

СТАН ТА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті розглянуто питання розвитку адміністративної відповідальності, досліджено суб'єктів адміністративної відповідальності, підстави адміністративної відповідальності. Розглянуто особливості адміністративної відповідальності, розкрито зміст поняття адміністративної відповідальності відповідно до законодавства.

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, адміністративно-господарські, фінансові, економічні, штрафні санкції, правопорушення, юридична особа.

Постановка проблеми та її актуальність.

В юридичній літературі, починаючи з 1998 року, активно досліджується питання про адміністративну відповідальність юридичних осіб на підставі лише того, що розвиток ринкових відносин, підприємницької та господарської діяльності потребує посилення контролю з боку держави за додержанням юридичними особами обов'язків у сфері здійснення виконавчої влади, що за радянських часів ідея скасування накладення штрафів в адміністративному порядку на підприємства, установи й організації (Указ Президії Верховної Ради СРСР від 21.06.1961 р.) була виправданою, оскільки замість перекладення грошей із однієї державної кишені до іншої вводилась конкретна відповідальність посадових осіб, а на сучасному етапі така необхідність відпала і юридична особа може нести відповідальність, щоправда тільки особа не державної форми власності. Наводяться й інші обґрунтування щодо встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб: потенційна деліктоздатність; застосування заходів запобігання та заходів припинення здійснюється в адміністративному порядку; що наші ближчі сусіди – Російська Федерація та Республіка Білорусь у своїх кодексах про адміністративні правопорушення запровадили адміністративну відповідальність юридичних осіб. Проте на заперечення, що не всі провідні вчені Росії і Білорусії підтримують таке введення і застерігають про обережне застосування адміністративної відповідальності до юридичних осіб, особливо у сфері життєзабезпечення суспільства [1, с. 121-124], [2, с. 35], до уваги вітчизняними дослідниками не сприймаються.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблема суб'єктного складу адміністративної відповідальності широко дискутується провідними вітчизня-

ними і зарубіжними вченими. Своє бачення з цих питань неодноразово висловлювали В. Б. Авер'янов, А. П. Алехін, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Е. Ф. Демський, О. Т. Зима, Т. О. Коломонець, В. К. Колпаков, А. Н. Крамник, В. Круглов, Д. М. Лук'янець, В. І. Оліфер, І. Д. Пастух, Л. Л. Попов, Н. Г. Салішева, Ю. М. Старілов, С. Г. Стеценко, А. П. Шергін та ін.

Виклад основного матеріалу. Відомі вчені А. П. Ключніченко та Л. В. Коваль писали, що суб'єктами адміністративних проступків можуть бути лише фізичні особи. Юридичні особи такими бути не можуть. Практика накладення адміністративної відповідальності на юридичних осіб, що існувала до 1961 року, була визнана помилковою, оскільки приводила до безвідповідальності конкретних осіб, винних у вчиненні адміністративного правопорушення [3, с. 43]. Суб'єкти відповідальності – фізичні особи мають певні індивідуальні характеристики (вік, осудність, індивідуальну характеристику суб'єкта, особливості його соціального, фізичного, професійного, службового статусу, родинні зв'язки, відношення до власності, до військової служби, ймовірну колишню протиправну поведінку та ін.), які можуть бути обставинами, що пом'якшують або посилюють відповідальність, можуть послужити для заміни адміністративної відповідальності дисциплінарною, вплинути на звільнення винної особи від застосування деяких адміністративних стягнень тощо [4, с. 137].

На підтримку того, що юридична особа не є суб'єктом адміністративної відповідальності, вказує дослідниця Т. Кучер, яка звертає увагу, що застосування адміністративно-господарських санкцій до суб'єктів господарювання не охоплюється поняттям адміністративної відповідальності. Тому неприйнятними є будь-які спроби поширити на відносини з приводу засто-

сування таких санкцій чинність Кодексу України про адміністративні правопорушення [5, с. 85].

Однак найвідоміші автори – В. Б. Авер'янов, А. П. Алехін, І. П. Голосніченко, О. Т. Зима, Т. О. Коломoeць, Д. М. Лук'янець, М. М. Михеєнко, В. І. Олефір, І. Д. Пастух, С. Г. Стеценко та інші стверджують про наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб, причому свої погляди обґрунтовують по-різному.

Відомий російський вчений О. П. Алехін теж підкреслює, що перехід до ринкових відносин виникнення господарюючих суб'єктів різних форм власності закономірно відродили адміністративну відповідальність юридичних осіб, скасовану Указом Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 р. [6]. Для російського законодавства можливо й так. Але в російському законодавстві відсутнє поняття адміністративно-господарських, фінансових, штрафних санкцій, штрафів, які прийняті та мають місце в законодавстві України.

Проблема визначення суб'єкта адміністративної відповідальності в теорії права та на прикладному рівні настільки актуальна, що провідні фахівці в галузі адміністративного права і адміністративної відповідальності інколи корегують свою позицію в цієї проблематиці, що звичайно є природним. Т. О. Коломoeць у підручнику «Адміністративне право України» (2010 р.) зазначала, що суб'єктом адміністративної відповідальності може бути тільки фізична особа [7, с. 169], а вже у навчальному посібнику «Адміністративна відповідальність» (2011 р.) за загальною редакцією Т. О. Коломoeць присвячено цілий підрозділ 1.4. «Адміністративна відповідальність юридичних осіб» [8, с. 26-31]. У підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» (2011 р.) Т. О. Коломoeць пише, що у єдиному кодифікованому акті – КУпАП передбачено адміністративну відповідальність фізичних осіб, в окремих законодавчих актах – юридичних осіб. Уже домінуючим є у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, – пише вона, – визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності [9, с. 267], проте на с. 286 цього підручника мова йде лише про фізичну особу як суб'єкта адміністративної відповідальності. Цікавим є те, що у своїх попередніх публікаціях Т. О. Коломoeць дотримувалася думки, що суб'єктом адміністративної відповідальності є

фізична особа, і доводила не безґрунтовно відмінність адміністративних та фінансових санкцій [10, с. 75-76].

Отже, у всіх твердженнях, що суб'єктом адміністративної відповідальності є юридична особа, принаймні є декілька методологічних помилок.

Відсутність єдиного підходу вчених щодо визначення суб'єкта адміністративної відповідальності дає поштовх молодим науковцям для дискусії та інколи до необґрунтованих висновків про наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб, побудованих на базі лише звичайного перерахування назв законів і нормативних актів, у яких, нібито, законодавцем передбачена адміністративна відповідальність юридичних осіб, хоча в жодному з них законодавець не вживає термін «адміністративна відповідальність юридичних осіб» або «адміністративна відповідальність» чи «застосовується адміністративне стягнення».

«Цікавий» підхід до визначення юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності зробив дослідник І. Й. Слубський, який стверджує, що «організація як суб'єкт відповідальності, позбавлена можливості що-небудь передбачати, тому що термін «юридична особа» є умовним, але є підстави вважати, що в адміністративному праві вина такого суб'єкта, як юридична особа, насамперед зв'язана не із суспільною небезпекою своєї провини й усвідомленням цієї суспільної небезпеки, а скоріше з *протиправністю* (підкресленої нами) діяння. Аксиома про те, що необхідною ознакою адміністративного правопорушення є його протиправність, що виражається в порушенні загальнообов'язкових правил є хрестоматією в науці права» [11, с. 11]. Підміна автором вини правопорушника протиправністю його діяння, тобто дослідник переплутав суб'єктивну сторону проступка з об'єктивною стороною, а простіше кажучи об'єднав їх, що є грубшим нехтуванням методології дослідження. Те, що протиправність є аксіомною ознакою, а вірніше однією із ознак правопорушення, ніхто не заперечує, але в нормативних актах України є ціла низка загальнообов'язкових правил, про порушення яких законодавцем не передбачено ніякої відповідальності (перевезення, наприклад, у громадському транспорті надгабаритних речей, порушення правил користування у метро ескалаторами тощо). Отже при наявності

певних заборон і протиправності відповідальність не установлена.

В теорії права вина завжди була елементом (частиною) складу правопорушення, а не його видом. Він вважає, що «складне правопорушення має місце коли об'єктивна сторона правопорушення юридичної особи, за яке передбачена адміністративна відповідальність, є необхідною ознакою об'єктивної сторони адміністративного правопорушення його посадової особи і навпаки» [12, с. 558]. В теорії і кримінального, і адміністративного права складним правопорушенням визнається сукупність однорідних (однакових) за об'єктом посягання протиправних дій правопорушення, а не як зазначає автор. Об'єктивна сторона будь-якого правопорушення завжди є необхідною ознакою. Далі автор визначає, що «*правопорушення з виділенням суб'єктом* має місце тоді, коли необхідною ознакою його об'єктивної сторони є протиправні дії юридичної особи, а суб'єктом виступає посадова особа, що діяла від її імені, або така, чий дії безпосередньо потягли за собою протиправні дії юридичної особи» [12, с. 560]. В теорії адміністративної відповідальності прийнято загальновизначене поняття «спеціальний суб'єкт», і якщо законодавець у зазначених автором статтях 170-1, 164, 164-6, 164-7 КУпАП встановлює відповідальність посадових осіб, тим самим законодавець не визнає протиправні дії юридичної особи, і немає потреби штучно створювати об'єктивну сторону правопорушення для юридичної особи. І, нарешті, автор визначає, що «*комплексне правопорушення*» має місце тоді, коли необхідними ознаками його об'єктивної сторони є два чи більше самостійних діяння суб'єкта, які не мають між собою необхідного причинного зв'язку і одне із них становить об'єктивну сторону самостійного складу правопорушення» [12, с. 562]. Відомо, що причинний зв'язок при кваліфікації правопорушень встановлюється між протиправними діяннями і настанням шкідливих наслідків, але встановлення причинного зв'язку між самостійними складами правопорушень – це скоріше соціальна категорія, ніж правова.

Мабуть, суперечки і дискусії щодо суб'єктів адміністративної відповідальності змусили законодавця останнім часом з метою розмежування адміністративної відповідальності від застосування адміністративно-господарських, фінансових, штрафних санкцій, штрафів при внесенні

змін до чинного законодавства, більш чітко визначити на законодавчому рівні суб'єктів адміністративної відповідальності та конкретизувати цих осіб. Наприклад, статтею 26 Закону України від 8 липня 2010 р. «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне страхування» встановлено, що посадові особи платників єдиного внеску несуть адміністративну відповідальність за: порушення порядку нарахування, обчислення і строків сплати єдиного внеску; несвоєчасне подання, подання не за встановленою формулою звітності щодо єдиного внеску; несвоєчасне подання передбачених відомостей, що використовуються в Державному реєстрі, інших відомостей, передбачених цим Законом. У прикінцевих та перехідних положеннях цього закону передбачено внесення змін до ст. 165-1, 165-3, 165-4, 165-5 КУпАП, в диспозиціях яких законодавець уточнює суб'єкта відповідальності, а саме: порушення посадовими особами підприємств, установ, організацій, фізичними особами, які використовують найману працю, законодавства про загальнообов'язкове державне страхування. Аналогічне уточнення суб'єкта адміністративної відповідальності законодавець робить у Законі України від 2 червня 2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про захист персональних даних», яким у санкціях статей 188-39 і 188-40, доповнених до КУпАП, встановлює, що накладення штрафу здійснюється на громадян, посадових осіб та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності. В Законах України від 7 квітня 2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» у ст.ст. 172-4 – 172-9 про доповнення КУпАП та в Законі від 22 квітня 2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо інсайдерської інформації» в статтях про доповнення КУпАП та внесення змін до статей КУпАП з метою конкретизації суб'єкта відповідальності законодавець робить перелік суб'єктів у спеціально призначених примітках до статей. У всіх випадках законодавець встановлює, що суб'єктом є лише фізична особа. В Законі України від 20 листопада 2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання містобудівної діяльності» законодавець вносить зміни до ст. 96-1 КУпАП, в яких

конкретизує суб'єктів відповідальності за їх займаними посадами, тобто визначає, що правопорушником може бути спеціальний суб'єкт, а в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подальшого удосконалення адміністрування податків і зборів» законодавець вносить зміни до статті 163-13 КУпАП, щоб більш чітко конкретизувати суб'єкта правопорушення, навіть замінив слова «посадових осіб юридичної особи – суб'єкта господарювання» на слова «посадових осіб небанківської фінансової установи, яка має ліцензію Національного банку України, на переклад коштів без відкриття рахунків, комерційного агента банку».

З приводу адміністративної відповідальності юридичних осіб є рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001 (Справа про відповідальність юридичних осіб), в мотивувальній частині якого зазначається, що твердження суб'єкта права на конституційне звернення про пряме встановлення Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» адміністративної відповідальності юридичних осіб є *непереконливим*, а в резолютивній частині Суд постановляє, що за чинним законодавством суб'єктами адміністративної відповідальності є лише *фізичні особи*.

Звісно, що законодавець з метою створення ідеальної моделі, схеми правовідносин та інших юридичних явищ за допомогою законодавчої мови і термінології, законодавчої стилістики намагається, щоб нормативно-правові приписи та законодавчі презумпції були зрозумілими і забезпечували ефективність дії акта законодавства. В цьому зв'язку норми про відповідальність, їх структура, термінологія, форми викладення дуже схожі між собою. Але, як на нашу думку, це всього лише уніфікація правових норм про відповідальність, яка необхідна у нормотворчій практиці та створенні єдиної узгодженої системи юридичної відповідальності. Тому деякі дослідники сприймають норми про застосування до юридичних осіб адміністративно-господарських, фінансових, штрафних санкцій, штрафів як адміністративну відповідальність.

Підсумовуючи зазначене вище, можна зробити **висновок**, що суб'єктом адміністративної відповідальності може бути лише фізична особа – громадяни або посадові чи службові осо-

би. Юридична особа у разі застосування до неї адміністративно-господарських, фінансових, штрафних, економічних санкцій може бути суб'єктом відповідно *господарської* або *фінансової* відповідальності. Не можна переводити адміністративно-господарські, фінансові, штрафні санкції, штрафи в площину адміністративних стягнень зі всіма їх юридичними наслідками.

Література

1. *Круглов В.* Проблеми вдосконалення матеріальних норм про адміністративні правопорушення (за законодавством Республіки Білорусь) / В. Круглов // *Право України*. – 2006. – № 7. – С. 121-124.
2. *Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях* / под ред. А. П. Гуляева, Л. Л. Попова. – М.: Издательство «Экзамен», 2005. – 864 с.
3. *Клюшниченко А. П.* Меры административного принуждения, применяемые милицией (особенности, классификация, система выражения): учебное пособие / А. П. Клюшниченко. – К.: НИиРИО КВШ МВД СССР, 1979. – 88 с.
4. *Коваль Л. В.* Административное право: курс лекцій / Л. В. Коваль. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
5. *Кучер Т.* Застосування адміністративно-господарських санкцій / Т. Кучер // *Вісник прокуратури*. – 2007. – № 11. – С. 84-93.
6. *Алехин А. П.* Административное право Российской Федерации: учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М.: ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1996. – 640 с.
7. *Административное право України: підручник* / заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2010. – 480 с.
8. *Коломоєць Т. О.* Адміністративна відповідальність: навчальний посіб. / Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2011. – 177 с.
9. *Коломоєць Т. О.* Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
10. *Коломоєць Т. О.* Адміністративні та фінансові штрафи за законодавством України: порівняльно-правова характеристика / Т. О. Коломоєць // *Підприємство, господарство і право*. – 2001. – № 8. – С. 76-75.
11. *Службський І. Й.* Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис. ...

канд. юрид. наук: 12.00.07 / І. Й. Службський. – К.: КНУВС МВС України, 2008. – 20 с.

12. *Лук'янець Д. М.* Юридичні особи як суб'єкти адміністративної відповідальності //

Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.

Н. В. Добрянская

Состояние и развитие административной ответственности

В статье рассмотрен вопрос развития административной ответственности, исследовано субъектов административной ответственности, основания административной ответственности. Рассмотрены особенности административной ответственности, раскрыто содержание понятия административной ответственности в соответствии с законодательством.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административная ответственность, административно-хозяйственные, финансовые, экономические, штрафные санкции, правонарушения, юридическое лицо.

N. Dobryanska

Status and development of administrative responsibility

The question of development of administrative responsibility is considered in the article, investigational subjects of administrative responsibility, foundation of administrative responsibility. The features of administrative responsibility are considered, maintenance of concept of administrative responsibility is exposed in accordance with a legislation.

Key words: legal responsibility, administrative responsibility, administrative, financial, economic, penalty approvals, offences, legal entity.