

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ В СФЕРІ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ

В статті розглядаються проблеми встановлення адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері захисту суспільної моралі та окреслюються шляхи вдосконалення чинного законодавства в зазначеній сфері.

Ключові слова. Суспільна мораль, адміністративна відповідальність, адміністративний проступок, правопорушення.

У законі України «Про захист суспільної моралі» одним із видів відповідальності за порушення норм законодавства визначено адміністративну відповідальність. Проте аналіз спеціального нормативного документу Кодексу України про адміністративні правопорушення показав, що спеціальних статей, які б встановлювали адміністративну відповідальність за деліктні відносини визначені законодавством про захист суспільної моралі, немає. Тому виникає необхідність дослідження самого поняття «адміністративна відповідальність» та причин відсутності встановлених законодавством норм, що регулюють накладення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері захисту суспільної моралі.

Поняття адміністративно-деліктної поведінки, сутність делікту, як правової категорії, питання адміністративної відповідальності розглядали вчені-юристи: Ю.П. Битяк, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, Лук'янець, О.І. Остапенко та інші.

Аналізуючи природу адміністративної відповідальності А.А. Іванишук говорить про те, що адміністративна відповідальність є важливим чинником попередження тяжких правопорушень, відшкодування збитків фізичним і юридичним особам, вона є провідним фактором забезпечення прав та свобод людини і громадянина [1]. П.В. Макушев [2] відзначає, що адміністративна відповідальність як вид правової відповідальності є важливим інститутом забезпечення правомірної поведінки громадян та посадових осіб у сфері державного управління.

З іншого боку, адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу і має усі його властивості (здійснюється в рамках позаслужбового підпорядкування та ін.). Під адміністративною відповідальністю необхідно розуміти всі заходи адміністративно-

правового впливу, що застосовуються до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Ці заходи реалізуються в правовідношенні, що виникає і об'єктивно існує з моменту вчинення адміністративного правопорушення. Це адміністративно-процесуальне правоохоронне відношення, яке триває протягом певного проміжку часу і охоплює всі основні стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення. Його головними суб'єктами є компетентний орган, наділений владними юрисдикційними повноваженнями, і правопорушник.

Окремої думки притримується Є.В. Додін, який адміністративну відповідальність розглядає, як визначення повноважними державними органами через застосування адміністративно-примусових заходів обмежень майнових, а також особистих благ та інтересів за здійснення адміністративних правопорушень [3]. А І.П. Голосніченко, говорячи про дефініцію адміністративної відповідальності, відзначає, що це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [4].

Дослідження поняття адміністративної відповідальності в Україні вченим дало можливість сформулювати наступну дефініцію: «Адміністративна відповідальність – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, вста-

новленими нормами адміністративного права» [5].

В. К. Колпаков зазначає, що увагу дослідників привернуло ототожнення законодавцем понять «адміністративний проступок» і «адміністративне правопорушення». Як правило, в сучасній літературі їх аналіз спирається на суто лінгвістично-кримінологічну трактовку понять без урахування історичних коренів появи у праві і законодавстві терміна «проступок». Такий підхід привів до висновку, що адміністративні проступки – це специфічний різновид правопорушень, за вчинення яких застосовуються заходи адміністративної відповідальності [6].

Вчені-адміністративісти підтримують доктринальну ідею розмежування понять правопорушення та проступок у адміністративному праві. Думку, щодо розділення зазначених понять підтримує і Т.О. Коломоєць, яка в свою чергу також підтримує думку щодо необхідності визначення адміністративного проступку як протиправного діяння, за яке передбачена адміністративна відповідальність [7].

Як зазначив В.К. Колпаков, на тлі оновлення адміністративно-правової доктрини і реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні визначальною рисою досліджень адміністративно-деліктних проблем залишається певна недооцінка адміністративного проступку як первісного юридичного компонента щодо утворення інститутів адміністративного законодавства, адміністративної відповідальності, адміністративної деліктології тощо [6].

Найбільш широке визначення адміністративної відповідальності, яка враховує різні підходи щодо даного поняття, на нашу думку, дав В.К. Колпаков, який зазначив, що адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням встановленої процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником. Як явище правової дійсності адміністративна відповідальність характеризується двома видами ознак. По-перше, це ознаки, властиві юридичній відповідальності в цілому (основні); по-друге, це ознаки, що відмежовують адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності (похідні). Тому, В.К. Колпаков визначає наступні похідні ознаки адміністративної відповідальності:

1) притягнення до адміністративної відповідальності можливе тільки в результаті вчинення адміністративного проступку;

2) адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до винних адміністративних стягнень;

3) мета адміністративної відповідальності полягає у вихованні особи в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття та в запобіганні здійсненню нових проступків;

4) право притягнення до адміністративної відповідальності надано багатьом суб'єктам;

5) акт про притягнення до адміністративної відповідальності може прийматися індивідуально або колегіально;

6) законодавством встановлено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності;

7) норми, що регламентують адміністративну відповідальність, містяться у різних за своєю правовою природою актах [6].

Отже можемо констатувати, що адміністративна відповідальність має ознаки загальної юридичної відповідальності та в той же час, має істотні відмінності, які визначають її саме як адміністративну відповідальність.

Виходячи із зазначених особливостей розглянемо правову основу застосування відповідальності до правопорушників, визначених чинним законодавством у сфері захисту суспільної моралі.

Серед основних принципів визначених Законом України «Про рекламу» визначено, що реклама не повинна містити інформації або зображень, які порушують етичні, гуманістичні, моральні норми, нехтують правилами пристойності. Анонси фільмів, які мають обмеження щодо глядацької аудиторії, розміщуються лише у час, відведений для показу таких фільмів. У відповідності до статті 27 закону «Про рекламу» особи, винні у порушенні законодавства про рекламу, несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Законом України «Про рекламу» встановлюються штрафи, за деліктні прояви, визначені встановленими нормами. Так, за правопорушення застосовується штраф до рекламодавців у розмірі п'ятикратної вартості розповсюдженої реклами; до виробників реклами у розмірі п'ятикратної вартості виготовлення реклами; до розповсюджувачів реклами, – у розмірі п'ятикратної вартості розповсюдження реклами.

Таким чином, законодавством про рекламу передбачена виключно відповідальність юридичних осіб, або суб'єктів підприємницької діяльності-фізичних осіб, що здійснюють свою діяльність у зазначеній сфері.

Окремою ознакою віднесення встановлених Законом України спеціальних видів відповідальності до адміністративної відповідальності є законодавчо встановлена система державних органів, що здійснює контроль у зазначеній сфері та може приймати рішення щодо притягнення винних до відповідальності. Так, законом визначено, що контроль за дотриманням законодавства України про рекламу здійснюють у межах своїх повноважень: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів – щодо захисту прав споживачів реклами; Антимонопольний комітет України – щодо дотримання законодавства про захист економічної конкуренції; Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення – щодо телерадіоорганізацій усіх форм власності; Міністерство фінансів України – щодо реклами державних цінних паперів; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку – щодо реклами на фондовому ринку; спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань містобудування та архітектури – щодо спорудження житлового будинку.

У Законі України «Про телебачення і радіомовлення» зазначається, що держава всіма можливими законними засобами не допускає в інформаційних та інших телерадіопрограмах систематичного цілеспрямованого безпідставного загострення уваги на війні, насильстві і жорстокості, розпалюванні расової, національної та релігійної ворожнечі або позитивного їх подання (трактування).

Відповідальність за зміст програм та передач несе керівник телерадіоорганізації або автор (автори) програми та/чи передачі. Тобто, законом передбачена індивідуальна відповідальність за дотримання норм права, за недопущення деліктних проявів у сфері захисту суспільної моралі.

В той же час статтею 71 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» відповідальність за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення несуть телерадіоорганізації, провайдери програмної послуги, їх керівники та працівники, інші суб'єкти господарської діяльності, посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Винні в порушеннях несуть цивільно-правову, адміністративну і кримінальну відповідальність згідно із законодавством України. Тобто визначається вже відповідальність індивідуальна та відповідальність юридичної особи.

Передбачено застосування санкцій, які застосовуються до юридичних осіб за порушення

законодавства про телебачення та радіомовлення. Санкції можуть бути застосовані судом або спеціально встановленим державним органом – Національною радою з питань телебачення та радіомовлення.

Законом України «Про інформаційні агентства» визначено, що вони не мають права у своїх матеріалах закликати до насильницької зміни або повалення існуючого конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, підриву її безпеки, вести пропаганду війни, насильства і жорстокості, розпалювати расову, національну, релігійну ворожнечу, розповсюджувати порнографію або іншу інформацію, яка підриває суспільну мораль або підбурює до правопорушень, принижує честь і гідність людини, а також інформацію, яка ущемляє законні права й інтереси громадян. Порушення зазначених правових обмежень є підставою для притягнення винних до відповідальності.

Закон України «Про видавничу справу» встановлює, що діяльність у видавничій справі не може бути використана для закликів, спрямованих на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

Крім того, у видавничій справі забороняється: виготовляти чи розповсюджувати видавничу продукцію порнографічного характеру і таку, що пропагує культ насильства і жорстокості; виготовляти чи розповсюджувати видавничу продукцію, що проповідує релігійні віровчення, які загрожують життю, здоров'ю, моралі громадян, порушують їх права і свободи або закликають до порушення громадського порядку.

Порушення вимог щодо додержання стандартів, норм і правил тягне за собою встановлену законодавством відповідальність. Особи, винні у порушенні закону України «Про видавничу справу», несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України.

Досить цікава ситуація склалась у застосуванні законодавства у сфері захисту суспільної моралі. Так, Законом України «Про захист суспільної моралі» визначено перелік деліктних відносин, за які повинна бути передбачена відповідальність. Проте, більш глибокий аналіз норм чинного законодавства дає можливість говорити

про відсутність встановленої відповідальності за окремі деліктні діяння. Це більше всього стосується адміністративної відповідальності за правопорушення в зазначеній сфері. Фактично у Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутні спеціальні статті, які визначають відповідальність за перелічені у Законі України «Про захист суспільної моралі» деліктні прояви. Для прикладу можна навести ситуацію, коли проведення масових заходів сексуального характеру потребують спеціального порядку їх проведення. В той же час, за порушення такої норми адміністративна відповідальність не передбачена.

Аналіз спеціальних норм чинного законодавства у сфері захисту суспільної моралі дає підстави говорити про застосування до правопорушників не тільки адміністративної відповідальності а і адміністративних санкцій. Тобто, необхідно говорити про адміністративну відповідальність юридичних осіб, яка виражена у застосуванні до їх саме адміністративних санкцій.

Зокрема, при порушенні чинного законодавства у сфері захисту суспільної моралі можливе застосування адміністративно-господарських санкцій до суб'єктів господарювання, які призупиняють, обмежують чи забороняють певну діяльність такого суб'єкта чи зовсім припиняють його.

В теорії адміністративного права точиться жвава дискусія щодо доктринального визнання адміністративної відповідальності юридичної особи. Більше того, у окремих законах вже прописані норми, які можна охарактеризувати саме як адміністративна відповідальність юридичних осіб. Наприклад, у відповідності до статті 21 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» за вчинення суб'єктами господарювання дій, визначених як недобросовісна конкуренція, тягне за собою накладення штрафу у розмірі до п'яти відсотків доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) суб'єкта господарювання за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф. Встановлений спеціальний державний орган, до повноважень якого входить застосування даного виду відповідальності, це Антимонопольний комітет України. Це ж стосується і до застосування штрафних санкцій за порушення податкового законодавства. Уповноваженим органом щодо застосування штрафних санкцій до правопорушників визначено ДПС України.

Саме із аналізу чинних нормативно-правових актів та практики застосування зазна-

чених норм можемо стверджувати про те, що існує адміністративна відповідальність юридичних осіб.

Підтвердженням зазначеного, в сфері захисту суспільної моралі, може слугувати наступне, в Законі України «Про рекламу» чітко прописано процедуру накладення спеціально встановленими державними органами штрафів за порушення законодавства про рекламну діяльність. Штрафи, в даному випадку, також накладаються на юридичну особу, крім того і інші заходи впливу, які мають право застосовувати державні органи, застосовуються до юридичної особи. Разом з тим, необхідно відзначити, що застосування в даному випадку Господарського кодексу, а саме застосування поняття адміністративно-господарської відповідальності є досить дискусійним.

На нашу думку, внесення до Господарського кодексу України положень щодо застосування адміністративно-господарської відповідальності, це фактично, узаконило поняття адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення. В той же час, це стало стримуючим фактором щодо розвитку доктрини адміністративного права в частині дослідження саме адміністративної відповідальності. Додатково необхідно зазначити, що поняття «заходи впливу» введено у Бюджетному кодексі України. Так, статтею 117 Бюджетного кодексу України визначено, що за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі заходи впливу: попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства; зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення бюджетних асигнувань; зменшення бюджетних асигнувань; повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету; зупинення дії рішення про місцевий бюджет; безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів; інші заходи впливу.

На нашу думку, питання щодо встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб через встановлені види відповідальності, які на сучасному етапі визначені в Господарському кодексі України, Бюджетному кодексі України, Податковому кодексі України та застосовуються до винних спеціально уповноваженими на те державними органами повинні бути у Кодексі України про адміністративні правопорушення та встановлювати єдиний підхід щодо застосування видів адміністративної відповідальності. Спеціальні норми щодо застосування

тих чи інших видів адміністративних стягнень, адміністративних санкцій, адміністративних заходів впливу повинні міститись у спеціальних нормах відповідних кодексів та законів.

Якщо говорити про застосування цього виду відповідальності, то на сьогоднішній день виникає багато запитань:

а) питання перше: чи відноситься фінансова відповідальність до адміністративної;

б) питання друге: чи може фінансова відповідальність застосовуватись разом із іншими видами відповідальності і чи це не суперечить конституційним принципам встановлення відповідальності;

в) питання третє: чи правомірне застосування одночасно штрафних санкцій за спеціальним законодавством (наприклад за Податковим кодексом України) та загальним законодавством (Кодексом України про адміністративні правопорушення);

г) питання четверте: чи є необхідність притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб суб'єкта господарювання, якщо були застосовані фінансові санкції до юридичної особи.

Вирішення цих питань потребує додаткового дослідження, які значно покращать практику застосування адміністративної відповідальності.

На сьогоднішній день існує два практичні підходи щодо застосування відповідальності за правопорушення пов'язані із юридичною особою. Так, наприклад за встановленими нормами спеціальних законів (наприклад ЗУ «Про рекламу») встановлена виключна відповідальність юридичної особи. Встановлюється штраф на юридичну особу. В практиці застосування відповідальності у податковому законодавстві існує дещо інший підхід. Разом із застосуванням штрафних санкцій до юридичної особи за спеціальним законодавством (нарахування штрафних санкцій та пені) встановлюється і штрафні санкції до посадових осіб суб'єкта господарювання (штраф за статтями КУпАП).

Таким чином у практиці застосування штрафних санкцій, штрафів, що накладаються спеціально уповноваженими органами існує різний підхід, який не сприяє єдиній державній політиці у сфері застосування відповідальності.

На нашу думку можливим є внесення до КУпАП норм щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб. При цьому повинно бути чітко розмежовані поняття адміністративне стягнення, адміністративна санкція та заходи впливу як складових адміністративної відповідальності. Визначивши при цьому відмінність

цих двох понять та застосування стягнення виключно до фізичних осіб а санкцій до суб'єктів господарювання та/або юридичних осіб. Необхідно відзначити, що адміністративні санкції можуть бути застосовані і до фізичної особи-суб'єкта підприємницької діяльності.

Розмежування понять: адміністративне стягнення, щодо фізичних осіб, адміністративні заходи впливу та адміністративна санкція, щодо юридичних осіб, дасть можливість врегулювання спірних питань, щодо визначення вини та винності, порядку застосування покарань та відшкодування збитків державі.

Реалізація запропонованих змін до адміністративного законодавства може бути досягнута шляхом внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Додати до КУпАП статтю 24.2 «Адміністративні санкції»: встановлення штрафних санкцій, накладення пені,

Додати до КУпАП статтю 24.3 «Адміністративні заходи впливу, що застосовуються до юридичних осіб»: призупинення дії ліцензії, встановлення обмеження щодо певного виду діяльності, призупинення виду діяльності, встановлення індивідуального режиму ліцензування, тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності.

Визначити, що положення статті 24.2 та 24.3 можуть застосовуватись як основна так і додаткова адміністративна відповідальність та внести відповідні доповнення у статтю 25 КУпАП.

Встановити, що при накладені адміністративної відповідальності на юридичну особу не може бути застосована адміністративна відповідальність щодо посадових осіб цієї юридичної особи за одне і те ж порушення.

Внесення зазначених змін до КУпАП дозволить вдосконалити адміністративну відповідальність за правопорушення в сфері захисту суспільної моралі.

Література

1. Іванишук А.А. Поняття адміністративної відповідальності, яка застосовується суддею / А.А. Іванишук // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 298–302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11.pdf>

2. Макушев П.В. Адміністративна відповідальність як правовий інститут / П.В. Макушев // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ – 2009. – № 4. – С. 89–97.

3. Додін Є.В. Законодавство про адміністративну відповідальність. Державне управління:

теорія і практика / Є.В.Додін, за заг. ред. В.Б. Аверянова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С.265-274.

4. *Голосніченко І.П.* Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / І.П. Голосніченко / У 2т. – Т.1.; Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2004. – С. 430–432.

5. *Адміністративна* відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. доц.

А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.

6. *Колпаков В.К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. / В.К. Колпаков/ – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

7. *Коломоєць Т.О.* Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України: Монографія / Т.О. Коломоєць – Запоріжжя : «Верже», 2000.– 241 с.

Н. Б. Новицкая

Административная ответственность за правонарушения в сфере защиты общественной морали

В статье рассматриваются проблемы установления административной ответственности за правонарушения в сфере защиты общественной морали и очерчиваются пути усовершенствования действующего законодательства в отмеченной сфере.

N. B. Novytska

Administrative responsibility for violations in the protection of public morals

In the article the problems of establishment of administrative responsibility are examined for offence in the sphere of defence of public moral and the ways of perfection of current legislation are outlined in the marked sphere.