

ОКРЕМІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

SOME ISSUES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF LEGAL ENTITIES

Кондрашина Н.М.,

студентка

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті розглянуто поняття та ознаки адміністративної відповідальності юридичних осіб. Проаналізовано історію розвитку адміністративної відповідальності юридичних осіб. Розглянуто питання вини юридичної особи, як елемент адміністративного проступку. Запропоновано передбачити в адміністративному законодавстві юридичну особу як суб'єкта адміністративної відповідальності, включити до КУпАП визначення адміністративного правопорушення юридичної особи.

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, юридична особа, адміністративне правопорушення, вина юридичної особи.

В статье рассмотрены понятия и признаки административной ответственности юридических лиц. Проанализирована история развития административной ответственности юридических лиц. Рассмотрены вопросы вины юридического лица, как элемента административного проступка. Предложено предусмотреть в административном законодательстве юридическое лицо в качестве субъекта административной ответственности, включить в КУоАП определение административного правонарушения юридического лица.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административная ответственность, юридическое лицо, административное правонарушение, вина юридического лица.

The article deals with the concept and features of administrative responsibility of legal entities. The history of development of legal entities' administrative responsibility is analyzed. It is considered about the concept of legal entity's guilt as an essential element of administrative offence. It is offered to foresee a legal entity as a violator of administrative responsibility in an administrative legislation, to plug in Administrative Offense Code definitions about the administrative infractions of legal entity.

Key words: legal responsibility, administrative responsibility, legal entity, administrative infractions, legal entity's guilt.

Актуальність теми. Тривалий час у юридичній літературі дискусійним було питання щодо інституту адміністративної відповідальності. Протягом багатьох років існувала точка зору, згідно з якою суб'єктами адміністративної відповідальності є лише фізичні особи. Проте зміни в економіці, що зумовлені стрімким переходом до ринкової системи господарювання та створенням значної кількості юридичних осіб, призвели до вчинення ними правопорушень у різних сферах державного управління. Недоліки у законодавстві України породжують ряд проблем у правозастосуванні адміністративної відповідальності щодо юридичних осіб. Питання, пов'язані з притягненням юридичних осіб до адміністративної відповідальності, залишаються актуальними, оскільки належним чином не врегульовані чинним законодавством.

В Україні відсутній систематизований нормативний акт, що регламентував би адміністративну відповідальність юридичних осіб. На сьогоднішній день вона регулюється великою кількістю нормативних актів, що спричиняє певні труднощі в правозастосовчій діяльності органів адміністративної юрисдикції. Загальні положення і принципи щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб в нормативних актах майже повністю відсутні, не врегульовано належним чином механізм притягнення юридичних осіб до відповідальності.

Зазначене питання досліджували вчені-адміністративісти С.С. Студенкін, Й.А. Галаган, Л.Л. Попов,

А.Е. Лунев, А.П. Шергін, Ю.М. Козлов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Ю.А. Тихомиров, С.В. Ківалов, В.Б. Авер'янов, В.І. Димченко, Є.В. Додін, І.П. Голосніченко, О.Т. Зима, Д.М. Лук'янець, В.І. Новосолов, О.В. Овчарова, їх напрацювання є теоретико-методологічним підґрунтям для подальших досліджень.

Мета статті полягає у розкритті сутності адміністративної відповідальності юридичних осіб та формування пропозицій щодо вдосконалення її правової регламентації.

Виклад основного матеріалу. Історія появи, розвитку та становлення адміністративної відповідальності юридичних осіб в Україні у XX столітті загалом може бути умовно поділена на такі етапи:

1. Виникнення та становлення за часів Нової економічної політики (1920-і рр.), коли чіткої межі між відповідальністю фізичних і юридичних осіб майже не було. Часто мова йшла про приватних осіб (фізичних та юридичних).

2. Чітка межа між адміністративною відповідальністю фізичних та юридичних осіб була проведена в 1961 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку». Цей Указ став передумовою наукових дискусій з приводу адміністративної відповідальності юридичних осіб [1, с. 6].

3. Із прийняттям у 1980 р. Основ законодавства СРСР і союзних республік, а потім у 1984-1985 ро-

ках у республіках кодексів про адміністративні правопорушення, акцент перейшов на відповідальність фізичних осіб. В Основах законодавства і кодексах адміністративна відповідальність юридичних осіб не знайшла свого місця, і хоча продовжувала існувати, стала мало привертати до себе увагу.

4. Сучасний етап – відродження адміністративної відповідальності юридичних осіб розпочався на початку 1990-х рр. і пов'язаний зі змінами в економічній системі суспільства, а також у методах державного управління. Його можна пов'язати з переходом до ринкових відносин, урівнянням правового статусу всіх форм власності, прийняттям ряду законів, які встановлюють адміністративну відповідальність юридичних осіб [2, с. 9–10].

До проблеми відповідальності сформувалися два підходи. Відповідно до першого юридична відповідальність розглядається як негативна реакція держави на правопорушення, що тягне за собою обов'язок особи, яка вчинила правопорушення, здійснити примусовий захід, що тягне особисті, майнові, організаційні наслідки. Згідно з другим підходом відповідальність розглядається не тільки як несприятливі наслідки для правопорушника, але і як необхідність виконати юридичний обов'язок під впливом державного примусу. У науці адміністративного права, в поглядах на адміністративну відповідальність панує перша точка зору [3, с. 47].

У чинному законодавстві відсутнє чітке визначення адміністративної відповідальності. Аналіз різних точок зору дає змогу зрозуміти, що це поняття науковцями розглядається як один з інститутів адміністративного права, як форма забезпечення одного із заходів примусу (стягнення), як різновид юридичної відповідальності, як ефективний засіб запобігання правопорушень та забезпечення правопорядку, як певний стан суспільних відносин, який виникає внаслідок порушення законодавства.

Формулювання єдиного поняття адміністративної відповідальності можливе лише на основі узагальнення різноманітних підходів до розуміння цього явища науковцями.

Найвідомішою серед учених-адміністративістів є концепція «санкційної» адміністративної відповідальності. О.М. Якуба визначає, що це є відповідальністю громадян і посадових осіб перед органами виконавчої влади, а у випадках, визначених законом, перед судом, а також громадськими організаціями за винне порушення адміністративно-правових норм, що проявляється в застосуванні до порушників адміністративних санкцій [4, с. 62].

С.Т. Гончарук вважає, що адміністративну відповідальність варто розглядати, як специфічну форму негативного реагування з боку держави на відповідну категорію протиправних проявів, передусім адміністративних проступків, згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні відповідати перед уповноваженими державними органами і понести за це адміністративні стягнення.

У багатьох працях, що стосуються адміністративної відповідальності, автори (Ю.М. Козлов, Л.В.

Коваль та інші) взагалі не наводять поняття адміністративної відповідальності, констатуючи той факт, що адміністративна відповідальність є різновидом юридичної, і лише виділяють характерні ознаки цього виду відповідальності [5, с. 2].

Поєднуючи ці підходи, адміністративну відповідальність можна визначити, як різновид юридичної відповідальності, що є специфічною формою реагування держави в особі уповноважених компетентних органів на адміністративні правопорушення і полягає у застосуванні до правопорушників адміністративних стягнень.

Основні ознаки адміністративної відповідальності:

- підставою для її настання є адміністративний проступок;
- реалізується за умов відсутності службової підлеглості;
- існує значна кількість уповноважених органів та їх посадових осіб, що накладають адміністративні стягнення;
- порядок накладання адміністративних стягнень передбачається нормами права.

До принципів адміністративної відповідальності належать такі як: верховенство права, законності, доцільності, обґрунтованості, невідворотності, своєчасності, справедливості, гуманізму, індивідуалізації покарання, відповідності провини та покарання тощо [6, с. 436].

Чинне адміністративне законодавство не дає узагальненого визначення суб'єкта адміністративного правопорушення і такого терміна не вживає. Аналіз відповідних статей КУпАП дозволяє дійти висновку, що ним є осудна особа, яка досягла певного віку і вчинила описаний у законі склад адміністративного проступку. У КУпАП не вживається термін «фізична особа». Використовується лише термін «особа» [7]. Це дає змогу припустити, що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути також юридична особа. Такий висновок небезпідставний, оскільки за межами КУпАП діє досить велика група норм, які встановлюють відповідальність юридичних осіб за вчинення протиправних дій [8, с. 63].

О.Т. Зима виділяє загальний та спеціальний суб'єкти проступку. Загальним суб'єктом правопорушення є правосуб'єктна юридична особа, тобто така, яка пройшла процедуру державної реєстрації в порядку, встановленому для цього виду юридичних осіб, і включена до Єдиного державного реєстру. Існує і спеціальний суб'єкт – юридична особа, яка, крім загальних, має спеціальні, додаткові ознаки. Такі ознаки, необхідні для статусу спеціального суб'єкта, можна набути двома шляхами:

- нормативним – отримання державного дозволу, ліцензії, делегування повноважень, наявність яких робить можливим скоєння правопорушення;
- фактичним – набуття певних реальних ознак (монопольне становище на ринку), не пов'язаних з державним дозволом, але за відсутності яких конкретне правопорушення вчинене бути не може [2, с. 11].

У доктрині адміністративного права і досі тривають дискусії щодо визначення вини юридичної осо-

би. Слід зазначити, що вину юридичної особи можна розглядати як із об'єктивного, так і з суб'єктивного підходу. Об'єктивна вина – це вина підприємства, установи, організації залежно від характеру конкретного протиправного діяння юридичної особи, яка вчинила і (або) не запобігла цьому діянню, тобто це вина, обумовлена об'єктивно стороною складу адміністративного делікту. У свою чергу, суб'єктивна вина – це відношення підприємства, установи, організації, в особі її представників (працівників, адміністрації, посадових осіб тощо) до протиправного діяння, вчиненого цим підприємством, установою, організацією [9, с. 121].

Доцільно керуватися визначенням вини юридичної особи, запропонованим О.Т. Зимою. Вина юридичної особи – це суб'єктивне ставлення до проступку фізичних осіб, які входять до складу юридичної особи або перебувають з нею в іншому зв'язку (членство, право власності), і трудова діяльність або управлінські повноваження яких пов'язані з вчиненням протиправного діяння. На його думку, вина має визначатися переважаючою волею, під якою слід розуміти волю адміністрації, інших осіб, яким надано право давати вказівки в межах юридичної особи та її підрозділів [2, с. 11].

За рівнем оцінки вини юридичних осіб та особливостями об'єктивної сторони можна виділити декілька різновидів адміністративних правопорушень юридичних осіб: об'єктивно винне діяння, складне правопорушення, правопорушення з виділенням суб'єктом.

Об'єктивно винне діяння як підстава адміністративної відповідальності юридичних осіб має місце, якщо протиправне діяння полягає в активних діях, що порушують встановлені законодавством заборони. Багатьма законами України передбачається адміністративна відповідальність юридичних осіб за діяння, які не можуть не бути наслідком дій або бездіяльності фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи [9, с. 135]. Так, наприклад, статтями 22–26 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» встановлена відповідальність юридичних осіб за:

- незаконну розвідку чи розробку природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України, а так само створення штучних островів, будівництво установок і споруд, встановлення навколо них зон безпеки без дозволу спеціально уповноваженого органу України;

- незабезпечення установок чи інших споруд, що знаходяться у виключній (морській) економічній зоні України, постійними засобами попередження про їх наявність, порушення правил підтримання цих засобів у належному стані чи порушення правил ліквідації тих споруд, експлуатацію яких остаточно припинено;

- незаконне видобування природних ресурсів у межах виключної (морської) економічної зони України;

- незаконне проведення у виключній (морській) економічній зоні України морських наукових досліджень [10, с. 22–26].

Очевидний той факт, що зазначені діяння не можуть відбуватися поза людською свідомістю і волею. При притягненні до відповідальності за ці правопорушення про наявність вини юридичної особи свідчить уже сам факт вчинення діяння. Тобто, зазначені порушення можуть бути виключно наслідком активних свідомих дій фізичних осіб, які входять до складу юридичної особи.

Визначення протиправності дій юридичної особи у повному обсязі відбувається у тих випадках, коли учасниками відносин адміністративної відповідальності виступають одночасно і юридична, і фізична особи, що входять до її складу. Зокрема, це стосується випадків, коли за одне адміністративне правопорушення до адміністративної відповідальності притягуються одночасно власне юридична особа і окремо її посадова особа. Суб'єктами таких правопорушень є, як правило, посадові особи підприємств, установ та організацій, а об'єктивна сторона цих протиправних діянь для посадових осіб має дві складові: дії окремої посадової особи та дії власне юридичної особи. Причому дії юридичної особи є наслідком протиправних дій відповідних посадових осіб. Водночас об'єктивна сторона відповідних правопорушень юридичних осіб, відповідальність за вчинення яких передбачена окремими законами, також складається з тих самих дій, але тільки юридичної особи.

Таким чином 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. Одночасно із встановленням вини посадової особи встановлюється і вина юридичної особи.

Досить поширеними є випадки, коли об'єктивна сторона правопорушення має вираз у протиправних діях суб'єкта підприємницької діяльності – юридичної особи, а суб'єктом правопорушення виступає посадова особа цього суб'єкта підприємницької діяльності. Для визнання посадової особи суб'єктом такого правопорушення повинен існувати зв'язок між діями цієї посадової особи і протиправними діями юридичної особи. Єдиним варіантом такого зв'язку може бути лише те, що протиправні дії юридичної особи є наслідком дій її посадової особи. У цьому випадку мова йде про правопорушення з виділенням суб'єктом. Воно має місце, 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 [6, с. 471].

Законодавець застосовує кілька способів закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб в юридичній конструкції норм. Одним із них є такий, коли в законодавчому акті безпосередньо визначено заходи та форму відповідальності юридичної особи. До таких законодавчих актів можна віднести закони України від 30.10.1996 р. «Про

державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» з наступними змінами (ч. 1 ст. 11); від 08.06.2000 р. «Про охорону культурної спадщини» (ст. 44); Повітряний кодекс України в ред. від 19.05.2011 р. (ст. 127); Податковий кодекс України (ст. ст. 111.1, 112, 113, 113.1-116.2) та інші. У цих актах законодавець чітко визначає суб'єкт відповідальності – юридичну особу та протиправні діяння, за вчинення яких передбачена відповідальність у вигляді фінансових (штрафних) санкцій у конкретній сумі або у відсотках щодо суми операцій [11, с. 106].

Наступний спосіб юридичної конструкції норм про відповідальність, який досить широко використовується, полягає в тому, що в законодавчому акті суб'єктом відповідальності необхідно визнати не тільки юридичну, а і фізичну особу. До таких законодавчих актів можна віднести Закон України від 12.05.1991 р. «Про захист прав споживачів», ст. 23 якого передбачено, що у разі порушення законодавства про захист прав споживачів «суб'єкти господарювання сфери торговельного та інших видів обслуговування, у тому числі ресторанного господарства, несуть відповідальність за...», – і далі законодавець визначає протиправні діяння, за які настає відповідальність у вигляді штрафу в кратному розмірі вартості продукції, виходячи з цін, що діяли на час придбання цієї продукції, або у розмірі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [12, ст. 23]. Законодавець не встановлює ні види відповідальності, ні конкретних суб'єктів, а називає їх у загальному вигляді – суб'єкти господарювання, а ними можуть бути і фізичні особи.

У таких випадках законодавець не визначає конкретного суб'єкта відповідальності, а вживає такі визначення, як «суб'єкти господарювання», «виробник», «суб'єкт господарської діяльності», «автомобільні перевізники» та інші, відповідно до сфери правового регулювання. Тому суб'єктами відповідальності можуть бути як юридичні особи (підприємства, установи, організації), так і фізичні особи – підприємці з надання торговельних, побутових та інших послуг.

Третій спосіб законодавчої конструкції – коли законодавець має за мету в одному нормативному акті вирішити питання застосування фінансових санкцій (штрафів) та адміністративної відповідальності. До таких законодавчих актів можна віднести Закон Укра-

їни від 04.03.1992 р. «Про приватизацію державного майна», ч. 3 ст. 29 якого встановлює, що посадові особи державних органів приватизації несуть адміністративну відповідальність, а ч. 4 цієї статті передбачає відповідальність покупців (якими можуть бути і юридичні особи) за несплату за об'єкт приватизації неустойки, розмір і порядок сплати якої встановлюється Кабінетом Міністрів України [13, ст. 29].

Необхідно відзначити, що положення, викладені в багатьох законах, потребують подальшої законодавчої регламентації, а саме конкретизації підстав адміністративної відповідальності за скоєні правопорушення, визначення системи стягнень, які можуть застосовуватись до юридичних осіб-правопорушників, врегулювання самої процедури накладення адміністративних стягнень, оскарження дій державних органів тощо. Разом з тим, ряд законодавчих актів містить детальний виклад питань, що стосуються адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Поява таких нормативних актів свідчить про те, що розвиток інституту адміністративної відповідальності відбувається поза КУпАП. Спостерігається, з одного боку, активна діяльність держави у сфері відповідальності юридичних осіб, а з іншого – відсутність її систематизації. А це, в свою чергу, призвело до того, що в різних галузях права науковці окремо виділяють такі види відповідальності юридичних осіб, як фінансова, господарська, економічна тощо. При цьому основна увага звертається на такі ознаки, наприклад, як спосіб обчислення штрафів, характер санкцій, що накладаються на правопорушника, та інші [14, с. 146].

Висновки. Отже, необхідно передбачити в адміністративному законодавстві поряд з фізичними особами і юридичну особу, як суб'єкта адміністративного правопорушення, та визначити на законодавчому рівні поняття адміністративного правопорушення юридичної особи, закріпивши при цьому принцип вини юридичної особи у вчиненні адміністративного правопорушення, як обов'язкову умову притягнення її до адміністративної відповідальності. Стан правового регулювання інституту адміністративної відповідальності не повністю відповідає потребам сьогодення, не складає цілісної системи, що веде до зниження його ефективності і підлягає удосконаленню шляхом проведення систематизації адміністративного законодавства, враховуючи сучасні тенденції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Жильцов О.Л. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: процесуально-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ст. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Х., 2007. – 19 с.
2. Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». – Х., 2001. – 19 с.
3. Службський І.Й. Поняття й основні ознаки адміністративної відповідальності юридичних осіб // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ: науково-теоретичний журнал. – К., 2008. – № 1. – С. 46–54.
4. Адміністративне право: навч. посіб. / О.І. Остапенко, З.Р. Кисіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К., 2008. – 536 с.
5. Матіос А.В. Зміст та сутність адміністративної відповідальності // Право України. – 2006. – № 2. – С. 1–12.
6. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: Академічний курс. Том 1. Загальна частина. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відом. Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984.
8. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібн. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

9. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку. – К: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2001. – 220 с.
10. Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України» // Відом. Верх. Ради. – 1995. – № 21. – Ст. 152.
11. Демський Е.Ф. Адміністративна відповідальність юридичних осіб / Е.Ф. Демський, Н.Л. Добрянська // Вісник прокуратури: загальнодержавне фахове видання. – К, 2012. – № 3 (129). – С. 105–114.
12. Закон України «Про захист прав споживачів» // Відом. Верх. Ради УРСР (ВРР). – 1991. – № 30. – Ст. 379.
13. Закон України «Про приватизацію державного майна» // Відом. Верх. Ради. – 1992. – № 24. – Ст. 348.
14. Бородін І.Л. Адміністративна відповідальність як різновид юридичної // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. – Львів, 2006. – С. 140–149. – (Юридична : Вип. 1).