

**Н. В. Добрянська,***аспірантка відділу моніторингу ефективності
законодавства, Інститут законодавства
Верховної Ради України*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ЇЇ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ

У статті розглянуто проблему законодавчого регулювання адміністративної відповідальності та питання її систематизації. Визначено особливості адміністративної відповідальності, розкрито зміст поняття систематизації адміністративної відповідальності відповідно до законодавства України.

В статье рассмотрена проблема законодательного регулирования административной ответственности и вопросы ее систематизации. Определены особенности административной ответственности, раскрыто содержание понятия систематизации административной ответственности в соответствии с законодательством Украины.

The article focuses on the problem of legal regulation of administrative responsibility and its systematization issues. The peculiarities of administrative responsibility are introduced alongside the core notion of systematization of administrative responsibility in compliance with legislation of Ukraine.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, суб'єкти адміністративної відповідальності, юридичні особи, адміністративно-господарські санкції, фінансові санкції.

З ухваленням Конституції України й Концепції адміністративної реформи та реформи адміністративного права особливо важливим виявилось питання аналізу чинного законодавства щодо понять адміністративної відповідальності, інституту адміністративної відповідальності та відповідальності юридичних осіб, яке і на сьогодні не втратило своєї актуальності.

У сучасних умовах розбудови української державності модернізаційні перетворення, що відбуваються в різних сферах життєдіяльності суспільства – політичній, економічній, культурній, поєднуються з подоланням певних труднощів, а це, у свою чергу, передбачає реформування правової системи України, постійне вдосконалення законодавства, а саме – адміністративного права як фундаментальної галузі публічного права.

Сьогодні найбільш дискусійними і не врегульованими на законодавчому рівні є питання, пов'язані з адміністративною відповідальністю юридичних осіб.

Науковці почали розробляти і втілювати в життя нові теоретичні підходи та положення, а законодавці – формувати нові правові норми, що відповідають потребам суспільного розвитку. Реформування українського адміністративного права пов'язане із суттєвим трансформуванням інституту адміністративної відповідальності. Питання сутності і практики застосування законодавства про адміністративну відповідальність, аналізу важливої ролі даної законодавчої сфери у зміцненні законності та правопорядку досліджували такі українські учені-адміністративісти: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Бондаренко, С. В. Ващенко, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, Е. Ф. Демський, О. Т. Зима, В. В. Зуй, Р. А. Калюжний, А. П. Ключніченко, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. Д. Лук'янець, Н. Р. Нижник, Л. Л. Попов, В. І. Ремнев, Н. Г. Салищева, В. С. Стефанюк, М. М. Тищенко, Ю. М. Шемшученко та

Фінансове право № 3 (21), 2012

© Добрянська Н. В., 2012

ін. Їхні праці значною мірою сприяли розвитку нормативно-правової бази у даному напрямі.

Разом з тим, незважаючи на досягнення національної юридичної науки, коло питань щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб вичено недостатньо.

Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб завжди були актуальними для адміністративно-правової науки, але за радянських часів, при існуванні планової економіки, фактично повного одержавлення власності та централізованого управління, вони не мали такого великого практичного значення, як сьогодні.

За часів адміністративно-командної системи управління економікою 50–60-х років ХХ століття було зрозуміло, що система адміністративної відповідальності має будуватися на принципах індивідуалізації та персоніфікації.

Штраф, як засіб державного примусу, застосовувався до підприємств, установ, організацій і продовжує застосовуватися і сьогодні, що породжує дискусії між науковцями.

До речі, у жодному законі чи нормативному акті, на які посилаються дослідники, законодавець не вживає терміна „адміністративна відповідальність”, а встановлює, що наступає відповідальність у вигляді штрафу, штрафних (фінансових) санкцій тощо. Потрібно звернути увагу на те, що штраф чи штрафні санкції не є атрибутом тільки адміністративної відповідальності. Штрафи та штрафні санкції застосовуються як за адміністративні проступки, так і за кримінальні, цивільно-правові та господарські. Тому тільки за ознаками застосування штрафу чи штрафних санкцій неможливо достовірно визначити характер (вид) юридичної відповідальності.

Застосування штрафів в адміністративному (позасудовому) порядку теж не є ознакою адміністративної відповідальності. Це може бути і господарсько-правова відповідальність, і фінансова, а в деяких випадках і цивільно-правова відпо-



відальність (як, наприклад, повернення боргу шляхом залучення державних виконавців).

Отже, для встановлення адміністративної відповідальності потрібен всебічний аналіз правових норм, що визначають протиправні діяння, їх об'єктивні та суб'єктивні ознаки, кількісні та якісні відмінності.

У науці адміністративного права існує кілька думок щодо визначення адміністративної відповідальності.

У статті 9 Кодексу про адміністративні правопорушення України (далі – КУпАП) вказано, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, соціалістичну власність, права і свободу громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність. Тобто визначення самої підстави класифікації подано через вид відповідальності. Крім того, з цього положення КУпАП можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність може наставати не лише за адміністративні правопорушення, а й на основі інших підстав.

Адміністративна відповідальність виступає, з одного боку, як необхідний елемент механізму державного управління і є фактично різновидом державно-управлінських відносин, а з іншого – засобом охорони всіх суспільних відносин, що потрапляють до сфери державного управління. При цьому притягнення до адміністративної відповідальності завершує процес реалізації органом державного управління такої функції державного управління, як контроль.

Можна стверджувати, що однією з особливостей адміністративної відповідальності є те, що вона застосовується органами державного управління (переважно органами виконавчої влади) у процесі реалізації ними функцій державного управління. Загальноновизнаним є той факт, що одним із ключових моментів юридичної відповідальності є державний примус. У випадках застосування штрафної (каральної) відповідальності примус має прояв або в обмеженні прав особи, яка притягується до відповідальності (позбавлення права обіймати певні посади, позбавлення права керувати автомобілем тощо), або в накладенні додаткових обов'язків (сплатити штраф тощо). Правильним, на нашу думку, є твердження про те, що цей аспект адміністративної відповідальності необхідно відобразити у її визначенні.

Основним нормативним актом, який регулює адміністративну відповідальність, є КУпАП. КУпАП складається з п'яти розділів, 33 глав і майже 350 статей. Окремі законодавчі акти, які регулюють питання адміністративної відповідальності, повинні включатися до КУпАП, що сприяє послідовній кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення. Такі норми мають зворотну силу, тобто вони поширюються і на правопорушення, скоєні до видання цих норм. Акти, які встановлюють або посилюють відповідальність, зворотної сили не ма-

ють, вони можуть застосовуватися лише щодо діянь, скоєних після набрання цими актами чинності. По-іншому вирішено питання щодо чинності процесуальних норм: провадження у справах про адміністративні правопорушення ведеться на підставі законодавства, яке діє не під час вчинення проступку, а під час розгляду справи.

На нашу думку, необхідно припинити засновувати адміністративно-юрисдикційні органи, про які не зазначено в КУпАП, створювати нові механізми реалізації адміністративної відповідальності. Відповідальність за адміністративні проступки повинна мати єдиний підхід до правових підстав адміністративної відповідальності. Правове регулювання адміністративної відповідальності повинне здійснюватися тільки відповідно до принципів, закладених у п. 22 ст. 92 Конституції України (засади цивільно-правової відповідальності, діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України), а також базових положень теорії держави і права про наявність наступних видів відповідальності: адміністративної, кримінальної, цивільної та дисциплінарної [1, с. 205].

Отже, у Конституції України та теорії держави і права зазначено тільки чотири види відповідальності, які відрізняються за ознаками та характером правопорушень. На законодавчому рівні визначено дані види відповідальності, які встановлюються виключно законами України, але це не означає, що не може бути інших видів відповідальності, які визначаються нормативними актами. Нормативні акти, які встановлюють адміністративну відповідальність, повинні визначатися виключно законами України.

На законодавчій практиці відслідковується чітке розмежування різних видів відповідальності з відокремленням відповідальності у вигляді фінансових санкцій (штрафів). Застосування фінансових санкцій (штрафів) передбачено близько 40 нормативними актами, 10 з яких є підзаконними. Це укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, постанови Правління Національного банку України, накази Державної податкової адміністрації України.

Але, на жаль, не всі закони дають чітке розмежування різних видів відповідальності.

Досить суперечливою є позиція провідних фахівців у галузі адміністративного права, які зазначають, що у нормативному масиві, присвяченому адміністративній відповідальності, існує два рівні, що викликано двоелементною моделлю цієї відповідальності: перший рівень – це КУпАП та деякі інші акти законодавства, що встановлюють адміністративну відповідальність на засадах КУпАП; другий рівень – акти податкового, митного, валютного та інших галузей [2 с. 19–20]. Указаний другий рівень, на наш погляд, зовсім не є адміністративною відповідальністю, а, швидше за все, застосуванням фінансових (штрафних) санкцій та інших заходів примусу в адміністративному, позасудовому порядку.



Визнання наявності двоелементної моделі адміністративної відповідальності призводить до методологічних помилок дослідників у визначенні нормативного масиву адміністративної відповідальності. Так, дослідник І. Й. Службський зазначає, що „з початку 90-х років починається бурхливий розвиток законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб. Надалі питання адміністративної відповідальності юридичних осіб були порушені в інших нормативних актах і до сьогодні адміністративна відповідальність юридичних осіб регулюється безліччю спеціальних законів, указів, постанов. Як і раніше, має місце недосконалість і розкиданість законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб, у багатьох випадках настання адміністративної відповідальності регулюється відомчими нормативними актами” [3, с. 1]. Виникає питання: так може це зовсім не адміністративна відповідальність, оскільки вона регулюється відомчими нормативними актами. Адже п. 22 ст. 92 Конституції України встановлює, що виключно законами визначаються засади цивільно-правової відповідальності і діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Частина друга статті 238 Господарського кодексу України також встановлює, що адміністративно-господарські санкції можуть бути визначені виключно законами.

Як ми зазначали вище, основним нормативним актом, який регулює адміністративну відповідальність, є Кодекс України про адміністративні правопорушення, і необхідно обов'язково передбачити механізм, який би забезпечував концентрацію всіх норм, які встановлюють адміністративну відповідальність, саме в КУпАП. Інші нормативні акти можуть лише встановлювати певні особливості в тих чи інших сферах, якщо їх не можна було б передбачити в КУпАП. До даних норм належать приписи Митного кодексу України, який регулює відповідальність за порушення митних правил, законів „Про боротьбу з корупцією”, „Про державну податкову службу в Україні”, „Про відповідальність підприємств установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину”, „Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування” та інші.

На нашу думку, просте перерахування законів та інших нормативних актів (їх понад 70 найменувань), у яких законодавець чи інший уповноважений нормотворчий орган за порушення приписів, заборон чи дозволів передбачає (встановлює) застосування різноманітних заходів адміністративного примусу, є недостатнім для обґрунтування чи наукового свідчення про наявність тієї чи іншої юридичної відповідальності. Не є обґрунтуванням і те, що з рахунку юридичної особи легше стягувати штраф, ніж з фізичної особи. Потрібне ретельне дослідження змісту відповідальності, її соціального призначення, ознак (тобто події) та складу проступку, а також порівняльний аналіз з іншими заходами державного примусу.

Адміністративна відповідальність регулюється виключно законами, які в сукупності становлять законодавство про адміністративні правопорушення. У цьому зв'язку перед законодавством про адміністративні правопорушення поставлене завдання, відповідно до ст. 1 КУпАП, охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного та неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі та гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Для визначення адміністративної відповідальності потрібен всебічний аналіз правових норм, що визначають протиправні діяння, їх об'єктивні та суб'єктивні ознаки, кількісні та якісні відмінності.

Відсутність такого аналізу призводить до обґрунтувань сумнівної псевдотеорії, що претендує на оригінальність та новизну позиції, відкриття нових видів правопорушень у публічній сфері. На основі перерахування нормативних актів, у яких передбачена відповідальність у вигляді штрафів та цитування їх окремих положень, Д. М. Лук'янець робить висновок про наявність об'єктивно винних, складних, з виділеним суб'єктом та комплексних адміністративних правопорушень, які неможливо не зчитувати. Він пише, що об'єктивно винне діяння як різновид адміністративного правопорушення має місце, якщо протиправне діяння полягає в активних діях, які порушують встановлені законодавством заборони [4, с. 556], а якщо протиправне діяння полягає у невиконанні встановленого законом обов'язку, то потрібно оцінювати об'єктивний аспект вини глибше, на другому рівні [4, с. 557].

Бажаючи доповнити теорію адміністративної відповідальності, Л. В. Мілімко теж розкрила свою позицію. Вона правильно підкреслює, що юридична особа не є суб'єктом адміністративної відповідальності згідно з нормами КУпАП. Однак відповідно до інших актів юридична особа визнається суб'єктом адміністративної відповідальності. Тому суб'єктом адміністративних проступків, передбачених статтями 52, 53-1, 53-3, 54, 55, 56, 63 КУпАП, можуть бути також юридичні особи. Для цього достатньо внести зміни до Загальної частини та зазначених статей КУпАП [5, с. 13]. Усе обґрунтування базується лише на тому, що іншими законами передбачена адміністративна відповідальність юридичних осіб. Так, чому б не бути юридичній особі суб'єктом відповідальності і за нормами КУпАП. Але чому має бути юридична особа суб'єктом адміністративної відповідальності, обґрунтування немає, це, по-перше, а по-друге, якщо юридична особа вже є суб'єктом адміністративної відповідальності за іншими законодавчими актами, то яка потреба виникає в тому, щоб встановити ще таку відповідальність і в нормах КУпАП.

Виходячи із викладених вище міркувань, потрібно зазначити, що визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності є до-