

Іван Шумейко, PhD,
докторант кафедри конституційного та адміністративного права,
Запорізький національний університет,
м. Запоріжжя, Україна

ВІДПОВІДНІСТЬ «М'ЯКОМУ ПРАВУ» РАДИ ЄВРОПИ ПРАВОВИХ НОРМ УКРАЇНИ ПРО ФІНАНСОВУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

Актуальність дослідження. У 1991 році Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Рекомендацію № R (91) 1 державам-членам стосовно адміністративних санкцій. У цьому документі під адміністративними санкціями розуміються стягнення, що накладаються згідно з адміністративними актами на осіб у зв'язку з їхньою неправомірною поведінкою у вигляді чи то штрафу, чи то будь-якого іншого карального заходу грошового або негрошового характеру, окрім заходів, які адміністративний орган влади зобов'язаний вжити на виконання вироків за кримінальними справами, а також окрім дисциплінарних санкцій [1]. Існуючі в Україні заходи фінансової відповідальності повною мірою відповідають цьому визначенню адміністративних санкцій. Однак фінансова відповідальність розвивається доволі хаотично, оскільки існує багато відокремлених одна від одної мікро-систем правових норм з відсутністю кодифікованого акта. Цей вид юридичної відповідальності, будучи відносно новим, є найменш систематизованим з усіх існуючих, але розміри санкцій є достатньо суворими. В цих умовах створюються ризики порушення прав людини, тому важливо, щоб правовий інститут фінансової відповідальності в адміністративному праві України відповідав міжнародним стандартам публічного адміністрування. В цьому дослідженні проаналізуємо, чи відповідають норми про фінансову відповідальність наведеному вище релевантному акту «м'якого права».

Отже, першим принципом є встановлення адміністративних санкцій, а також обставин, за яких вони можуть бути застосовані, лише законом [1]. В Україні, починаючи з 22 червня 2019 року, коли втратив чинність останній указ Президента України, який встановлював штрафні санкції, цей принцип повністю дотримується: заходи фінансової відповідальності та склади правопорушень, за які вона встановлена, передбачені лише законами України. Фактично виключені випадки, коли орган, який не належить до законодавчої гілки влади, самостійно встановлював би склади правопорушень і санкції за їх вчинення, після чого сам і застосовував ці норми, притягаючи осіб до фінансової відповідальності. Разом з тим, у Рекомендації також зазначено, що «Комітет підкреслив корисність, з погляду забезпечення прав осіб, єдиних кодексів або юридичних текстів, що встановлюють норми підвідомчості, типи санкцій та їх максимальні розміри, принципи, за якими має здійснюватися їх застосування, порядок провадження, способи оскарження» [1]. Разом з тим, фінансова відповідальність в Україні не має уніфікованого законодавчого акта, тому цей принцип не можна вважати повною мірою імplementованим.

Другий принцип передбачає заборону зворотної дії в часі норми, яка запроваджує чи посилює відповідальність, і навпаки – зворотню дію менш репресивних положень [1]. Перша частина цього принципу була впроваджена в ч. 1 ст. 58 Конституції України [2], а, крім того, підкріплена міжнародними зобов'язаннями України, які впливають зі ст. 7 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3], оскільки норми про фінансову відповідальність, в розумінні усталеної практики Європейського Суду з прав людини, підпадають під визначення «кримінальних» в цілях тлумачення Конвенції. Що стосується другої частини принципу (зворотної дії сприятливих для порушника норм), то Конституційний Суд України в рішенні від 09.02.1999 № 1-рп/99 у справі № 1-7/99 розтлумачив норму ч. 1 ст. 58 Конституції України як таку, що стосується лише фізичних осіб [4], хоча суб'єктами фінансової відповідальності є і юридичні особи. Чинні закони, які встановлюють фінансову відповідальність, на жаль, не містять норм щодо зворотної дії законів, що скасовують чи пом'якшують відповідальність юридичної особи. Тому в цій частині другий принцип підлягає імплементації в законодавство України.

Третій принцип полягає у забороні подвійного застосування адміністративної санкції за одне й те саме діяння, а також необхідність врахування вже застосованого за певне діяння стягнення в разі ідеальної сукупності правопорушень [1]. Варто підкреслити, що з точки зору «м'якого права» Ради Європи, існування в національній правовій системі двох різних видів публічно-правової відповідальності – адміністративної та фінансової – не має значення для кваліфікації і тієї, і іншої санкції як адміністративних санкцій. Цей принцип підкріплено також міжнародним актом «жорсткого права», а саме ст. 4 Протоколу № 7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3]. Незважаючи на те, що цей міжнародний акт, разом із практикою Європейського Суду з прав людини, є частиною законодавства України, казуальний характер тлумачення поняття «кримінальне обвинувачення» в практиці Європейського Суду з прав людини відкриває простір для ігнорування цього принципу, зокрема, шляхом встановлення одночасно і адміністративної, і фінансової відповідальності для однієї і тієї ж особи за одне й те саме правопорушення, що є неприпустимим. Як правило, проблема стосується фізичних осіб, які є суб'єктами адміністративної відповідальності та в певних випадках несуть і фінансову відповідальність. Проблема наразі вирішується лише при правозастосуванні (зокрема в практиці Верховного Суду), однак остаточно має бути вирішена саме шляхом усунення дублюючих адміністративних санкцій у національному законодавстві.

Четвертий принцип передбачає розумні строки та розумну швидкість вчинення дій адміністративних органів влади проти неправомірних діянь [1]. Дотримання розумного строку має забезпечуватися встановленням строку давності. У фінансовій відповідальності цей принцип є частково імplementованим. Зокрема, в тій частині відповідальності, яка підпадає під визначення адміністративно-господарських санкцій, строк давності наразі встановлено ст. 250 Господарського кодексу України [5], а після втрати чинності Господарським кодексом України – буде збережено в ч. 3 ст. 15 Закону України № 4196-IX від 9

січня 2025 року [6]. Проте існує значна кількість законів про фінансову відповідальність, в яких строки давності не встановлено. Яскравим прикладом є норма ч. 16 ст. 25 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», згідно з якою, строк давності щодо нарахування, застосування та стягнення сум недоїмки, штрафів та нарахованої пені не застосовується [7]. Отже, четвертий принцип є не повною мірою врахованим у законодавстві України та потребує подальшого впровадження шляхом встановлення строків давності в усіх без винятку правовідносинах з притягнення до фінансової відповідальності. Враховуючи те, що на думку Комітету Міністрів Ради Європи, строк прийняття рішень повинен тривати не довше, ніж у кримінальному процесі [1], строки давності притягнення до фінансової відповідальності також не можуть перевищувати строк давності, встановлений для кримінальних проступків.

Наступний, п'ятий, принцип – є лаконічним та полягає в обов'язковому прийнятті рішення за наслідками адміністративного провадження із застосування санкції [1]. В цілому цей принцип вже імплементовано в ч. 1 ст. 69 Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з якою, за результатами розгляду справи адміністративний орган у межах своїх повноважень приймає адміністративний акт [8]. Разом з тим, ч. 2 ст. 3 цього ж Закону дозволяє встановлювати особливості адміністративного провадження для окремих категорій справ, з дотриманням принципів адміністративної процедури [8], а в свою чергу, перелік таких принципів, наведений у ст. 4 Закону, не включає в себе обов'язковість прийняття адміністративного акта за наслідками адміністративного провадження. На практиці, в законах про фінансову відповідальність досить часто не врегульовано порядок дій суб'єкта владних повноважень, якщо він виявить відсутність підстав для застосування штрафної санкції. Тобто – не завжди передбачено обов'язок прийняти в цьому випадку адміністративний акт про закриття провадження. Отже, в цій частині теж є необхідність імплементувати положення Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи.

Принцип № 6 на своєму початку містить бланкетну норму, яка відсилає до принципів справедливої адміністративної процедури, сформульованих у Резолюції (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи про захист особи відносно актів адміністративних органів. Як відомо, ці принципи включають в себе: право бути вислуханим та право бути поінформованим про це право; доступ до інформації про обставини, які враховуються при прийнятті адміністративного акта; право на правничу допомогу і залучення представника; право бути своєчасно поінформованим про підстави прийняття несприятливого адміністративного акта, а також про порядок та строки його оскарження [9]. Ці принципи втілено у ст.ст. 8, 12, 17, 18, 31 Закону України «Про адміністративну процедуру» [8]. Рекомендація № R (91) 1 доповнює ці принципи такими: попереднє інформування особи про факти, які їй ставляться у вину; наявність достатнього часу для підготовки свого захисту; інформування стосовно характеру доказів у справі, зібраних проти особи; можливість висловлення своєї думки перед оголошенням рішення про санкцію; наявність в адміністративному акті мотивів. Виняток становлять справи, в яких

накладається «обмежене грошове стягнення» за двох умов: 1) попередня згода особи; 2) дотримання меж закону [1]. Відомо, що процедура застосування заходів фінансової відповідальності, як правило, деталізована на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Тому в цьому випадку не діє правило конкуренції загальної та спеціальної норм, адже Закон України «Про адміністративну процедуру» має вищу юридичну силу над нормами підзаконних актів. Тому інформування про пред'явлене обвинувачення у вчиненні правопорушення, за яке настає фінансова відповідальність, має відбуватися з дотриманням положень п. 3, 4 ч. 1 ст. 47 Закону України «Про адміністративну процедуру»; інформування про зібрані у справі докази має відбуватися шляхом надання можливості ознайомитися з матеріалами справи в порядку ст. 51 цього Закону; адміністративний орган має заслухати пояснення особи в порядку ст. 54 цього Закону та дослідити надані такою особою докази; адміністративний акт про притягнення до відповідальності повинен містити мотивувальну частину, викладену відповідно до вимог ч. 1 – ч. 4 ст. 72 Закону [8]. Отже, наведений вище Закон в цілому імплементував цей принцип в національне законодавство. Разом з тим, задля приведення правозастосовчої практики у відповідність із цими стандартами, існує потреба у доопрацюванні підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують процедуру розгляду справ про притягнення до фінансової відповідальності. Конкретні напрямки такого доопрацювання є предметом подальших досліджень.

Принцип № 7 поєднує в собі презумпцію невинуватості і забезпечення доведеності вини і передбачає, що обов'язок забезпечення доказів покладається на адміністративний орган влади [1]. На жаль, цей принцип не можна вважати повною мірою імplementованим в Україні, оскільки в законах про фінансову відповідальність бракує прямих норм про покладення обов'язку доведення вини особи на суб'єкт владних повноважень. Проте деякі позитивні кроки в напрямку впровадження цього принципу в правові норми вже робляться. Одним з прикладів є відносно нова норма п. 112.7 ст. 112 Податкового кодексу України, якою, серед іншого, передбачено, що усі сумніви щодо наявності обставин, за яких особа може бути притягнута до відповідальності за порушення податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за яким покладено на контролюючий орган, трактуються на користь такої особи [10]. Позитивним кроком є невключення в текст нового Закону України № 4196-IX норми, яка міститься у тій, що втрачає чинність, ч. 2 ст. 218 Господарського кодексу України, за якою було встановлено, що учасник господарських відносин відповідає за невиконання або неналежне виконання господарського зобов'язання чи порушення правил здійснення господарської діяльності, якщо не доведе, що ним вжито усіх залежних від нього заходів для недопущення господарського правопорушення [5]. Отже, запровадження прямих і недвозначних норм про обов'язок суб'єкта владних повноважень довести вину особи при застосуванні до неї заходів фінансової відповідальності – є поступовим процесом у законотворчості, який триває дотепер і ще не завершений.

Останній, восьмий, принцип полягає в тому, що «адміністративний акт про застосування санкції підлягає щонайменше перевірці на законність перед

незалежним і неупередженим юрисдикційним органом, створеним на підставі закону» [1]. У пояснювальній записці до Рекомендації № R (91) 1 вказано, що розвиток європейської правової думки на той момент (1991 рік) не дозволяв Комітету встановити амбіційніше правило; таке правило могло би передбачати не лише контроль за законністю, а й перевірку суті справи [1]. Цей принцип повною мірою втілено в законодавство України, оскільки у відповідності до ч. 2 ст. 55 Конституції України, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2]; у відповідності до ч. 1 ст. 5 КАС України, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси [11]. В Україні забезпечено повний судовий контроль над законністю усіх видів актів про притягнення до фінансової відповідальності. При цьому суди перевіряють не лише законність, а й обґрунтованість адміністративних актів, тобто мають над цими актами повну юрисдикцію та перевіряють суть справи. Судовий контроль є, як правило, не попереднім, а наступним, і реалізується на підставі звернення до суду особи, яка вважає, що її притягнули до фінансової відповідальності протиправно. Функції судового контролю, як правило, покладаються на адміністративні суди, за винятком оскарження рішень про притягнення до відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції та захист від недобросовісної конкуренції, оскільки такі справи нормою п. 7 ч. 1 ст. 20 ГПК України віднесені до юрисдикції господарських судів [12]. Тобто практично не існує жодного акту про притягнення до фінансової відповідальності, який не міг би бути оскарженим у судовому порядку. Єдиним суттєвим обмеженням такого оскарження є строк звернення до суду, однак таке обмеження спрямоване на забезпечення правової визначеності та не суперечить досліджуваному принципу.

Висновки. Правові норми України, що регулюють підстави і порядок притягнення до фінансової відповідальності, частково відповідають «м'якому праву» Ради Європи. Незважаючи на те, що Рекомендація № R (91) 1 була прийнята досить давно, її положення залишаються актуальними для України і сьогодні. Потребують імплементації в законодавство України рекомендації щодо: уніфікації правил застосування адміністративних санкцій; зворотної дії сприяючих норм для юридичних осіб; заборони подвійного притягнення до адміністративної та фінансової відповідальності фізичних осіб; запровадження строків давності для усіх правопорушень, що тягнуть фінансову відповідальність; встановлення обов'язку прийняти рішення про закриття провадження у випадку, коли під час провадження було встановлено відсутність підстав для застосування заходів фінансової відповідальності; основних засад процедури притягнення до фінансової відповідальності (в частині норм, встановлених підзаконними актами); встановлення в усіх випадках норм про покладення обов'язку доказування на суб'єкта владних повноважень при притягненні особи до фінансової відповідальності.

Список використаних джерел

1. Рекомендація № R (91) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій, ухвалена Комітетом Міністрів РЄ 13 лютого 1991 року під час 452-го засідання уповноважених представників міністрів. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/old/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року з протоколами до неї. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
4. Рішення Конституційного Суду України від 09 лютого 1999 року № 1-рп/99 у справі № 1-7/99 за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99#n54>.
5. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
6. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб: Закон України від 9 січня 2025 року № 4196-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text>.
7. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 8 липня 2010 року № 2464-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#Text>.
8. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n30>.
9. Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.
10. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
11. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
12. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>.