

В. В. СМЕТАНА

Василь Васильович Сметана, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, адвокат

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ: ЇЇ РОЗВИТОК ТА РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ

Сьогодні юридична відповідальність підприємств, установ, організацій регламентується значною кількістю правових норм. Відповідно, такі нормативно-правові акти не являють собою єдиної цілісної системи. Це, у свою чергу, створює додаткові труднощі не лише самим юридичним особам, а й фізичним особам, які виступають директорами або учасниками юридичних осіб, ускладнює умови ведення бізнесу в Україні та, фактично, є суттєвим чинником, що породжує корупцію.

Питанню адміністративної відповідальності юридичних осіб приділяли увагу Є. В. Додін, Д. М. Лук'янець, М. Я. Сакали¹, О. Т. Зима, І. Й. Слубський², І. В. Март'янов, Г. Й. Ткач, А. М. Благодарний, Н. В. Гришина, О. С. Літошенко, С. І. Сасенко, О. Ю. Дрозд, А. С. Шепетько, Д. В. Приймаченко, Є. Є. Додіна, І. Зуб, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, А. Т. Комзюк та багато інших.

При цьому сьогодні серед науковців зустрічаються як прибічники, так і противники тієї точки зору, що юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності. Останні часто обґрунтовують свою позицію відсутністю нормативного, законодавчого закріплення такої відповідальності за юридичною особою. Проте наразі можна спостерігати превалювання наукової думки щодо існування в Україні такого підінституту адміністративної відповідальності, як адміністративна відповідальність юридичної особи. Наведене вже створює відповідну тенденцію, що дає змогу прибічникам ідеї існування в Україні адміністративної відповідальності юридичних осіб сподіватися на завершення, принаймні на нормативно-правовому рівні, полеміки з цього питання.

Ці спостереження базуються на такому:

1. Винесення 30 березня 2001 р. Конституційним Судом України рішення у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України³, частин першої, третьої ст. 2, ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб), в якому, зокрема, вказано, що загально визнаним є поділ юридичної відповідальності за галузевою структурою права на цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну. Також зазначено, що стан регулювання притягнення юридичних осіб до відповідальності, зокрема щодо визначення строків застосування до них заходів впливу, Конституційний Суд України вважає неповним і таким, що не відповідає конституційному визначенню України як правової держави⁴.

2. Прийняття 16 січня 2003 р. Господарського кодексу України, яким встановлені адміністративно-господарські санкції, які, на думку науковців, не можна формально виокремлювати від адміністративної відповідальності.

3. Внесення Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України та подальша реєстрація 26 травня 2004 р. Проекту Кодексу України про адміністративні проступки, яким встановлювалася адміністративна відповідальність юридичних осіб. Проект був розроблений поважним колективом співавторів (В. С. Стефанюк, О. П. Недбайло, Н. П. Лукашова та П. П. Пилипчук від Верховного Суду України, І. П. Голосніченко від Міжнародного інституту лінгвістики і права, В. Б. Авер'янов від Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Ю. П. Битяк від Національної юридичної академії ім. Ярослава Мудрого, Є. В. Додін від Одеської національної юридичної академії, М. В. Краснова від Київського національного університету імені Тараса Шевченка, О. Д. Крупчан від Академії правових наук України та інші)⁵.

4. Наявність значної кількості дисертаційних досліджень, захищених з радянських часів по сьогоднішній день, більшою або меншою мірою присвячених питанню адміністративної відповідальності юридичних осіб.

5. Прийняття 14 липня 2015 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», у зв'язку з чим у Кодексі України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність юридичних осіб.

Як зазначає О. Т. Зима, понад 30 законів України, що прийняті протягом останніх 10 років, присвячені встановленню та регламентації відповідальності юридичних осіб за скоєння ними правопорушень. До їх числа належать закони України «Про об'єднання громадян», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за порушення у сфері містобудування», «Про виключну (економічну) морську зону України», «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» та ін. Однак єдиний кодифікований акт з цього приводу відсутній. Це викликає спірні тлумачення окремих положень чинного законодавства, ускладнює його застосування на практиці, а також робить

непростим проведення чіткої межі між адміністративною відповідальністю юридичних осіб та іншими видами відповідальності й державного примусу⁶.

Найсуттєвішим же законодавчим актом, який нормативно передбачив, що юридична особа несе адміністративну відповідальність, став Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 р., у зв'язку з яким відповідні зміни внесені в Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Відповідно до абз. 1 ст. 14² КпАП адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах), несуть юридичні та фізичні особи, за якими зареєстровано транспортні засоби.

У свою чергу, абз. 4 ст. 14² КпАП встановлює, що юридична особа, за якою зареєстровано транспортний засіб або яка ввезла транспортний засіб на територію України, звільняється від відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, якщо транспортний засіб, його номерний знак вибули з володіння власника внаслідок протиправних дій інших осіб.

Таким чином, сьогодні не лише на доктринальному рівні, а й на законодавчому встановлено, що юридичні особи несуть адміністративну відповідальність.

Проте навіть це не поставило крапку в науковій дискусії, і полеміка щодо того, є юридична особа суб'єктом адміністративної відповідальності чи ні, збереглася.

Поява таких законів свідчить про постійний, сталий розвиток інституту адміністративної відповідальності. І до 14 липня 2015 р. цей розвиток відбувався поза Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Таким чином, спостерігається, з одного боку, активна діяльність законодавця у сфері відповідальності юридичних осіб, а з іншого, – стає очевидною відсутність єдиного підходу та необхідної систематизації такої діяльності.

Наведена безсистемність законодавця свідчить, якщо можна так сказати, про недолуге намагання реагувати на відповідні зміни правосуб'єктності юридичних осіб та державних органів, що пов'язані з розвитком економічної діяльності та підприємництва в Україні. І саме «реакція», як правило, з певним запізненням спричиняє відсутність системного підходу, що мав би бути завчасним та науково обґрунтованим.

У своєму рішенні у 2001 р. у справі про відповідальність юридичних осіб Конституційний Суд зазначив, що стан регулювання притягнення юридичних осіб до відповідальності, зокрема щодо визначення строків застосування до них заходів впливу, Конституційний Суд України вважає неповним і таким, що не відповідає конституційному визначенню України як правової держави. У зв'язку з цим Верховній Раді України слід у найкоротший термін врегулювати зазначене питання відповідно до положень Конституції України та з урахуванням даного рішення.

Виходячи з наведеного особливої уваги заслуговує конституційне провадження у справі № 1-12/2016 за конституційним поданням 49 народних депутатів України⁷ про визнання таким, що не відповідає Конституції (є неконституційним) абз. 1 ч. 10 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», згідно з яким розміри штрафів встановлюються Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення за погодженням з Кабінетом Міністрів України відповідно до вимог законодавства⁸.

Вказана справа в цей час знаходиться на розгляді Конституційного Суду України. Та з огляду на особливу роль Конституційного Суду вважаємо за необхідне висвітлити обґрунтування конституційного подання у цій справі та можливі наслідки подальшого його задоволення Судом.

Якщо стисло, то вказане обґрунтування базується на такому.

Норма, конституційність якої розглядається Конституційним Судом України, як і Закон України «Про телебачення і радіомовлення» загалом, прямо не вказує, що передбачена відповідальність юридичних осіб є адміністративною. Проте, як вже зазначалося, такий підхід зазвичай застосовується законодавцем, на що неодноразово звертала увагу наукова спільнота.

Фактично в конституційному поданні обґрунтовується, що передбачена абз. 1 ч. 10 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» відповідальність є адміністративною, а відповідно, міра відповідальності (розміри штрафів) в силу п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України визначається виключно законами України. Проте стаття, що є предметом конституційного провадження, передбачає, що розміри штрафів встановлюються Національною радою за погодженням з Кабінетом Міністрів України відповідно до вимог законодавства.

Відповідно до частини першої ст. 1 Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» Національна рада є конституційним, постійно діючим колегіальним органом, метою діяльності якого є нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення.

Згідно з ч. 4 ст. 7 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» єдиним органом державного регулювання діяльності у сфері телебачення і радіомовлення незалежно від способу розповсюдження телерадіопрограм і передач є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

Відповідно до ч. 6 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» Національна рада може застосовувати до телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги такі санкції:

- оголошення попередження;
- стягнення штрафу;
- подання до суду справи про анулювання ліцензії на мовлення.

Системний аналіз зазначених норм права свідчить, що Національна рада наділена повноваженням притягувати до юридичної відповідальності телерадіоорганізації шляхом застосування санкцій за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення. Одним із видів таких санкцій є стягнення штрафу з телерадіоорганізацій.

У силу ч. 5 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» про застосування санкцій Національна рада приймає рішення.

З наведеного випливає публічний, адміністративний характер примусу, що здійснюється Єдиним органом державного регулювання діяльності у сфері телебачення і радіомовлення – Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення.

Тут варто зазначити, що в ч. 1 ст. 71 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» визначено: «Відповідальність за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення несуть телерадіоорганізації, провайдери програмної послуги, їх керівники та працівники, інші суб'єкти господарської діяльності, посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Винні в порушеннях несуть цивільно-правову, адміністративну і кримінальну відповідальність згідно із законодавством України».

Тобто, і в самому Законі України «Про телебачення і радіомовлення» передбачено види відповідальності за ним. У свою чергу, до жодного з передбачених видів, окрім адміністративної відповідальності, не можна віднести застосований до телерадіоорганізацій штраф.

На зазначену тенденцію також вказує й те, що наступним абзацом за нормою, конституційність якої розглядається Конституційним Судом прямо, тобто законом, передбачено розміри штрафів за окремі порушення Закону України «Про телебачення і радіомовлення». Необхідно зауважити, що ч. 10 ст. 72 доповнено абз. 2 згідно із законом від 3 вересня 2015 року.

Оскільки вже йдеться про тенденцію, то необхідно звернути увагу на таке.

Існує умовний поділ історії появи, розвитку та становлення інституту адміністративної відповідальності в Україні у ХХ ст. 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 йшлося 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.

3. Із прийняттям у 1980 р. Основ законодавства СРСР і союзних республік, а потім у 1984–1985 рр. у республіках – кодексів про адміністративні правопорушення, акцент перейшов на відповідальність фізичних осіб.

4. І останній умовний етап, який можна назвати «Сучасним» – це по суті відродження адміністративної відповідальності юридичних осіб. Він розпочався на початку 1990-х рр. і пов'язаний зі змінами в економічній системі суспільства, а також у методах державного управління. Його можна пояснювати переходом до ринкових відносин, проголошенням рівності правового статусу всіх форм власності, прийняттям ряду законів, які встановлюють адміністративну відповідальність юридичних осіб⁹.

Таким чином, зазначене конституційне подання видається обґрунтованим, оскільки саме через призму історичного знання можна показати дух Основного Закону і те, що саме, напевно, закладалося законодавцем в п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, згідно з якою виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Конституція України прийнята у 1996 р., а Закон України «Про телебачення і радіомовлення» вже після цього, у 2006 р. було викладено у новій редакції.

З урахуванням історичного досвіду становлення інституту адміністративної відповідальності, з розумінням того, що Конституція України була прийнята в іншій державі, ніж та, в якій аж у 1984 р. було прийнято Кодекс України про адміністративні правопорушення, можна дійти обґрунтованого висновку що саме, закладав законодавець, коли заборонив іншим органам крім нього самого визначати діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Дійсно наприкінці 1980-х рр., а особливо після здобуття Україною незалежності, почали стрімко розвиватися ринкові відносини та підприємництво. Чи готова була до цього Україна? Чи існувало вже усе необхідне законодавство, яке передбачало б відповіді на усі питання та не потребувало змін? Звісно, що ні.

І законодавець, а сьогодні, до речі, законодавчий орган працює вже у восьмому скликанні, почав надолужувати, часто поспіхом та безсистемно, затикаючи певні прогалини відповідними змінами, врегульовуючи відносини, які фактично вже відбулися, задля того, щоб вивести їх у легальну площину.

У пояснювальній записці до наведеного раніше Проекту Кодексу України про адміністративні проступки авторський колектив зазначав, що встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб (ст. 19) викликано нагальною потребою ліквідувати прогалину в адміністративному законодавстві щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб, оскільки на практиці вже існує низка законів, що передбачає таку відповідальність¹⁰.

Таким чином, у ситуації, що склалася, надання необхідного стимулу для започаткування системних змін у законодавстві може бути здійснено Конституційним Судом України, оскільки Законом України «Про Конституційний Суд України»¹¹ передбачено обов'язковість рішень і висновків Конституційного Суду України, а також повноваження покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку.

Очевидно, що адміністративна відповідальність юридичних осіб в Україні існує, але потребує законодавчого врегулювання та систематизації, що, безперечно, приведе до поліпшення бізнес-клімату в державі, зменшення зловживань та корупційних проявів з боку державних органів.

У зв'язку з об'єктивною політичною, економічною та загальною складною ситуацією в Україні, вочевидь, у законодавця можуть існувати більш значущі та першочергові завдання, аніж реформування інституту адміністративної відповідальності. Саме тому Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, діяльність якого ґрунтується на принципі верховенства права, має усі підстави для реалізації своїх повноважень задля гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави.

¹ Сакали М. Я. Відповідальність юридичних осіб за податкові правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес» / Микола Якович Сакали. – К., 2011.

² Службський І. Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес» / Ігор Йосипович Службський. – К., 2011.

³ Конституція України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30.05.2001 № 7-рп/2001: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01/print1444138534323929>

⁵ Проект Кодексу України про адміністративні проступки № 5558 від 26 квітня 2004 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5

⁶ Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : дис. ... канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес» / Олександр Тарасович Зима. – Х., 2001.

⁷ Конституційне подання 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини десятої статті 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року № 3759–ХІІ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=290714>

⁸ Закон України «Про телебачення і радіомовлення» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>

⁹ Кондрашина Н. М. Окремі питання адміністративної відповідальності юридичних осіб / Н. М. Кондрашина // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – № 32. – Т. 3. – (Серія «Право»).

¹⁰ Пояснювальна записка до проекту Кодексу України про адміністративні проступки, портал Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=18191&pf35401=52937>

¹¹ Закон України «Про Конституційний Суд України» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>

Резюме

Сметана В. В. Адміністративна відповідальність юридичних осіб в Україні: її розвиток та роль Конституційного Суду.

У статті розглянуто питання адміністративної відповідальності юридичних осіб. Проаналізовано історію розвитку адміністративної відповідальності юридичних осіб, показано сучасні тенденції та можливі зміни. Висвітлено роль, яку може відіграти Конституційний Суд України в цьому питанні.

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, юридична особа, конституційний контроль, Конституційний Суд.

Резюме

Сметана В. В. Административная ответственность юридических лиц в Украине: ее развитие и роль Конституционного Суда.

В статье рассмотрены вопросы административной ответственности юридических лиц. Проанализирована история развития административной ответственности юридических лиц, показаны современные тенденции и возможные изменения. Освещена роль, которую может сыграть Конституционный Суд Украины в этом вопросе.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административная ответственность, юридическое лицо, конституционный контроль, Конституционный Суд.

Summary

Smetana V. Administrative liability of legal entities in Ukraine: development and role of the Constitutional Court.

The paper deals with the administrative liability of legal entities. It analyzes the history of the administrative responsibility of legal entities, shows current trends and possible changes. The article deals with the impact of the Constitutional Court of Ukraine on this issue.

Key words: legal responsibility, administrative responsibility, legal entity, constitutional review, Constitutional Court.