АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 316.3(477)

Р. О. Денчук, канд. юрид. наук,

завідувач кафедри спеціальних правових і процесуальних дисциплін
Одеського інституту підприємництва та права,
вул. Варненська, 13-а, м. Одеса, 65065, Україна

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ В ПРАВІ УКРАЇНИ

Трансформація суспільних відносин в Україні потребує належної систематизації адміністративного законодавства, оскільки діюче законодавство, що встановлює адміністративну відповідальність, не повною мірою відповідає потребам сьогодення. В статті розглядаються питання адміністративної відповідальності юридичних осіб у вітчизняному адміністративному праві.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, юридична особа, правопорушення, проступок, адміністративне стягнення.

Здійснюючи правове регулювання суспільних відносин, держава проводить удосконалення всього національного законодавства, в тому числі адміністративного, приводить його у відповідність до внутрішньодержавних потреб сьогодення та міжнародно-правових вимог.

В основу правового регулювання інституту адміністративної відповідальності покладені Конституція України, відповідні законодавчі та підзаконні акти. У зв'язку з цим питання щодо вирішення проблем його вдосконалення повинно розглядатися через призму особливостей відповідних законів та інших нормативно-правових актів України.

Специфіка впливу зазначеного інституту на правові відносини знаходить свій прояв через характер правових норм, суб'єктів відповідальності та сфер його застосування.

Враховуючи зазначене, пропонується визначити наступні загальні напрями удосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності:

– удосконалення матеріальних та процесуальних норм права (залежно від характеру правових норм, дія яких спрямована на регламентування адміністративної відповідальності);

– удосконалення адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб (залежно від суб'єкту відповідальності);

– удосконалення інституту адміністративної відповідальності в окремих сферах управлінської діяльності (залежно від сфер застосування адміністративної відповідальності).

Аналізуючи розвиток правового регулювання інституту адміністративної відповідальності в Україні, слід відмітити, що він характеризується постійним розширенням кола суспільних відносин, які підлягають захисту адміністративними санкціями. Роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушен-

© Р. О. Денчук, 2010

нями постійно зростає, збільшується кількість складів адміністративних проступків.

Встановлюється відповідальність за дії, які раніше взагалі не належали до правопорушень (наприклад, корупція, неповага до суду, порушення податкового законодавства, недобросовісна конкуренція тощо).

На думку окремих вчених, здійснювана в процесі реформи кримінального права декриміналізація обумовлює подальше розширення сфери використання засобів адміністративного впливу (наприклад, порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності). Одночасно збільшується і кількість правопорушень, за які поряд із дисциплінарними і цивільно-правовими заходами застосовуються адміністративні стягнення (наприклад, корупція, недобросовісна конкуренція та ін.). Значна увага надається адміністративному примусу в боротьбі з пияцтвом, наркоманією, посяганням на власність, у забезпеченні нормальної діяльності представників влади, виконання вимог посадових осіб, державних органів, правил громадської безпеки, охорони природи (наприклад, дрібне розкрадання державного майна; допуск до керування транспортними засобами або суднами водіїв чи судноводіїв, які перебувають у стані сп'яніння; порушення правил торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами; виготовлення, придбання, зберігання або реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв або тютюнових виробів; розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді; злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця тощо) [1, 160–161].

На сьогоднішній день трансформація суспільних відносин, що відбувається в Україні, потребує належної систематизації адміністративного законодавства та прийняття нового Кодексу, оскільки діюче законодавство, що встановлює адміністративну відповідальність, характеризується розпорошеністю значної кількості нормативно-правового матеріалу та не повною відповідністю потребам сьогодення.

Паралельно з КУпАП діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, але вони містяться у законодавчих міжгалузевих актах (Повітряний, Митний кодекси, закони України "Про надзвичайний стан", "Про боротьбу з корупцією", "Про охорону державного кордону" та ін.). До складу нормативних актів, що містять норми про адміністративну відповідальність, належать закони, норми яких не включені до КУпАП. Питання адміністративної відповідальності регулюються також указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України.

В той же час необхідно підкреслити, що відповідно до ст. 92 Конституції України виключно тільки законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Наявність інших нормативно-правових актів, які містять вказані норми, практично означає формування поряд з КУпАП самостійної правової бази адміністративної відповідальності. В КУпАП передбачається існування такої бази лише у вигляді тимчасово діючих нормативно-правових актів до моменту внесення змін і доповнень до КУпАП.

Вирішальним кроком щодо вирішення зазначених проблем є термінове проведення кодифікації чинного адміністративного законодавства, пов'язаного з правом оскарження в суді законності правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також з інститутом адміністративної відповідальності та пов'язаних з ним засобів адміністративного примусу. У зв'язку з цим, враховуючи різноманітність суспільних відносин, які підлягають регламентуванню нормами адміністративного права, на думку багатьох науковців, кодифікацію цієї галузі до-

цільно здійснювати за окремими підгалузями та інститутами, а також поетапно, залежно від ступеня суспільних потреб [6, 307–308].

Слід зауважити, що існуюча назва КУпАП також потребує відповідної зміни. Деякі вчені, наприклад, пропонують назвати його Кодексом про адміністративну відповідальність [3, 196]. Вважається, що це питання тісно пов'язане з підставами адміністративної відповідальності, оскільки фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, визначення якому дано у ст. 9 діючого КУпАП. При цьому, розкриваючи суть цього поняття, законодавець ототожнив терміни "адміністративне правопорушення" та "адміністративний проступок". На наш погляд, ці поняття не є тотожними. По-перше, за загальним правилом теорії права термін "правопорушення" більш широкий, ніж "проступок", який поряд із злочином є різновидом правопорушення. По-друге, адміністративне правопорушення означає порушення будь-якої адміністративно-правової норми незалежно від того, чи передбачена за це відповідальність (наприклад, порушення строків адміністративного затримання тощо).

Окремо та більш детально слід зупинитися на питанні щодо розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності шляхом надання цього статусу юридичним особам.

Ця проблема не нова, вона здавна привертала до себе увагу вчених правознавців. На думку В. П. Альохіна, Д. М. Бахраха, В. М. Манохіна, В. І. Попова, адміністративна відповідальність юридичних осіб існує.

Разом з тим Г. П. Бондаренко, В. А. Власов, вважали, що юридичні особи не можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності.

Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий у 1984 р., передбачає адміністративну відповідальність лише фізичних осіб. Однак незаперечним фактом сьогодні є те, що діючим законодавством юридичні особи визнані суб'єктами адміністративної відповідальності. Це пов'язано з процесом приватизації і появою приватного сектора, що зобумовило необхідність зосередити в руках держави відповідні механізми адміністративного впливу на господарюючі суб'єкти.

Так, ст. 35 Закону України від 17 грудня 1993 року "Про пожежну безпеку" [4] передбачає, що за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання приписів посадових осіб органів державного пожежного нагляду підприємства, установи і організації можуть притягуватися керівниками цих органів до сплати штрафу, який не може перевищувати 2 % місячного фонду заробітної плати підприємства, установи, організації.

Крім того, п. 7 ч. 1 ст. 11 Закону України від 4 грудня 1990 р. "Про державну податкову службу в Україні" [5] надає право органам державної податкової служби в установленому законом порядку застосовувати до підприємств, установ, організацій і громадян фінансові санкції у порядку та розмірах, встановлених законом, а до банків або юридичних осіб, фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності, які у встановлений законом строк не повідомили про відкриття або закриття рахунків у банках, штрафні санкції у розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Зазначені приклади свідчать про той факт, що чинне законодавство, на відміну від норм КУпАП, передбачає притягнення до відповідальності не тільки фізичних, а й юридичних осіб, що цілком обґрунтовано в умовах розвитку ринкової економіки. У них є всі елементи, характерні для юридичної відповідальності: порушення; несприятливі наслідки у вигляді штрафу; порушник, яким можуть виступати юридичні особи, в тому числі державні органи; органи (посадові особи), уповноважені накладати стягнення (органи податкової інспекції, комісії з захисту прав споживачів тощо), а також ознаки, характерні саме для адміністративної відповідальності. Це й нерівність сторін (юридична особа підконтрольна в певній сфері своєї діяльності державному органу), і спрощена процедура накладення стягнення.

В той же час безпосередньо законодавче регулювання адміністративної відповідальності юридичних осіб в Україні на сьогоднішній день є ще недостатнім та розрізненим. Загальні положення, принципи та механізм притягнення їх до адміністративної відповідальності у нормативно-правових актах майже повністю відсутні. В деяких випадках юридичні особи несуть відповідальність нарівні з фізичними особами (громадянами-підприємцями). Немає системності й у видах санкцій, що застосовуються до юридичних осіб.

На сьогоднішній день правовий статус юридичних осіб як суб'єктів відповідальності та проступки, скоєні ними, в діючому КУпАП не визначені. В той же час нормотворча практика засвідчує регламентацію цього інституту через окремі акти як адміністративного, так й інших галузей законодавства, що, на наш погляд, негативно впливає на ефективність адміністративної відповідальності. Наприклад, законодавець фактично визначив в Господарському кодексі України (ГК), який прийнято 16 січня 2003 року, адміністративно-господарські санкції (глава 27) та відповідальність за порушення антимонопольно-конкурентного законодавства (глава 28) щодо суб'єктів господарювання.

Зокрема, ст. 239 ГК України ("Види адміністративно-господарських санкцій") визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у порядку, встановленому законом, можуть застосовувати до суб'єктів господарювання такі адміністративно-господарські санкції: вилучення прибутку (доходу); адміністративно-господарський штраф; стягнення зборів (обов'язкових платежів); зупинення операцій за рахунками суб'єктів господарювання; застосування антидемпінгових заходів; припинення експортно-імпортних операцій; застосування індивідуального режиму ліцензування; зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності; анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання; скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання; інші адміністративно-господарські санкції, встановлені ГК України та іншими законами.

У відповідності до ст. 252 ГК України ("Адміністративна відповідальність громадян-підприємців та посадових осіб"), посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, а також громадяни, зареєстровані як підприємці, несуть адміністративну відповідальність згідно з законом за:

– зловживання монопольним становищем на ринку (ст. 29 ГК), неправомірні угоди між суб'єктами господарювання (ст. 30 ГК), дискримінацію суб'єктів господарювання (ст. 31 ГК) та недобросовісну конкуренцію (ст. 32 ГК);

– неподання чи несвоєчасне подання передбаченої законом інформації, або подання завідомо недостовірної інформації Антимонопольному комітету України, його територіальним відділенням;

– ухилення від виконання чи несвоєчасне виконання рішень Антимонопольного комітету України, його територіальних відділень.

Тому для підвищення ефективності законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб необхідно закріпити загальні засади такої відповідальності та встановити механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Крім того, слід чітко визначити органи, уповноважені накладати адміністративні стягнення на юридичних осіб, та порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Розглядаючи систему адміністративних стягнень (ст. 24 КУпАП) та практику їх застосування, необхідно відзначити, що вона також потребує відповідного удосконалення. Особливо це стосується стягнень, які застосовуються по відношенню до юридичних осіб, оскільки вони досить різноманітні за назвою, характером та

сферою реалізації, про що свідчать, наприклад, вищезгадані норми господарського законодавства. Ця ситуація у правовому полі заважає ефективному функціонуванню системи адміністративної відповідальності юридичних осіб. Сьогодні значну частину стягнень складають штрафи. Однак, поряд з ними застосовуються також такі заходи впливу, як припинення чи призупинення певного виду діяльності, вилучення майна, примусовий поділ суб'єктів господарської діяльності, монополістів тощо. У зв'язку з цим доцільно визначити та систематизувати адміністративні стягнення, які можуть бути застосовані до юридичних осіб за скоєння адміністративних проступків.

Враховуючи зазначене, надзвичайно важливо сьогодні при проведенні загальної кодифікації адміністративного законодавства — здійснити кодифікацію законодавства, яке регламентує адміністративну відповідальність юридичних осіб, що надасть змогу, з однієї сторони, державі ефективно впливати на діяльність господарюючих суб'єктів та інших юридичних осіб, а з іншої — дозволить суб'єктам підприємництва більш дієво захищати свої законні права в разі їх притягнення до адміністративної відповідальності.

У зв'язку з цим було б доцільно в новому КУпАП розмежувати адміністративні стягнення залежно від суб'єкта адміністративної відповідальності, а саме:

– для фізичних осіб — попередження, штраф, громадські роботи, конфіскація;

– для юридичних осіб — попередження, штраф, припинення чи призупинення певного виду діяльності, конфіскація та інші адміністративні санкції, встановлені чинним законодавством України.

При цьому вид стягнення має відповідати характеру та ступеню суспільної небезпеки адміністративного проступку.

Загальновідомо, що фактичною підставою для настання адміністративної відповідальності є порушення правових норм, які охороняються адміністративними санкціями, тобто заборонене правом діяння. Поняття адміністративного проступку фізичної особи формує Кодекс України про адміністративне правопорушення, і є підстави вважати, що це нормативне поняття застосовується до юридичних осіб з урахуванням особливостей щодо суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень юридичних осіб.

Юридична особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності, якщо в її діянні виявлені встановлені в законі ознаки елементів правопорушення.

Разом з тим на особливу увагу заслуговує специфіка суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення юридичних осіб. Проблемним і дискусійним є малодосліджене сучасною наукою питання вини. На відміну від вини фізичних осіб, зміст вини юридичної особи має певну специфіку.

В літературі висловлюється думка, що адміністративну відповідальність юридичної особи не можна вважати відповідальністю колективною, а вина організації не ототожнюється з виною працівників, оскільки, відповідно до сучасного розуміння "організації", до її суб'єктів управління можуть належати і не члени даної організації (збори акціонерів) [9, 8]. Тому такі характеристики вини, як "психічне ставлення", "умисел", "необережність", видаються непридатними для визначення вини юридичних осіб. З огляду на це слушною можна вважати думку, висловлену в Б. Пугінським і підтриману С. Овчаровою про те, що вину юридичної особи у скоєнні адміністративного проступку слід розуміти як неприкладення юридичною особою зусиль, які допускаються і вимагаються законодавством, для виконання покладених на неї обов'язків, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, а також як невикористання наданих прав і можливостей для усунення причин адміністративного правопорушення [7, 18].

Як зазначає Д. М. Бахрах, організації несуть відповідальність за те, що порушено, за те, що трапилось, не залежно від того, винні вони чи ні [2, 145]. Тобто мова йде про об'єктивне вмінення. Видається, чого найбільш заслуговує уваги точка

зору, згідно з якою вину юридичної особи становить вина осіб, які є у складі юридичної особи та осіб, котрі організують її діяльність.

Підсумовуючи вищевикладене, пропонуємо уточнити визначення поняття адміністративної відповідальності. Це обов'язок фізичних і юридичних осіб понести негативні наслідки правопорушень у вигляді адміністративних стягнень, передбачених нормами адміністративного права.

Разом с тим слід зауважити, що у питанні адміністративної відповідальності юридичних осіб в праві України далеко не все вирішено. Передусім, законодавчо не розроблена концепція відповідальності, не визначені принципи, в Кодексі України про адміністративні правопорушення мають бути закріплені не тільки положення про можливість притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб і види стягнень, які на них накладаються, але й, по можливості, складу проступків.

Література

1. Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2001. — 527 с.

2. Бахрах Д. Н. Административное право. — М.: Изд-во БЕК, 1996. — 320 с.

3. Долежан В. В. Актуальні проблеми кодифікації адміністративного законодавства України // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — К.: Ін–т законодавства Верховної Ради України. — 1996. — С. 193–196.

4. Закон України від 17.12.1993 р. № 3745–XII "Про пожежну безпеку" // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1994. — № 5. — Ст. 21.

5. Закон України від 4.12.1990 р. № 509–XII "Про державну податкову службу в Україні" // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1991. — № 6. — Ст. 37.

6. Комзюк А. Т. Проблеми правового інституту адміністративної відповідальності в системі адміністративного законодавства України // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. — 1999. — С. 307–310.

7. Овчарова С. В. Материально-правовые проблемы административной ответсвенности // Гос. и право. — 1998. — № 7. — С. 17–22.

8. Про затвердження Положення про порядок накладення та стягнення штрафів за порушення законодавства про захист прав споживачів // Постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 р. № 1177 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 34. — Ст. 1587.

9. Стефанюк В., Полосніченко І., Михеєнко М. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб і проблеми теорії і практики // Право України. — 1999. — № 9 — С. 38–42.

Р. А. Денчук, канд. юрид. наук,

заведующая кафедрой специальных правовых и процессуальных дисциплин
Одесского института предпринимательства и права,
Варненская, 13-а, г. Одесса, 65065, Украина

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В ПРАВЕ УКРАИНЫ

РЕЗЮМЕ

Трансформация общественных отношений в Украине требует должной систематизации административного законодательства. В статье рассматриваются вопросы административной ответственности юридических лиц в отечественном административном праве.

Ключевые слова: административная ответственность, юридическое лицо, правонарушение, проступок, административное взыскание.