

## СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ СИСТЕМИ

У здійсненні реформи адміністративного права й адміністративного законодавства однією із центральних є проблема розробки і прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки. Проте, цей Кодекс неможливо буде підготувати, не визначившись із колом суб'єктів, на яких буде поширюватися його дія.

В адміністративно-правовій літературі питання адміністративної відповідальності постійно привертають увагу вчених, з яких свої праці їм присвятили О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, О.І. Остапенко, М.М. Тищенко [7-13] та ін. Разом з тим багато питань адміністративної відповідальності до нашого часу залишається дискусійними, без їх вирішення неможливо буде реформувати законодавство про адміністративні правопорушення. До таких питань належить також визначення системи суб'єктів адміністративного проступку та адміністративної відповідальності, якому і присвячено нашу статтю. Отже, до основних завдань цієї статті належить визначення поняття та ознак суб'єкта адміністративного проступку, а також їх видів (системи).

Суб'єктом правопорушення є той, хто його вчинив, тобто виконав описаний у законі склад конкретного адміністративного проступку. З огляду на необхідність забезпечення законності адміністративної відповідальності важливо відзначити, у першу чергу, той факт, що в адміністративному законодавстві дотепер однозначно питання про види суб'єктів цієї відповідальності і можливості визнання такими юридичних осіб, на жаль, не вирішено. Дія норм КпАП України [1] поширюється тільки на фізичних осіб – громадян України, іноземців і осіб без громадянства. До юридичних осіб жодне його положення не може бути застосовано.

В.К. Колпаков цілком слушно зазначає, що у Кодексі України про адміністративні правопорушення не вживається термін «фізична особа». Використовується тільки термін «особа». Ця обставина дає змогу висунути припущення про те, що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути і юридична особа. Такий висновок небезпідставний, оскільки за рамками КпАП діє досить велика група норм, що встановлюють відповідальність осіб за вчинення протиправних дій. І хоча такі дії не віднесені законодавцем до адміністративних правопорушень, а відповідальність за них не названа адміністративною, вони мають найважливіші їх ознаки. Це, наприклад, норми, що встановлюють відповідальність об'єднань громадян (статті 28-32 Закону «Про об'єднання громадян» [3], норми Закону «Про відповідальність підприємств, установ і організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину» [4] тощо). Саме ця обставина дозволяє дослідникам вказувати на існування інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб [13, с.277-278].

Варто зауважити, що в теорії адміністративного права юридичні особи давно визнаються суб'єктами адміністративної відповідальності, але в законодавстві термін «адміністративна відповідальність» щодо цих осіб не використовується. Більше того, Конституційний Суд України в Рішенні у справі про відповідальність юридичних осіб від 30 травня 2001 р. підкреслив, що КпАП визнає суб'єктом відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення лише фізичну особу (у тому числі службу), а не юридичну особу (підприємство, установу, організацію). У зв'язку з цим Конституційний Суд вважає стан регулювання притягнення юридичних осіб до відповідальності неповним і таким, що не відповідає конституційному визначенню України як правової держави, і рекомендував Верховній Раді України у найкоротший термін врегулювати зазначене питання відповідно до положень Конституції України.

Що стосується регулювання адміністративної відповідальності індивідуальних суб'єктів, то в законодавстві визначаються їх загальні і специфічні ознаки. Під загальними розуміються такі ознаки, якими повинна володіти будь-яка особа, що піддається адміністративному стягненню. Ці ознаки (вік, осудність) закріплені статтями Загальної частини розділу II КпАП. В Особливій же його частині наводяться тільки особливі, спеціальні ознаки суб'єкта.

Спеціальні ознаки відображають особливості праці, службового становища (посадова особа, капітан судна, працівник підприємства торгівлі тощо); минула протиправна поведінка (особа, що перебуває під наглядом, особа, що притягалася до адміністративної відповідальності, злісний правопорушник); інші особливості правового статусу громадян (військово-вобов'язаний, водій, іноземець і ін.).

Ознаки загального і спеціального суб'єкта включені до складу проступку. Але поряд з ними називається значне число обставин, що характеризують суб'єкта правопорушення, але не входять до складу. До групи особливих ознак (що не входять до структури складу) включаються ті, які характеризують місце служби (роботи), вік, стан здоров'я, відсутність українського громадянства, виконання депутатських обов'язків та ін. Для узагальнення зазначених ознак Д.М. Бахрах пропонує використовувати спеціальне поняття «особливий суб'єкт адміністративної відповідальності». Особливий суб'єкт має властивості, які не включаються до складу проступку, але впливають на розмір і вид стягнення, порядок його застосування [11, с.59].

У зв'язку з цим важливим є визначення в законі особливостей адміністративної відповідальності неповнолітніх, посадових осіб, осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, іноземців і осіб без громадянства, а також ряду інших суб'єктів. Врахування цих особливостей визначає законність притягнення їх до адміністративної відповідальності. Закріплення в законодавчому порядку ознак суб'єкта адміністративного правопорушення є гарантією того, що у випадку відсутності зазначених ознак особа не може бути піддана адміністративному стягненню, хоча на практиці такі випадки зустрічаються досить часто.

Разом з тим набагато більше проблем у забезпеченні законності притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб. В наш час питання про визнання чи невизнання юридичних осіб суб'єктами цієї відповідальності практично не стоїть, оскільки це вже зроблено на законодавчому рівні. Але невизначеними залишається багато характеристик такої відповідальності, завдяки чому права юридичних осіб досить часто порушуються. Насамперед, в нормативних актах, як зазначалося, термін «адміністративна відповідальність» стосовно організацій практично взагалі не застосовується, частіше говориться про їх відповідальність в адміністративному порядку, але це не одне й те ж. Характер же стягнень (штраф, припинення діяльності тощо) свідчить про те, що їх варто відносити до адміністративних.

У теорії права адміністративною відповідальністю юридичних осіб визнається застосування до них різних фінансових санкцій, які мають штрафний характер, обмеження (припинення) діяльності та інших подібних заходів, що не переслідують компенсаційної мети, тобто заходів, мета та зміст яких дозволяє співвіднести їх з адміністративними стягненнями.

Однією з основних проблем тут є відсутність систематизованого нормативного акта, що регламентував би адміністративну відповідальність юридичних осіб. Вона регулюється багатьма нормативними актами. Наприклад, Закон України «Про об'єднання громадян» [3] визначає відповідальність об'єднань громадян у випадку порушення ними чинного законодавства України.

Пункт 7 ст.11 Закону «Про Державну податкову службу в Україні» [2] передбачає застосування до банків або юридичних осіб, фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності штрафу у розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за неповідомлення у встановлений законом строк про відкриття або закриття рахунків у банках. Застосування такої санкції передбачено також п.10 ст.10 Закону «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» [5], який, крім цього, надає право підрозділам контрольно-ревізійної служби вилучати до бюджету виявлені ревізіями або перевітками приховані і занижені валютні та інші платежі, ставити перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування, якщо отримані підприємствами, установами та організаціями кошти і позички використовуються з порушенням чинного законодавства, стягувати у доход держави кошти, одержані різними органами, підприємствами, установами і організаціями за незаконними угодами, без встановлених законами підстав та з порушенням чинного законодавства.

Крім того, іноді в законах прямо не визначаються підстави відповідальності юридичних осіб, а міститься відсилання до інших актів. Так, ст.25 Закону України «Про насіння» [6] передбачає, що юридичні і фізичні особи, винні в порушенні законодавства про насінництво, притягаються до дисциплінарної, адміністративної і кримінальної відповідальності відповідно до законодавства України. Подібні приклади можна було б продовжувати.

У зв'язку з цим слід погодитися з думкою Ю.П. Битяка, що законодавство про адміністративну відповідальність юридичних осіб в Україні поки що недостатньо розроблене, а відтак є некодифікованим, розрізним. Загальні положення і принципи стосовно адміністративної відповідальності юридичних осіб у нормативних актах майже повністю відсутні. В деяких випадках юридичні особи несуть відповідальність нарівні з фізичними особами (громадянами-підприємцями). Механізм притягнення до адміністративної відповідальності майже не врегульований. Немає системності і у видах санкцій, що застосовуються до юридичних осіб. Для підвищення ефективності законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб слід чітко визначити загальні засади такої відповідальності та встановити механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності [9, с.173].

Зрозуміло, що такий стан справ вимагає розробки єдиного кодифікованого акта про адміністративну відповідальність юридичних осіб. У рамках такого акта необхідно насамперед вирішити одну із зазначених значних проблем, яка існує в цій сфері. Мається на увазі визначення загальних засад адміністративної відповідальності юридичних осіб, системи стягнень, які застосовуються до них, а також загальних правил і строків їх накладення, тобто має бути вирішено ті питання, які урегульовано в Загальній частині розділу II чинного КпАП стосовно фізичних осіб.

У наш час найбільш реальним варіантом вирішення зазначених проблем є підготовка нового КпАП, робота над яким ведеться вже близько десяти років. Запропоноване в останньому варіанті проекту КпАП вирішення цих питань, на нашу думку, не зовсім вдале. Як уявляється, у Загальній частині КпАП адміністративній відповідальності юридичних осіб можна було б присвятити окрему главу, тим самим не потрібно було б «приспосовувати» для них багато понять – проступку, форм вини, обставин, що виключають адміністративну відповідальність, загальних правил накладення стягнень і т. ін., які у проекті сформульовано так само, як і для фізичних осіб, з чим не можна погодитися. Можливо, це питання слід вирішити ще кардинальніше і розробити самостійний закон про адміністративну відповідальність юридичних осіб.

Чинним законодавством суб'єктами адміністративної відповідальності визнаються, як правило, організації, що мають статус юридичної особи. З цього правила є і винятки. Наприклад, філії підприємств можуть притягатися до адміністративної відповідальності за деякі порушення податкового законодавства. Тобто крім встановлення загальних положень відповідальності юридичних осіб потребує вирішення ще і питання про те, хто саме є в даному випадку суб'єктом відповідальності і чи можуть ними бути структурні підрозділи юридичної особи.

Таким чином, в наш час в теорії адміністративного права існує гостра потреба в ретельній розробці концептуальних питань відповідальності юридичних осіб за адміністративні правопорушення і виробленні конкретних рекомендацій для подальшого закріплення інституту адміністративної відповідальності цих осіб у нормативно-правових актах.

**Список літератури:** 1 Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122. 2. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 24 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 15. Ст.84. 3. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 34. Ст.504. 4. Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину: Закон України від 5 грудня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 7. Ст.58. 5. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 13. Ст.110. 6. Про насіння: Закон України від 15 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 2. Ст.5. 7. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Харків, 2000. 8. Административная ответственность: Учебник / Агапов А.Б. М., 2000. 9. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 10. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. Х., 2001. 11. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. 12. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. К., 1995. 13. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999.

*Надійшла до редколегії 08.03.03*