

УДК 342.92

ПАНАСЮК О. В.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОНОВЛЕННЯ ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

В статті уточнено поняття адміністративного делікту, проаналізовано зміст дефініції «вина», охарактеризовано систему адміністративних проступків. Встановлені проблемні питання адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Ключові слова: адміністративний делікт, проступок, вина, юридична особа.

В статье уточнено понятие административного деликта, проанализирована дефиниция «вина», охарактеризована система административных проступков. Проанализированы проблемы административной ответственности юридических лиц.

Ключевые слова: административный деликт, проступок, вина, юридическое лицо.

Currently, the concept of administrative tort has been precisely developed, the change in the definition of "guilt" has been analyzed, and the system of administrative processes has been characterized. The problems of administrative employees who require legal rights are analyzed.

Key words: administrative tort, conductor, fault, legal entity.

Постановка проблеми. В сучасних умовах розвитку державності інститут адміністративної відповідальності, на сьогоднішній день, є фундаментом та основним важелем реагування у механізмі забезпечення законності і правопорядку в процесі регулювання правовідносин у публічному адмініструванні. У той же час правове осмислення нових закономірностей суспільного розвитку демонструє, що вказаний правовий інститут вже давно не відповідає сучасним викликам у адміністративно – деліктній сфері і потребує докорінного оновлення поглядів на доктринальному рівні.

Стан дослідження проблеми. У різні часи проблемні питання змісту адміністративної відповідальності були об'єктом дослідження таких вчених - адміністративістів як: В.К. Колпаков, А.І. Берлач, Ф.Г. Бурчак, П.С. Гагай, Т.Ю. Грищенко, Т.О. Гуржій, Д.М. Лук'янець, А.Т. Комзюк, О.І. Остапенко, О.М. Стороженко, Є.В. Кириленко, та ін.

Метою статті є правовий аналіз та розкриття змісту адміністративної відповідальності, а також шляхи оновлення наукових поглядів на вказане явище. Для досягнення мети були сформульовані наступні **задачі**:

- уточнити поняття адміністративного проступку;
- проаналізувати дефініцію «вина»;
- встановити систему адміністративних деліктів та визначити її особливості;
- окреслити шляхи правового регулювання адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Виклад основних положень. Треба зазначити, що процес реформування інституту адміністративної відповідальності повинен сконцентрувати у собі комплекс заходів, що будуть поєднувати як оновлення адміністративно-деліктного законодавства, так і перегляд відповідних концептуальних засад вказаної правової доктрини. Наголосимо, що такі заходи є взаємообумовлюючими і нерозривними один від одного. Втім оновлення теоретичних поглядів на розвиток інституту адміністративної відповідальності вбачається визначальним, оскільки саме цей механізм покликаний стати базисом подальшої реформи адміністративно-деліктного законодавства.

Треба підкреслити, що вказані фундаментальні процеси стали лейтмотивом змісту Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні, затвердженої Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 року, основним завданням якої, окрім розроблення та імплементації Кодексу про адміністративні проступки, було задекларовано визначення напрямів реформування інституту адміністративної відповідальності [1]. Зазначимо, що перспективам розробки та прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки будуть присвячені наступні підрозділи, в рамках цього ж підрозділу автор намагатиметься сформулювати власні роздуми щодо шляхів реформування теоретичних аспектів підстав та змісту адміністративної відповідальності.

Слід констатувати, що формування нових теоретичних засад інституту адміністративної відповідальності необхідно розпочати з уточнення дефініції адміністративного правопорушення (проступку) як фактичної підстави настання адміністративної відповідальності. Підкреслимо, що законодавче ототожнення поняття «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок» було визнано невірним, адже адміністративне правопорушення за своєю сутністю є набагато ширшим, ніж адміністративний проступок, оскільки включає в себе всі протиправні дії, що мають місце у сфері публічного управління. У зв'язку з цим автором було зроблено висновок, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення. Отже, формулюючи законодавчу дефініцію адміністративного проступку у майбутньому Кодексі про адміністративні проступки, необхідно відмовитися від подальшого звуженого використання цього терміну, адже наслідком цього є обмеження змісту адміністративної відповідальності, яка, по суті, виникає з факту вчинення адміністративного правопорушення. Зазначену тезу підтримує О.А. Банчук, який зазначає, що таке звуження розуміння не відповідає іншим напрацюванням та досягненням загальної адміністративно-правової науки та практики, яке виявилось в запровадженні повноцінного інституту адміністративної юстиції через прийняття Кодексу адміністративного судочинства, положеннях проекту Концепції реформування адміністративного права України та розробці доктрини рівності учасників типу адміністративних відносин «держава-особа». Виходячи з цього, адміністративну відповідальність може нести не тільки одна сторона відносин – особа, але й інша сторона – представник держави. Особи несуть адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних проступків як одного з видів адміністративних правопорушень, які визначатимуться в Кодексі про адміністративні проступки. А суб'єкти владних повноважень несуть адміністративну відповідальність відповідно до рішень адміністративного суду за адміністративні правопорушення у вигляді прийняття незаконних рішень, вчинення незаконних дій або бездіяльності [2, с.289]. Цікаву думку висловлює, також, В.М. Бевзенко, який пропонує для уточнення поняття «адміністративний проступок» використовувати не лише правові підходи, а й враховувати лінгвістичні аспекти при визначенні та застосуванні понять у національному законодавстві. Сучасна українська мова трактує порушення як відхилення від правил, відступ від законів, порушувати – робити що-небудь усупереч наказові, закону, а проступок – вчинок, що порушує які-небудь норми, правила поведінки [3, с. 200].

Крім того, при формулюванні оновленої дефініції «адміністративний проступок» слід обов'язково врахувати таку ознаку протиправного діяння як суспільна шкідливість, адже саме вона є визначальною у процесі кваліфікації проступку та подальшому розмежуванні адміністративного делікту від кримінального проступку та злочину. У той же час на сьогодні постала необхідність законодавчого регулювання адміністративної відповідальності юридичних осіб, а тому у визначенні делікту необхідно згадати і про їх права.

Узагальнюючи вищенаведене пропонуємо у майбутньому кодифікованому нормативно-му акті адміністративний проступок закріпити як **суспільно шкідливу, протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на права та свободи людини і громадянина, права юридичних осіб, власність, публічний порядок і безпеку, встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність**. При цьому зауважимо, що надана дефініція є вираженням суб'єктивної авторської думки та вважається запрошенням до подальшої наукової дискусії.

Продовжуючи аналіз шляхів оновлення поглядів на підстави адміністративної відповідальності, необхідно звернути увагу на той факт, що у світлі згаданого можливого запровадження цього виду правової відповідальності щодо юридичних осіб, особливої актуальності набуває питання інституціонального ставлення у вину.

Треба підкреслити, що на сьогоднішній день у вітчизняній адміністративно-деліктній доктрині панує концепція суб'єктивного ставлення у вину, оскільки суб'єктами цих проступків визнаються лише фізичні особи. Зважаючи на вищевказане, логічним вбачається той факт, що за подібних умов такий підхід до ставлення у вину залишається адекватним вимогам практики. У той же час, Т.О. Гуржій стверджує, що, у разі реалізації прогнозованих реформаций вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства, ця концепція навряд чи збереже свою актуальність. По-перше, вона абсолютно «незастосовна» до юридичних осіб, зокрема тих, які мають колегіальну форму правління. По-друге, у разі вилучення з КУпАП норм про проступки «неадміністративної» природи (кримінальні, цивільні тощо) він передбачатиме відповідальність тільки за одним типом деліктів – проступки проти встановленого порядку публічного адміністрування. Далі вчений зауважує, що кваліфікація таких проступків не потребує ґрунтовного аналізу психічного стану порушника з метою з'ясування його внутрішнього ставлення до своєї протиправної поведінки. Їх вчинення завжди усвідомлене і завжди винне (звісно, крім випадків, що виключають адміністративну відповідальність особи). Тож відповідальність за них має наставати безвідносно до оцінки психічних процесів – на основі констатації факту вчинення особою протиправних дій або бездіяльності [4 с. 163]. Автор поділяє наведену точку зору і пропонує у фундаменті оновленого адміністративно-деліктного законодавства закласти концепцію об'єктивного ставлення у вину, згідно з якою особа буде визнаватися винною у вчиненні адміністративного проступку, якщо відповідними юрисдикційними органами буде доведено:

- 1) факт вчинення правопорушення саме цією конкретною особою;
- 2) факт умисного невжиття особою заходів з дотримання вимог правил і норм, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, у разі, якщо вона була спроможна це зробити.

Ще одною вже давно назрілою, але досі невирішеною проблемою приведення теоретичних підвалин адміністративно-деліктної науки до вимог сьогодення, є перегляд системи адміністративних проступків. Оскільки одним із об'єктів посягання вказаної протиправної поведінки є встановлений порядок управління, постала нагальна необхідність переорієнтування чинного законодавства виключно на протидію деліктності у зазначеній сфері. Адже, незважаючи на свою назву, саме чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення (а не кримінальне законодавство), сьогодні, встановлює порядок притягнення до відповідальності за вчинення переважної більшості малозначних деліктів загально-кримінальної спрямованості: дрібне викрадення чужого майна, дрібне хуліганство, вчинення насильства в сім'ї, умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою, доведення неповнолітньої особи до стану сп'яніння, азартні ігри в громадських місцях, зайняття проституцією тощо. Окрім вказаних, КУпАП, також, згенерував у собі низку складів деліктів цивільно-правового типу. Тож, оновлюючи наукові підходи до формування системи складів адміністративних деліктів, які повинні знайти своє відображення у майбутньому Кодексі про адміністративні проступки, слід врахувати те, що система адміністративних проступків повинна сконцентрувати у собі виключно ті суспільно шкідливі діяння, об'єктом посягання яких є правовідносини у певній сфері публічного адміністрування. Слідуючи вказаній логіці, не можуть вважатися адміністративними малозначні делікти загально-кримінальної спрямованості та цивільно-правові делікти; зазначені правопорушення повинні транспортуватися до інших галузевих кодифікованих актів. Крім того необхідно виключити з системи адміністративних деліктів ті, що передбачають відповідальність посадових осіб публічної адміністрації (порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень, дискримінація підприємців органами влади й управління, порушення порядку видання дозвільного документа тощо), та залишити адміністративні проступки, які можуть вчинятися виключно фізичними та юридичними особами.

У той же час, чи не найголовнішою прогалиною, яка має бути вирішена у рамках реформування теоретичних, практичних та законодавчих основ адміністративно-деліктної доктрини, є врегулювання інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Зауважимо, що до 2015 року у Кодексі України про адміністративні правопорушення взагалі були відсутні визначення «фізична особа» або «юридична особа», вживався виключно термін «особа». Але 14.07.2015 Законом України № 596–V-III були внесені зміни до діючого КУпАП, якими було передбачено введення статті 14-2 «Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі». Результатом імплементації зазначеної статті стало виділення вперше суб'єктами зазначеної категорії адміністративних проступків юридичних та фізичних осіб, за якими зареєстровано тран-

спортний засіб. Більш того, за межами КУпАП діє ціла низка правових норм, що передбачають відповідальність юридичних осіб за вчинення тих чи інших протиправних дій. І хоча такі дії не віднесені законодавцем до адміністративних правопорушень, а відповідальність за них не названа адміністративною, їм притаманні відповідні найважливіші ознаки (наприклад ЗУ «Про ветеринарну медицину») [5 с. 141]. Але, виходячи із загальних положень чинного КУпАП, все ж, треба констатувати, що суб'єктами адміністративного проступку, сьогодні, може бути тільки фізичні особи. Така концепція є зрозумілою з огляду на те, що чинний КУпАП було розроблено ще за радянської доби, коли майже всі юридичні особи мали статус державних. У ті часи ідея адміністративної відповідальності юридичних осіб виглядала мало не абсурдною. По суті вона означала б застосування державою адміністративних (зокрема організаційних) санкцій до самої себе. А цього радянська статична доктрина сприйняти а priori не могла. На ранніх етапах свого становлення пострадянська парадигма адміністративно-деліктного права виходила з того, що підлягати адміністративній відповідальності (по суті – накладенню адміністративних стягнень) можуть лише фізичні особи. Що ж до осіб юридичних, то традиційно вважалося, що за правопорушення в публічно-адміністративній сфері вони підлягають іншим заходам впливу (що не є стягненнями), а отже й іншому виду юридичної відповідальності [6, с.160-161].

Наслідком набуття Україною незалежності, формування вектору демократичного розвитку суспільства та переходу до моделі ринкової економіки, стала глибока трансформація процесів переосмислення феномену юридичної особи. Треба підкреслити, що станом на 01 травня 2020 року в Україні зареєстровано 1 млн. 363 тис. юридичних осіб (і це без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя), переважна більшість яких є приватними [7].

Висновки. З огляду на вищевказане вбачається неприйнятною ситуація, коли норми відповідальності юридичних осіб закріплені будь-де, але тільки не в адміністративно – деліктному законодавстві, а генеза комплексу деліктних відносин відбувається в умовах невизначеності його природи, галузевої та інституціональної належності. Отже не підлягає сумніву той факт, що, в умовах сьогодення, є всі підстави декларувати відповідальність юридичних осіб за делікти в сфері публічного адміністрування як різновид адміністративної відповідальності, що має еволюціонувати в рамках відповідного правового інституту.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 21. С. 32.
2. Банчук О.А. Шляхи реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні. *Актуальні проблеми держави та права*. 2007. С.288–292 .URL : <http://www.apdp.in.ua/v35/63.pdf>.
3. Бевзенко В. М. Правові та лінгвістичні аспекти співвідношення понять «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення». *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 199–202.
4. Гуржій Т.О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України. *Адміністративне право і процес*. № 3(9). 2014. Ювілейний. С. 156–168.
5. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Теорія адміністративного проступку. Монографія. Х.: Харків юридичний. 2016. 344 с.
7. Кількість юридичних осіб за регіонами. Інформація офіційного сайту Державної Служби Статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/edrpy/ukr/EDRPU_2020/ks_za_ps/ks_za_ps_0520.html.