

УДК 342.951:364

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.40>

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Суббот А.І.,*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри публічного і європейського права
ПЗВО «Київський міжнародний університет»
ORCID: 0000-0002-1453-9379***Ігонін Р.В.,***доктор юридичних наук, доцент,
провідний юрисконсульт
відділу забезпечення діяльності у сфері запобігання корупції
АТ «НАЕК «Енергоатом»
ORCID: 0000-0003-3660-4036*

Суббот А.І., Ігонін Р.В. Адміністративна відповідальність за порушення соціального законодавства: стан та перспективи вдосконалення.

У статті досліджено адміністративну відповідальність за порушення соціального законодавства України, з урахуванням останніх трансформацій у структурі публічної влади та соціальному страхуванні. Акцент зроблено на аналізі положень Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), які встановлюють відповідальність за правопорушення у сфері соціального захисту, зайнятості, пенсійного забезпечення, охорони праці та соціального страхування. Автор підкреслює відсутність належної адаптації норм КУпАП до змін, що відбулися у зв'язку з ліквідацією Фонду соціального страхування України та передачею його функцій Пенсійному фонду України. Обґрунтовано, що збереження застарілих норм, зокрема статті 244-10 КУпАП, спричиняє правову невизначеність і створює труднощі в застосуванні санкцій за адміністративні проступки. Запропоновано її виключення та оновлення статті 244-2 із закріпленням повноважень Пенсійного фонду України як органу, що розглядає справи у відповідній сфері. У роботі надано характеристику об'єкта, об'єктивної та суб'єктивної сторін правопорушень, а також окреслено типові склади, ознаки та кваліфікуючі обставини. Наголошується на юридичних колізіях, що виникають через не погодженість норм адміністративного законодавства з чинною організаційною структурою суб'єктів публічного управління. Автором аргументовано доцільність системної модернізації КУпАП, враховуючи реальні інституційні зміни та соціальні виклики. Також визначено, що повільність законотворчого процесу у цій сфері не відповідає темпам змін і ускладнює ефективне функціонування механізму захисту соціальних прав громадян. У статті підкреслюється, що результативність реформування інституту адміністративної відповідальності безпосередньо пов'язана з якістю правозастосовчої діяльності та готовністю державних органів оперативно реагувати на зміни. Результати дослідження мають як теоретичне, так і практичне значення, створюючи основу для подальшого оновлення законодавства у сфері адміністративної відповідальності та підвищенню стабільності нормативного регулювання в соціальній сфері.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, порушення соціального законодавства, соціальні права, соціальний захист, соціальне страхування, удосконалення законодавства, Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Subbot A.I., Igonin R.V. Administrative liability for violation of social legislation: status and prospects for improvement.

The article examines administrative liability for violations of social legislation of Ukraine, taking into account the transformations in the structure of public authorities and social insurance. The emphasis is placed on the analysis of the provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses (hereinafter – CUAO) which establish liability for offenses in the field of social protection, employment, pension provision, labor protection and social insurance. The author emphasizes the lack of proper adaptation of the Code of Administrative Offenses to the changes which occurred in connection with the liquidation of the Social Insurance Fund of Ukraine and the transfer of its functions to the Pension

Fund. It is substantiated that the retention of outdated provisions, in particular, Article 244-10 of the Code of Administrative Offenses, causes legal uncertainty and creates difficulties in applying sanctions for administrative offenses. The author proposes to delete it and to update Article 244-2 with the consolidation of the powers of the Pension Fund of Ukraine as the body which considers cases in the relevant area. The article characterizes the object, objective and subjective sides of offenses, and also outlines typical corpus delicti, signs and qualifying circumstances. The author emphasizes the legal conflicts arising from the inconsistency of administrative law provisions with the current organizational structure of public administration entities. The author argues for the expediency of systemic modernization of the Code of Administrative Offenses, taking into account real institutional changes and social challenges. It is also determined that the slowness of the legislative process in this area does not correspond to the pace of change and complicates the effective functioning of the mechanism for protecting the social rights of citizens. The article emphasizes that the effectiveness of reforming the institution of administrative liability is directly related to the quality of law enforcement and the readiness of public authorities to respond promptly to changes. The results of the study are of both theoretical and practical importance, creating a basis for further updating of legislation in the field of administrative liability and enhancing the stability of regulatory framework in the social sphere.

Key words: administrative liability, violation of social legislation, social rights, social protection, social insurance, improvement of legislation, Code of Ukraine on Administrative Offenses.

Постановка проблеми. Інститут адміністративної відповідальності в соціальній сфері відіграє важливу роль, оскільки він дозволяє за допомогою адміністративного примусу відновлювати баланс у відносинах у галузі соціального захисту. Це дає змогу забезпечити дотримання основних соціальних прав, свобод та законних інтересів громадян, які користуються соціальними послугами. Через таку систему примусу держава гарантує, що порушення прав осіб у соціальній сфері будуть своєчасно виявлені та усунуті, що сприяє стабільності та справедливості в сфері соціального забезпечення. Становлення нових складів адміністративних правопорушень у сфері соціального законодавства має відповідати динаміці розвитку соціальних правовідносин. Однак, наразі спостерігається проблема несвоєчасного оновлення положень КУпАП, що не забезпечує адекватного правового реагування на трансформацію соціальної сфери та реформування органів публічного управління, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у цій сфері.

Метою дослідження є комплексний аналіз норм КУпАП, що регулюють відповідальність за порушення соціального законодавства, а також розробка теоретично обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення інституту адміністративної відповідальності у цій сфері.

Стан опрацювання проблематики. Вітчизняні науковці переважно присвячують свої праці дослідженню порушень законодавства у сфері соціального забезпечення, що є більш вузьким напрямом. Водночас ширше поняття «порушення соціального законодавства» охоплює ширше коло правовідносин, зокрема у сферах соціального захисту, соціальних гарантій, страхування, контролю тощо. Попри певну тематичну спеціалізацію, наукові напрацювання таких дослідників, як І.С. Андрієнко [1], В.І. Андріяш [2], Н.В. Галіциної [3] та Ю.І. Шпараги [4], містять важливі теоретичні підходи, які можуть слугувати підґрунтям для подальшого розширення наукового дискурсу щодо юридичної відповідальності за порушення у сфері соціального законодавства.

Виклад основного матеріалу. Спеціалізовані нормативно-правові акти спрямовані на встановлення чітких обмежень у сфері реалізації соціальних прав та їх захисту з боку органів публічної влади. Їхні норми формують матеріальну основу механізму забезпечення соціальної функції держави в публічній сфері [5, с. 42]. Забезпечення ефективного функціонування цього механізму неможливе без належного правозастосування, важливою складовою якого є застосування адміністративних санкцій. У цьому контексті адміністративні санкції відіграють не лише каральну роль, а й виконують превентивну та регулятивну функції, виступаючи інструментом підтримки рівноправності та соціальної справедливості.

Важко не погодитись із Н.В. Галіциною, втім, що 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 [3, с. 20].

Об'єктом адміністративного правопорушення у сфері соціального законодавства є суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації та забезпечення соціальних прав і законних інтересів громадян, зокрема щодо надання соціальних послуг, соціального захисту, соціального страхування, пенсійного забезпечення, зайнятості населення, а також створення рівних можливостей для соціально незахищених груп населення.

Об'єктивна сторона порушення соціального законодавства – це зовнішній прояв суспільно-небезпечного посягання на встановлений законом порядок, правила та вимоги у сфері соціального захисту, зокрема щодо реалізації прав громадян на працю, оплату праці, соціальне страхування, соціальні виплати, пенсійне забезпечення, зайнятість населення, охорону праці, а також інші норми, що гарантують соціальні права особи. Такі діяння можуть виражатися у вигляді порушення строків, умов, процедур, відмови або ухилення від виконання відповідних соціально-правових обов'язків, а також у створенні перешкод для діяльності уповноважених органів чи посадових осіб, на яких покладено функції державного контролю і нагляду у зазначених сферах.

Характерні ознаками об'єктивної сторони цих правопорушень є: протиправні дії або бездіяльність (порушення встановлених правил чи порядків); настання шкідливих наслідків (або реальної загрози їх настання) для соціальних прав і гарантій громадян; причинно-наслідковий зв'язок між діями (бездіяльністю) та негативними наслідками або ризиком їх виникнення; певні обставини вчинення порушення (час, місце, спосіб), якщо це прямо передбачено відповідними статтями КУпАП [6].

До загальних суб'єктів, які підлягають адміністративній відповідальності за проступки в соціальній сфері відносяться: водії транспортних засобів (ч. 6 ст. 122 КУпАП); фізичні особи, які здійснюють паркування на майданчиках для платного паркування (ч. 6, 7 ст. 152-1 КУпАП). Разом із тим, не можна проігнорувати той факт, що в соціальній сфері 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 (ст. 165-1 КУпАП); фізичні особи, які використовують найману працю (ст.ст. 165-3, 165-5, 188-1 КУпАП); фізичні особи – підприємці, які використовують найману працю, фізичні особи, які не мають статусу підприємців та використовують найману працю (ст. 165-4 КУпАП);

- посадові особи незалежно від категорії посади та сфери повноважень (ст.ст. 165-1, 188-23, 212-2 КУпАП), «посадові особи» підприємств, установ, організацій (ст.ст. 165-3, 165-4, 165-5 КУпАП), посадові особи підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності (ст. 165-1 КУпАП); посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, та його територіальних органів (ст. 188-6 КУпАП);

- 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 (ст. 188-1 КУпАП); посадові особи органу доходів і зборів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування (ст. 166-6 КУпАП); голова комісії з припинення юридичної особи, ліквідаційної комісії, ліквідатор, інші особи, залучені до припинення юридичної особи (ст. 166-6 КУпАП) [3, с. 22].

Вітчизняними вченими періодично висловлюються пропозиції передбачити у КУпАП у якості спеціального суб'єкта адміністративної відповідальності за порушення соціального законодавства ще й юридичних осіб. Однак, в рамках даного дослідження, ми на цьому дискусійному питанні зупинятися не будемо.

Суб'єктивна сторона порушення соціального законодавства – це сукупність ознак, які характеризують внутрішнє ставлення особи до вчинюваного нею правопорушення та його наслідків. Такі правопорушення характеризуються, як правило, умисною формою вини (особа усвідомлює протиправність своїх дій чи бездіяльності, передбачає негативні наслідки і бажає чи свідомо допускає їх настання) (ст. 165-1; 165-2; 165-4; 165-5; ч. 5, 9, 10 ст. 166-6; 188-1; 188-6; 188-23 КУпАП). Але в окремих випадках допускається також необережна форма вини (особа не передбачає, хоча могла і повинна була передбачити негативні наслідки своїх дій чи бездіяльності). У формі умислу або необережності можуть бути вчинені правопорушення за ч. 6 ст. 122; ч. 6, 7 ст. 152-1; 212-2 КУпАП.

Типовими ознаками суб'єктивної сторони порушень соціального законодавства є: вина (умисел або необережність залежно від конкретного правопорушення); усвідомлення протиправності вчинюваних дій або бездіяльності; усвідомлення (або можливість усвідомлення) шкоди чи негативних

наслідків для соціальних прав і гарантій громадян; відсутність специфічних мотивів або цілей як обов'язкових ознак адміністративного правопорушення.

Слід зазначити, що в більшості адміністративних правопорушень, які стосуються осіб, визначених у вищенаведених статтях КУпАП, передбачено кваліфікуючу обставину, що пов'язана з повторністю порушень, а саме: особа, яка протягом року була притягнута до адміністративної відповідальності за аналогічні порушення (статті 165-1, 165-3, 165-4, 165-5, 188-23, 212-2 КУпАП). Такий підхід законодавця має велике значення для галузі соціального захисту, оскільки він відображає публічний інтерес у забезпеченні громадської безпеки в контексті надання соціальних послуг та соціального захисту. Адже порушення прав осіб у соціальній сфері не тільки порушує їхні основні соціальні права, а й підриває основи соціальної держави. Повторне вчинення того ж порушення в межах року є серйозним сигналом про систематичність неправомірних дій, що свідчить про високий рівень суспільної шкідливості таких дій. Це значно ускладнює ефективне здійснення соціального захисту та реалізацію концепції соціальної держави, де повинні бути захищені права та інтереси найуразливіших верств населення. Тому повторність правопорушень вказує на необхідність більш жорсткого підходу до покарання та профілактики таких порушень для забезпечення стабільності соціальної політики.

Галіцина Н.В. не підтримує підхід законодавця щодо розпорошеного розташування складів конкретних адміністративних проступків у соціальній сфері без достатнього врахування їхньої правової природи. Вона вважає, що більш доцільно було б віднести їх до окремої глави під назвою «Адміністративні правопорушення в галузі соціального захисту» [3, с. 23]. Ми маємо протилежну думку. Об'єднання складів проступків кваліфікуючих порушення соціального законодавства в окрему главу КУпАП є недоцільним, оскільки це може спричинити штучну ізоляцію цих правопорушень від інших споріднених складів, наприклад, у сфері праці чи фінансів. Така ізоляція ускладнить їх кваліфікацію, створить ризики юридичних колізій, послабить системність нормативного регулювання і може негативно вплинути на цілісність КУпАП. Крім того, порушення соціального законодавства часто пов'язані з іншими сферами правовідносин, тому їх відокремлення призведе до порушення логіки систематизації норм і зниження ефективності правозастосування.

Перспективи застосування та вдосконалення інституту адміністративної відповідальності у сфері соціального захисту полягають у досягненні суспільно корисного (позитивного) результату, спрямованого на забезпечення соціальної справедливості та загального добробуту. Цей результат має досягатися шляхами, визначеними законодавчо в санкціях норм адміністративного права, що охороняють суспільні інтереси та враховують соціально-економічні умови певної держави [7, с. 247].

Одразу варто зазначити, що законотворчий процес у напрямку вдосконалення інституту адміністративної відповідальності у сфері соціального захисту відбувається дуже повільно. Наприклад, Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності у сфері надання соціальних послуг № 6017 від 09.09.2021 р. тільки у лютому 2025 року був включений до порядку денного Верховної Ради України. Затримки виникли через численні зауваження, які законопроект № 6017 отримав від Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

У висновку Управління до законопроекту № 6017 акцентовано увагу на необхідності суттєвого доопрацювання назви та змісту запропонованих змін до КУпАП щодо відповідальності у сфері надання соціальних послуг. Зокрема, зазначено, що сформульовані авторами нові склади адміністративних правопорушень не повністю відповідають сутності та специфіці соціальних відносин, що може створити значні труднощі в практичному застосуванні цих норм. Також підкреслюється, що в законопроекті наявні очевидні юридичні колізії з уже чинними нормами, які автори намагалися вирішити шляхом формального виключення застосування певних статей, замість того, щоб належно усунути конфлікти на рівні формулювань і змісту. Крім того, фахівці Управління звертають увагу на те, що законопроект абсолютно ігнорує договірну природу багатьох відносин у сфері соціальних послуг, через що запропоновані механізми адміністративної відповідальності можуть виявитися недовірними чи навіть безглуздими. Це свідчить про поверховість і недостатню обізнаність авторів законопроекту з особливостями регульованих відносин. У висновку прямо рекомендується відмовитись від зайвої деталізації складів правопорушень, натомість наголошувати на необхідності уніфікації підходів та чіткішого визначення меж застосування відповідних норм [8]. Таким чином, підхід авторів законопроекту є недостатньо компетентним і ґрунтовним, що свідчить про формальне ставлення до законодавчої техніки та незадовільну якість підготовки законодавчого документа.

На нашу думку, інститут адміністративної відповідальності за порушення соціального законодавства загальмував у розвитку через надмірну фрагментарність норм, часті колізії між ними та відсутність єдиної концептуальної основи. Відсутність чіткої систематизації норм породжує склад-

нощі їх практичного застосування. Водночас, наявність у КУпАП окремих норм свідчить про недостатню ефективність роботи у напрямку актуалізації законодавства.

Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує досягнення мети його діяльності [9, с. 197]. 1 січня 2023 року в Україні розпочалася реорганізація системи соціального страхування, яка полягала у тому, що Фонд соціального страхування України передав свої завдання і функції до Пенсійного фонду України [10]. Передачу справ про страхові виплати потерпілих на виробництві до Пенсійного фонду України Фонд соціального страхування України завершив 2 лютого 2023 р. [11]. Згідно з даними з сайту youcontrol.com.ua діяльність Фонду соціального страхування України як юридичної особи публічного права припинено з 2 березня 2023 р. [12]. Однак в ст. 244-10 КУпАП [6] Фонд соціального страхування України досі зазначено як орган що розглядає певні справи про адміністративні правопорушення.

До 2023 року стаття 244-10 КУпАП надавала органам Фонду соціального страхування України повноваження розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері соціального страхування. Однак, у зв'язку з ліквідацією Фонду з 1 січня 2023 року та передачею його функцій до Пенсійного фонду України положення цієї статті втратили актуальність.

При будь-яких структурних змінах у державних органах, уповноважених розглядати адміністративні справи паралельним процесом має відбуватися внесення змін до КУпАП. Якщо орган ліквідовано (реорганізовано), а його функції передано іншому органу, як це відбулося із Фондом соціального страхування України, Розділ III КУпАП «Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення» має зазнати змін.

Якщо зміни не відображені в законодавстві, виникають юридичні колізії, що ускладнюють правозастосування та діяльність уповноважених органів. Правова невизначеність може затягнути розгляд справ, ускладнити накладення санкцій і створити перешкоди для виконання органами нових, невластивих їм функцій. Лише систематична актуалізація законодавства гарантує правову стабільність, ефективність правозастосування та захист прав громадян.

З урахуванням вищенаведеного ми пропонуємо виключити статтю 244-10 КУпАП та змінити редакцію статті 244-2 КУпАП, виклавши її наступним чином:

Стаття 244-2. Органи Пенсійного фонду України.

Органи Пенсійного фонду України розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушеннями законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, поданням недостовірних відомостей, що використовуються в реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування (стаття 165-1), порушенням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності (стаття 165-4), порушенням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності (стаття 165-5), а також з перешкоджанням уповноваженим особам Пенсійного фонду України у проведенні перевірок (стаття 188-23).

Також вважаємо за необхідне у тексті КУпАП «Фонд соціального страхування України», у всіх відмінках замінити словами «Пенсійний фонд України» у відповідних відмінках.

Висновки. Проведений аналіз дозволив встановити, що адміністративна відповідальність за порушення соціального законодавства має низку проблем через фрагментарність і несистемність норм КУпАП. Мають місце юридичні колізії та затримки оновлення законодавства, які негативно впливають на ефективність правозастосування. З метою їх усунення пропонується виключити з КУпАП ст. 244-10 та змінити редакцію ст. 244-2 КУпАП для відображення сучасних структурних змін у сфері соціального страхування, що дозволить забезпечити чіткість регулювання та стабільність правового механізму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андрієнко І.С. Особливості юридичної відповідальності у праві соціального забезпечення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 3. С. 129–134. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2020.3.23>.
2. Андріяш В.І. Соціальна відповідальність держави в сфері забезпечення соціального захисту населення в умовах війни в Україні. *Публічне управління та місцеве самоврядування*. 2023. № 2. С. 3–9. DOI: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-2-1>.
3. Галіцина Н.В. Інститут адміністративної відповідальності у соціальній сфері. *Юридичний вісник*. 2020. № 5. С. 20–32. DOI: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i5.1998>.
4. Шпарага Ю.І. Юридична відповідальність регіонального департаменту соціального захисту населення. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. 6/н. С. 134–146. DOI: <https://doi.org/10.32837/npuola.v24i0.647>.

5. Вакуленко О.Ф. Механізм захисту соціальної функції держави у публічній сфері. *Соціальне право*. 2020. № 3. С. 40–48.
6. Кодекс України про адміністративне правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
7. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
8. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності у сфері надання соціальних послуг» від 15.11.2021 р. № 6017. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72712.
9. Чіркова Н.С., Калініна І.В. Орган соціального захисту населення як суб'єкт адміністративних правовідносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 195--197. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-1/46>.
10. Питання припинення Фонду соціального страхування України та управлінь виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2022 р. № 1442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1442-2022-%D0%BF#Text>.
11. Фонд соціального страхування України завершив передачу справ потерпілих до Пенсійного фонду. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/fond-sotsialnoho-strakhuvannia-ukrainy-zavershyv-peredachu-sprav-poterpilykh-do-pensiinoho-fondu>.
12. Фонд соціального страхування України. Досьє Компанії. URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/40210180.