

ФАКТОРИ, ЩО ОБУМОВЛЮЮТЬ СТУПІНЬ ДЕТАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОМ

Як відомо, найбільш насиченим нормами, які регламентують відносини юридичної відповідальності, порівняно з іншими галузями права є право адміністративне. Це обумовлено як великою кількістю та різноманітністю предметів регулювання, а відповідно й величезною кількістю джерел правового регулювання, так і різноманітністю форм реалізації виконавчої влади.

На сьогодні більше сорока законів передбачають застосування в адміністративному порядку різноманітних заходів юридичної відповідальності, але навіть поверховий аналіз цих законів дає можливість зробити висновок про те, що процесуальне регулювання відносин юридичної відповідальності у різних законах відрізняється не тільки з точки зору структури провадження у відповідних справах, а й різним ступенем деталізації. Отже, постає проблема визначення факторів, які впливають на ступінь деталізації процесуальної форми юридичної відповідальності, яка реалізується в адміністративному порядку.

У сучасній науковій літературі основна увага концентрується навколо найбільш розповсюдженого провадження у справах про адміністративні правопорушення, що здійснюється на засадах Кодексу України про адміністративні правопорушення. Проте іншим нормативним конструкціям юридичної відповідальності, що мають адміністративну природу, але знаходяться за межами цього кодексу, увага майже не приділяється. Крім того, останнім часом з'явилося багато законів, які встановлюють відповідальність різноманітних суб'єктів в адміністративному порядку, але не охоплених повноцінними науковими дослідженнями.

Метою цієї статті є аналіз деяких законодавчих актів, що ними визначається процесуальна форма відповідальності різноманітних суб'єктів і яка реалізується в адміністративному порядку, а також виявлення на підставі такого аналізу факторів, які обумовлюють ступінь деталізації відповідної процесуальної форми.

Одним із типових прикладів відповідальності в адміністративному порядку можна вважати відповідальність, передбачену Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів»¹. Статтею 11 цього закону визначено сімнадцять складів правопорушень на ринку цінних паперів, за які застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу, а статтею 12 – порядок застосування санкцій до юридичних осіб за правопорушення на ринку цінних паперів.

Відповідно до ст. 12 цього Закону уповноважена особа Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, яка виявила факт вчинення юридичною особою правопорушення на ринку цінних паперів, складає акт та разом з письмовими поясненнями керівника, іншої відповідальної посадової особи та пов'язаними з таким правопорушенням документами протягом п'яти робочих днів подає його уповноваженій особі Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, яка має право застосовувати санкцію за правопорушення на ринку цінних паперів.

Санкції застосовуються Головою Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, членом Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, уповноваженими Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку посадовими особами після розгляду документів, що підтверджують факт правопорушення.

У разі якщо під час проведення перевірки уповноваженою особою Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку проводилося вилучення документів, які підтверджують факт порушення, до акта про правопорушення додаються їх копії, а також протокол про вилучення.

Вилучення документів, що підтверджують факт правопорушення, проводиться на строк до трьох робочих днів з обов'язковим складенням протоколу, в якому зазначаються: дата його складення, прізвище і посада особи, яка провела вилучення, перелік вилучених документів та день, у який вони відповідно до цього Закону мають бути повернені. Протокол складається у двох примірниках та підписується уповноваженою особою Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, яка провела вилучення документів. Представнику юридичної особи, документи якої вилучені, у момент вилучення документів видається один із примірників протоколу про їх вилучення.

Уповноважена особа Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку приймає рішення про застосування санкції протягом 30 робочих днів після отримання документів, що підтверджують факт правопорушення. Рішення про застосування санкції оформляється постановою, що надсилається юридичній особі, до якої застосовано санкцію.

Перше, на що треба звернути увагу в даному випадку, це те, що виявлення правопорушення здійснюється уповноваженою особою під час контрольної діяльності і практично в рамках цієї діяльності відбувається фіксація виявленого правопорушення, що оформляється відповідним актом. Але, крім фіксації право-

порушення, одночасно відбираються пояснення відповідальної особи, які додаються до акта. Фактично у цих діях відображається стадія, аналогічна стадії адміністративного розслідування у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, але за лаконічністю формулювання приховано досить змістовну діяльність уповноваженого суб'єкта. Крім того, збираються відповідні докази вчинення правопорушення у вигляді документів, пов'язаних із правопорушенням.

Більш того, вилучення документів, що підтверджують вчинення правопорушення, супроводжується відповідним процесуальним оформленням за допомогою протоколу про вилучення таких документів.

Вказівка на те, що санкції застосовуються уповноваженими посадовими особами після розгляду документів, що підтверджують факт правопорушення, свідчить про наявність стадії розгляду справи про правопорушення на ринку цінних паперів. Але у законі немає вказівки на те, які питання мають вирішуватись уповноваженою посадовою особою під час розгляду. Хоча у законі не вказано на дії уповноваженого суб'єкта, які він має вчинити, висновок про їх зміст можна зробити зі структури санкцій, які застосовуються за результатами розгляду справи і передбачені ст. 11 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів».

Практично всі санкції за правопорушення на ринку цінних паперів мають вигляд фінансових санкцій у грошовому вимірі та передбачають або мінімальні й максимальні межі, або тільки максимальні. Так, наприклад правопорушення у вигляді розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску в установленому законом порядку тягне за собою застосування фінансових санкцій у розмірі від десяти до п'ятдесяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або в розмірі до ста п'ятдесяти відсотків прибутку (надходжень), одержаних у результаті цих дій. Тобто, базою для визначення розміру фінансових санкцій в даному випадку є або неоподатковуваний мінімум доходів громадян, або прибуток (надходження).

Для застосування таких санкцій уповноваженому суб'єкту необхідно розв'язати, як мінімум, два завдання: по-перше, визначити, яку базу необхідно обрати для обчислення розміру фінансових санкцій, а, по-друге, встановити конкретний розмір санкцій у визначених межах.

Для реалізації першого завдання уповноважений суб'єкт під час розгляду справи має з'ясувати, чи є можливим визначення розміру прибутку, який був одержаний в результаті правопорушення. Якщо це можливо, то варто обрати другий спосіб визначення розміру санкцій, якщо ні – то перший.

При вирішенні другого питання слід звернути увагу на те, щоб, з одного боку, вплив санкцій на правопорушника був достатній для досягнення цілей відповідальності, а з іншого, – не призвів до суттєвого погіршення його фінансового стану та зупинення діяльності. Розв'язання цього завдання на стадії розгляду справи вимагає від уповноваженого суб'єкта дослідження параметрів діяльності правопорушника на підставі матеріалів справи.

В окремих законах санкції, що застосовуються в адміністративному порядку, передбачаються у вигляді позбавлення винної особи права здійснювати певну професійну діяльність. І саме характер санкцій обумовлює побудову процедури її застосування. Так, ст. 68 Закону України «Про землеустрій»² передбачено таку санкцію, як позбавлення сертифікованого інженера-землевпорядника кваліфікаційного сертифіката (його анулювання).

Підставами застосування, поряд з іншими порушеннями, є грубе порушення сертифікованим інженером-землевпорядником вимог положень нормативно-правових актів, нормативно-технічних документів, стандартів, норм і правил у сфері землеустрою, а також рішення суду за фактами неякісного проведення землеустрою сертифікованим інженером-землевпорядником.

У першому випадку факт правопорушення фіксується замовниками документації із землеустрою, органами державної влади та місцевого самоврядування, саморегульвними організаціями у сфері землеустрою. У другому випадку – судом.

Процедура ж застосування відповідної санкції виглядає наступним чином. Кваліфікаційна комісія за результатами розгляду письмових звернень заінтересованих осіб, замовників документації із землеустрою, органів державної влади та місцевого самоврядування, саморегульвних організацій у сфері землеустрою робить подання центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, про позбавлення сертифікованого інженера-землевпорядника кваліфікаційного сертифіката (його анулювання). На підставі подання Кваліфікаційної комісії про позбавлення сертифікованого інженера-землевпорядника кваліфікаційного сертифіката центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, приймає відповідне рішення та повідомляє його письмово у двотижневий строк після надходження відповідного протоколу засідання Кваліфікаційної комісії.

У даному випадку саме вид санкції обумовлює особливості провадження у справі про її застосування. Фактично роль уповноважених суб'єктів зводиться тут тільки до оформлення рішення про застосування санкції.

Таким чином, одним із факторів, що впливає на ступінь деталізації процесуальної форми юридичної відповідальності, є вид санкцій, які передбачаються за вчинення відповідних правопорушень, та спосіб визначення їх конкретного значення.

Ще одним таким фактором можна вважати особливості складів правопорушень, за які передбачається застосування санкцій в адміністративному порядку. Так, наприклад, окремі склади правопорушень юридичних осіб, згідно зі ст. 11 згаданого закону, передбачають наявність умисної форми вини. Зокрема, п.11 частини першої цієї статті передбачає відповідальність за умисні дії, що мають ознаки маніпулювання на фон-

довому ринку, визначені цим Законом, п.12 – за умисне незаконне розголошення, передачу або надання доступу до інсайдерської інформації (крім розкриття інсайдерської інформації в межах виконання професійних, трудових або службових обов'язків та в інших випадках, передбачених законом), надання з використанням такої інформації рекомендацій стосовно придбання або відчуження цінних паперів чи похідних (деривативів), а також вчинення з використанням інсайдерської інформації на власну користь або на користь інших осіб правочинів, спрямованих на придбання або відчуження цінних паперів чи похідних (деривативів), яких стосується інсайдерська інформація.

Відтак, обов'язковим при розгляді справи про такі правопорушення буде з'ясування форми вини юридичної особи, яка мала місце при вчиненні правопорушення. Слід зазначити, що чинним законодавством не розкривається зміст форм вини юридичних осіб, проте з цього приводу існує достатня кількість наукових розробок³.

Ще одним фактором, який обумовлює ступінь деталізації процесуальної форми відповідальності, є наявність у відповідному нормативно-правовому акті обставин, які виключають провадження у відповідній справі. Так, наприклад, у п. 8 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 р. № 244 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 р. № 735)⁴, зазначено, що провадження у справі про правопорушення у сфері містобудівної діяльності не може бути розпочате, а розпочате провадження підлягає закриттю в разі:

- 1) відсутності події і складу правопорушення у сфері містобудівної діяльності;
- 2) втрати чинності відповідним положенням Закону, яке передбачає відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності;
- 3) закінчення на момент розгляду справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності строків, передбачених Законом;
- 4) наявності за тим самим фактом вчиненого правопорушення щодо суб'єкта містобудування, який приймається до відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення штрафу або некасованої постанови про закриття справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності;
- 5) наявності в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців відомостей про перебування юридичної особи у стані припинення шляхом ліквідації (перебування фізичної особи – підприємця у стані припинення підприємницької діяльності) або про державну реєстрацію її припинення (державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця).

У силу зазначених положень уповноважений суб'єкт зобов'язаний перевірити під час розгляду справи наявність чи відсутність відповідних обставин.

В окремих законах, що встановлюють юридичну відповідальність в адміністративному порядку, містяться положення, що не відповідають традиційним уявленням про принципи юридичної відповідальності, зокрема принципу презумпції невинуватості. У більшості адміністративно-деліктних проваджень цей принцип у сукупності з принципом об'єктивності обумовлює обов'язок уповноваженого суб'єкта доводити винність та наявність усіх обставин правопорушення. Проте у ст. 45 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»⁵, встановлено, що виробник, уповноважений представник, імпортер або інша особа, яка відповідно до цього Закону вважається такою, що ввела продукцію в обіг, не несе відповідальності, встановленої ст. 44 цього Закону, якщо доведе, що:

- 1) вона не вводила відповідну продукцію в обіг;
- 2) з урахуванням усіх обставин відповідна продукція після введення її в обіг стала такою, що становить ризик та/або не відповідає встановленим вимогам, у результаті дій або бездіяльності інших осіб чи непереборної сили;
- 3) відповідна продукція становить ризик внаслідок одержання виробником вимог законодавства чи виконання обов'язкових для нього приписів державних органів;
- 4) у випадку виробника комплектуючого виробу чи складової частини продукції ризик (невідповідність) продукції встановленим вимогам виник (виникла) внаслідок конструкції готової продукції, до якої входить цей виріб чи складова частина, або інструкцій, даних такому виробнику виробником готової продукції.

Розповсюджувач продукції не несе відповідальності, встановленої ст. 44 цього Закону, якщо доведе, що:

- 1) продукція стала такою, що становить ризик та/або не відповідає встановленим вимогам, внаслідок недодержання іншим розповсюджувачем умов її зберігання, за умови, що інший розповсюджувач такої продукції може бути встановлений;
- 2) продукція, що поставлена ним, відповідає встановленим вимогам, але незважаючи на це становить ризик.

Той факт, що обов'язок доказування покладається на особу, яка фактично обвинувачується у вчиненні правопорушення, зумовлює те, що у структурі провадження у справах про такі правопорушення має бути передбачено відповідний елемент, у рамках якого ця особа буде представляти свої докази.

На стадії адміністративного розслідування це може виглядати як надання пояснень керівника або іншої відповідальної посадової особи, а на стадії розгляду справи – обов'язків етап заслуховування та уточнення пояснень такої особи. Відтак, обов'язковим елементом процесуальної форми тут має бути участь представника особи, що обвинувачується у вчиненні правопорушення, з обов'язковим його заслуховуванням, як це зроблено у судових процесах.

Таким чином, підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що основними факторами, які обумовлюють ступінь деталізації процесуальної форми юридичної відповідальності в адміністративному праві, є: вид санкцій, що передбачаються за вчинення відповідних правопорушень та спосіб визначення їх конкретного значення; наявність у нормативно-правовому акті обставин, які виключають провадження у відповідній справі; необхідність урахування нестандартних принципів провадження у справах про притягнення до відповідальності.

Цілком очевидно, що в межах однієї статті неможливо з'ясувати усі фактори, що впливають на ступінь деталізації процесуальної форми юридичної відповідальності в адміністративному праві. Тому цей напрям наукових досліджень є перспективним і надалі.

¹ Про державне регулювання ринку цінних паперів : Закон України від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.

² Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.

³ Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : моногр. / Д. М. Лук'янець. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.; Лук'янець Д. Про вину юридичних осіб у сфері адміністративної відповідальності / Д. Лук'янець // Право України. – 1999. – № 1. – С. 117–123; Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. Т. Зима. – Х. : Національна юридична академія ім. Я. Мудрого, 2001. – 19 с.; Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц / Л. Иванов // Закон. – 1998. – № 9. – С. 88–91.

⁴ Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 р. № 735.

⁵ Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 21. – С. 1112. – Ст. 144.

Резюме

Мельник С. М. Фактори, що обумовлюють ступінь деталізації процесуальної форми юридичної відповідальності за адміністративним правом.

У статті детально аналізується декілька існуючих в адміністративному законодавстві процесуальних форм юридичної відповідальності з метою виявлення і характеристики факторів, що впливають на ступінь деталізації правового регулювання провадження щодо застосування санкцій в адміністративному порядку. Доводиться недосконалість процесуальної форми багатьох проваджень щодо застосування санкцій в адміністративному порядку та пропонуються шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: санкції, адміністративний порядок застосування санкцій, юридична відповідальність, процесуальна форма.

Резюме

Мельник С. Н. Факторы, обуславливающие степень детализации процессуальной формы юридической ответственности по административному праву.

В статье детально анализируются несколько существующих в административном законодательстве процессуальных форм юридической ответственности с целью выявления и характеристики факторов, влияющих на степень детализации правового регулирования производства по применению санкций в административном порядке. Доказывается несовершенство процессуальной формы многих производств по применению санкций в административном порядке, и предлагаются пути их усовершенствования.

Ключевые слова: санкции, административный порядок применения санкций, юридическая ответственность, процессуальная форма.

Summary

Melnik S. Factors stipulating a degree working out in detail of judicial form of legal responsibility on an administrative law.

In the article in detail a few existing in an administrative legislation judicial forms of legal responsibility are analyzed with the purpose of exposure and description of factors that influence on the degree of working out in detail of the legal adjusting of procedure on application of approvals in the administrative order. Imperfection of judicial form of many procedures is proved on application of approvals in the administrative order and the ways of them are offered.

Key words: sanctions, administrative order of application of sanctions, legal liability, judicial form.

О. Ю. САФОНОВА

Оксана Юрїївна Сафонова, аспірантка Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ СКЛАДАННЯ КАНДИДАТАМИ НА ПОСАДУ СУДДІ КВАЛІФІКАЦІЙНОГО ІСПИТУ

Україна, ратифікувавши у 1997 р. Конвенцію про захист прав та основних свобод людини, прийняла на себе зобов'язання забезпечити кожному, чії права порушені, ефективні способи правового захисту.

Для того, щоб забезпечити незалежний і ефективний захист порушених прав та інтересів, професійне здійснення правосуддя існує функція правосуддя, яку реалізовує суд.

Від підготовки та професійного рівня судді залежить правомірність судових рішень.

За даними Державної судової адміністрації, кількість постановлених рішень місцевих судів, скасованих та змінених в апеляційному порядку, наприклад, щодо кримінальних справ у 2012 р. – 7,6 %, а у 2013 – 9,3 %, щодо адміністративних справ, розглянутих окружними адміністративними з прийняттям постанови, у 2012 р. – 6,1 %, а у 2013 р. – 6,3 %. Усього кількість постановлених рішень місцевих судів, скасованих та змінених в апеляційному порядку становила у 2011 р. 6,13 %, а у 2013 – 12,8 %¹. Дана статистика свідчить про зростання кількості скасованих та змінених рішень на 6,67 %, у тому числі з причин некваліфікованості судді як наслідку прийняття неправомірних рішень.

Україна – молода європейська держава, яка повинна мати незалежну, професійну систему судочинства, саме тому вкрай необхідним є підготовка високопрофесійних суддів відповідно до світових стандартів через створення нових методик навчання, створення актуальних навчальних програм.

Ефективне функціонування судової системи як гарантії забезпечення професійного та справедливого правосуддя, належного захисту прав і свобод та високоякісного розгляду справи взаємозалежні від компетенції та рівня знань суддів, які розглядають справу. Причиною неправомірних рішень, прийнятих з порушенням закону, є некваліфікованість судді та неналежний рівень професійної підготовки судді через неосвіченість.

Для того, щоб унеможливити прийняття неправомірних рішень судьями, необхідно удосконалити процедуру проходження підготовки суддів, усунути колізії та прогалини між правовими нормами, які регулюють процес здійснення професійної підготовки суддів.

Дана проблематика дослідження розглядалась у працях таких науковців, як: І. Самсін, В. Бігун, В. Костенко, С. Бойко, Л. Москвич, О. Свида, Д. Лісний, Л. Скомороха, І. Марочкін, К. Василяка.

Відповідно до ст. 70 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»² кваліфікаційний іспит є атестуванням особи, яка пройшла спеціальну підготовку і виявила бажання бути рекомендованою для призначення на посаду судді.

Мета проведення іспиту – об'єктивна оцінка належних теоретичних та практичних знань кандидатів у галузі права, рівня їх професійної підготовки, ступеня готовності здійснювати правосуддя з питань юрисдикції відповідного суду, а також оцінка їх особистих та моральних якостей.

Іспит проводиться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України шляхом складення кандидатами письмового анонімного тестування (далі – тестування), розв'язання практичного завдання з метою виявлення рівня практичних навичок та умінь у застосуванні закону (далі – розв'язання практичного завдання)³.

Процедура проведення іспиту складається з таких етапів:

- розробка та затвердження тестових запитань і модельних судових справ;
- організаційна підготовка іспиту;
- складення іспиту кандидатами;
- опрацювання результатів тестування та розв'язання практичного завдання;
- визначення й оприлюднення результатів іспиту⁴.

Під час розв'язання практичного завдання кандидати мають право користуватися виключно текстами нормативно-правових актів на друкованих паперових носіях. Тобто, нормативно-правовий акт, який міститься на електронному носії або є коментарем до нормативно-правового акта, не може бути використаний при розв'язанні практичного завдання.

Розробка тестових запитань для тестування здійснюється на основі Програми письмового анонімного тестування кандидатів на посаду судді на виявлення належних теоретичних знань та рівня професійної підготовки на стадії проведення кваліфікаційного іспиту, який затверджується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Відповідно до програми письмового анонімного тестування кандидатів на посаду судді на виявлення належних теоретичних знань та рівня професійної підготовки на стадії проведення кваліфікаційного іспиту⁵ тестові запитання складаються державною мовою і містять питання для виявлення належних теоретичних