

*Петрова І. Г.,
здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Анотація. У даній статті аналізується історичний досвід шляхів становлення та розвитку інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, зокрема у сфері природокористування. Здійснюється оцінка правового регулювання даного інституту чинним законодавством України та шляхи його подальшої врегульованості.

Ключові слова: інститут адміністративної відповідальності, адміністративне правопорушення, юридична особа.

Постановка проблеми. При дослідженні будь-якого явища головними питаннями є питання про його походження та тенденції розвитку. В цьому контексті не є виключення і адміністративна відповідальність юридичних осіб. Здійснюючи дослідження історичного процесу розвитку інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, можна виділити певні його передумови, фактори впливу. Це дозволить врахувати історичний досвід становлення та розвитку даного явища для використання його в майбутньому.

Правові дослідження в сфері адміністративної відповідальності юридичних осіб здійснювалися такими науковцями, як: Андрейцев В., Бахрах Д., Лук'янець Д., Шемшученко Ю. та деякими іншими.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема визнання юридичної особи суб'єктом адміністративного права виникли досить давно. Дискусії точаться не лише в площині зарахування юридичної особи до суб'єктів адміністративного права а і стосовно моменту, коли це власне було здійснено. Першим правовим актом, так званим «першоджерелом», що відніс юридичну особу до суб'єктного складу публічної відповідальності було «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 року, на який посилався Пусторослев П. П., ще в 1908 році [1, с. 200-202].

Умовно в розвитку інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб можна виділити три етапи: перший етап – з 1917 року по 1961 рік, другий етап – з 1961 року по 1991 рік, третій етап – з 1991 року по теперішній час.

Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб почав формуватися в законодавстві Радянського Союзу, починаючи з 1917 року. Однак, при цьому розвиток цього інституту не можна розглядати як безперервний лінійний процес накопичення відповідного матеріалу у законодавстві. Історія розвитку даного інституту носить складний і суперечливий характер.

Інститут адміністративної відповідальності почав розвиватися з виникненням Радянського Союзу. В той

час почали встановлювати різні адміністративно-правові санкції за порушення діючого законодавства, що поширювалися як на фізичних, так і на юридичних осіб. Однак, в більшості випадків адміністративні санкції були орієнтовані на фізичних осіб, а адміністративних стягнень, що могли застосовуватися до організацій, порівняно було дуже мало [2, с. 20].

Активний розвиток законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб почався, коли в Радянському Союзі змінився економічний курс країни, так звана «нова економічна політика» або НЕП, у результаті якої появляється приватна підприємницька діяльність. В умовах економічного підйому і виникненням великої кількості приватних організацій виникає гостра потреба в наявності законодавчого регулювання господарської діяльності і встановлення юридичних санкцій за невиконання правових приписів шляхом встановлення в законодавстві декількох випадків притягнення колективних утворень до публічної відповідальності.

Згідно з п. 57 Постанови ВЦВК «Про введення в дію Земельного Кодексу» від 30.10.1922 р. [3, с. 901], земельне товариство несе відповідальність перед державою за правильне та раціональне використання земельних угідь, що знаходяться в його віданні». Постанова Ради Міністрів СРСР «Про встановлення правил сінокосіння й випасання худоби в лісах СРСР» [4, с. 419] передбачало наступне «за самовільне сінокосіння або випас худоби, пошкодження сінокосів та пасовищ, знищення або пошкодження дерев, кущів або насаджень, а також за інші лісопорушення підприємство, установа, організація або громадяни несуть відповідальність у відповідності з законодавством Союзу РСР та союзних республік».

Після закінчення періоду НЕПу у радянському законодавстві адміністративна відповідальність юридичних осіб збереглася. Так, у 30-50-ті рр. ХХ століття в адміністративному законодавстві СРСР суб'єктами адміністративної відповідальності визнавалися як фізичні, так і юридичні особи. В той час існувала відповідальність соціалістичних організацій.

Однак у 1961 році Указом Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 року «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» [5, с. 386] та аналогічним Указом Президії Верховної Ради УРСР від 15 грудня 1961 року від цієї практики відмовилися у зв'язку з тим, що в умовах панування державної форми власності накладення штрафів на юридичних осіб втрачали будь-який

сенса. Відмінялося накладення штрафів в порядку адміністративного провадження на підприємства, установи та організації, а також було заборонено віднесення накладених на посадових осіб штрафів за рахунок установ та організацій з метою персоніфікації адміністративної відповідальності посадових осіб. Забігаючи наперед слід зазначити, що дана позиція звільнення юридичних осіб від адміністративної відповідальності знайшла своє відображення і за часів незалежної України, підтвердженням чого виступає рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч. 1 та 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 КУпАП [6].

Дану позицію жваво підтримує і Л. В. Коваль, вбачаючи адміністративну відповідальність репресивним видом юридичної відповідальності і за якої покарання має характер особистого притерпіння кари (фізичною особою), а вплив спрямовується на волю правопорушника, з тим, щоб змусити його пережити певне психічне відчуття покарання, докладати зусиль до подолання мотивів, якими обумовлюється його нераціональна поведінка та стимулювати мотиви, що мають спонукати правопорушника до поведінки, що узгоджується з правовими нормами. Адже лише персональна відповідальність за адміністративні правопорушення може забезпечити здійснення таких функцій покарання, як осуд, запобігання, виправлення, перевиховання. Встановлення особистої вини та форм її прояву тут Л. В. Коваль вважає основною умовою (підставою) застосування відповідальності, покарання. Відсутність вини також, на думку автора, не створює складу правопорушення. До того ж як аргумент вважає те, що визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності не знаходить узгодженості з процесуальним порядком порушення справ про адміністративні правопорушення, що передбачає складання протоколу на конкретну (фізичну) особу, ознайомлення її з матеріалами справи, отримання пояснень від неї, тощо [7, с. 24]. Вчений вважає, що досвід 20-50 років минулого сторіччя засвідчив загалом про неефективність застосування адміністративної відповідальності до юридичних осіб. Однак потім, висловлюючи свої думки щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб, вчений зазначатиме, що відповідальність за правопорушення у сфері виключної (морської) економічної зони України є особливим видом адміністративної відповідальності України, так, як суб'єктами відповідальності, що накладає рай-міський суд можуть бути як фізичні, так і юридичні особи [8, с. 129].

Справедливо відмітити, що штрафи накладалися виконавчими комітетами районних Рад народних депутатів, до того ж сплата зазначеного виду стягнення аж ніяк не звільняла підприємство або організацію від виконання завдання щодо участі в шляхобудівних роботах.

Після прийняття даного так званого «визначального» нормативного акту інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб був, в цілому, видалений із радянського законодавства подальшого періоду. Разом з тим все ж таки залишалися певні одиничні нормативні акти, де було закріплено можливість притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Та-

ким прикладом слугує Указ Президіуму Верховної Ради РСФСР «Про участь колгоспів, совгоспів, промислових транспортних, будівельних, та інших підприємств та господарських організацій в будівництві, реконструкції, ремонті та обслуговуванні автомобільних доріг» від 07.04.1957 р. [9, с. 993], норми якого передбачали накладення адміністративних стягнень у вигляді штрафів на юридичних осіб за порушення зобов'язання щодо прийняття участі в дорожньому будівництві.

Однак через 20 років після прийняття Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» було знову згадано про адміністративну відповідальність юридичних осіб на законодавчому рівні, а саме ст. 1 Указу Президії Верховної Ради СРСР від 19.02.81 р. «Про порядок введення в дію Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення» було встановлено, що вступ в силу цих Основ не торкається діючих актів законодавства з питань відповідальності юридичних осіб в адміністративному порядку. З цього приводу В. Новосолов зазначав наступне: «Дана норма має принципове значення для визнання юридичних осіб одним із суб'єктів адміністративної відповідальності поряд із іншими суб'єктами – громадянами, посадовими особами, іноземними громадянами і особами без громадянства». Вчений вважав, що адміністративну відповідальність слід розглядати, водночас як складову частину єдиної системи щодо забезпечення соціалістичної законності і державної дисципліни [10, с. 10].

Наступним кроком у процесі так званої «відлиги» адміністративної відповідальності юридичних осіб стало прийняття Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про економічну зону СРСР» від 28.02.1984 р., відбулося після введення в дію попереднього указу, і передбачав адміністративну відповідальність юридичних осіб (іноземних організацій в тому числі) за вчинення передбачених указом правопорушень в межах економічної зони СРСР (штраф до 10 тис. руб. разом з конфіскацією предметів вчинення правопорушення) [11, с. 137].

Проте, заходи адміністративної відповідальності у вигляді одного лише штрафу, як власного виду не обмежувалися. Якщо ж звернутися до указу, то там йдеться мова лише про штрафи. На даний факт невідповідності неодноразово звертали увагу вчені, які наголошували, що на підприємства та організації накладаються, окрім штрафу, як заходу адміністративного стягнення, позбавлення спеціального права та конфіскація [12, с. 80-85]. Вважаємо, що головною метою прийняття відомого указу було посилення персоніфікації відповідальності посадових осіб підприємств, установ та організацій, та знищення інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб.

В цілому слід зазначити, що адміністративна відповідальність організацій в Радянському Союзі у період з початку 60-х і до кінця 80-х років не мала широкого поширення на практиці, що пов'язано з відсутністю потреби в даному інституті в рамках радянської економічної моделі.

В Кодексі УРСР про адміністративні правопорушення реалізовано цю ж концепцію щодо юридичних осіб,

тому і суб'єктом адміністративної відповідальності визнавалася лише фізична особа.

Неабиякою послідовністю слід відзначити позицію Є. В. Додіна щодо питання визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. [13, с. 49]. Вчений відмічає, що впродовж значного періоду часу суб'єктом адміністративного правопорушення в адміністративно-правовій науці визнавалася лише фізична особа, що обов'язково знайшло власне відображення в кодексі України про адміністративні правопорушення. Проте, перехід України до ринкових відносин та їх пришвидшений розвиток, що в свою чергу, зумовило повальне виникнення приватних підприємств, вплинули на необхідність посилення контролю за дотриманням юридичними особами обов'язків у сфері здійснення виконавчої влади державою, і встановлення адміністративної відповідальності у випадку їх порушення [14, с. 270]. Багато українських вчених і нині наслідують дану наукову позицію. Так, С. Т. Гончарук відносить до суб'єктів адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб, що володіють ознакою деліктоздатності та вчинили певне протиправне діяння [15, с. 40]. В деяких навчальних посібниках, виданих під редакцією відомих вчених-адміністративістів міститься окремий розділ, що має назву адміністративна відповідальність юридичних осіб [16]. Все це, безумовно вказує не тільки на визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності, а й на відповідний послідовний розвиток тематики та актуальність даного питання. Свідченням цього може бути приведені доповіді всеукраїнських, всеросійський та міжнародних науково-теоретичних і науково-практичних конференцій [17, с. 11], де відстоювалася позиція щодо того, що юридична особа відповідає усім критеріям і є повноправним суб'єктом адміністративної відповідальності.

Багато науковців, звертаючи увагу на питання юридичних осіб, як суб'єктів адміністративної відповідальності, відносять її до перспективних напрямків розвитку інституту адміністративної відповідальності взагалі, при цьому не оспорожуючи факт її існування [18, с. 296].

Погоджуючись з думкою вчених щодо визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності, варто зазначити, що суб'єктами адміністративних проступків, в тому числі в галузі природокористування, за чинним законодавством є юридичні особи, хоча, безпосередньо КУпАП вони не передбачаються [19, с. 63].

Позиція законодавця залишалася незмінною протягом усього часу дії КУпАП, про що свідчать численні доповнення, які вносилися до кодексу.

Після проголошення України незалежною демократичною державою, Україна і надалі користувалася нормами Кодексом Української РСР про адміністративні правопорушення, який був прийнятий ще у 1984 році. Так, лише Законом України від 15 грудня 1992 року № 2857-ХІІ «Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів України» назва Кодексу слова «Української РСР» замінено словом «України» [20].

Враховуючи вищевикладене, в КУпАП суб'єктом адміністративної відповідальності визнаються лише фізичні особи. Однак сьогодні за межами КУпАП діє

досить велика група норм, які встановлюють відповідальність юридичних осіб за вчинення протиправних дій. І хоча такі дії не віднесені законодавцем до адміністративних правопорушень, а відповідальність за них не названа адміністративною, вони мають їх найважливіші ознаки, що дозволяє дослідникам вказувати на існування інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб [21, с. 63].

Так, в Законі України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» визначено, що цей закон встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [22].

Вагомим кроком стало також прийняття Господарського кодексу України, в главі 28 якого розглядаються питання, що присвячені адміністративній відповідальності юридичних осіб. У цій главі встановлено перелік адміністративних стягнень, які законодавець називає «адміністративно-господарськими санкціями», надає характеристику кожному з них, визначає терміни застосування та гарантії прав юридичних осіб у разі неправомірного притягнення їх до відповідальності.

Таким чином, можна вважати, що законодавець у Господарському кодексі України офіційно визнав адміністративну відповідальність юридичних осіб, однак ці положення поширюються ні на всі сфери, а лише на сферу обмеження монополізму, захисту конкуренції, захисту прав споживачів, зовнішньоекономічної діяльності, містобудування, реклами, виконання державних замовлень тощо.

Висновки. Таким чином, детальний аналіз етапів історичного розвитку інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, зокрема у сфері природокористування а також чинного законодавства України слід зробити висновок, що все це свідчить не про відсутність адміністративної відповідальності юридичних осіб, а навпаки, про те, що інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб перебуває в процесі становлення. Безперечно, він ще остаточно не оформився й містить багато суперечностей і прогалин, однак, заперечувати його існування немає жодних підстав. На нашу думку, новий етап розвитку інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб розпочнеться з прийняттям нового Кодексу України про адміністративні правопорушення, де буде відображено новий ступінь розвитку всіх галузей вітчизняного адміністративного права або з внесенням змін до чинного кодексу у частині яка буде передбачати відповідальність юридичних осіб.

Література:

1. Из лекций по особенной части русского уголовного права / Пусторослев П.П. 1908 г. – 328 с.
2. Кононов Э. А. Материально-процессуальные основы административной ответственности юридических лиц [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Э. А. Кононов. - М. : АУ МВД России, 2007. – 26 с.
3. О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4-й сессии IX созыва : Постановление ВЦИК от 30.10.1922 // Сборник узаконений ОСФСР. –1922. – № 68. – Ст. 901/
4. Об утверждении правил сенокосения и выпаса скота в лесах СССР. Т.4. – М., 1983. – С. 419.

5. О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21.06.1961г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. – № 35. – Ст. 386.
6. Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч. 1 та 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 КУпАП (справа про відповідальність юридичних осіб) // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 3. – С. 11-18).
7. Коваль Л. Яким бути адміністративному кодексу України // Право України. – 1993. – №3. – с. 24.
8. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій. – К. : Вентури, 1996. – С. 129.
9. Об участии колхозов, совхозов, промышленных, транспортных, строительных, и других предприятий и хозяйственных организаций в строительстве, реконструкции, ремонте и содержании автомобильных дорог: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 07.04.1957 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1980. – № 30. – Ст. 993.
10. Новоселов В. Административная ответственность юридических лиц // Советская юстиция. – 1981. - № 23. – С. 10.
11. Об экономической зоне СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28.02.1984 // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1984. – №9. – Ст. 137.
12. Матвеев С.В. Субъекты ответственности за совершение административных правонарушений // Советское государство и право. – 1990. - № 5. – С.80-85.
13. Додин Е.В. Субъект административного проступка // Ученые записки ВНИИС, вып. 5, М. – 1965. – С. 49.
14. Державне управління: теорія і практика / За ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 270.
15. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навчальний посібник. – К., 1995. – С. 40
16. Адміністративне право України : підручник / М-во освіти і науки України; Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко ; За ред. Ю. П. Битяка. - К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
17. Матеріали конференції «Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування». – К., 1998. – С. 11, 43, 56.
18. Колпаков В. К., Адміністративне право України : підручник. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – с.296
19. Куян Ирина Анатоліївна. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. - К., 2001. – 208 арк. – Бібліогр.: арк. 190-208.
20. Закон України від 15 грудня 1992 року № 2857-ХІІ «Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів України» назва Кодексу слова «Української РСР» замінено словом «України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 6, ст. 35.
21. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. - К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
22. Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 46, ст. 411.

Петрова И. Г. Развитие института административной ответственности юридических лиц на территории Украины

Аннотация. В данной статье проводится анализ путей исторического развития института административной ответственности юридических лиц, в том числе в сфере природопользования. Осуществляется оценка правового регулирования данного института действующим законодательством Украины и пути его дальнейшего регулирования.

Ключевые слова: институт административной ответственности, административное правонарушение, юридическое лицо.

Petrova I. Development of the institution of administrative liability of legal entities on the territory of Ukraine

Summary. This article analyzes the ways of the historical development of the institution of administrative liability of legal persons, including in the sphere of nature. Assessment is carried out of the legal regulation of the Institute of Ukrainian legislation and ways to further regulation.

Key words: the institute of Administrative Responsibility, an administrative offense, the legal person.