

УДК 342.9

А. Т. КОМЗЮК,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3

Харківського національного університету внутрішніх справ;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7377-9241>;

Є. А. ЛИПІЙ,

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри правознавства

Полтавського університету економіки і торгівлі

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Визначено проблеми правового регулювання адміністративної відповідальності юридичних осіб, а також можливі шляхи їх вирішення. Зроблено висновок, що, пройшовши шлях від заперечення самої можливості притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб до визнання їх суб'єктами цієї відповідальності в кількох окремих законах, законодавство про адміністративні правопорушення у своєму розвитку має пройти наступний етап – визначити загальні правила та процедури адміністративної відповідальності юридичних осіб, без чого неможливо забезпечити належний захист цих осіб від неправомірного притягнення до відповідальності. У зв'язку з тим обґрунтовано необхідність прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки, в якому ці питання має бути комплексно вирішено, що сприятиме забезпеченню законності цієї відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, юридичні особи, правове регулювання, адміністративні стягнення, застосування, підстави, процедури.

Komziuk, A.T. and Lypiy, Ye.A. (2017), "Administrative liability of legal entities: certain problems of legal regulation" ["Адміністративна відповідальність юридичних осіб: деякі проблеми правового регулювання"], *Pravo i Bezpeka*, No. 2, pp. 34–38.

Постановка проблеми. Адміністративну відповідальність разом з відповідальністю кримінальною розглядають як універсальний засіб охорони суспільних відносин, які регулюються різними галузями права – конституційним, цивільним, трудовим, природоресурсним, фінансовим, власне адміністративним. Іншими словами, законодавство про адміністративні проступки – це своєрідний збірник санкцій значної частини галузевих правових норм. Цим обумовлюється значення адміністративної відповідальності не тільки як адміністративно-правового інституту, але й як складової всієї правової системи держави [1, с. 4].

Однією з найбільш актуальних проблем у теорії адміністративної відповідальності було і досі залишається нормативне визначення її підстав, а також кола суб'єктів, зокрема віднесення до їх числа юридичних осіб.

Стан дослідження. В теорії адміністративного права адміністративній відповідальності раніше відводилося одне з провідних місць. Її проблемам присвячено чимало наукових праць, до них зверталось багато науковців: Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Д. М. Лук'янець, О. І. Остапенко та ін. Кілька праць було присвячено також адміністративній відповідальності юридичних

осіб. Однак у цих працях основну увагу було присвячено узагальненню нормативних підстав такої відповідальності, а ще більше – доказуванню самого факту її існування. Тому проблема залишається актуальною і потребує подальшого осмислення.

Отож завданням цієї статті є визначення проблем правового регулювання адміністративної відповідальності юридичних осіб, а також можливих шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. До визначення сутності адміністративної відповідальності різні автори підходять неоднаково. Так, В. К. Колпаков з цього приводу зазначає: «адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням установленної процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником» [2, с. 309].

Як застосування до правопорушника адміністративних стягнень, що тягнуть для нього обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, розглядають адміністративну відповідальність й інші автори [3, с. 368].

Все ж варто зазначити, що останнім часом проблеми адміністративної відповідальності не так часто обговорюються на сторінках юридичних видань. Це пов'язано з тим, що на рівні вищих владних структур усвідомлено необхідність розробки нового Кодексу України про адміністративні проступки, який має прийти на зміну чинному Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП України) [4]. Останній діє вже понад тридцять років і досі зберігає багато радянських підходів до регулювання адміністративної відповідальності. Один із них – це визнання суб'єктом цієї відповідальності лише фізичних осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства. І це положення було підтверджено свого часу Конституційним Судом України, саме такий висновок міститься в його рішенні у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч. 1, 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 р. [5]. Вже навіть у Кримінальному кодексі України [6] передбачено можливість застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб, адміністративне ж законодавство залишається в цьому питанні практично незмінним.

КпАП України – не єдиний нормативний акт, що регулює адміністративну відповідальність. Можна назвати, зокрема, Митний кодекс, закони України «Про рекламу», «Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» та ін., які передбачають можливість застосування до юридичних осіб попередження, штрафу, конфіскації, що однозначно є адміністративними стягненнями.

Варто звернути увагу на той факт, що в теорії адміністративного права питання про визнання суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб також залишається дискусійним. Тому кілька слів необхідно сказати про особливості законодавства про адміністративні правопорушення та історію його розвитку.

Сукупність законів, які передбачають відповідальність за вчинення адміністративних проступків, отримала назву «законодавство про адміністративні правопорушення». Кодифікацію цього законодавства було здійснено ще у 80-х роках минулого століття, тобто на основі радянських підходів до розуміння сутності адміністративної відповідальності, її змісту, суб'єктів, процедур тощо. Юридичні особи радянською правовою доктриною не визнавалися суб'єктами адміністративної відповідальності як карального виду юридичної відповідальності. Тому основний нормативний акт, який досі регулює адміністративну відповідальність, – КпАП України – був розрахований на застосування виключно до фізичних осіб.

Проте з того часу в адміністративно-правовому регулюванні відбулось багато змін. У наш час КпАП України вже допускає можливість притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб (так, ч. 1 ст. 14-2 передбачає, що «адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху ... несуть юридичні та фізичні особи, за якими зареєстровано транспортний засіб»). Тобто на рівні закону юридичних осіб уже визнано суб'єктами адміністративної відповідальності.

Окремо варто назвати Господарський кодекс України [7], де зроблено спробу визначити загальні правила відповідальності юридичних осіб (суб'єктів господарювання), яку в самому Кодексі названо «адміністративно-господарською». Такий термін, який використовується в зазначеному Кодексі не тільки щодо

санкцій та відповідальності суб'єктів господарювання, а й щодо відносин, які становлять предмет його регулювання загалом, по суті є оксимороном, оскільки в ньому поєднано два несумісні поняття. Адміністративні правовідносини є видом публічно-правових відносин, оснований на нерівності сторін, підпорядкуванні їх одна одній, в той час як господарські правовідносини – це приватноправові відносини, в яких сторони є рівними. Відносин, у яких сторони одночасно були б і рівними, і нерівними, у природі бути не може. Тому в тих випадках, коли в Господарському кодексі йдеться про «адміністративно-господарські» явища, насправді варто говорити про адміністративно-правові поняття. Це стосується, зокрема, й «адміністративно-господарських» санкцій, які відповідно до ст. 217 Господарського кодексу застосовуються до суб'єктів господарювання за ініціативою уповноважених органів державної влади або місцевого самоврядування, тобто в адміністративному порядку. Проте, підкреслюючи недосконалість Господарського кодексу України з точки зору розмежування предметів регулювання різних галузей права, як позитив варто відзначити визнання ним можливості застосування до юридичних осіб заходів адміністративної відповідальності, якими, без сумніву, є «адміністративно-господарські» санкції.

У законах, які регулюють адміністративну відповідальність, досить часто санкції, що застосовуються до юридичних осіб, мають назву не тільки «штраф», а й «фінансові санкції», «штрафні санкції», «заходи впливу» тощо, хоча за змістом це все випадки застосування майнового впливу за порушення загальнообов'язкових правил, тобто штраф. Оскільки йдеться про застосування цих санкцій в адміністративному порядку, такий штраф є нечим іншим, як адміністративним стягненням, отже, йдеться про адміністративну відповідальність. На користь цього висновку наведемо кілька аргументів.

По-перше, адміністративна відповідальність є відповідальністю «каральною», тобто вона не переслідує компенсаційну мету, яка властива майновій відповідальності. Штраф, який накладається відповідно до перерахованих законів, стягується в дохід держави, тобто мета цих санкцій однозначно каральна.

По-друге, адміністративна відповідальність настає за вчинення особливого виду правопорушення – адміністративного. Такі правопорушення частіш за все полягають у недотриманні різноманітних так званих загальнообов'язкових правил чи правил з «адміністративною санкці-

єю», тобто правил, що діють у сфері державного управління і за порушення яких і встановлено таку санкцію. Наприклад, у законі «Про телебачення і радіомовлення» [8] йдеться про застосування санкцій до телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги в разі порушення ними вимог цього закону або ліцензійних умов (ст. 72). У преамбулі Закону визначено, що він регулює відносини, які «виникають у сфері телевізійного та радіомовлення на території України, визначає правові, економічні, соціальні, організаційні умови їх функціонування». Отже, маються на увазі порушення саме «загальнообов'язкових» правил, тобто вчинення адміністративних правопорушень.

По-третє, і чи не найголовніше, реалізується адміністративна відповідальність в адміністративному порядку, тобто без звернення до суду (хоча не виключається і судовий порядок. У теорії адміністративного права для таких ситуацій навіть обґрунтовується висновок про адміністративний характер дій судді). Заходи адміністративної відповідальності застосовуються багатьма органами і посадовими особами – представниками публічної адміністрації, які отримали назву «суб'єкти адміністративної юрисдикції».

Той факт, що адміністративна відповідальність часто реалізується в судовому порядку, останнім часом викликає навіть наукові суперечки щодо належності цього правового інституту саме до інститутів адміністративного права. Адже й справді, судовий порядок відповідальності дає підстави для висновку, що ця відповідальність вже не зовсім адміністративна, причому зберігається тенденція до постійного розширення кількості проступків, справи про які розглядаються суддями. Проте з позицією, відповідно до якої відносини адміністративної відповідальності не можна вважати управлінськими, а значить, вони не зовсім відповідають предмету адміністративно-правового регулювання, важко погодитись. Визнаючи той факт, що адміністративній відповідальності все менше властива така особливість, як адміністративний порядок реалізації, наголосимо, що він означає одне – цю відповідальність просто необхідно знову зробити адміністративною, для чого всі правопорушення, за які стягнення накладаються в судовому порядку, має бути віднесено до категорії кримінальних проступків. Тоді адміністративна відповідальність знову буде реалізовуватись в управлінських відносинах суб'єктами публічного управління, що й властиво для відносин, які регулюються адміністративним правом. Це можливо завдяки

розробці та прийняттю закону «Про кримінальні проступки» або внесенню відповідних змін до Кримінального кодексу України, що й передбачалось ще з прийняттям у 2012 р. Кримінального процесуального кодексу України [9], в якому термін «кримінальні проступки» вживається так, ніби вони реально існують. Проте й досі ні поняття, ні види кримінальних проступків законодавчо не закріплено, тому ситуація зберігається невизначеною.

Повертаючись до адміністративної відповідальності юридичних осіб, зазначимо, що в законах, які її регулюють, передбачається як адміністративний, так і судовий порядок застосування санкцій. Існування першого свідчить про те, що ця відповідальність є саме адміністративною. У згаданому ж законі «Про телебачення і радіомовлення» прямо йдеться про те, що за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення телерадіоорганізації, провайдери програмної послуги, їх керівники та працівники, інші суб'єкти господарської діяльності, посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування несуть цивільно-правову, адміністративну і кримінальну відповідальність згідно із законодавством України (ст. 71).

Таким чином, викладене дозволяє стверджувати про можливість застосування до юридичних осіб за порушення ними законодавства у різних сферах («загальнообов'язкових правил») штрафу саме як адміністративного стягнення. За які саме порушення і які саме стягнення можуть застосовуватися, – має регулюватися виключно законом. Такий висновок впливає зі змісту п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, у якому встановлено, що виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Отже, пройшовши шлях від заперечення самої можливості притягнення до адміністра-

тивної відповідальності юридичних осіб до визнання їх суб'єктами цієї відповідальності в кількох окремих законах, законодавство про адміністративні правопорушення у своєму розвитку має пройти наступний етап – визначити загальні правила та процедури адміністративної відповідальності юридичних осіб, без чого неможливо забезпечити належний захист цих осіб від неправомірного притягнення до відповідальності.

Для прикладу знову звернемось до закону «Про телебачення і радіомовлення». У його ст. 72 передбачено, що Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення застосовує санкції до телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги в разі порушення ними вимог цього закону та/або умов ліцензії. Проте якихось чітких правил розгляду таких справ, гарантій для осіб, які притягаються до відповідальності, Закон не визначає. У цій же статті передбачено можливість оскарження рішення про стягнення штрафу в судовому порядку. Порядок же такого оскарження (а це мають бути підстави, суб'єкти, строки оскарження, порядок подання скарги, її розгляду, строки розгляду, наслідки розгляду тощо) ніде не визначено.

Висновки. Таким чином, існує гостра необхідність ухвалення Кодексу про адміністративні проступки, проект якого давно розроблено й подано на розгляд Верховної Ради України (тут варто відзначити фахівців Центру політико-правових реформ). У ньому передбачається в систематизованому вигляді не тільки визначити підстави застосування до юридичних осіб адміністративних стягнень, насамперед штрафу, але й установити загальні правила та процедури притягнення їх до цієї відповідальності, що, безумовно, сприятиме забезпеченню законності цієї відповідальності.

Список бібліографічних посилань

1. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків: Ун-т внутр. справ, 2001. 99 с.
2. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 454 с.
3. Адміністративне право України. Особлива частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2013. 840 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 52. Ст. 1122.
5. 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). *Офіційний вісник України*. 2001. № 24. Ст. 1076.
6. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131.
7. Господарський кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, 21–22. Ст. 144.

8. Про телебачення і радіомовлення: закон України від 21.12.1993 № 3759-ХІІ // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12> (дата звернення: 25.06.2017).

9. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, 11–12, 13. Ст. 88.

Надійшла до редколегії 26.06.2017

КОМЗИУК А. Т., ЛЫПИЙ Е. А. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Определены проблемы правового регулирования административной ответственности юридических лиц, а также возможные пути их решения. Сделан вывод, что, пройдя путь от отрицания самой возможности привлечения к административной ответственности юридических лиц к признанию их субъектами этой ответственности в нескольких отдельных законах, законодательство об административных правонарушениях в своем развитии должно пройти следующий этап – определить общие правила и процедуры административной ответственности юридических лиц, без чего невозможно обеспечить надлежащую защиту этих лиц от неправомерного привлечения к ответственности. В связи с этим обоснована необходимость принятия нового Кодекса об административных проступках, в котором эти вопросы должны быть комплексно решены, что будет способствовать обеспечению законности этой ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, юридические лица, правовое регулирование, административные взыскания, применение, основания, процедуры.

KOMZIUK A. T., LYPIY YE. A. ADMINISTRATIVE LIABILITY OF LEGAL ENTITIES: CERTAIN PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

The problems of legal regulation of administrative liability of legal entities, as well as possible ways of their solution, have been determined. Attention is drawn to the fact that there is a tendency to constant increase of misdemeanor's number, cases of which are considered by judges. Accepting the fact that administrative liability are less and less distinguished by administrative procedure of implementation, it is noted that it means one thing – it simply needs to be made administrative again, for which all the offenses for which penalties are imposed in court should be determined as felonies. It has been concluded that after passing the way from the denial of the even possibility of bringing legal entities to administrative liability to recognizing them as subjects of this liability in several separate laws, the legislation on administrative offenses in its development should go through the next stage – to determine general rules and procedures for administrative liability of legal entities, without which they can not be protected against unlawful prosecution. In this regard, the author has grounded the necessity of adopting a new Code on Administrative Offenses, which should comprehensively resolve these issues that will contribute to ensuring the legality of this liability.

Keywords: administrative liability, legal entities, legal regulation, administrative penalties, application, grounds, procedures.