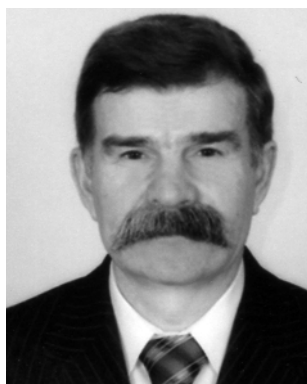


АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ



Г. ЗАБАРНИЙ
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри
цивільно-правових дисциплін
(Національний університет
державної податкової служби
України)*



Л. МЕНІВ
*(Національний університет
державної податкової служби України)*

Здійснення в Україні соціальних, економічних, політичних перетворень зумовлює потребу в підвищенні ефективності захисту прав громадян і, зокрема, забезпечення реалізації передбаченого у ст. 42 Конституції України обов'язку держави захищати права громадян як споживачів [1].

Посилення боротьби з порушеннями законодавства про захист прав споживачів здійснюється державою за допомогою різноманітних засобів, зокрема шляхом встановлення та реалізації заходів адміністративної відповідальності. Тому суспільна шкідли-

вість адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів не може бути в повному обсязі розглянута без характеристики суб'єктів цих протиправних діянь.

Адміністративно-правова характеристика суб'єкта, що посягає на суспільні відносини у сфері захисту прав споживачів, дозволяє визначити соціально-правову сутність цього виду адміністративних правопорушень. Вивчення ознак суб'єкта порушень законодавства про захист прав споживачів допомагає також краще усвідомити це явище, а також сприяє полегшенню профілактичної роботи органів

захисту прав споживачів стосовно досліджуваних адміністративних правопорушень.

Чинне адміністративне законодавство не дає загального визначення суб'єкта адміністративного правопорушення і такого терміна не вживає [2, 39]. В юридичній літературі існують різні підходи до формулювання поняття суб'єкта адміністративного правопорушення (проступку).

Так, Л. Коваль вважає, що суб'єктом протиправного діяння, а отже, — адміністративної відповідальності, є фізична особа — людина в стані дієздатності й осудності [3, 136]. А. Комзюк визначає суб'єкта адміністративного порушення як фізичну осудну особу, яка досягла на момент вчинення проступку віку, з якого настає адміністративна відповідальність [4, 18]. В. Зуй стверджує, що суб'єктом адміністративного проступку визнається фізична особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку [5, 166]. В. Авер'янов підкреслює, що суб'єктами адміністративного проступку є осудні фізичні особи, яким на момент вчинення адміністративного правопорушення виповнилося 16 років [6, 189].

Аналіз статей КпАП України (статті 10, 11, 12, 14, 17, 18, 19, 20) дозволяє дійти висновку, що суб'єктом адміністративного правопорушення є осудна фізична особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку [7].

Однак таке твердження піддається критиці вченими-адміністративістами, які вважають, що суб'єктом адміністративних правопорушень може виступати й юридична особа. Так, професор С. Гончарук до суб'єктів адміністративного правопорушення відносить поряд із фізичними — юридичні особи [8, 40]. В. Авер'янов категорич-

но зазначає, що «незважаючи на те, що стосовно юридичних осіб термін «адміністративна відповідальність» безпосередньо не вживається, є підстави стверджувати: у всіх подібних випадках йдеться саме про адміністративну відповідальність» [6].

Дещо поміркованіше до цього питання підходить В. Колпаков. Він зазначає, що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути і юридична особа, оскільки за рамками КпАП України 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 їхні ознаки. Це, наприклад, зазначає він, норми, що встановлюють відповідальність об'єднань громадян (статті 28–32 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р.). Саме ця обставина дає змогу дослідникам вказувати на існування інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб. Разом із тим В. Колпаков зазначає, що «чинний КпАП України однозначно визначає суб'єктом проступку винятково фізичну особу. Про це, зокрема, свідчать його ознаки, закріплені нормативно у Кодексі України про адміністративні правопорушення» [9, 277–278].

Крім того, деякі вчені вважають, що визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності є передчасним, необґрунтованим і включення до проекту нового Кодексу України про адміністративні проступки є недоцільним, а штрафи за правопорушення у сфері підприємницької діяльності та господарювання, які накладаються згідно з чинним законодавством на юридичних осіб, є окре-

ним (особливим) видом юридичної відповідальності — економічною відповідальністю [10].

Думку щодо неможливості юридичної особи бути суб'єктом адміністративного проступку висловлював Г. Бондаренко: «Помилковість твердження окремих авторів, що суб'єктом адміністративного проступку може бути юридична особа, полягає в тому, що вони механічно підмінюють поняття суб'єкта адміністративного примусу поняттям суб'єкта адміністративного проступку, безпідставно розширюють межі адміністративної відповідальності, включаючи до неї і правопорушення, які не є адміністративними проступками і за які не настає адміністративна відповідальність, а застосовуються заходи адміністративного запобігання або адміністративного припинення» [11].

Ми приєднуємося до думки науковців, що визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності є передчасним, необґрунтованим і включення до проекту нового Кодексу України про адміністративні проступки є недоцільним. З огляду на зазначене, вважаємо, що в проекті Кодексу про адміністративні проступки потрібно передбачити таке визначення поняття суб'єкта адміністративного правопорушення: «Суб'єкт адміністративних правопорушень — це осудна фізична особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, передбачене цим Кодексом, і яка досягла віку, з якого настає адміністративна відповідальність».

Незважаючи на таке розмаїття думок щодо суб'єктів адміністративного правопорушення, питання про суб'єктів адміністративного порушення законодавства про захист прав споживачів у адміністративному праві досліджувалися тільки фрагментарно.

На нашу думку, для правильної характеристики питання про суб'єктів адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів слід розпочати із визначення понять «загальний та спеціальний суб'єкт адміністративних порушень» та звернути увагу на його ознаки.

Чинне адміністративне законодавство не дає визначення цих категорій. В юридичній літературі з адміністративного права загальним суб'єктом адміністративного проступку називається осудна фізична особа, яка на момент вчинення адміністративного правопорушення досягла віку (16 років), з якого можна притягнути до адміністративної відповідальності.

Спеціальний суб'єкт адміністративного проступку — це фізична особа, яка поряд із загальними ознаками (вік, осудність) володіє також додатковими, спеціальними ознаками, наявність яких дає можливість притягнути її до адміністративної відповідальності [12, 68].

Осудність та вік є загальними ознаками суб'єкта адміністративних порушень, в тому числі й порушень законодавства про захист прав споживачів.

У КпАП України не визначається поняття осудності. Як передбачено ст. 20 Кодексу, неосудність — це стан, при якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану. Керуючись цим, слід дійти висновку про те, що осудність — це здатність особи усвідомлювати свої дії і керувати ними, нести за них відповідальність [13, 179].

Осудність є важливою загальною ознакою особи, яка може бути суб'єктом адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів.

Саме за допомогою осудності можна встановити обставини, які впливали на процес вольового регулювання суб'єктом своєї поведінки при порушенні прав споживачів. Осудність порушника законодавства про захист прав споживачів також означає, що він під час вчинення протиправного діяння розумів значення своїх дій, усвідомлював їх та міг ними керувати, тобто психічний його стан був задовільним. Такий суб'єкт самостійно приймав рішення про вчинення протиправної діяльності стосовно споживача. Воно було послідовним, обміркованим, усвідомленим і мало, як правило, корисливий характер. Тому суб'єктом адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів може бути лише та особа, яка під час вчинення цього правопорушення була осудною. Інакше, якщо під час вчинення зазначеного адміністративного порушення суб'єкт такого порушення не міг усвідомлювати своїх дій або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану, він не підлягає адміністративній відповідальності за порушення законодавства про захист прав споживачів.

Досягнення суб'єктом правопорушення віку, з якого може наставати адміністративна відповідальність (у тому числі й за порушення законодавства про захист прав споживачів), поряд із осудністю, є однією з обов'язкових умов визнання особи винною та відповідальною за вчинене. Тому якщо особа не досягла 16-річного віку, то скоєне нею протиправне діяння не вважається адміністративним проступком і притягнути її до адміністративної відповідальності неможливо [12, 70]. Встановлюючи вікові критерії суб'єкта правопорушення, законода-

вець стверджує, що саме у цьому віці люди, як правило, досягають такої психологічної та соціальної зрілості, що здатні усвідомлювати характер відповідних діянь та утримуватися від їх вчинення.

Згідно зі ст. 12 КпАП України адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку (у тому числі й за порушення законодавства про захист прав споживачів).

Однак якщо проаналізувати ст. 188 КЗпП України, то можна дійти висновку, що особа може реалізувати право на працю після досягнення нею 14-річного віку за згодою одного з батьків або особи, яка її замінює [14]. Отже, працювати найманим працівником у сфері торгівлі чи надання послуг можна з цього віку. Фактично, якщо така особа порушила законодавство про захист прав споживачів, будучи найманим працівником у віці з 14 до 16 років, то вона не може бути притягнена до адміністративної відповідальності, тому що остання настає з 16 років. Крім того, така відповідальність не може покладатися на батьків, інших законних представників чи посадову особу суб'єкта господарювання сфери торгівлі чи надання послуг, якій є підзвітним такий працівник. Звідси випливає, що такий працівник може порушувати законодавство про захист прав споживачів і не нести адміністративної відповідальності. Вважаємо таку прогалину в законодавстві неприпустимою і пропонуємо її усунути шляхом передбачення у новому проекті Кодексу про адміністративні проступки норми «суб'єктом адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів може бути осудна фізична особа, яка на момент вчинення правопорушення досягла 14 років».

Звичайно, такі випадки є винятками із загального правила, однак вони існують, і законодавець не повинен потурати правопорушникам, які можуть порушувати права споживачів. Крім того, вважаємо, що в окремих випадках у таких правопорушеннях може бути зацікавлений власник чи інша уповноважена особа підприємства сфери торгівлі чи надання послуг, які, розуміючи безнаказаність, безвідповідальність їхнього підлеглого, можуть свідомо штовхати його на порушення правил торгівлі, надання послуг, правил проведення розрахунку із споживачем, обман споживача тощо з метою власного збагачення.

На нашу думку, порушення законодавства про захист прав споживачів вчиняються не загальним суб'єктом, а саме суб'єктом зі спеціальними ознаками. Такі суб'єкти називаються спеціальними (ті, яким властиві певні особливості щодо вчинення тих чи інших правопорушень, або які не несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах) [8, 40].

За загальним правилом, спеціальні ознаки мають тимчасовий характер (хоч особа може мати таку властивість досить тривалий час), вони мобільні, особа може мати їх відразу кілька, набувати нових, позбуватися вже наявних [15, 267–268].

Незважаючи на дискусію в юридичній науці, ні в КпАП України, ні в проекті Кодексу про адміністративні проступки не визначено поняття спеціального суб'єкта адміністративного правопорушення (в тому числі й порушення законодавства про захист прав споживачів), а також не передбачено специфічних ознак, які б виокремлювали спеціальних суб'єктів серед усього загалу суб'єктів адміністративних порушень.

З огляду на викладене вище, вважаємо, що в проекті Кодексу про адмі-

ністративні проступки потрібно передбачити таке визначення поняття спеціального суб'єкта адміністративних правопорушень: «Спеціальним суб'єктом адміністративного правопорушення є осудна фізична особа, що вчинила у віці, з якого може наставати адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, суб'єктом якого може бути лише певна особа». На нашу думку, таке визначення має бути конкретизоване у кожному окремому випадку під час аналізу складу того чи іншого адміністративного правопорушення. Така конкретизація має відбуватися шляхом визначення специфічних ознак, які й свідчитимуть про те, що вчинити адміністративне правопорушення може лише певна особа.

Аналізуючи статті КпАП України, які передбачають відповідальність за порушення законодавства про захист прав споживачів, доходимо висновку, що спеціальний суб'єкт таких порушень у них називається або конкретно мається на увазі (статті 155, 155¹, 155², 156, 156¹, 159, 160, 160², 167, 168, 168¹, 168², 169, 170, 170¹ КпАП України).

Законодавець використовує різні способи опису ознак спеціального суб'єкта порушення законодавства про захист прав споживачів у диспозиціях статей Особливої частини КпАП України.

Наприклад, у статтях 155, 155² КпАП України чітко зазначено, що суб'єктом адміністративного порушення правил торгівлі, надання послуг, обману покупця чи замовника, законодавства про захист прав споживачів є працівники торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадяни, які займаються підприємницькою діяльністю і таке правопорушення вчиняється в торговельних підприємствах чи підприємствах гро-

мадського харчування або в підприємствах побутового обслуговування населення, під час реалізації товарів, виконання робіт, надання послуг. Тобто це свідчить про наявність у зазначених суб'єктів адміністративних порушень певних додаткових (спеціальних) ознак: посади, місця вчинення правопорушення, способу, моменту, наслідків правопорушення. Таким чином, тлумачення тексту закону дає змогу дійти висновку, що суб'єктом правопорушення, що розглядається, є не будь-який загальний суб'єкт — фізична осудна особа, котра вчинила діяння, передбачене ст. 155² КпАП України, та якій на момент його вчинення виповнилось 16 років, а спеціальний суб'єкт — працівник торгівлі, громадського харчування і сфери послуг, громадянин — суб'єкт підприємницької діяльності. Отже, бачимо, що сукупність ознак, якими характеризується суб'єкт аналізованого правопорушення безпосередньо в нормі, відповідає обсягові ознак спеціального, але ніяк не загального суб'єкта.

Іноді такі ознаки не описуються прямо й чітко у диспозиції статей КпАП України, а впливають із загального її змісту. Так, у диспозиції ст. 156¹ КпАП України не зазначено, де може бути вчинено таке правопорушення: в торговельних підприємствах чи підприємствах громадського харчування, в підприємствах побутового обслуговування населення, ринках тощо, чи завдається шкода споживачеві. У чинній нормі також не зазначено, що правопорушення вчиняється під час реалізації товарів або надання послуг. Тому сукупність ознак, якими характеризується суб'єкт аналізованого правопорушення безпосередньо в нормі, відповідає більшою мірою обсягові ознак загального. Однак окремі ознаки спеціального суб'єкта все-таки

присутні: спосіб вчинення правопорушення, посада, яку обіймає суб'єкт, а інші впливають зі змісту статті.

Аналізуючи статті 156, 157, 159, 160, 160² КпАП України, хочемо зазначити, що в них взагалі не міститься прямої вказівки на спеціальні ознаки суб'єкта адміністративного правопорушення законодавства про захист прав споживачів, однак це не означає принципової зміни позиції законодавця щодо категорії осіб, котрі притягуються до адміністративної відповідальності за вчинення цих правопорушень.

Вважаємо, що такі законодавчі рішення щодо опису спеціальних ознак суб'єкта адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів є досить вдалим. Отже, на нашу думку, суб'єкт порушення законодавства про захист прав споживачів має визнаватись спеціальним, а не загальним. Це не лише суттєво полегшить кваліфікацію адміністративних правопорушень зі спеціальним суб'єктом, а й сприятиме правильному та однаковому їх застосуванню. Тому вважаємо за доцільне у проекті Кодексу про адміністративні проступки передбачити такі ознаки спеціального суб'єкта адміністративного порушення законодавства про захист прав споживачів:

- 1) посада;
- 2) місце вчинення правопорушення;
- 3) наслідки правопорушення;
- 4) спосіб вчинення правопорушення.

Під час аналізу статей 155, 155¹, 155², 156, 156¹, 159, 160, 160², 167, 168, 168¹, 168², 169, 170, 170¹ КпАП України, які передбачають відповідальність за порушення законодавства про захист прав споживачів, ми дійшли висновку, що суб'єктом адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів є:

1) працівники торгівлі, громадсько-харчування та сфери послуг;

2) громадяни, які займаються підприємницькою діяльністю;

3) посадові особи підприємства, установи, організації незалежно від форми власності.

Хочемо зауважити, що цей перелік варто розширити на таких підставах.

Останнім часом тисячі наших громадян купують з метою економії товари на «стихійних ринках», ризикуючи придбати під виглядом доброякісних харчових продуктів неякісні. Всі ми неодноразово були очевидцями такого продажу консервованих овочів, грибів, кондитерських виробів, м'яса тощо. Значна кількість такої продукції виготовляється кустарним способом особами, які взагалі не мають ні належного устаткування, ні знань, ні відповідної підготовки [16]. Звичайно, такі продавці не зобов'язані під час незаконної реалізації продукції дотримуватися законодавства про захист прав споживачів.

Напевно, держава не має на сьогодні достатньої можливості ліквідувати стихійну торгівлю. З другого боку — попит на товари, які продаються у таких місцях, є очевидним.

Стаття 160 КпАП України передбачає адміністративну відповідальність за торгівлю з рук у невстановлених місцях для продавців продуктових та промислових товарів. Так, за даними Державного комітету статистики України за 2006 р. до адміністративної відповідальності по всій Україні було притягнуто 24 941 особа [17]. Однак, що робити споживачу, який придбав неякісний товар? Як захистити свої права? Хтось скаже: «Не потрібно купувати». Так, звісно! Однак споживач навіть у таких ситуаціях має бути захищеним і не повинен уточнювати, чи є це місце продажу товарів закон-

ним чи ні. Це його повинна гарантувати держава. Як справедливо зазначає О. Дудорова, для покупця немає значення, хто конкретно його обслуговує, і він не зобов'язаний уточнювати цю обставину [18, 593].

Проблема полягає в тому, що такий суб'єкт продажу не несе адміністративної відповідальності за обман споживача, відмову в реалізації його прав у разі придбання товарів неналежної якості тощо, а тільки за продаж товарів у не встановлених місцях. Що ж робити? Вихід є! Ми вважаємо за доцільне запропонувати в проекті Кодексу про адміністративні проступки закріпити положення про спеціального суб'єкта адміністративного порушення законодавства про захист прав споживачів — фізичну особу, що здійснює діяльність у сфері реалізації продукції у невстановлених для цього місцях, яка нести відповідальність не лише за торгівлю з рук у невстановлених місцях, а й одночасно за порушення прав споживачів.

Крім того, хочеться наголосити, що порушувати права споживачів можуть і громадяни, які мають присадибне господарство і здійснюють продаж вирощених культур, худоби, птиці. Незважаючи на те, що такі особи можуть свідомо застосовувати надмірні норми агрохімікатів, біологічних домішок для росту тварин, збували м'ясо мертвої птиці чи худоби, яке є небезпечним для життя та здоров'я людей, притягувати їх до адміністративної відповідальності за ст. 167 КпАП України немає підстав, оскільки ці особи не належать до категорії посадових осіб, на яких покладається обов'язок контролювати якість продукції, що випускається або реалізується на товарному ринку України. Тому в проекті Кодексу про адміністративні проступки, на нашу думку, потрібно цих осіб також

визначити спеціальними суб'єктами адміністративного порушення законодавства про захист прав споживачів.

На нашу думку, спеціальним суб'єктом порушення законодавства про захист прав споживачів може бути й особа, яка уповноважена державою здійснювати захист прав споживачів. А тому, якщо держава наділила певних осіб контролюючими повноваженнями, то повинні бути передбачені й надійні попереджувальні заходи з метою недопущення ними посадових правопорушень у сфері захисту прав споживачів.

Отже, викладене дає змогу дійти висновку про необхідність передбачення в проекті Кодексу про адміністративні проступки більш широкого кола спеціальних суб'єктів адміністративного правопорушення законодавства про захист прав споживачів. Вважаємо, що адміністративно-правова характеристика суб'єктів порушень законодавства про захист прав споживачів створює можливість більш детальної диференціації виду і міри їх покарання залежно від їх правового статусу.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Бахрах Д. Н. Административная ответственность : учеб. пособ. — М., 1999. — Ст. 343.
3. Коваль Л. В. Адміністративне право : підруч. — К., 1998. — 211 с.
4. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за ред. А. Т. Комзюка. — Х., 1998. — 78 с.
5. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущький, В. М. Гарашук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — Х., 2000. — 520 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). — К., 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 584 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.
8. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України : навч. посіб. — К., 1995. — 78 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. — К., 1999. — 736 с.
10. Демський Е. Ф., Ковальський В. С., Демський С. Е. До питання про відповідальність юридичних осіб // Вісник господарського судочинства. — 2002. — № 4. — С. 168–176.
11. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. — Л., 1975. — С. 77.
12. Миколенко А. І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. — 2-ге вид., допов. — Х., 2006. — 352 с.
13. Адміністративне право України : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Паращук, О. В. Дяченко та ін. / за ред. Ю. П. Битяка. — К., 2005. — 544 с.
14. Кодекс законів про працю України з постатейно систематизованими матеріалами / упоряд. і наук. ред. В. М. Вакуленко. — К., 2001. — 800 с.
15. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : моногр. — К., 2004. — 528 с.
16. Міліція штурмувала підпільний цех // Хрещатик. — 2001. — 12 лип.
17. Адміністративні порушення в Україні та кількість осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності в 2006 р. // Статистичний бюлетень (форма 1-АП). — К., 2006. — 169 с.
18. Дудоров О. О., Мельник М. І., Хавронюк М. І. Злочини у сфері підприємництва : навч. посіб. / за ред. М. І. Хавронюка. — К., 2001. — 608 с.