

ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ

Н. В. Добрянська

аспірантка відділу

моніторингу ефективності законодавства

Інституту законодавства Верховної Ради України

Постановка проблеми. Для науковців прийняття Господарського кодексу України дало чимало приводів для дискусій та різних точок зору про функції та зміст правових інститутів, зокрема адміністративної відповідальності, у сфері господарювання та інших видів державного примусу. Однією з особливостей адміністративної відповідальності є те, що на порушників накладаються певні види адміністративних стягнень, які вичерпно визначені ст. 24 КУпАП. Адміністративні стягнення накладаються багатьма органами та посадовими особами передбаченими главою 17 Кодексу України про адміністративні правопорушення [2]. Між органами (посадовими особами), які розглядають адміністративні справи та накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні службові відносини. Разом з тим, незважаючи на те, що в певних випадках адміністративні стягнення застосовуються районними (міськими) судами (судьями) адміністративна відповідальність є позасудовим видом правової відповідальності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Законодавче та науково-теоретичне визначення адміністративної відповідальності, як самостійного виду в нашій країні здійснилося протягом ХХ століття. Разом з тим з проголошенням незалежності в Україні та прийняття Закону Української РСР від 03 серпня 1990 року №142-ХІІ «Про економічну самостійність Української РСР» розвитком різноманітних форм власності постало різке питання про забезпечення господарської (підприємницької) економічної діяльності в межах визначених законодавством. У цьому зв'язку законодавцем приймається низка нормативних актів, в яких передбачається відповідальність підприємств, установ і заходів за порушення умов здійснення господарської діяльності у вигляді адміністративних, господарських, фінансових, штрафних санкцій, пені, тощо. Це призвело до того, що низка вітчизняних науковців вважали, що суб'єктами адміністративної відповідальності законодавець визнав юридичну особу [6, с. 118; 7, с. 6-9]. Вітчизняні та зарубіжні науковці, які у своїх працях досліджували поняття та ознаки адміністративної відповідальності Д.М. Бахрах, С.М. Братусь, Є.В. Додін, А.І. Галаган, С.Т. Гончарук, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, Д.М. Лук'янець, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, Ю.С. Шемшученко та багато інших, досить часто звертали увагу на потребу щодо вдосконалення приписів адміністративної відповідальності.

Згідно Господарського кодексу України адміністративно-господарські санкції застосовуються за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності. Адміністративно-господарські санкції за своїми матеріальними та процесуальними властивостями мають загальні ознаки адміністративної відповідальності, а саме не мають компенсаційного харак-

теру, не відновлюють початкового майнового стану, їх стягнення здійснюються не на користь іншої сторони або особи господарсько-правових відносин.

Адміністративно-господарські санкції за своїми матеріальними і процесуальними властивостями мають загальні риси з адміністративною відповідальністю. Логічна структура норм адміністративно-господарських санкцій допускає наявність гіпотези, диспозиції і санкції, які за змістом тотожні адміністративно-деліктним нормам з їх імперативним, державно-владним характером.

Одним із моментів, який дає змогу стверджувати, що адміністративно-господарські санкції є одним із різновидів адміністративних санкцій, це те, що Господарський кодекс України розмежує адміністративно-господарські та інші види господарських санкцій за критерієм суб'єкта застосування даних санкцій. Відповідно до ст.217 ГКУ господарські санкції застосовуються у встановленому законом порядку за ініціативою учасників господарських відносин, а адміністративно-господарські санкції – за ініціативою уповноважених органів державної влади або місцевого самоврядування.

Невирішені частини проблеми. Значну увагу заслуговує проблема визначення поняття «адміністративно-господарські санкції». Згідно ст.238 ГКУ за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків.

З даного законодавчого визначення можна виділити наступні основні ознаки:

- адміністративно-господарські санкції застосовуються до суб'єктів господарювання;
- адміністративно-господарські санкції за змістом є заходами організаційно-правового характеру або майнового;
- метою застосування адміністративно-господарських санкцій є припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідація його наслідків;
- адміністративно-господарські санкції застосовуються уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування;
- підставою застосування адміністративно-господарських санкцій є порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності.

При цьому слід звернути увагу на ст.250 ГКУ, де зазначається, що адміністративно-господарські санкції можуть бути застосовані до суб'єктів господарювання протягом шести місяців з моменту виявлення порушення, але не пізніше як через один рік з дня порушення цим суб'єктом встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності, крім випадків передбачених законодавством. Згідно даної статті визначено два види строків: шість місяців та один рік з дня виявлення порушення, але, на жаль, переважна кількість нормативно-правових актів не встановлює строки застосування відповідних санкцій.

Метою дослідження є аналіз адміністративно-господарських санкцій, як виду юридичної відповідальності.

Основні результати дослідження. За радянських часів штраф, як засіб примусу в державному управлінні, застосовувався до установ, організацій та підприємств, сьогодні він теж застосовується хоча породжує дискусії між науковцями. Визначення правової природи штрафів є основним завданням адміністративної відповідальності та теорії права.

В юридичній літературі радянських часів відповідальність у формі оплати штрафних санкцій розглядалася цивілістами як цивільно-правова відповідальність, а спеціалістами у галузі господарського права – як господарсько-правова відповідальність.

На нашу думку, відповідальність у формі оплати штрафних санкцій неможливо відносити у повному обсязі ні до цивільної, ні до господарської відповідальності, оскільки вони мали певний порядок їх застосування:

- штрафні санкції установлювалися актами органів управління – постановами Ради Міністрів СРСР та постановами урядів союзних республік і мали підзаконний характер;

- установлювалися за неналежне виконання планового завдання.

Штрафні санкції виконують, швидше за все, карну функцію, аніж відновлювальну. Штрафи застосовувалися, коли правопорушення не призвело до збитків у потерпілої сторони. Фінансові (штрафні) санкції мають свій генезис походження і займають основне місце у правовій системі України, визначення якого є завданням дослідження науковців.

З розвитком економічних відносин виник у сфері господарювання вид відповідальності, пов'язаний з впровадженням фінансових (економічних) санкцій. Саме в Законі України РСР від 3 серпня 1990 року № 142-ХІІ «Про економічну самостійність Української РСР» було визначено зміст, мету та основні принципи економічної самостійності України, регулювання економіки і соціальної сфери та проголошено відповідальність у вигляді (формі) економічних санкцій. Отже, основним видом відповідальності є економічні санкції, а у разі вчинення злочинних дій застосовується кримінальна відповідальність.

Аналізуючи основні положення закону можна визначити:

- економічні санкції є основним видом відповідальності. Вони можуть наступати у вигляді заходів, пов'язаних із ліквідацією певного суб'єктивного права, наприклад, зупинення діяльності підприємства чи примусовий розпуск об'єднання громадян, визнання суб'єкта господарювання банкрутом, тощо. Тому фінансові санкції (штрафи) виступають лише складовою частиною економічних санкцій.

- законодавець установлює і підстави відповідальності у формі економічних санкцій: «незаконні дії або бездіяльність у сфері економіки є порушенням економічної самостійності Української РСР та інтересів юридичних і фізичних осіб залежно від способу дії інших караються за законом». Тобто економічні санкції застосовуються на юридичній підставі, як об'єктивні протиправні дії чи бездіяльність в основному винної особи і законодавець не встановлює ніяких інших умов відповідальності щодо заподіяння шкоди, розміру збитків, притаманних цивільній чи господарсько-правовій відповідальності.

- у вказаній нормі зазначається, що «у разі вчинення злочинних дій застосовується кримінальна відповідальність», цим законодавець відмежував відповідальність у формі економічних санкцій від інших видів юридичної відповідаль-

ності. Вказуючи на економічні санкції та кримінальну відповідальність, законодавець не вважає за потрібне притягнення до адміністративної чи цивільно-правової відповідальності, що дає змогу виділити як самостійний вид відповідальності у формі економічних санкцій.

У постанові Верховної Ради Української РСР «Про реалізацію Закону «Про економічну самостійність Української РСР» установлюється, що дії всіх суб'єктів господарських відносин, які суперечать державному суверенітету та економічним інтересам Української РСР, визначаються не дійсними і забороняються. Пунктом 3 зазначеної постанови Ради Міністрів УРСР доручається у двомісячний термін підготувати проекти законодавчих актів: про землю, оподаткування, власність, оренду, підприємство, підприємництво, акціонерні товариства, фінансово-кредитну систему, цінні папери та фондовий ринок, ціноутворення, антимонопольне законодавство, митну службу, тощо.

Це призвело до появи різних форм власності, збільшення кількості власників, що супроводжується збільшенням ризиків спричинення шкоди суспільним відносинам, що охороняються державою та економічної самостійності держави.

У Конституції України та теорії права виділяється чотири види відповідальності, які кваліфікуються за ознаками та характером видів правопорушень. У ст.92 Конституції України закріплюється, що засади цивільно-правової відповідальності, діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями та відповідальність за них передбачена виключно законами України.

Фінансові санкції (штрафи), як спосіб державного впливу охоплює досить широке коло суспільних відносин у сфері підприємницької та господарської діяльності.

Фінансові санкції (штрафи), що накладаються на юридичних осіб, за своїми матеріальними та процесуально-правовими властивостями відрізняються від цивільно-правової відповідальності, а саме:

- вони не носять компенсаційного характеру, не відновлюють початкового майнового стану;

- стягнення здійснюється на користь іншої сторони або особи цивільно-правових відносин, а зараховується повністю або частково до цільових позабюджетних фондів розвитку органів державної влади чи підтримки підприємства, малого та середнього бізнесу, захисту конкуренції, сприяння зайнятості населення.

Т. Коломoeць, аналізуючи порівняльно-правову характеристику адміністративних та фінансових штрафів, вірно підкреслює, що у науковій літературі «має місце факт помилкового асоціювання штрафних санкцій різної правової природи», який призводить до плутанини та негативно впливає на всю нормотворчу діяльність щодо штрафів [10, с. 75-76].

Визначення санкцій у вигляді штрафів у системі заходів юридичної відповідальності, їх видів та способів застосування щодо підприємств, установ та організацій дає підстави констатувати, що залежно від складу правопорушень, сфери суспільних відносин, матеріальних і процесуальних властивостей існує декілька видів штрафів: штрафи як вид неустойки цивільної відповідальності щодо суб'єктів цивільно-правових відносин; штрафи як міра впливу у сфері господарських відносин; штрафи як вид кримінального покарання; штрафи як вид економічних санкцій.

Аналіз норм права, зокрема санкцій, якими встановлюються штрафи за правопорушення у сфері підприємницької діяльності та господарювання харак-

теризує їх як фінансові санкції, як окремий вид юридичної відповідальності, якщо прямо у законі чи нормативному акті законодавець не вказує про настання адміністративної чи визнаної положеннями теорії права на цей час іншої відповідальності.

Згідно ст. 241 ГКУ адміністративно-господарський штраф – це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету у разі порушення ним встановлених правил здійснення господарської діяльності. Перелік порушень, за які з суб'єкта господарювання стягується штраф, розмір і порядок його стягнення визначаються законами, що регулюють податкові та інші відносини, в яких допущено правопорушення.

Види адміністративно-господарських санкцій, умови та порядок їх застосування визначаються цим Кодексом та іншими законодавчими актами. Адміністративно-господарські санкції можуть бути встановлені виключно законами. Стаття 239 ГКУ встановлює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у порядку, встановленому законом, можуть застосовувати до суб'єктів господарювання такі адміністративно-господарські санкції:

- вилучення прибутку (доходу);
- адміністративно-господарський штраф;
- стягнення зборів (обов'язкових платежів);
- застосування антидемпінгових заходів;
- припинення експортно-імпортних операцій;
- застосування індивідуального режиму ліцензування;
- зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності;
- анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності;
- обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;
- скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання;
- інші адміністративно-господарські санкції, встановлені цим Кодексом та іншими законами.

Зазначені санкції за своїм змістом не в повному обсязі відповідають визначенню адміністративно-господарських санкцій.

Застосування адміністративно-господарських санкцій не звільняє особу правопорушника від інших видів відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової, тощо).

У ст. 24 КУпАП закріплено систему адміністративних стягнень, а саме:

- 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); 5) громадські роботи; 6) виправні роботи; 7) адміністративний арешт.

Стаття 238 ГКУ передбачає метою застосування адміністративно-господарських санкцій є припинення правопорушення суб'єкта господарювання та

ліквідація його наслідків. Незважаючи на те, що адміністративно-господарські санкції і адміністративна відповідальність мають спільні риси, але до адміністративно-господарських санкцій не можна віднести штрафи, що застосовуються до громадян – суб'єктів підприємницької діяльності за правопорушення передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення, оскільки штраф є одним із видів адміністративних стягнень, а ст. 23 КУпАП передбачено, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення.

Таким чином, штраф є заходом юридичної відповідальності, але не може вважатись адміністративно-господарською санкцією – ст. 238 ГКУ.

В зазначених законах законодавець веде мову про застосування штрафів, фінансових, економічних санкцій, пені як економічного впливу за недобросовісне виконання припису у сфері господарювання.

Висновки. Дійсно, вирішення питань функціонування фінансової, господарської, майнової діяльності, регулювання ринку цінних паперів, будівництва, ціноутворення, торгівлі, громадського харчування, розвитку сільського господарства, страхової справи, зв'язку, електроенергетики, транспорту, перевезення пасажирів, реклами, попередження недобросовісної конкуренції тощо, потребують не тільки організаційного забезпечення, але й нагляду та контролю за дотриманням установлених законодавством правил.

Отже, питання правової природи адміністративно-господарських санкцій та їх застосування викликає багато проблем на практиці, з'ясування яких має теоретичне та практичне значення. Тому, це потребує нормативного закріплення положень, які б виключили можливість тлумачення законодавчо закріплених норм та не призводили б до помилок на практиці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст.1122 (зі змін. і доповн.).
3. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.
4. Податковий Кодекс України, прийнятий 2 грудня 2010 р. // Голос України. – 2010. – № 229-230. – 4 грудня. – С. 4-59.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового Кодексу України» від 2.12.2011 р. Голос України. – № 229-230. – 4.12.2011 р.
6. *Лук'янець Д.* Про вину юридичних осіб у сфері адміністративної відповідальності // Право України. – 1999. – № 11. – С. 117-122.
6. *Стефанюк В., Голосніченко І., Михеєнко М.* Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб : проблеми теорії та практики // Право України. – 1999. – № 9. – С. 6-9.
7. *Демський Е.Ф.* Співвідношення адміністративної і господарської відповідальності // Юридична Україна. – 2005. – № 9 – С. 24-30.
8. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. / За ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

9. Коломієць Т.О. Адміністративні і фінансові штрафи за законодавством України: порівняльно-правова характеристика // Підприємництво, господарство і право 2001. – № 8. – С. 75-76.

Добрянська Н.В. Правова природа адміністративно-господарських санкцій

У статті проаналізовано сутність поняття адміністративно-господарських санкцій, розглянуто їх як один із різновидів адміністративних санкцій. Розкрито зміст поняття адміністративно-господарських санкцій за законодавством України.

Ключові слова: адміністративно-господарські санкції, адміністративна відповідальність, господарські санкції, фінансові (штрафні) санкції.

Добрянская Н.В. Правовая природа административно-хозяйственных санкций

В статье проанализирована сущность понятия административно-хозяйственных санкций, которые рассматриваются как одна из разновидностей административных санкций. Раскрывается содержание понятия административно-хозяйственных санкций в соответствии с законодательством Украины.

Ключевые слова: административно-хозяйственные санкции, административная ответственность, хозяйственные санкции, финансовые (штрафные) санкции.

Dobryanska N.V. The legal nature of administrative-economic sanctions

The article analyzed essence of administrative-economic sanctions, considers them as one of the varieties of administrative sanctions. The term concept of administrative-economic sanctions under the legislation of Ukraine is considered.

Key words: administrative-economic sanctions, administrative responsibility, economic sanctions, financial (penal) sanctions.

Стаття надійшла до редакції 22.04.2011.