

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКІ САНКЦІЇ ЯК ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

ADMINISTRATIVE SANCTIONS AS A GUARANTEE OF THE REALIZATION AND PROTECTION OF ECONOMIC INTERESTS OF THE STATE

Кантор Н.Ю.,

*викладач кафедри правознавства, соціології та політології
Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка*

У статті досліджуються основні особливості адміністративно-господарських санкцій та порядок їх застосування. Аналізується їх місце у системі засобів адміністративного примусу. Окреслюється низка проблем, пов'язаних із застосуванням цього виду санкцій. Встановлюється значення адміністративно-господарських санкцій для реалізації та захисту економічних інтересів держави на сучасному етапі розвитку України.

Ключові слова: адміністративний примус, адміністративно-господарські санкції, господарський правопорядок, економічні інтереси України.

В статье исследуются главные особенности административно-хозяйственных санкций и порядок их применения. Анализируется их место в системе мер административного принуждения. Определяется ряд проблем, связанных с применением этого вида санкций. Устанавливается значение административно-хозяйственных санкций для реализации и защиты экономических интересов государства на современном этапе развития Украины.

Ключевые слова: административное принуждение, административно-хозяйственные санкции, хозяйственный правопорядок, экономические интересы Украины.

The article examines the main features of administrative sanctions and their application. Analyzes their role in the system of administrative coercive measures. Identifies a number of problems associated with the use of this type of sanctions. Set the value of administrative sanctions for the realization and protection of economic interests of the state at the present stage of development of Ukraine.

Key words: administrative enforcement, administrative sanctions, economic law, economic interests of Ukraine.

Актуальність теми. Невід'ємним елементом цілісної системи національної безпеки України є безпека економічна, яка, своєю чергою, визначається національними економічними інтересами, що тісно пов'язані з історією і традиціями українського народу, його менталітетом, системою господарювання тощо. На сучасному етапі серед пріоритетних економічних інтересів можна виокремити: формування самодостатньої, конкурентоспроможної, соціально спрямованої ринкової економіки, збереження та розвиток інтелектуального капіталу й науково-технічного потенціалу України, пошук та використання альтернативних джерел енергоресурсів, розв'язання соціальних проблем, а так само (у руслі європейського вибору України) побудову економічних відносин з іншими країнами на засадах рівноправності та взаємної вигідності тощо. Виразником, гарантом і захисником економічних інтересів виступає держава, використовуючи для виконання вказаних функцій різноманітні засоби, зокрема, засоби адміністративного примусу. Глибока економічна криза в Україні зумовлена передусім відсутністю моделі трансформації економіки на ринкових засадах, адаптованої до специфіки українського суспільства, і – не в останню чергу – відсутністю надійного адміністративно-правового захисту вітчизняної економіки від зовнішніх і внутрішніх деструктивних впливів.

Запровадження законодавцем адміністративно-господарських санкцій актуалізувало питання про їх місце у системі адміністративно-правових санк-

цій та адміністративної відповідальності загалом. У процесі застосування норм, що регулюють цю сферу правовідносин, виникли прикладні проблеми, які інтенсифікували наукові пошуки. Дослідження багатьох українських і зарубіжних учених, зокрема, А.Д. Болотова, С.М. Братуся, О.М. Вінник, О.В. Віхрова, І.С. Войтенко, С. Ю. Гапало, Р.А. Джабраїлова, В.К. Мамочки, О.П. Подцерковного, З.Ф. Таткової, Н.О. Санахметової, В.С. Щербини та інших суттєво збагатили юридичну науку і практику, але дискусії стосовно правової природи адміністративно-господарських санкцій та сфери їх застосування не припиняються. Важливість цього виду відповідальності в аспекті захисту економічних інтересів держави окремо не досліджувалася.

Мета статті полягає в тому, щоб, проаналізувавши правову природу адміністративно-господарських санкцій, з'ясувати, яке значення вони мають для захисту економічних інтересів держави.

Виклад основного матеріалу. Концепція адміністративно-господарських санкцій зародилася ще в радянський період, що зумовлювалося пошуком заходів відповідальності, які можуть застосовуватися до суб'єктів господарювання, але виходять за межі традиційних цивільно-правових санкцій та адміністративно-правових стягнень, передбачених, відповідно, Цивільним кодексом та Кодексом про адміністративні правопорушення. Так, В. М. Хоменко виокремив адміністративно-правову відповідальність господарських організацій як складову адмі-

ністративного права і дійшов висновку, що адміністративно-правова відповідальність господарських організацій може носити як майновий, так і організаційний характер, при цьому організаційною санкцією є «заборона госпоргану виконувати виробничий процес, якщо він не забезпечує безпечні умови проведення робіт» [1, с. 29–30].

В. В. Лаптев, здійснюючи аналіз функцій відповідальності в господарських відносинах, вказував на випадки, коли відповідальність не виконує компенсаційну функцію, й зазначав, що «існують і такі види відповідальності, коли санкції стягуються не на користь потерпілої організації, а до державного бюджету» [2, с. 27].

Перебудова економіки на початку 90-х років ХХ ст. на ринкових засадах значно збільшила не лише масив законодавства щодо регулювання господарської діяльності, а й кількість контролюючих та інших органів і, відповідно, санкцій, що застосовуються цими органами до суб'єктів господарювання за порушення правил господарської діяльності, встановлених законом. У проекті Господарського (комерційного) кодексу України вони мали назву «управлінсько-господарські санкції» [3], та у процесі підготовки проекту Господарського кодексу до другого читання робоча комісія Верховної Ради України перейменувала їх в адміністративно-господарські [4, с. 867].

У ст. 238 Господарського кодексу України адміністративно-господарські санкції визначаються як заходи організаційно-правового або майнового характеру, що можуть бути застосовані до суб'єктів господарювання уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків [5].

Як справедливо зауважує І.С. Войтенко, докорінна реформа економіки України, розвиток підприємств різної форми власності, правове і організаційне забезпечення їх безпечної діяльності набувають дедалі більшого значення і вимагають адекватного економіко-правового впливу і встановлення відповідальності за порушення у сфері господарювання [6, с. 291].

Питання про те, до якого виду юридичної відповідальності належать адміністративно-господарські санкції, має дискусійний характер. Деякі науковці, зокрема, О. Подцерковний [7, с. 341–342], Н. Шевченко [8, с. 81], вважають ці санкції однією з форм господарсько-правової відповідальності. Зі свого боку, О. Денисенко [9, с. 132] та О. Рябченко [10, с. 39] дотримуються думки, що їх слід розглядати як вид адміністративної відповідальності. Не заглиблюючись у наукову полеміку, наведемо низку аргументів, які, на нашу думку, допоможуть визначити правову природу адміністративно-господарських санкцій.

У науково-практичному коментарі Господарського кодексу України визначені властивості, за якими адміністративно-господарські санкції відрізняються від інших видів господарських санкцій:

– застосовуються за порушення норм законодавства у сфері господарської діяльності, а не за порушення договірних зобов'язань;

– повноваженнями щодо їх застосування наділені органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до компетенції яких входить контроль за дотриманням відповідних актів законодавства у сфері господарської діяльності, а не контрагенти за господарським договором;

– можуть бути застосовані лише до суб'єктів господарювання;

– застосовуються з метою припинення вчиненого порушення та ліквідації його наслідків;

– строки їх застосування передбачені ГК та іншими законами;

– як правило, застосовуються в адміністративному порядку;

– передбачають не лише застосування визначених заходів майнового характеру, а й примусове здійснення визначених дій стосовно правопорушника [11, с. 404].

Враховуючи наведені аргументи, не можемо погодитися з думкою, що адміністративно-господарські санкції є однією з форм господарсько-правової відповідальності. Конституцією України встановлено, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (п. 22 ч. 1 ст. 92) [12]. Отже, у переліку видів юридичної відповідальності, закріпленому Основним Законом, господарська відповідальність не вказана. Крім того, ці адміністративно-господарські санкції у ст. 217 ГК відокремлені від господарських санкцій (відшкодування збитків, штрафні санкції, оперативно-господарські санкції). Тому вважаємо, що адміністративно-господарські санкції за своєю правовою природою – це адміністративні санкції, які застосовуються за правопорушення у сфері господарювання.

За слушним зауваженням О.П. Рябченка, питання про правову природу адміністративно-господарських санкцій взагалі не виникало б, якщо рішення про їх застосування приймав суд. Однак можна із розумінням поставитись до підходу законодавця щодо встановлення позасудової компетенції, заходи щодо реалізації якої передбачають оперативність, порівняно із судовим процесом. У зв'язку із цим юрисдикційні повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що визначені в ч. 1 ст. 238 Господарського кодексу України, не викликають застережень [13, с. 275].

Як уже зазначалося, особливості сучасної вітчизняної економіки потребують використання специфічних заходів адміністративного примусу. Загалом адміністративно-господарським санкціям притаманні такі ознаки адміністративного примусу:

– застосовуються у вертикальних відносинах;

– юридичною підставою застосування виступає закон, фактичною – неправомірною поведінкою суб'єкта господарювання;

– порядок застосування – адміністративний (за рішенням уповноважених органів), у певних випадках – судовий;

– спеціальні строки застосування: адміністративно-господарські санкції можуть бути застосовані протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше, ніж через один рік з дня порушення, якщо інше не передбачено спеціальними законами.

Водночас варто наголосити, що ці заходи мають не лише репресивний, а й правозахисний характер, і спрямовані на забезпечення умов для розвитку й реалізації економічних інтересів України. З одного боку, приналежність відносин щодо застосування адміністративно-господарських санкцій до адміністративно-правових не підлягає сумніву, позаяк публічно-правовий характер процедур застосування цих санкцій зумовлений публічним інтересом, а саме потребою захисту економічних інтересів держави. А з іншого боку, можна говорити й про наявність законного інтересу у суб'єктів господарювання щодо стабільності господарського правопорядку, без чого очікувати позитивних господарських результатів неможливо. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне виокремити низку проблем, що мають місце у процесі застосування адміністративно-господарських санкцій і негативно впливають як на стабільність господарського правопорядку, так і на економічні інтереси держави.

Перш за все варта уваги думка З.Ф. Татькової, яка вказує на 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». До організаційних санкцій З.Ф. Татькова відносить застосування антидемпінгових заходів, припинення експортно-імпорتنних операцій, застосування індивідуального режиму ліцензування, зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності, анулювання ліцензії (патенту), обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання тощо. До майнових санкцій дослідниця зараховує вилучення прибутку (доходу), адміністративно-господарський штраф, стягнення зборів (обов'язкових платежів) тощо [14, с. 1001].

Звідси випливає, що й мета адміністративно-господарських санкцій неоднорідна: своїм цільовим призначенням вони можуть мати припинення подальших правопорушень у процесі здійснення господарської діяльності, відновлення порушених прав, забезпечення належної реалізації норм законодавства або покарання за скоєне правопорушення. На нашу думку, жорстка класифікація цих санкцій за цільовим призначенням у законодавстві не проведена тому, що їх мета має змішаний характер. Наприклад, адміністративно-господарський штраф не лише змушує суб'єкта до припинення господарського правопорушення, що триває, а й слугує покаранням за протиправну поведінку, має превентивний і виховний вплив.

Так само є дискусійним питання про строки застосування адміністративно-господарських санкцій. Як слушно зауважує Д.М. Лук'янець, проблемним є визначення дня порушення для застосування таких санкцій [15, с. 11], оскільки днем порушення можна вважати будь-який день, упродовж якого існують ознаки правопорушення. За таких умов особа, уповноважена застосовувати санкції, завжди має шість місяців для застосування санкцій, бо день виявлення отожднюється з днем порушення.

Крім того, правовідносини, що виникають при застосуванні адміністративно-господарських санкцій, регулюються розгалуженою системою нормативно-правових актів, що налічує більш ніж 100 законів та підзаконних актів і породжує гострі проблеми у застосуванні цих санкцій на практиці. Так, можливість застосування адміністративно-господарських санкцій у зовнішньоекономічній діяльності прямо передбачена ч. 3 ст. 383 Господарського кодексу у випадку виконання зобов'язань, що впливають із зовнішньоекономічних договорів (контрактів), не зареєстрованих в установленому законом порядку. Водночас Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» застосування таких санкцій урегульоване опосередковано: у ст. 37 Закону мова йде про спеціальні санкції «за порушення цього або пов'язаних з ним законів України», причому санкції, зазначені у цій статті, можуть бути застосовані до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності або іноземних суб'єктів господарської діяльності протягом трьох років з дня виявлення порушення законодавства [16].

Не можна не звернути уваги на неточне формулювання положень вказаної статті: наприклад, продовження дії тимчасового зупинення зовнішньоекономічної діяльності здійснюється виключно за рішенням суду... При прийнятті рішення щодо продовження дії тимчасового зупинення зовнішньоекономічної діяльності суд зазначає *термін (підкреслення наше. – Н. К.)*, на який продовжено дію цієї санкції.

Але ж, відповідно до ч. 2 ст. 251 Цивільного кодексу України, терміном є певний момент у часі, з настанням якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення і визначається календарною датою або вказівкою на подію, яка має неминуче настати [17]. Тому ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» потребує змін, адже дія санкції строкового характеру може бути продовжена лише на певний *строк (підкреслення наше. – Н. К.)*, зі спливом якого дія санкції буде скасована, а не на термін.

Однак адміністративні суди тлумачать вказану статтю доволі розширено й часто продовжують дію тимчасового зупинення зовнішньоекономічної діяльності до настання певної події, яка може й не статися (наприклад, до повернення виручки в іноземній валюті тощо).

Серед суб'єктів, наділених компетенцією щодо застосування адміністративно-господарських санкцій, окрім суду, можна назвати й інші державні органи, наприклад, центральним органом виконавчої влади,

що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, застосовується зупинення дії або анулювання спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами, Фонд державного майна України здійснює анулювання сертифіката суб'єкта оціночної діяльності, Міністерство внутрішніх справ України – анулювання ліцензії на охоронну діяльність та ін. У багатьох випадках компетенція щодо застосування адміністративно-господарських санкцій визначена не у законах, а підзаконних нормативно-правових актах, що не відповідає положенням Господарського кодексу України. На нашу думку, доцільним є прийняття окремого закону, який би містив перелік суб'єктів, що мають право застосовувати адміністративно-господарські санкції (окрім суду); перелік цих санкцій, підстави і процедуру їх застосування, чітко врегульовував строки їх застосування. Прийняття такого закону сприяло б, з одного боку, систематизації законодавства про адміністративно-господарські санкції, а з іншого, виконувало б гарантійну функ-

цію щодо забезпечення належної реалізації, захисту й охорони економічних інтересів держави.

Висновки. Отже, питання щодо правової природи адміністративно-господарських санкцій та їх застосування породжує багато проблемних моментів, розв'язання яких має теоретичне та практичне значення. Належна законодавча форма та застосування адміністративно-господарських санкцій у передбаченому законом порядку є необхідною правовою гарантією реалізації прав та законних інтересів не лише суб'єктів господарювання, а Української держави загалом. Застосування адміністративно-господарських санкцій має сприйматися не з позицій репресивних, а з точки зору забезпечення умов й усунення перешкод у формі порушень загальнообов'язкових правил, які стають на шляху якісного розвитку економічних відносин в Україні. Подальші дослідження можуть бути спрямовані на з'ясування перспектив удосконалення окремих видів адміністративно-господарських санкцій у контексті реформування системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Хоменко В.Н. Ответственность в хозяйственном праве / В.Н. Хоменко. – К. : Вища школа, 1975. – 172 с.
2. Лаптев В.В. Предмет и система хозяйственного права / В.В. Лаптев. – М. : Юрид. лит., 1969. – 176 с.
3. Хозяйственный (Коммерческий) кодекс Украины : [проект]. – К. : [б.в.], 1995. – 284 с.
4. Мамутов В.К., Знаменский Г.Л., Хахулин К.С. и др. Хозяйственное право : [учебник] / [В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, К.С. Хахулин и др.] ; под ред. В.К. Мамутова. – К. : Юринком Интер, 2002. – 912 с.
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
6. Войтенко І.С. Співвідношення адміністративних та адміністративно-господарських санкцій / І.С. Войтенко // Держава і право. – 2010. – № 47. – С. 290–295.
7. Господарське право : [підручник] / За ред. О.П. Подцерковного. – Х. : Одиссей, 2010. – 640 с.
8. Шевченко Н. Понятіе административно-хозяйственных санкций / Н. Шевченко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 7. – С. 80–82.
9. Денисенко О.В. Адміністративно-господарські санкції: проблеми, перспективи та шляхи подолання колізій при їх застосуванні / О.В. Денисенко // Вісник господарського судочинства. – 2010. – № 3. – С. 126–132.
10. Рябченко О.П. Сутність адміністративно-господарських санкцій / О.П. Рябченко // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 2 – С. 37–40.
11. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / За заг. ред. Г.С. Знаменського, В.С. Щербини ; кол. авт.: О.А. Беляневич, О.М. Вінник, В.С. Щербина та ін. ; 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 713 с.
12. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
13. Рябченко О.П. Правова природа адміністративно-господарських санкцій: деякі проблемні питання визначення / О.П. Рябченко // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». – 2012. – № № 1. – Ч. 1. – С. 273–277.
14. Татькова З.Ф. Відповідальність у формі застосування адміністративно-господарських санкцій / З.Ф. Татькова // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 998–1007.
15. Лук'янець Д.М. Про правову природу адміністративно-господарських санкцій / Д.М. Лук'янець // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 10–15.
16. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 р № 959-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/959-12>.
17. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.