

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 343.97

П. В. МЕЛЬНИК,*доктор економічних наук, професор,**ректор Національного університету державної податкової служби України*

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З РИЗИКОМ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто окремі питання адміністративної відповідальності в сфері охорони праці. Указано основні порушення, пов'язані з ризиком професійної діяльності. Висвітлено проблеми притягнення правопорушників законодавства з охорони праці до відповідальності.

Охорона праці – це одна із загально-обов'язкових умов здійснення господарської діяльності в Україні. Вимоги охорони праці обов'язкові як для роботодавців, так і для найманих працівників. Проте не завжди підприємства, установи та організації, що використовують працю найманих працівників, дотримуються вимог нормативно-правових актів з охорони праці. Деякі керівники безвідповідально ставляться до обов'язків щодо створення здорових і безпечних умов праці, часто розглядають ці питання як другорядні. Водночас згідно зі ст. 3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [1].

Роботодавці відповідно до ст. 13 Закону України «Про охорону праці» зобов'язані створювати умови праці, які повинні відповідати нормативно-правовим актам, а також забезпечувати дотримання вимог законодавства щодо прав працівників у галузі охорони праці [2].

Варто пам'ятати, що за порушення законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці, створення перешкод у діяльності посадових осіб органів державного нагляду за охороною праці, а також представників профспілок, їх організацій та об'єднань винні особи притягаються до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, кримінальної відповідальності згідно із законом.

Як відомо, конфлікт соціальних (трудових) норм і, відповідно, суб'єктів суспільно небезпечної поведінки, як правило, трансформується в криміногенний фактор. Тому слід наголосити на недопустимості недооцінювання профілактичного значення можливостей адміністративного

законодавства, яке звичайно вступає в дію до настання злочину в галузі охорони праці, тобто виконує роль стримуючого, запобіжного фактора. Йдеться про соціальну профілактику злочинності за допомогою *адміністративно-правових впливів як форми ранньої профілактики з боку соціально-кримінологічного попередження* [3, с. 138].

Адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці настає тоді, коли відсутні підстави для притягнення до кримінальної. У випадках, коли порушення вимог законодавства про охорону праці не призвело до нещасних випадків, а також не створювало реальної небезпеки для життя і здоров'я громадян, немає кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 271 Кримінального кодексу України (далі – КК України) [4, с. 121]. Отже, при відсутності вищевказаних ознак за факт порушення вимог законодавства про охорону праці законодавством України передбачена адміністративна відповідальність згідно зі ст. 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [5].

Порушення законодавства про охорону праці суспільно небезпечні саме тому, що вони перешкоджають реалізації конституційного права громадян на охорону їх життя і здоров'я в процесі трудової діяльності, нормальним відносинам між власником і працівником з питань безпеки, гігієни праці, виробничого середовища та встановленню єдиного порядку організації охорони праці в Україні.

Загалом дія законодавства України про охорону праці поширюється на всі підприємства, установи та організації незалежно від форм власності та видів їх діяльності, на усіх громадян,

які працюють або залучені до праці на цих підприємствах.

Кримінально-адміністративна політика держави в галузі охорони праці зводиться до наступного. При визначенні пріоритетів у галузі охорони праці держава на перше місце повинна ставити життя і здоров'я працівників за результатами виробничої діяльності, передбачаючи повну відповідальність власника за створення безпечних (нешкідливих) умов праці. Не менш важливе значення повинно мати комплексне виконання програм з цих питань та урахування інших напрямів економічної і соціальної політики, досягнень у галузі науки і техніки та охорони навколишнього середовища.

Разом із тим сьогодні держава не може забезпечувати в повному обсязі не тільки вимоги Конституції України в галузі охорони праці, але й жодного з основних принципів своєї політики в цьому напрямі. За останні роки чисельність працюючих в умовах, які не відповідають вимогам охорони праці, значно зросла і тепер становить близько 25 % (понад 3 млн чоловік, з них більше 500 тис. жінок). Забезпеченість працюючих і навіть шахтарів засобами безпеки тільки за офіційними даними становить не більше 50 %.

Кризове фінансове становище у державі, яке, на жаль, торкнулося майже всіх підприємств і організацій, негативно впливає і на вирішення питань з охорони праці. Цього можна було б уникнути, якби господарські керівники й уряд відмовились від залишкового принципу фінансування робіт, пов'язаних із доведенням умов праці на робочих місцях до вимог відповідних нормативів. Проте зараз майже припинені роботи щодо механізації й автоматизації важких або небезпечних видів робіт, унаслідок чого чисельність працюючих на таких роботах теж збільшується.

Адміністративна відповідальність настає за невиконання або неналежне виконання діючого законодавства про охорону праці. При цьому, як уже було відмічено, не потрібно настання наслідків, які передбачені ст. 271 КК України (створення небезпеки для життя або здоров'я громадян чи нещасні випадки з людьми). Такий склад правопорушення в юридичній літературі називають формальним, бо він є закінченим з моменту порушення правил, про які йдеться. Сама стаття є відносною, оскільки правила містяться не в КУпАП, а в законодавстві про охорону праці.

Так, згідно із Законом України «Про охорону праці» (ст. 13), роботодавець зобов'язаний

забезпечити функціонування системи управління охороною праці [2]. Для цього він повинен створити відповідні служби і призначити посадових осіб, які забезпечили б вирішення конкретних питань з охорони праці, затвердити інструкції про їх обов'язки, права та відповідальність за виконання покладених на них функцій, розробити за участю профспілок і реалізувати комплексні заходи для досягнення встановлених нормативів охорони праці, впровадити прогресивні технології, досягнення науки і техніки, засоби механізації та автоматизації виробництва, вимоги економіки, позитивний досвід з охорони праці тощо.

За порушення конкретних норм, що містяться в законодавстві та інших нормативних актах про охорону праці, як уже було відмічено, в Кодексі України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність. Крім того, Законом України «Про охорону праці» передбачена адміністративна відповідальність за кожний нещасний випадок на виробництві та випадок професійного захворювання, що стався з вини підприємства, установи, організації. В іншому випадку йдеться про адміністративну відповідальність юридичної особи, яка ще не врегульована законодавством про адміністративні правопорушення. До того ж, за кожний нещасний випадок на виробництві та випадок професійного захворювання, що сталися з вини підприємства (установи, організації), передбачена кримінальна відповідальність. А це виключає притягнення до адміністративної відповідальності згідно зі ст. 247 КУпАП. На наш погляд, потрібно скоригувати вказану норму Закону України «Про охорону праці» і привести її у відповідність до існуючих принципів юридичної відповідальності.

Згідно із Законом України «Про охорону праці» (ст. 38, 39) представники Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду мають право: безперешкодно в будь-який час відвідувати підконтрольні підприємства для перевірки дотримання законодавства про охорону праці, одержувати від власника необхідні пояснення, матеріали та інформацію з даних питань; надсилати керівникам підприємства, а також їх посадовим особам, керівникам структурних підрозділів Ради Міністрів Республіки Крим, місцевих рад народних депутатів, міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади обов'язкові для виконання розпорядження (приписи) про усунення порушень і

недоліків у галузі охорони праці; зупиняти експлуатацію підприємств, окремих виробництв, цехів, дільниць, робочих місць і обладнання до усунення порушень вимог щодо охорони праці, які створюють загрозу життю або здоров'ю працюючих; притягати до адміністративної відповідальності працівників, винних у порушенні законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці; надсилати власникам, керівникам підприємств подання про невідповідність окремих посадових осіб займаній посаді, передавати в необхідних випадках матеріали органам прокуратури для притягнення їх до кримінальної відповідальності.

Власник повинен безкоштовно створити необхідні умови для роботи представників органів державного нагляду за охороною праці.

У ст. 44 Закону України «Про охорону праці» вказано, що за порушення законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці, створення перешкод для діяльності осіб органів державного нагляду за охороною праці і професійних спілок винні працівники притягуються до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної чи кримінальної відповідальності згідно з законодавством.

Вказана стаття відтворена, наприклад, в адміністративному законодавстві, тільки частково. Відтворено тільки відповідальність за порушення законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці. А відповідальність за створення перешкод для діяльності осіб органів державного нагляду за охороною праці і представників професійних спілок діючим законодавством не передбачена; в чому саме полягає «створення перешкод» – не зрозуміло. На нашу думку, потрібно визначити перелік дій щодо утворення перешкод або дати законодавче тлумачення (визначення), яке могло б охопити такі дії, після чого внести доповнення до діючого законодавства про адміністративну відповідальність. Недоречною є і вказівка на застосування матеріальної відповідальності за порушення законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці. Ця відповідальність є цивільноправовою і настає при заподіянні працівником шкоди підприємству, установі чи організації. Матеріальна відповідальність настає також тоді, коли у матеріально відповідального працівника виявлено недостачу при відсутності ознак злочину. В першому випадку недостача погашається матеріально відповідальним працівником будь-яким шляхом.

У ст. 31 Закону України «Про охорону праці» також проголошується, що за порушення

нормативних актів про охорону праці, невиконання розпоряджень посадових осіб органів державного нагляду з питань безпеки, працівників і виробничого середовища підприємства, організації, установи можуть притягуватись органами державного нагляду за охороною праці до сплати штрафу.

Звичайно ж, йдеться про притягнення до адміністративної відповідальності, хоча в децю інших мірах. Законодавство про адміністративні правопорушення доповнено тільки відповідальністю за порушення нормативних актів про охорону праці (ст. 41 КУпАП). Ні за невиконання розпоряджень вказаних посадових осіб, ні за приховування нещасних випадків відповідальності не встановлено. Разом із тим, ніхто навіть не ставить питання про відміну чи визнання недійсними норм, що містяться у законах і підзаконних актах і протирічать існуючому законодавству.

Незрозуміло, чому в одному й тому самому Законі України «Про охорону праці» про відповідальність за порушення норм про охорону праці йдеться двічі. Спочатку про застосування штрафу (ст. 43), а потім (ст. 44) про відповідальність взагалі, також й адміністративну. Це суперечить ст. 61 Конституції України, де чітко вказано, що ніхто не може бути притягнутий до юридичної відповідальності одного виду за одне й те ж правопорушення, а в законі саме про адміністративну відповідальність згадується двічі.

У юридичній літературі фінансові санкції і штрафи як самостійний вид юридичної відповідальності [6].

Між тим, санкції, а тим більше штрафи аж ніяк не можна прирівнювати до відповідальності – це різні поняття. Санкція – це форма відповідальності, а штраф – міра. Немає необхідності детально роз'яснювати основи теорії права, згідно з якою кожна правова норма має гіпотезу, диспозицію і санкцію. Така модель склалася в теорії права дуже давно і пов'язана з усвідомленням сутності права як системи загальнообов'язкових норм, що охороняються державним примусом. Така структура правової норми орієнтує теорію і практику на точне визначення, хто, коли і до чого зобов'язаний, які, за що і до кого застосовуються санкції.

Вказівку на адміністративно-правовий характер фінансових штрафів і санкцій можна знайти у видатних учених і практиків [7], законодавстві зарубіжних країн. Крім того, у Конституції України (ст. 92 ч. 1, п. 22) наведено перелік видів юридичної відповідальності (цивільно-

правова, кримінальна, адміністративна, дисциплінарна) і ніяких інших не передбачено.

Необхідно в законодавчому порядку визначити поняття адміністративної відповідальності. Така норма поклала б кінець спробам віднесення санкцій і штрафів до інших видів відповідальності. Крім того, необхідно припинити спроби визначення інших механізмів застосування санкцій штрафів, за винятком існуючих.

До адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці притягуються посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також власники підприємств чи уповноважені ними особи. Законодавство про адміністративні правопорушення (КУпАП) передбачає адміністративну відповідальність тільки фізичних осіб. Так, наприклад, у результаті перевірок у Хмельницькій області підприємств, установ, організацій різних форм власності у першому півріччі поточного року 368 працівників, серед них 126 керівників, оштрафовано на 19,3 тис. грн. Виявлено та усунуто 20 тис. порушень правил безпеки, на 1260 об'єктах призупинилась робота на обладнанні, яке створювало загрозу життю і здоров'ю працюючих [8, с. 3].

Адміністративній відповідальності як юридичних, так і фізичних осіб притаманні такі спільні ознаки, як публічний державно-обов'язковий характер, зосередження права накладення стягнень в органах виконавчої влади (наявність органів адміністративної юрисдикції), репресивний характер, особливий характер притягнення до відповідальності, встановлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальність за них перед законом. Таким чином, вивчення місця санкцій щодо підприємств, установ, організацій у системі юридичної відповідальності дає підстави зробити висновки, що види стягнень у вигляді штрафу – атрибут адміністративної відповідальності.

Погляди щодо віднесення до кола суб'єктів адміністративної відповідальності юридичних осіб висловлюють як українські, так і російські вчені-правознавці (Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. Б. Авер'янов, В. С. Четвериков, Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко тощо).

Таким чином, виникає ситуація, коли відповідальність у вигляді застосування до правопорушників «фінансових санкцій», а в нашому випадку – за порушення вимог законодавства про охорону праці «штрафів» теоретично має всі характерні особливості адміністративних ознак; при вчиненні таких правопорушень неможливо користуватись нормами Кодексу

України про адміністративні правопорушення.

Неврегульованість законодавства тягне за собою ряд проблем, наприклад, у чинному законодавстві не визначено поняття вини юридичних осіб, про яке скажемо пізніше, а також окремі процесуальні строки, що закріплені в названому Кодексі, неприйнятні для застосування при притягненні до відповідальності юридичних осіб. У кодексі встановлено, що адміністративне стягнення може бути встановлено не пізніше двох місяців з дня його виявлення. Якщо користуватись положенням даної статті, то стосовно більшості правопорушень юридичних осіб закінчиться строк притягнення до відповідальності, що, у свою чергу, зведе нанівець діяльність контролюючих органів і знизить ефективність державного впливу на правопорушників.

Враховуючи специфіку діяльності осіб та функціонування контролюючих державних органів, необхідно встановити строки застосування адміністративних стягнень з дня скоєння адміністративного проступку, а також строки для прийняття відповідного рішення про притягнення до адміністративної відповідальності з моменту виявлення правопорушення.

Пізнання інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб з метою наукового дослідження та обґрунтування правових категорій, які сьогодні вже об'єктивно існують, надасть можливість удосконалити як матеріальні норми, так і порядок провадження у справах про правопорушення у сфері державного управління, об'єктом яких є юридична особа, включити їх до проекту нового Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Враховуючи те, що норма адміністративної відповідальності є одним з ефективних засобів забезпечення дотримання учасниками правовідносин приписів правових норм, практичне значення теоретичного дослідження та подальшого визнання підприємств, установ, організацій або об'єднань громадян суб'єктами адміністративної відповідальності полягає в тому, що в ряді випадків при порушенні порядку і правил, встановлених законодавством, немає можливості встановити відповідальність безпосередньо посадових осіб. Наслідком фактичної безкарності правопорушень стає зниження ефективності державного управління у певних сферах, заподіяння збитків інтересам держави.

Таким чином, якщо при притягненні до адміністративної відповідальності фізичних осіб суб'єктивна сторона злочину дещо розроблена в теорії адміністративного права, то щодо

юридичних осіб потрібно насамперед визначити, чи є протиправне діяння юридичних осіб наслідком дій або бездіяльності фізичних осіб, з яких вони складаються. Якщо так, то дії юридичних осіб необхідно вважати винними. Вина юридичної особи може виявлятися у двох фо-

рмах: безпосередній та ризикованій [9]. Щодо останньої, то ризик – це ступінь імовірності певної негативної події, яка може відбутися в певний час за певних обставин на території об'єкта підвищеної небезпеки або за її межами [10].

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про охорону праці : закон України від 14 жовт. 1992 р. №2694–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
3. Бабаев М. М. О комплексном подходе к предупреждению преступности / М. М. Бабаев // Криминология и уголовная политика. – М. : Политиздат, 1985. – 146 с.
4. Кримінальний кодекс України : офіц. текст. – К. : Атіка, 2010. – 200 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
6. Костюк В. Фінансові санкції та адміністративна відповідальність: проблема співвідношення / В. Костюк, А. Іоффе, Д. Лук'янець // Право України. – 2000. – № 5. – С. 112–116.
7. Колпаков В. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії та практики / В. Колпаков, В. Стефанюк, М. Михеєнко // Право України. – 1998. – № 9. – С. 84–90.
8. Робота щодо попередження травматизму триває // Охорона праці. – 2000. – № 9. – С. 2–5.
9. Надзвичайні ситуації // Збірник нормативно-правових актів. – К., 2001. – 370 с.
10. Про об'єкти підвищеної небезпеки : закон України від 18 січ. 2001 р. № 2245-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.

Надійшла до редколегії 07.12.2010

МЕЛЬНИК П. В. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С РИСКОМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Рассмотрены отдельные вопросы административной ответственности в сфере охраны труда. Указаны основные нарушения, связанные с риском профессиональной деятельности. Освещены проблемы притягивания правонарушителей законодательства с охраны труда к ответственности.

MELNYK P. THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENCES, RELATED TO THE PROFESSIONAL ACTIVITY

The separate questions of administrative responsibility in the of labour protection are viewed. Basic offences, related to the professional activity are marked. The problems of responsibility for violation of legislation about labour protection are lighten up.

УДК 342.922+349.6

О. В. ДЖАФАРОВА,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
навчально-наукового інституту підготовки фахівців міліції громадської безпеки
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ДОЗВІЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ПРАВОВІ ФОРМИ ТА ЇХ ВИДИ

Проаналізовано правові форми дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки та виділено їх види: дозволи як офіційні акти, що визначені чинним законодавством дозволами; документи дозвільного характеру як офіційні акти, що визначені чинним законодавством як висновки, погодження, ліміти тощо; ліцензії; сертифікат екологічного аудитора.

Перед Україною і світовим співтовариством постає завдання створення цілісної системи правових гарантій забезпечення екологічної безпеки. Важливість наукового пошуку шляхів

удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення екологічної безпеки, зокрема шляхом оптимізації, упорядкування проведення дозвільних дій, обумовлена високим