республіка Казахстан, які кодифікували адміністративну відповіальність юридичних осіб.

Висновки. Отже, дослідження питання про спеціальний суб'єкт адміністративного проступку в сфері земельних відносин дає підстави зробити такі висновки:

1. До спеціальних суб'єктів адміністративного проступку у сфері земельних відносин відносяться особи, які мають спеціальні ознаки, які свідчать про службове становище особи або про особливості трудової діяльності, а також характеризують зв'язок суб'єкта проступку з предметом правопорушення — посадова, службова особа, землевласник, землекористувач, орендатор, концесіонер та інші, як правило юридичні особи, адміністративна відповіальність яких на сьогодні не кодифікована.

2. У розумінні посадової особи як керівників та заступників керівників державних органів та іх апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розворотчих та консультивативно-дорадчих функцій, посадова особа може бути суб'єктом правопорушення відповідно до ст.ст. 53-2, 53-5 та 53-6 КУпАП.

3. Спеціальними суб'єктами адміністративних правопорушень, передбачених ст.ст. 52, 53, 53-3, 53-4, 54, 55 є службові особи. У зв'язку із цим пропонуємо: 1) з метою уніфікації юридичної термінології закріпити в КУпАП визначення поняття "службова особа", наведене за аналогією до дефініції, визначеного у Кримінальному кодексі України, при цьому замінивши у ст.ст. 52, 53, 53-3, 53-4, 54, 55 КУпАП слова "посадова особа" на "службова особа"; або 2) навести визначення посадової особи з урахуванням роз'яснення цього поняття у листі Міністерства юстиції України щодо визначення поняття "посадова особа" У такому разі у ст.ст. 52, 53, 53-3, 53-4, 54, 55 КУпАП залишили слова "посадова особа".

4. Закріпити відповіальність юридичних осіб за адміністративні проступки, передбачені ст.ст. 52, 53, 53-3, 53-4, 54, 55 КУпАП.

5. Внести зміни до ст. 53-2 КУпАП, передбачивши відповіальність за перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховання інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду не лише посадових осіб, а й громадян, оскільки перекручення або приховання даних державного земельного кадастру може бути наслідком їх неправомірних дій.

6. З огляду на суспільно шкідливі наслідки адміністративних проступків у сфері земельних відносин, пропонуємо передбачити стягнення для посадових осіб від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, з тим, щоб санкції, передбачені КУпАП та іншими нормативно-правовими актами, виконували свої виховні, репресивні, каральні та профілактичні функції.

ЛІТЕРАТУРА:

- Соціологічне дослідження з оцінки проведення земельної реформи, 2011 Проведено Центром соціальних експертіз Інституту соціології НАН України І [Електронний ресурс]. І Режим доступу: http://zemreforma.com.ua/files/slons/1_8.pdf І Заголовок з екрану.
- Юрченко А. Сучасна земельна політика в Україні: окремі проблеми і шляхи їх усунення // Національна безпека і оборона. І 2009. І № 3. І С. 69-72.
- Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учебное пособие / А.И. Миколенко. І Х.: Одиссея, 2004. І 272 с.

4. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / [Битяк Ю.П. та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. ІХ.: Право, 2001. І 528 с.
5. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Коломоєць Т.О. І К.: Істрина, 2008. І 457 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручн.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / за ред. В.Б. Авер'янова. І К.: "Юридична думка", 2004. І 584 с.
7. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов — М.: Норма, 2007. — 816 с.
8. Матвеев, С. В. Индивидуальные субъекты административной ответственности / С. В. Матвеев. // Правоведение. І 1988. І № 1. І С. 79-82.
9. Адміністративне право України: Підручник / за ред. О.М. Бандурки. І Х.: Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. І 480 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративна відповіальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В.К. Колпаков. І К.: Юрінком Інтер, 2008. І 256 с.
11. Стукаленко Ольга Володимирівна. Адміністративна відповіальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний і процесуальний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 // Стукаленко Ольга Володимирівна. І Одеса І 2008. І 181 арк.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури посвідчення права власності на землю : Закон України від 16.06.2011 № 3521-VI І [Електронний ресурс]. І Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3521-17> І Заголовок з екрану.
13. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру Постанова КМУ від 17.10.2012 № 1051 І [Електронний ресурс]. І Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-n> І Заголовок з екрану.
14. Земельний кодекс України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> І Заголовок з екрану.
15. Щодо визначення поняття "посадова особа": Лист-роз'яснення Міністерства юстиції України від 22.02.2013 № 1332-0-26-13/11[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://land.gov.ua/zapobihannia-proiavam-koruptsii/104724-lyst-roz-iasnennia-ministerstva-iustytsii-ukainy-vid-22-02-2013-1332-0-26-13-11-shchodo-vyznachennia-poniatia-posadova-osoba.html> І Заголовок з екрану.
16. Кодекс про адміністративні правопорушення І [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/page6> І Заголовок з екрану.