

**ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ**

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i5.1998>**Н. Галіцина,**доктор юридичних наук,  
професор кафедри конституційного та трудового права  
Запорізького національного університету**ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ  
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ**

Адміністративна відповідальність являє собою метод публічного управління примусового спрямування, а її можливості пов'язані з питанням забезпечення в адміністративно-процедурному аспекті гарантій верховенства права та законності, соціальної справедливості, громадської безпеки та суспільного добробуту з урахуванням встановлених законом правових заходів, які застосовуються з боку держави з метою виведення в правове поле відносин із реалізації концепції соціальної держави. У цьому виявляється регуляторний, правоохоронний, захисний, превентивний, виховний, організаційний, функціональний, компенсаційний, відновлювальний, обмежувальний та каральний прояви названого виду юридичної відповідальності.

Сутність адміністративної відповідальності в умовах сучасного суспільства можна розкрити через три основні концепції: управлінську, публічно-сервісну та правозахисну [1, с. 88]. Тобто призначення інституту адміністративної відповідальності в соціальній сфері зумовлене тим, що вона дає змогу через заходи адміністративного примусу привести відносини із соціального захисту у стан рівноваги з урахуванням фундаментальних соціальних прав, свобод і законних інтересів споживачів

соціальних послуг (антропоцентричне призначення адміністративної відповідальності). Як наслідок, на етапі досудового розгляду реалізується соціальний захист у межах встановленої законом адміністративної процедури.

При цьому можливості адміністративної відповідальності в соціальному праві необхідно розглядати через призму єдності телеологічних, інструментальних, функціональних і результативних характеристик у межах адміністративного примусу із використанням законодавчо регламентованих засобів. Відтак В.О. Продаєвич формулює слушну думку, пов'язану з тим, що коли мета юридичної відповідальності із суб'єктивної категорії перетворюється на об'єктивну реальність, то вже йдеться не про цілі юридичної відповідальності, а про функції юридичної відповідальності, де простежується зв'язок між її цілями, засобами та результатом [2]. Тобто перспективи використання та розвитку інституту адміністративної відповідальності в галузі соціального захисту полягають у тому, щоб досягти суспільно корисного результату, орієнтованого на реалізацію соціальної справедливості та суспільного добробуту (позитивного результату) на основі законодавчо визначених шляхів його досягнення в санкціях норм адміністративно-деліктного права



[3, с. 247], що стосуються суспільних інтересів і зумовлені соціально-економічними умовами конкретної держави.

Зазначимо, що в чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення навіть немає дефініції поняття суб'єкта адміністративного правопорушення. Системний аналіз законодавчих положень цього нормативно-правового акта, а також практики їх застосування дає змогу констатувати, що таким суб'єктом є саме фізична особа. На рівні теорії адміністративного права під цією категорією зазвичай розуміють особу, яка вчинила діяння, за яке законом передбачено адміністративну відповідальність [4, с. 416]. Разом із тим слушним є підхід О. Чернецького, відповідно до якого необхідно виділяти суб'єкта адміністративного правопорушення (той, хто його вчинив) і суб'єкта адміністративної відповідальності (той, до якого застосоване одне з адміністративних стягнень або один із заходів впливу) [5, с. 16].

Така позиція має важливе значення для практики застосування положень Кодексу України про адміністративні правопорушення під час розгляду та вирішення конкретного соціального спору, оскільки, зважаючи на психологічні фактори (вину особи) і процедурні питання (факт вчинення проступку, підстави для притягнення або звільнення від адміністративної відповідальності), можна стверджувати, чи дійсно особа, яка скоїла адміністративний делікт, підлягає застосуванню щодо неї заходів адміністративно-правового впливу. При цьому можна погодитися з тим, як Т. Мацелик і В. Біла поділяють суб'єктів адміністративної відповідальності (на загальних і спеціальних) [4, с. 416]. Запропонована класифікація дає змогу більш чітко розуміти процедурні питання притягнення таких осіб до адміністративної та інших видів юридичної відповідальності, а також детермінувати

розмір адміністративних стягнень, які можуть бути застосовані до правопорушника.

Стосовно осіб, які підлягають адміністративній відповідальності за проступки в соціальній сфері, зазначимо, що нерідко ними виступають загальні суб'єкти [6] (ст. 188-6). Це поняття в Кодексі України про адміністративні правопорушення може також формулюватися як «громадянин» [6] (ст. 212-2). Зауважимо, що навряд чи виправданим є підхід законодавця щодо виділення як загального суб'єкта лише посадових осіб. Склад тих проступків, за вчинення яких вони можуть притягатися до адміністративної відповідальності, дає підстави вести мову про розширювальне тлумачення в аспекті віднесення до таких суб'єктів ще й службових осіб. Не менш важливо мати на увазі, що активну участь у реалізації концепції соціальної держави беруть ще й суб'єкти делегованих повноважень, тому невизначеність їх становища в системі осіб, яких можна притягти до адміністративної відповідальності, є негативним чинником, що перешкоджає ефективно впливати на їх поведінку в частині забезпечення її правомірного характеру. Тому вважаємо за доцільне закріпити в цих складах адміністративних правопорушень як осіб, що підлягають адміністративній відповідальності, ще й суб'єктів делегованих повноважень. Таким чином, у якості проміжного висновку зазначимо, що до адміністративної відповідальності можна притягати посадових і службових осіб, а також суб'єктів делегованих повноважень.

Разом із тим не можна проігнорувати той факт, що в соціальній сфері, як було заявлено вище, також функціонують спеціальні суб'єкти, до яких необхідно відносити такі категорії осіб, як:

– фізичні особи, які мають спеціальний правовий статус чи вступають у трудові відносини з іншими фізичними особами – фізична особа –



підприємець або особа, яка забезпечує себе роботою самостійно [6] (ст. 165-1); фізичні особи, які використовують найману працю [6] (ст. ст. 165-3, 165-5, 188-1); фізичні особи – підприємці, які використовують найману працю, фізичні особи, які не мають статусу підприємців та використовують найману працю [6] (ст. 165-4);

– посадові особи в цілому – «посадові особи» [6] (ст. ст. 165-1, 188-23, 212-2), «посадові особи підприємств, установ, організацій» [6] (ст. ст. 165-3, 165-4, 165-5), «посадові особи підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності» [6] (ст. 165-1);

– посадові особи, які мають чітко зумовлені компетенційні характеристики, чи виконують свої повноваження в межах конкретного суб'єкта публічного права, що реалізує концепцію соціальної держави, чи здійснюють вплив на суб'єктів приватного права, які є учасниками відносин із соціального захисту, – посадова особа, яка користується правом приймати на роботу і звільняти з роботи [6] (ст. 188-1); посадові особи органу доходів і зборів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування [6] (ст. 166-6); голова комісії з припинення юридичної особи, ліквідаційної комісії, ліквідатор, інші особи, залучені до припинення юридичної особи [6] (ст. 166-6).

До того ж, на нашу думку, потрібно вести мову про доцільність виокремлення юридичних осіб як самостійного суб'єкта, якого можна притягти до відповідальності за вчинення адміністративних деліктів у галузі соціального захисту. Такий підхід узгоджується з практикою країн-членів ЄС, де закріплено адміністративну відповідальність юридичних осіб, причому кодифікованими актами, наприклад, у Німеччині, Італії та Португалії [7]. На доктринальному рівні таку практику широко підтримують [4, с. 416; 8, с. 149; 9, с. 40]. Ми вважаємо, що в такому ракурсі доцільно,

по-перше, передбачити визначення суб'єкта адміністративної відповідальності та адміністративного правопорушення в главі 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а, по-друге, встановити, що суб'єктами відповідного виду юридичної відповідальності можуть бути фізичні та юридичні особи. Відтак можна погодитися з А. А. Русецьким у тому, що глави 3 і 4 Кодексу України про адміністративні правопорушення потрібно доповнити статтями, які б визначали перелік адміністративних стягнень, що можуть застосовуватися стосовно юридичних осіб, і процедуру їх накладення [10]. Також на рівні ст. ст. 165-1, 165-3, 165-4, 165-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення потрібно передбачити спеціальним суб'єктом адміністративної відповідальності ще й юридичних осіб і врегулювати в розділах 4 і 5 цього кодексу адміністративні процедури, які повинні діяти щодо них, і порядок виконання юрисдикційних актів про накладення на них адміністративних стягнень.

Варто звернути увагу ще й на те, що в більшості складів адміністративних правопорушень, у яких йдеться про перерахованих вище осіб, має місце також кваліфікуюча обставина, пов'язана з критерієм темпоральності та систематичності, а саме: особа, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення [6] (ст. ст. 165-1, 165-3, 165-4, 165-5, 188-23, 212-2). У цілому для галузі соціального захисту такий підхід законодавця відіграє істотне значення, враховуючи той факт, що публічний інтерес із забезпечення громадської безпеки в частині надання соціального захисту та соціальних послуг є фактором гарантування фундаментальних соціальних прав, свобод і законних інтересів людини. Повторне ж вчинення однією й тією ж особою того ж проступку за досить нетривалий проміжок часу (не перевищує одного



року) свідчить про високий рівень суспільної шкідливості вказаних діянь особи, що вкрай негативно впливає на стан реалізації концепції соціальної держави.

Висловлюючись із приводу наведених позицій, зазначимо, що базисом процедури притягнення до адміністративної відповідальності всіх видів осіб, які є порушниками норм адміністративного права, постають підстави відповідного порядку. Наведене поняття кореспондує з об'єктами адміністративного делікту в соціальній сфері, щодо яких у доктрині адміністративного права виокремлюють загальний, родовий, видовий і безпосередній об'єкти [11, с. 48]. Під загальним об'єктом зазвичай розглядають суспільні відносини, які охороняються законодавством про адміністративні правопорушення [12, с. 163]. У частині реалізації концепції соціальної держави йдеться про суспільні відносини із здійснення соціального захисту, надання соціальних послуг і втілення соціального захисту населення в цілому та кожної окремої людини. Потрібно зважати й на те, що соціальні цінності та блага також повинні включатися до категорії загального об'єкта, оскільки без врахування цих понять неможливо вести мову про повноцінну модель реалізації концепції соціальної держави, яка наскрізь пронизана антропоцентричними засадами.

Щодо родового об'єкта, то ми погоджуємося з поглядами А.І. Миколенко, що розуміє під ним однорідну групу суспільних відносин, на які посягають адміністративні правопорушення, на підставі яких проступки розміщені за главами в особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення [13, с. 61]. У контексті соціальної галузі необхідно орієнтуватися на главу 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності» і главу 14 «Адміністра-

тивні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку» Кодексу України про адміністративні правопорушення. У цьому розрізі ми не підтримуємо підхід законодавця щодо такого розпорошеного розташування складів конкретних адміністративних у соціальній сфері без достатнього врахування їхньої правової природи. Більш доцільно було б відносити їх до окремої глави під назвою «Адміністративні правопорушення в галузі соціального захисту». При цьому видовими об'єктами були б проступки активного та пасивного характеру за критерієм сутності й спрямованості в соціальній сфері. Безпосередній об'єкт має визначатися в конкретних історичних умовах місця та часу вчинення делікту.

На наше переконання, чинний підхід щодо складів адміністративних правопорушень потрібно сприймати через призму наведених вище уточнень, а тому всі делікти можна систематизувати за характером вчинюваних діянь на такі фактичні підстави:

1) дії, що посягають на публічний інтерес у галузі соціального захисту та на соціальні права, свободи і законні інтереси;

2) бездіяльність, що посягає на публічний інтерес у галузі соціального захисту та на соціальні права, свободи та законні інтереси:

Водночас не можна погодитися із такими дослідниками, як С.М. Алфьоров, С.В. Вашенко, М.М. Долгополова, Р.А. Калюжний, А.П. Купін, С.Г. Стеценко, В.К. Шкарупа та іншими, що до підстав адміністративної відповідальності відносять лише адміністративний проступок [14, с. 103; 15, с. 160; 16, с. 125] або ще і його поняття, ознаки та склад [17, с. 216], чи виключно процесуальний документ про накладення адміністративного стягнення [18]. Ми підтримуємо тих науковців, які дотримуються поглядів про єдність фактичної, нормативної та процесуальної підстав адміністративної відповідальності



[19, с. 135–137; 20, с. 293]. Отже, в соціальній сфері юридичними підставами є нормативне підґрунтя та існування процесуального документа. Вказана нормативна підстава представлена на рівні закону (Кодексу України про адміністративні правопорушення; передбачати види та склади деліктів, які посягають на соціальну сферу, на рівні інших законодавчих актів некоректно з огляду на необхідність врахування системного підходу в межах встановлених правил законодавчої техніки). Процесуальна підстава полягає в необхідності винесення юрисдикційного акта, який впливатиме на права та інтереси правопорушників із метою приведення порушених відносин у стан соціальної рівноваги, для чого потрібно застосувати заходи адміністративно-правового захисту.

У розрізі викладеного ми підтримуємо В. Полюховича в тому, що адміністративно-правовий захист потрібно тлумачити через категорію застосовуваних в адміністративному порядку юридичних засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими органами (посадовими особами), а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій, що мають на меті припинення незаконного посягання на права, свободу та інтереси громадян; ліквідацію будь-яких перешкод під час їх здійснення; визнання або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків з притягненням винної особи до відповідальності [21]. Вказані засоби впливають на зміст адміністративної відповідальності, що настає за вчинення правопорушень, які посягають на суспільні відносини у сфері соціального захисту та відповідні соціальні блага. Це виявляється в застосуванні адміністративних стягнень, що здійснюється через прив'язку до санкції відповідної правової норми. Цікавою в цьому плані є позиція В.Ю. Орехова, згідно

з якою санкція постає як структурна частина правової норми, що вказує на можливі наслідки (як негативні – відповідальність, покарання, примус, так і позитивні – заохочення, стимули) залежно від ставлення суб'єкта до правил поведінки, визначених диспозицією правової норми (правомірна поведінка чи правопорушення); це є встановлений державою захід захисту, охорони та забезпечення дотримання й виконання суб'єктивних прав та обов'язків, передбачений правовою нормою [22, с. 9].

У зв'язку із цим під час реалізації концепції соціальної держави застосуванню підлягають визначені на законодавчому рівні заходи добровільного та примусового характеру, головною метою яких є відновлення соціальної справедливості, поновлення порушених, невизнаних чи оспорюваних соціальних прав, свобод і законних інтересів людини. Що стосується заходів добровільного характеру, то філігранно їх зміст розкрила Т.О. Коломоець, яка серед форм переконання виділяє, зокрема, організацію державних і громадських заходів, спрямованих на розв'язання конкретних завдань (облік, контроль, прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів тощо); виховання (економічне, правове, моральне тощо); особистий приклад; роз'яснення завдань державного управління (усне чи через засоби масової інформації); інструктаж осіб підпорядкованого апарату та громадськості з питань найбільш дієвого виконання поставлених завдань; заохочення (моральне – подяку, нагородження почесним знаком, присвоєння почесного звання; матеріальне – грошові премії, путівки тощо); критику роботи та поведінки окремих осіб; організацію заходів [23, с. 112]. Від себе додамо, що до заходів примусового характеру мають входити превентивні засоби; попереджувальні засоби; адміністративно-припиняючі засоби (у контексті



застосування до особи адміністративних стягнень).

При цьому потрібно вказати, що стрижнем заходів адміністративно-правового захисту в галузі надання соціальних послуг і здійснення соціального захисту є юридична категорія адміністративного примусу. Змістом цього поняття є натиск з чийого боку [24]; примушування до виконання дій під загрозою, що може полягати в позбавленні волі, застосуванні сили [25]; психологічний або фізичний вплив на осіб із метою спонукання, примушення їх виконувати правові норми [26, с. 135]. Як бачимо з наведених дефініцій, категорія примусу, у тому числі під час реалізації концепції соціальної держави, полягає в таких аспектах: переслідування конкретної мети, досягти яку неможливо без застосування примусу; існування, як мінімум, двох осіб (того, хто здійснює примус, і особи, яка підпадає під дію примусу); присутність елементу примушування; використання інструментів впливу.

Для соціальної сфери в межах дії адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави примус застосовується компетентними органами чи посадовими особами на підставі норм адміністративного права, тому його пов'язують із владою, що є неодмінним атрибутом держави [27]. Тому примус є невід'ємною складовою частиною здійснення влади, її засобом (методом), а в результаті – основною ознакою держави і правової системи загалом [26, с. 135]. Сформульована позиція означає, що такий примус має владно-управлінську природу, здійснюється на основі норм публічного права (адміністративно-правових), вимагає існування елементу державної влади, публічної адміністрації та відповідних методологічних настанов у реалізації нею своєї компетенції.

Варто зазначити, що при гарантуванні реалізації концепції соціальної держави адміністративний при-

мус найбільш яскраво проявляється в адміністративно-припиняючих засобах під час застосування до правопорушника адміністративних стягнень. Так, чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення за делікти в соціальній сфері встановлює накладення адміністративних штрафів. Одразу потрібно вказати, що легальне визначення цього поняття існує: зараз ст. 27 Кодексу України про адміністративні правопорушення викладено в такій редакції: «... штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України» [28]. Тобто, на переконання законодавця, визначальними сутнісними характеристиками цього адміністративного стягнення є його грошовий характер; законодавче підґрунтя для можливості його накладення та визначення відповідних випадків і розміру штрафу; суб'єктний критерій в аспекті осіб, на яких він може накладатися (громадяни, посадові та юридичні особи). Прикметним у цьому плані є те, що серед суб'єктів, які підпадають під дію адміністративного штрафу, згадуються юридичні особи, хоча в главі 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення цього не передбачено [6].

На рівні доктрини для позначення вказаного поняття зазвичай використовується термін «адміністративний штраф» чи «штраф», під яким розуміють універсальний вид адміністративного стягнення, один із найпоширеніших видів юридичних штрафних санкцій, якому притаманні загальні риси штрафної (каральної) санкції та специфічні ознаки: множинність органів адміністративно-штрафної юрисдикції, розмаїття суб'єктів, до яких застосовується штраф, порівняно невеликі розміри, досить спрощений порядок застосування, значний виховний, превентивний



(поєднання загальнопревентивного та конкретнопревентивного факторів), репресивний потенціал, оперативність процедури стягнення [29, с. 11]; домінуючий вид серед адміністративних стягнень – грошове стягнення, тобто вилучення у правопорушника конкретної суми у власність держави [30]. Із наведених наукових позицій випливає, що порівняно із законодавчим підходом частина науковців звужують коло термінологічних уточнюючих характеристик адміністративного штрафу (акцентують лише на його грошовому характері та конкретному розмірі), при цьому додаючи фінансово-правові процедурні аспекти (стягнення штрафу до державного бюджету), що навряд чи є виправданим. Інша частина дослідників навпаки намагається у визначенні адміністративного штрафу охопити всі його ознаки (сутнісні, телеологічні, інституціональні, процедурні, функціональні, темпоральні тощо). Такий підхід також не є правильним, оскільки дефініція – це не перерахування ознак конкретного правового явища. Разом із тим погоджуємося, що телеологічні та темпоральні ознаки адміністративного штрафу можна відобразити при тлумаченні його сутності.

Отже, ми доходимо проміжного висновку, що під штрафом потрібно розуміти вид адміністративної штрафної санкції в грошовому еквіваленті, що оперативно стягується в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами України, за вчинені адміністративні делікти з метою виховання та покарання правопорушників, попередження вчинення ними адміністративних проступків у майбутньому. Наведена дефініція ілюструє матеріальні та процесуальні властивості цієї юридичної категорії, спираючись на які таке визначення може бути повністю прийнятним і для адміністративно-правового забезпечення реалізації концепції соціальної держави в частині грошо-

вих адміністративних стягнень, які накладаються на відповідних правопорушників. У такому розрізі варто зважати на той факт, що це основний та самостійний вид адміністративного стягнення за делікти, вчинені в галузі соціального захисту, надання соціальних послуг. Його основними властивостями у відповідних відносинах є превентивна роль і стримувальний характер.

Щодо специфіки процедури його накладення та виконання зауважимо, що в чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення встановлено такі способи виконання штрафних санкцій: стягнення штрафу на місці скоєння проступку; сплата штрафу порушником добровільно; примусове стягнення штрафу [6]. Натомість на доктринальному рівні, наприклад, Г.В. Джагупов виділяє два варіанти сплати штрафу – добровільний та примусовий [31, с. 83]. Ми погоджуємося з наведеною доктринальною точкою зору, оскільки, зважаючи на проаналізовані вище склади адміністративних проступків у сфері соціального захисту, сумнівною видається перспектива їх сплати на місці скоєння проступку.

Вважаємо доцільним додати попередження як вид адміністративного стягнення. Це відповідає положенням п. 1 ч. 1 ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до яких попередження належить до адміністративних стягнень, які застосовуються за вчинення адміністративних правопорушень [6]. Необхідно наголосити також на тому, що превентивний характер попередження дає йому змогу реалізувати превентивну та виховну функції щодо тих порушників, які сумлінно здійснювали свої законодавчо регламентовані обов'язки, але у виняткових обставинах вчинили делікт. Підтвердженням цієї тези є слова С.Л. Дембіцької, на підставі яких попередження як захід адміністративного стягнення полягає в офіційному осуді



адміністративного проступку та застереженні правопорушника про негативний характер його дій [30]. Із цього приводу Л.Л. Попов зазначає, що «...саме в негативній державній оцінці правопорушення і полягає ознака адміністративної кари попередження, як міри стягнення» [32, с. 75]. Відтак застосування попередження за малозначні проступки в галузі соціального захисту можливе, бо морально-виховний характер цього адміністративного стягнення дає йому змогу виконувати свою роль не менш ефективно, аніж під час стягнення штрафних санкцій.

У ракурсі сформульованих вище позицій також зробимо наголос на тому, що від штрафних санкцій потрібно відмежовувати адміністративно-господарські санкції, які застосовуються до порушників норм соціального права. Одразу зазначимо, що на науковому рівні немає навіть однозначної позиції з приводу правової природи цих санкцій. Частина дослідників вважає їх однією з форм господарсько-правової відповідальності [33, с. 342; 34] (О. Подцерковний, Н. Шевченко та інші). Інша частина науковців відстоює позицію, що адміністративно-господарські санкції є видом адміністративної відповідальності [35; 36; 37] (О. Денисенко, Н. Кантор, О. Рябченко та інші). Ми схильні вважати, що в цьому плані первинно потрібно звернутися до положень Основного Закону України. Зокрема, згідно з п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [38]. Тобто на конституційному рівні не закріплено такий вид юридичної відповідальності, як господарська. До того ж у ч. 3 ст. 217 Господарського кодексу України [39] господарські та адміністративно-господарські санкції займають автономне положення

(про кожен із видів санкцій згадується окремо).

З огляду на викладене та на підставі положень ч. 1 ст. 238 Господарського кодексу України [40] щодо призначення адміністративно-господарських санкцій вважаємо, що цей вид стягнень має адміністративну природу, яка може виявлятися в таких аспектах: вони можуть бути віднесені до заходів припинення правопорушень [40, с. 52]; пов'язані з поняттям адміністративного примусу [36]. По суті, їх призначенням є превенція настання наслідків від конкретного делікту чи попередження вчинення аналогічних порушень у майбутньому; оперативне припинення посягань на публічний інтерес із надання соціальних послуг і здійснення соціального захисту. Відносини, у яких застосовуються ці стягнення, є публічними (вертикальними), а порядок застосування – адміністративний. Таким чином, процедура під час їх застосування є адміністративною, тобто має офіційний і публічно-владний характер, як і щодо інших заходів адміністративного примусу. Порядок застосування адміністративно-господарських санкцій може бути й судовим, але за правилами адміністративного судочинства. Наприклад, адміністративними є справи за участю відділень Фонду соціального захисту інвалідів, який є урядовим органом державного управління, про стягнення штрафних санкцій та пені за нестворені робочі місця для інвалідів (публічно-управлінська функція) [41]. По суті, адміністративно-господарські санкції мають публічну (адміністративну) правову природу та відносно самостійний правозахисний характер, виконують охоронну функцію в частині забезпечення соціальної справедливості та підтримання громадського порядку в соціальній сфері.

У цьому плані необхідно вказати, що, як стверджує З.Ф. Татькова, існує неоднорідність адміністративно-господарських санкцій, оскільки





вони мають «або організаційний, або майновий характер, тобто мають спрямованість на різні негативні наслідки, що мають бути враховані при їх застосуванні» [42]. Так, організаційний характер має обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, а майновий (що найбільш характерно для галузі соціального захисту) – адміністративно-господарський штраф, примусове стягнення обов'язкових платежів і т.п. На практиці таке розмежування, як правило, не є настільки чітким, бо потреба в забезпеченні поставлених вище цілей застосування інструменту адміністративно-господарських санкцій обумовлює використання кількох стягнень. Саме тому потрібно вести мову про змішаний характер цільового призначення адміністративно-господарських санкцій під час реалізації концепції соціальної держави, що спрямований на відновлення порушених чи невизнаних соціальних прав, свобод і законних інтересів, запобігання та припинення вчинення деліктів, покарання порушників, а також забезпечення належної реалізації норм соціального права.

Принагідно, як було встановлено вище, порушення під час реалізації концепції соціальної держави можливі у відносинах зі здійснення делегованих повноважень і під час виконання договорів про соціальне партнерство. У чинному адміністративно-процедурному й адміністративно-деліктному законодавстві із цього приводу нічого не сказано. Водночас у практиці розвинених країн світу та в Україні зокрема ці відносини істотним чином впливають на реалізацію концепції соціальної держави, а тому вчинення проступків у цій сфері відіграє значну негативну роль щодо публічного інтересу, пов'язаного з ефективним і належним здійсненням соціального захисту, наданням соціальних послуг і встановленням соціальної справедливості в цілому. На наше переконання, задля недопущення вказа-

них негативних наслідків можливим є запровадження в Кодексі України про адміністративні правопорушення додаткових видів адміністративних стягнень у вигляді припинення адміністративного договору чи договору про соціальне партнерство шляхом їх розірвання в односторонньому порядку в разі вчинення адміністративних проступків іншою стороною цього договору.

При цьому п. 4 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України поширює юрисдикцію адміністративних судів на публічно-правові спори, зокрема спори, що виникають із приводу припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів [43]. У такому сенсі до запровадження соціальних судів ми пропонуємо розширити юрисдикцію адміністративних судів в частині можливості розгляду в порядку адміністративного судочинства спорів, пов'язаних із припиненням, скасуванням чи визнанням нечинними ще й договорів про соціальне партнерство. Це допоможе гарантувати сприятливі умови для здійснення партнерських відносин захисту між державою та представниками приватного права щодо реалізації концепції соціальної держави, коли останні матимуть можливість у разі дотримання правил правомірної поведінки вимагати від суб'єктів публічного права запровадження справедливого правового режиму, а до порушників як із публічного, так і з приватного сектору можна застосовувати дієві адміністративні стягнення, які, з одного боку, унеможливуватимуть продовження вчинення правопорушення, а з іншого, дозволять у разі повернення відносин у правове поле розпочати співпрацю шляхом укладення нових договорів.

Таким чином, ми дійшли висновку, що адміністративна відповідальність у межах адміністративно-правового забезпечення реалізації концепції соціальної держави зумовлена



об'єктивними соціально-економічними умовами життя суспільства та публічним інтересом, пов'язаним зі здійсненням соціального захисту та наданням соціальних послуг. Саме тому основними видами адміністративних стягнень у цій сфері є адміністративний штраф та адміністративно-господарські санкції. Разом із тим, зважаючи на орієнтацію відносин із соціального захисту на використання інструментів делегованих повноважень і соціального партнерства задля досягнення стану суспільної рівноваги, потрібно запроваджувати й додаткові види адміністративної відповідальності, такі як попередження, припинення (розірвання) договорів (як адміністративних, так і про соціальне партнерство).

У статті визначено призначення інституту адміністративної відповідальності в соціальній сфері. Показано суб'єктивний склад осіб, яких можна притягати до адміністративної відповідальності за проступки, що посягають на адміністративно-правовий механізм реалізації концепції соціальної держави. Доведено доцільність виокремлення юридичних осіб як самостійного суб'єкта, якого можна притягти за вчинення адміністративних деліктів у галузі соціального захисту, що цілком узгоджується із практикою країн-членів ЄС.

Вказано, що для соціальної сфери примус має владно-управлінську природу, здійснюється на основі норм публічного права (адміністративно-правових), вимагає існування елементу державної влади, публічної адміністрації та відповідних методологічних настанов у реалізації нею своєї компетенції. Проілюстровано, що для належного гарантування реалізації концепції соціальної держави слід говорити саме про адміністративно-правовий примус, стосовно розуміння сутності якого можна виокремити

доктринальні позиції щодо сприйняття його у владно-управлінському, інструментальному та прагматичному плані.

Запропоновано під штрафом розуміти вид адміністративної штрафної санкції в грошовому еквіваленті, що оперативно стягується в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами України, за вчинені адміністративні делікти з метою виховання та покарання правопорушників, попередження вчинення ними адміністративних проступків у майбутньому. З'ясовано, що це основний та самостійний вид адміністративного стягнення за делікти, вчинені в галузі соціального захисту, надання соціальних послуг. Його основними властивостями у відповідних відносинах є превентивна роль і стримувальний характер.

Запропоновано критерії відмежування від штрафних санкцій адміністративно-господарських санкцій, які застосовуються до порушників норм соціального права. Доведено, що процедура під час їх застосування є адміністративною, тобто має офіційний і публічно-владний характер, а порядок застосування може бути й судовим, але за правилами адміністративного судочинства. Встановлено, що адміністративно-господарські санкції мають публічну (адміністративну) правову природу та відносно самостійний правозахисний характер, виконують охоронну функцію в частині забезпечення соціальної справедливості та підтримання громадського порядку в соціальній сфері.

**Ключові слова:** соціальна сфера, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративний примус, штраф, адміністративно-господарські санкції.



**Halitsyna N. Institute of administrative responsibility in the social sphere**

*the article defines the purpose of the institute of administrative responsibility in the social sphere. The subjective composition of persons who can be held administratively liable for misdemeanors that encroach on the administrative and legal mechanism for implementing the concept of the welfare state is shown. The expediency of separating legal entities as an independent entity that can be prosecuted for committing administrative offenses in the field of social protection has been proved, which is fully consistent with the practice of EU member states.*

*It is indicated that for the social sphere coercion has a power-administrative nature, is carried out on the basis of public law (administrative law), requires the existence of an element of state power, public administration and relevant methodological guidelines in the implementation of its competence. It is illustrated that in order to properly guarantee the implementation of the concept of the welfare state, it is necessary to talk about administrative and legal coercion, in relation to understanding the essence of which we can distinguish doctrinal positions on its perception in power, instrumental and pragmatic terms.*

*It is proposed to understand a fine as a type of administrative penalty in cash equivalent, which is promptly collected in the manner prescribed by the Code of Administrative Offenses and other laws of Ukraine, for administrative offenses committed to educate and punish offenders, preventing them from committing administrative offenses in the future. It was found that this is the main and independent type of administrative penalty for torts committed in the field of social protection, provision of social services. Its main properties*

*in the relevant relationship are the preventive role and deterrent.*

*Criteria for distinguishing administrative and economic sanctions from penalties applied to violators of social law are proposed. It is proved that the procedure for their application is administrative, ie it has an official and public authority, and the procedure can be judicial, but again according to the rules of administrative procedure. It is established that administrative and economic sanctions have a public (administrative) legal nature and a relatively independent human rights nature, perform a protective function in terms of ensuring social justice and maintaining public order in the social sphere.*

**Key words:** social sphere, administrative responsibility, administrative offense, administrative coercion, fine, administrative and economic sanctions.

**Література**

1. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ : НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2007. 410 с.
2. Продаєвич В.О. Функції адміністративної відповідальності. Актуальні проблеми держави і права. 2007. Вип. 34. С. 155–161.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
4. Адміністративне право України: словник термінів / Д.Є. Андрєєва, А.В. Басов, Ю.Ю. Басова, В.М. Бевзенко та ін. ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». Київ : Ін Юре, 2014. 520 с.
5. Чернецький О.Л. Правове регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків : ХНУВС, 2008. 205 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/>



laws/show/80731-10#Text (дата зверення: 22.08.2020 р.).

7. Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц. Закон. 1998. № 9. С. 90–91.

8. Ведерников Ю.А., Шкарупа В.К. Административное право : навч. посібн. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.

9. Гончарук С.Т. Административная відповідальність за законодавством України (адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ) : навч. посібник. Київ : МВС України, Українська академія внутрішніх справ, 1995. 78 с.

10. Русецький А.А. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб. Південноукраїнський правничий часопис. 2014. № 3. С. 126–129.

11. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. Москва : Знание, 1989. 96 с.

12. Битяк Ю.П., Зуї В.В. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособ. Харьков : Одиссей, 1999. 224 с.

13. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украины : учеб. пособ. Харьков : Одиссей, 2004. 270 с.

14. Калюжний Р.А., Забарний Г.Г., Шкарупа В.К. Административное право Украины : навч. посібн. Київ : Вид. ПАЛІВОДА А.В., 2003. 212 с.

15. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Административное право. Загальна частина : навч. посібн. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

16. Стеценко С.Г. Административное право Украины : навч. посібн. Київ : Атіка, 2007. 624 с.

17. Административное право Украины : підруч. / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юрид. л-ра, 2003. 896 с.

18. Сердюк Н.В. Теоретические проблемы административной ответственности. Вестник Перм. ун-та. 2005. № 5. С. 77–83.

19. Административное право Украины : навч. посібник / За ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. Київ : Істина, 2008. 216 с.

20. Колпаков В.К. Административное право Украины : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

21. Полухович В. Административно-правовой зашит особи у відносинах з органами державної влади. Право України. 2003. № 5. С. 41–46.

22. Орехов В.Ю. Санкції в праві як елемент правового регулювання та охорони суспільних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Київ : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2008. 20 с.

23. Административное право Украины : підруч. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина 2008. 457 с.

24. Академічний тлумачний словник української мови. URL : <http://eslopnik.com> (дата зверення: 22.08.2020 р.).

25. Тлумачний словник українських термінів. URL : <http://lisacoft.com.ua/index.php/component/lisa/href> (дата зверення: 22.08.2020 р.).

26. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : моногр. / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац.ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.

27. Дембіцька С.Л. Законність та правовий характер адміністративного примусу. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 71. С. 25–31.

28. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу : Закон України від 7 лютого 1997 р. № 55/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 14. Ст. 114.

29. Коломоєць Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. 16 с.

30. Дембіцька С.Л. Застосування адміністративних стягнень як засобу покарання правопорушників. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 2. С. 213–216.

31. Джагунов Г.В. Діяльність міліції щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків : Національний університет внутрішніх справ, 2002. 214 с.

32. Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление. Гражданин. Ответственность. Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1975. 186 с.

33. Господарське право : підруч. / за ред. О.П. Подцерковного. Харків : Одиссей, 2010. 640 с.



34. Шевченко Н. Понятие административно-хозяйственных санкций. Підприємництво, господарство і право. 2005. № 7. С. 80–82.

35. Денисенко О.В. Адміністративно-господарські санкції: проблеми, перспективи та шляхи подолання колізій при їх застосуванні. Вісник господарського судочинства. 2010. № 3. С. 126–132.

36. Кантор Н.Ю. Адміністративно-господарські санкції як гарантії реалізації та захисту економічних інтересів держави. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 87–90.

37. Рябченко О.П. Сутність адміністративно-господарських санкцій. Вісник Верховного Суду України. 2009. № 2. С. 37–40.

38. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

39. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV.

URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата зверення: 22.08.2020 р.).

40. Авер'янов В.Б., Мартьянов І.В. Адміністративний примус. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А-Г. 672 с.

41. Довідка про результати вивчення та узагальнення судової практики застосування статей 19, 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». URL : <http://www.potencial.org.ua/download/546/ZOSPPR-ZOFR-31072009-546.doc> (дата зверення: 22.08.2020 р.).

42. Татькова З.Ф. Відповідальність у формі застосування адміністративно-господарських санкцій. Форум права. 2011. № 1. С. 998–1007.

43. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

