

Каменська Н.П.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри правознавства  
ВНЗ Укоопспілки  
«Полтавський університет економіки і торгівлі»

УДК 342.9

## АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗВЕРНЕННЯ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Положеннями ст. 23 Конституції України кожному гарантується вільний розвиток особистості, за умови непорушення прав інших членів суспільства [1]. У такий спосіб на конституційному рівні декларовано обов'язок кожного перед суспільством та окремими індивідуумами узгоджувати власні дії та/або бездіяльність із нормами чинного законодавства, а у разі необхідності, й з етичними правилами поведінки. У свою чергу, атрибутом, ознакою того чи іншого обов'язку на тій стадії його реалізації, коли він не виконується добровільно, навіть за відповідного бажання зобов'язаного суб'єкта, є юридична відповідальність [2, с. 95]. Юридична відповідальність у межах функціональних можливостей створює багатовекторний зв'язок між державою, суспільством та відповідними приватними особами. При цьому принципово важливе значення для кожного мають конституційні норми-принципи щодо юридичної відповідальності:

– «ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення» (ст. 61 Конституції України) [1];

– виключно законами України визначаються застави цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (ч. 22 ст. 92 Конституції України) [1].

За результатами аналізу наукових доробків, що стосуються означеної сфери, доводиться констатувати розмаїтий спектр поглядів на юридичну відповідальність та її різновиди. З плином часу актуальність означеної проблематики не зменшується, а набуває більшої гостроти [3, с. 4]. Проблема вироблення єдиного підходу до сутності юридичної відповідальності протягом десятків років залишається невіршеною, незважаючи на те, що у вітчизняній правовій літературі дедалі більше науковців звертаються до неї на рівні загальнотеоретичних (І.А. Безклубий, Л.В. Беляя, О.М. Болсунова, С.В. Бобровник, І.С. Гриценко, В.К. Гришук, М.Ю. Задніпряна, Н.В. Іванчук, А.А. Козловський, В.М. Марчук, Л.В. Ніколаєва та ін.) та галузевих (О.А. Банчук, Т.О. Гуржій, Е.С. Дмитренко, О.Л. Жильцов, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломєць, В.К. Колпаков, Д.М. Лук'янець, О.І. Миколенко, О.В. Старцев, О.О. Тихомиров, О.К. Тугарова, Є.В. Невмержицький, Н.В. Хорошак, Ф.П. Шульженко, Н.В. Янюк

та ін.) наукових досліджень. Враховуючи викладене, активізація зусиль вітчизняних правників у напрямі розробки універсальної концепції розуміння вказаного правового феномена та підпорядкованих йому явищ є потребою сьогодення і з теоретичної, й з емпіричної точок зору. У свою чергу, необхідність дослідження проблематики правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення законодавства про звернення до публічної адміністрації також на часі.

Незважаючи на те, що глава II Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс) [4] присвячена загальним питанням адміністративної відповідальності, визначення дефініції «адміністративна відповідальність» Кодекс не містить [4]. Щодо наукового розуміння відповідного поняття, то з цього приводу однією з раціональних видається думка професора В.К. Колпакова: «Адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення» [5, с. 289].

За адміністративні проступки у сфері звернень до публічної адміністрації санкцією ст. 212-3 «Порушення права на інформацію та права на звернення» Кодексу [4] передбачено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу або громадських робіт. Розмір такого штрафу залежить від складу відповідного делікту та коливається від 25 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Відповідно до Податкового кодексу України (розділ XX підрозділ 1 п. 5) [6], неоподатковуваний мінімум доходів громадян нині становить 17 грн. В окремих випадках застосування адміністративних санкцій неоподатковуваний мінімум прирівнюється законодавцем до податкової соціальної пільги. Щодо громадських робіт, то їх строк за загальним правилом становить від 20 до 30 годин. Як впливає зі змісту ст. 221 Кодексу [4], адміністративні стягнення означених різновидів застосовуються в судовому порядку районними, районними у містах, міськими чи міськрайонними судами. Серед адміністративних деліктів, передбачених у ст. 212-3 Кодексу [4], предмета дослідження стосуються такі:

– порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації» [7]: надання інформації, що не відповідає дійсності, чи ненадання запитуваної

інформації або відповіді взагалі, відмова у наданні інформації, яку потребує запитувач;

– будь-яке порушення Закону України «Про звернення громадян» [8].

Щодо суб'єктів притягнення до адміністративної відповідальності, то зі змісту ст. 212-3 Кодексу [4] випливає: за порушення права на звернення в адміністративному порядку до вказаної відповідальності притягаються лише спеціальні суб'єкти (уповноважені посадові особи). У розрізі досліджуваної проблематики до таких суб'єктів належать посадові особи органів публічної адміністрації, які вчинили адміністративні проступки в процесі вирішення справ за тими чи іншими зверненнями.

Разом із тим перелік деліктів окреслених у ст. 212-3 Кодексу [4], на наш погляд, потребує доповнення шляхом протиправних діянь (бездіяльності) посадових осіб, які порушили порядок розгляду запитів щодо роз'яснення чинного законодавства. Крім того, законодавцем не передбачено випадки неналежного розгляду та вирішення уповноваженими посадовими особами звернень юридичних осіб (за виключенням запитів на публічну інформацію). Ці суспільні зв'язки не врегульовано на законодавчому рівні взагалі. Отже, немає підстав для притягнення посадових осіб, винних у вчиненні відповідних адміністративних проступків, до адміністративної відповідальності.

Видається необхідним також звернути увагу на деякі недоліки нормативного регулювання в означеній сфері. Суд може застосувати адміністративне стягнення, зокрема за ст. 212-3 Кодексу [4], у разі передачі на його розгляд протоколу про відповідне адміністративне правопорушення, а також, у разі необхідності, інших документів. Перелік осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачено у ст. 255 Кодексу [4]. Зі змісту цієї правової норми випливає, що протоколи про адміністративні правопорушення, визначені ст. 212-3 Кодексу [4], на сьогодні уповноважені складати лише голови ради адвокатів обласного рівня або окремі представники такої ради, яким делеговано відповідні повноваження. Таким чином, декларовані у ст. 212-3 Кодексу [4] адміністративні стягнення реалізуються лише у частині порушень права на інформацію, передбаченого для адвокатів у Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [9]. Нормативні положення інших частин ст. 212-3 Кодексу [4] фактично є недієвими, оскільки нездатні викликати декларовані законодавцем негативні наслідки для жодного з порушників. Звичайно, з такою позицією законодавця погодитися важко.

До речі, в юридичній літературі нині популяризується такий погляд, що вирішувати проблему адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно по-новому – за допомогою системи адміністративного судочинства. Мається на увазі віднесення відповідної категорії справ до компетенції адміністративних судів [10, с. 42]. Прихильниками

цієї позиції береться до уваги широкий спектр адміністративних проступків, які гіпотетично можуть бути вчинені у сфері службової діяльності посадовими особами суб'єктів владних повноважень. Окремі фахівці звертають увагу на те, що, з огляду на викладене, такі делікти фактично неможливо систематизувати на законодавчому рівні [11, с. 249–258]. Тому й пропонується як один із прийнятних варіантів адміністративну відповідальність державних службовців звести до визнання неправомірними не тільки їх рішень, а також дій та/або бездіяльності в порядку адміністративного судочинства. Іншим альтернативним варіантом може стати віднесення таких адміністративних проступків до дисциплінарних або кримінальних [12, с. 120].

Як би там не було, але органи державної влади та місцевого самоврядування належать до юридичних осіб, а їх посадові особи до фізичних осіб. Тому, з нашої точки зору, виділяти посадових осіб як спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності взагалі недоцільно. Отже, недоліком запропонованої законодавцем моделі адміністративної відповідальності за порушення права на інформацію та права на звернення (ст. 212-3 Кодексу [4]) є те, що в ній оминають увагою випадки вчинення відповідних адміністративних деліктів приватними суб'єктами. Це питання потребує розв'язання з огляду на конституційний принцип, що всі рівні перед законом.

Враховуючи викладене, пропонуємо у ст. 212-3 Кодексу [4]:

– розширити коло суб'єктів, які притягаються до адміністративної відповідальності за вчинення відповідних адміністративних проступків, приватними особами;

– доповнити перелік підстав притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законів України «Про звернення громадян» [7], «Про доступ до публічної інформації» [8], а також деліктами, що суперечать іншим законодавчим актам про звернення в адміністративному порядку (зокрема й тим, що регулюють порядок розгляду запитів щодо роз'яснення чинного законодавства, – Н.К.). Із цього приводу пропонуємо викласти ч. 7 ст. 212-3 Кодексу [4] у новій редакції:

«Незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян» чи інших законодавчих актів щодо звернень фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Крім того, для забезпечення дієвості ст. 212-3 Кодексу [4] на практиці повною мірою потребує доповнення ст. 255 вказаного законодавчого акта [4] щодо переліку посадових осіб, які складають протоколи про адміністративні проступки, передбачені цією правовою нормою. Згідно із Законом України «Про звернення громадян» (ст. 28), контроль за дотриманням законодавства про звернення в адміністративному порядку фізичних осіб здійснюють у межах

своїєї компетенції «Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій» [7]. Тому пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 255 Кодексу [4] після слів «У справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218–221 цього Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати» [4] абзацом такого змісту: «уповноважені посадові особи обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних в містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих комітетів, депутатів місцевих рад, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій».

На наш погляд, реалізація запропонованого сприятиме вирішенню проблем, пов'язаних із недосконалістю змісту ст. 212-3 Кодексу [4], недоліками механізму реалізації адміністративної відповідальності за відповідні адміністративні проступки на практиці, зокрема у сфері звернень до публічної адміністрації.

Вочевидь, є чимало проблемних питань, пов'язаних із правовим регулюванням адміністративної відповідальності за порушення законодавства про звернення до публічної адміністрації. Це зумовлює необхідність послідовної реалізації низки заходів, спрямованих на розроблення відповідного теоретичного підґрунтя та удосконалення законодавства за тематичним напрямом (зокрема тих, що запропоновані автором). При цьому з метою уникнення множинного трактування ключових для означеного законодавства дефініцій, зокрема, «юридична відповідальність», «адміністративна відповідальність»

тощо, у першу чергу, необхідно остаточно визначитися з їх змістом на теоретичному та практичному рівнях.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность: очерк теории / С.Н. Братусь. – М. : Юрид. лит., 1976. – 215 с.
3. Тихомиров О.О. Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері : [навч. посіб.] / О.О. Тихомиров, О.К. Тугарова. – К. : Нац. акад. СБУ, 2015. – 172 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. – 3-є вид., стер. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 750 с.
6. Податковий кодекс України (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14; № 15–16, № 17. – Ст. 112.
7. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-IV (із змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
9. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI № (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 27. – Ст. 282.
10. Теорія та практика здійснення адміністративного судочинства в Україні : [навчальний посібник] / [С.Т. Гончарук, Т.О. Гуржій, С.О. Мосьондз та ін.]. – Тернопіль : Вектор, 2016. – 352 с.
11. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні : [автор-упоряд. О.А. Банчук]. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
12. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [А.В. Кірмач, В.П. Тимошук, М.В. Фігель та ін.] ; за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

**Каменська Н.П. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗВЕРНЕННЯ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

У статті автор характеризує адміністративну відповідальність за делікти у сфері звернень до публічної адміністрації. В окресленому аспекті висвітлюються актуальні проблеми правового регулювання в означеній сфері. Пропонується низка ефективних заходів вирішення відповідних проблем на законодавчому рівні, а також цікаві теоретичні висновки та узагальнення за досліджуваною проблематикою.

**Ключові слова:** юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, публічна адміністрація, звернення, правове регулювання, проступок.

**Каменская Н.П. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБРАЩЕНИЯ В ПУБЛИЧНУЮ АДМИНИСТРАЦИЮ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

В статье автор характеризует административную ответственность за деликты в сфере обращений к публичной администрации. В этом аспекте освещаются и актуальные проблемы правового регулирования в указанной сфере. Предлагаются эффективные меры решения соответствующих проблем на законодательном уровне, а также интересные теоретические выводы и обобщения по исследуемой проблематике.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, административная ответственность, публичная администрация, обращения, правовое регулирование, проступок.

**Kamenskaya N.P. ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF LEGISLATION ON APPEALS TO PUBLIC ADMINISTRATION: ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION**

In the article the author characterizes the administrative responsibility for committing offenses in the sphere of appeals to the public administration. In this aspect, there are also highlighted current problems of legal regulation in an indicated plane. The author notes a rather diverse range of views on legal responsibility. At the same time, she notes that the problem of developing a unified approach to the essence of legal responsibility for decades has remained unresolved.

Among the problems of legal regulation of the indicated sphere, the author identifies the following:

– lack of determination of the definition of “administrative responsibility” in the Code of Ukraine on Administrative Offenses;

– list of misdeeds declared in Art. 212-3 “Violation of the right to information and to appeal” in the Code needs to be supplemented by actions (inactions) of officials who violate the procedure for considering requests for clarification of the current legislation;

– by the legislator is not envisaged the cases of improper consideration and decision by authorized officials appeals of legal entities (excluding requests for public information);

– protocols on administrative offenses under the art. 212-3 of the Code are authorized to be made only by individual authorized representatives of the council of advocates of the regional level (other regulations are actually inactive). To solve these and other problems as well, the author suggests, in particular, in the Art. 212-3 of the Code:

– to expand the circle of subjects who are attracted to administrative responsibility for committing administrative misconduct in the sphere of appeals in an administrative order at the expense of private individuals;

– supplement the list of grounds for bringing to administrative responsibility for violations of the laws of Ukraine “On applications of citizens”, “On access to public information”, as well as for misconducts, violating other legislative acts of appeals in an administrative order, etc. Moreover, the author makes other interesting theoretical conclusions and generalizations on the studied problems.

**Key words:** legal responsibility, administrative responsibility, public administration, treatment, legal regulation, misconduct.