

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 346.2:(340.132+347.447.52)

Е. Г. Бойченко

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

О. Р. Гофман

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ

Поняття адміністративно-господарських санкцій є новелою господарського права України, які знайшли своє законодавче відображення з прийняттям Господарського кодексу України [1, гл. 27]. Проте, де-факто ці санкції існували і до його прийняття – у вигляді заходів юридичної відповідальності, які застосовувалися до юридичних осіб за порушення правил здійснення господарської діяльності. Однак, такі санкції не мали спеціальної назви, не були встановлені основні їх види і загальний порядок застосування.

Поява цього роду санкцій як форми господарсько-правової відповідальності була зумовлена рішенням Конституційного Суду України від 30.05.2001 р. № 7-рп/2001 у справі про відповідальність юридичних осіб [2], що відокремило відповідальність юридичних осіб, яка застосовується на підставі законів України, від адміністративної відповідальності громадян, що застосовується згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення.

У наукових працях, опублікованих після прийняття Господарського кодексу України, розглядаються такі проблеми адміністративно-господарських санкцій, як їхні поняття, правова природа, співвідношення адміністративної і господарської відповідальності, роль і місце адміністративно-господарських санкцій у системі заходів господарсько-правової відповідальності тощо. Цим питанням приділяли увагу у своїх дослідженнях О.М. Вінник, І.О. Віхрова, О.В. Денисенко, М.В. Лук'янець, В.К. Мамутов, О.П. Подцерковний, З.Ф. Татькова, В.С. Щербина, С.І. Юшина та деякі інші науковці. Однак, підстави та процедури застосування адміністративно-господарських санкцій є настільки специфічними, що на сьогоднішній день залишається значна кількість право-

вого масиву у цій сфері відносин, що підлягає поглибленому вивченню та удосконаленню.

Мета статті полягає передусім у підкресленні господарсько-правової природи адміністративно-господарських санкцій, а також зверненні уваги на їх багатомірність, що знайшло своє відображення у суттєвому законодавчому масиві, та тих окремих проблемах правового регулювання, що призводять чи можуть призвести до складнощів при їх правозастосуванні.

Практика правового регулювання господарської діяльності вказує на наявність достатньої кількості недоліків і проблемних питань у встановленні й застосуванні адміністративно-господарських санкцій.

Ефективність застосування адміністративно-господарських санкцій потребує їх закріплення в спеціальних законах, що регламентують окремі багаточисельні сфери господарської діяльності. В цих законах належить передбачити та узгодити (у т.ч. з Господарським кодексом України) цілу систему цих санкцій, підстави і процедури їх застосування, чітко визначити повноваження відповідних органів влади по їх застосуванню тощо.

Однак, незважаючи на достатньо тривалий період у правовому регулюванні даного комплексу правовідносин, маємо констатувати, що, подекуди спостерігається невідповідність норм окремих законів, які передбачають застосування адміністративно-господарських санкцій, основним положенням, закріпленим в Господарському кодексі України. Зокрема, на порушення ст. 239 Господарського кодексу України, відповідно до якої зазначені санкції можуть встановлюватися лише законами, продовжує діяти низка норм спеціальних законодавчих актів, що були прийняті до введення в дію Господарського

кодексу України і допускають можливість встановлення адміністративно-господарських санкцій підзаконними актами (наприклад, відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність», Національний банк України має право застосовувати до банків штрафи відповідно до положень, затверджених Правлінням Національного банку України [3]).

Така тенденція інколи спостерігається й у деяких підзаконних нормативно-правових актах, прийнятих після набуття чинності Господарським кодексом України. Зокрема, має місце невідповідність вимогам ч. 2 ст. 238 Господарського кодексу України окремих положень Правил розгляду справ про порушення законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій, затверджених рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 16.10.2012 р. № 1470 (розділи VI, VII, XVII), щодо визначення порядку застосування адміністративно-господарських санкцій законодавчими актами [4].

Ще однією проблемою, як і в цілому господарського законодавства, є його надмірна деталізація, що не сприяє ефективності правового регулювання відносин в економічній сфері життєдіяльності суспільства. Фактично законодавець пов'язує дієвість правових норм не з якістю нормативно-правових актів, а з їх кількістю, не переймаючись як техніко-юридичною стороною законотворчості, так і комплексністю, цілісністю підходу до право-регулятивної діяльності, забезпеченням погодженості правових норм, сформульованих у різних джерелах, недопущенням виникнення суперечностей та накладок у законодавчому масиві.

Так, тільки у сфері регулювання зовнішньоекономічної діяльності існує понад 500 законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів України різної галузевої приналежності [5, с. 182]. І це не рахуючи інших кореспондуючих джерел права як-от міжнародні угоди, судова (арбітражна) практика, масив звичаїв у міжнародній торговельній, банківській діяльності тощо.

В цьому, говорячи про відповідальність у сфері господарської діяльності, слід також зазначити, що збільшення кількості законодавчих актів, їх роздрібненість на вузько спрямовані аспекти господарської діяльності почасти не створює якихось особливих правил поведінки, зокрема щодо застосування господарсько-правової відповідальності. Замість цього в таких законах міститься вказівка про те, що така відповідальність встановлюється у відповідності до законодавства, або взагалі без подібної вказівки (Закони України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів», «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції», «Про аудит фінансової звітності

та аудиторську діяльність», «Про архітектурну діяльність», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» та багато ін.). Вказане призводить до необхідності опрацювання значної кількості додаткового законодавчого масиву з метою пошуку законного і вірного рішення при застосуванні заходів впливу (санкцій), яке не завжди виявляється однозначним.

Ще одним із питань, що на наш погляд, потребують більш якісного врегулювання, є проблематика оперування на законодавчому рівні термінологією, якою позначаються санкції, вживані органами публічної влади стосовно господарюючих суб'єктів.

Так, згідно ст. 111 Податкового кодексу України, за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, застосовуються такі види юридичної відповідальності, як фінансова, адміністративна та кримінальна [6]. В свою чергу, фінансова відповідальність за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства встановлюється та застосовується згідно з Податковим кодексом та іншими законами України. Фінансова відповідальність застосовується у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) та/або пені (ч. 2 ст. 111 Податкового кодексу України). Аналіз наступних статей цього кодексу (зокрема, ст.ст. 112-128¹) дозволяє дійти висновку, що в них йдеться про застосування адміністративно-господарського штрафу – адміністративно-господарської санкції, яка є складовою однієї із форм господарсько-правової відповідальності.

Отже, постає питання необхідності розрізнення адміністративно-господарських санкцій як форми господарсько-правової відповідальності та фінансових санкцій як форми фінансової відповідальності, про яку йдеться в Податковому кодексі та деяких інших законах (наприклад, Законі України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» [7]). Однак, якщо цілком можливо (хоча і не без чисельних застережень) провести розмежування господарських та фінансових (чи податкових) відносин, у т.ч. відносин, що формують інститути відповідальності (див.: [1, ст. 4]; [8, с. 26-29], то відшукати відмінності між адміністративно-господарським штрафом та фінансовим штрафом (фінансовою санкцією) виявляється досить проблематичним. Адже таких відмінностей, по суті, немає. Єдиним критерієм, за яким можливо провести таке розрізнення, – це застосування фінансового штрафу за порушення у сфері фінансової діяльності, а адміністративно-господарського – за порушення, пов'язані з веденням господарської діяльності відповідними суб'єкта-

ми господарювання. Але ж фінансова діяльність суб'єктів господарювання є складовою господарської діяльності, що здійснюється з приводу використання належного суб'єктові господарювання або чужого майна, що відображає рух грошової форми вартості в товарно-грошових операціях і спрямовано на одержання певного фінансового результату [8, с. 481]. З іншого боку, фінансові санкції (штрафи), передбачені Податковим кодексом України та іншими законами, в яких використовується саме цей термін, накладаються на платників податків, зборів, інших обов'язкових платежів, більшість з яких складають суб'єкти господарської діяльності. У той же час, Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», яким визначаються правові засади у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних та наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг, при визначенні заходів впливу на тих учасників ринків фінансових послуг, що є правопорушниками, оперує поняттям «штрафні санкції» (а не фінансові санкції) [9]. При цьому, у ст. ст. 41, 42 вказаного Закону йдеться про застосування до відповідних суб'єктів господарювання штрафу саме у значенні тієї адміністративно-господарської санкції, яку регламентує ст. 240 Господарського кодексу України.

Крім зазначеного, слід звернути увагу на невраховування Податковим кодексом України безоплатного вилучення доходу (прибутку) як різновиду форм фінансової (згідно положень цього кодексу) відповідальності, крім штрафу та пені. В той же час дана санкція, яка за усіма ознаками входить до числа адміністративно-господарських санкцій, передбачена для застосування нормами цього ж самого Податкового кодексу України, зокрема п. 221.5, п. 228.3, абз. 4 п. 258.2.2, абз. 20 п. 197.1.15.

Таким чином, з метою пристосування змісту законодавчих актів до практичних потреб, пов'язаних з удосконаленням правового регулювання відносин з приводу застосування публічно-правових санкцій до правопорушників у сфері ведення господарської діяльності, у даному випадку слід скоріше вести мову про приведення відповідних норм законодавства України до гармонійного узгодження термінології (понять), відповідності одне одному через пошук і встановлення спільних системних положень, аніж вести дискусії (подекуди безглузді) про розділення одних відносин, врегульованих правом, від інших, у т.ч. стосовно правової природи адміністративно-господарських санкцій (див., наприклад, [10]).

Підсумовуючи викладене, підкреслимо відсутність сумнівів у господарсько-правовій природі адміністративно-господарських санкцій як заходів (як форми) господарсько-правової відповідальності, спрямованих на утвердження суспіль-

ного господарського порядку в економіці, а також принципову важливість дотримання закріплених у Господарському кодексі України загальних положень їх встановлення та застосування.

Для удосконалення адміністративно-господарських санкцій необхідні повнота, несуперечливість, чіткість формулювань вимог законодавства, що забезпечуються цими санкціями, а також підстав і порядку їх застосування. Деякі з дослідників вважають доцільним встановлення одноманітної процедури застосування адміністративно-господарських санкцій [11, с. 82]. Однак, урахуовуючи широке розмаїття відносин в економічній сфері, ця пропозиція представляється доволі проблематичною для застосування на практичному рівні.

Література

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18-22. – Ст. 144.
2. Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 р. № 7-рп/2001 (справа про відповідальність юридичних осіб). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01>.
3. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.
4. Правила розгляду справ про порушення законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій: затв. рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 16.10.2012 р. № 1470 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 87. – Ст. 3558.
5. Омельченко А. Шляхи вдосконалення та розвитку законодавства України про зовнішньоекономічну діяльність / А. Омельченко // Право України. – 2011. – № 7. – С. 182-187.
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-17. – Ст. 112.
7. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг: Закон України від 06.07.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 28. – Ст. 205.
8. Господарське право: Підручник / О.П. Подчерковий, О.О. Квасніцька, А.В. Смітюх та ін.; За ред. О.П. Подчеркового. 2-ге вид., доп. і перероб. – Х.: Одиссей, 2012. – 640 с.
9. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
10. Войтенко І.С. Поняття, сутність та ознаки адміністративно-господарських санкцій за адміністративним законодавством України // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 1. – С. 117-121.
11. Шевченко Н. Поняття адміністративно-хозяйственных санкцій / Н.Шевченко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 7. – С. 80-82.

Анотація

Бойченко Е.Г., Гофман О.Р. Окремі проблеми правового регулювання адміністративно-господарських санкцій. – Стаття.

У статті розглядається роль і місце адміністративно-господарських санкцій у системі заходів господарсько-правової відповідальності та наголошується

на проблематиці правового регулювання суспільних правовідносин, пов'язаних з особливостями практичного застосування адміністративно-господарських санкцій.

Зокрема, йдеться про існування до теперішнього часу ряду адміністративно-господарських санкцій, встановлених не законами, а підзаконними нормативно-правовими актами, що суперечить приписам Господарського кодексу України. Також наголошується на занадто великій кількості регулятивної бази по кожній сфері господарювання, надмірній деталізації багатьох господарських відносин, у тому числі щодо застосування адміністративно-господарських санкцій, що неодмінно веде до виникнення суперечностей та накладок у законодавчому масиві. Звернено увагу й на окремі неузгодженості податкового та фінансового законодавства в питаннях притягнення суб'єктів господарювання до господарсько-правової відповідальності.

Ключові слова: адміністративно-господарські санкції; господарсько-правова відповідальність; господарська діяльність; суб'єкт господарювання; адміністративно-господарський штраф.

Аннотація

Бойченко Э. Г., Гофман О. Р. Отдельные проблемы правового регулирования административно-хозяйственных санкций. – Статья.

В статье рассматривается роль и место административно-хозяйственных санкций в системе мер хозяйственно-правовой ответственности и отмечается проблематика правового регулирования общественных правоотношений, связанных с особенностями практического применения административно-хозяйственных санкций.

В частности, речь идет о существовании до настоящего времени ряда административно-хозяйственных санкций, установленных не законами, а подзаконными нормативно-правовыми актами, что противоречит предписаниям Хозяйственного кодекса Украины. Также отмечается слишком большое количество регулятив-

ной базы по каждой сфере хозяйствования, чрезмерной детализации многих хозяйственных отношений, в том числе по применению административно-хозяйственных санкций, что непременно ведет к возникновению противоречий и накладок в законодательном массиве. Обращено внимание и на отдельные несогласованности налогового и финансового законодательства в вопросах привлечения субъектов хозяйствования к хозяйственно-правовой ответственности.

Ключевые слова: административно-хозяйственные санкции; хозяйственно-правовая ответственность; хозяйственная деятельность; субъект хозяйствования; административно-хозяйственный штраф.

Summary

Boichenko E. G., Gofman O. R. Some problems of legal regulation of administrative and economic sanctions. – Article.

The article examines the role and place of administrative and economic sanctions in the system of measures of economic and legal responsibility, and emphasizes the problems of legal regulation of social relationships related to the peculiarities of practical application of administrative and economic sanctions.

In particular, it refers to the existence to date of a number of administrative and economic sanctions, established not by laws but by sub-legislative acts, contrary to the provisions of the Economic Code of Ukraine. It also emphasizes the excessive amount of regulatory basis in each sector of economy, the excessive detailing of many economic relationships, including the application of administrative and economic sanctions, which inevitably leads to contradictions and overlaps in the legislative array. Partitive inconsistencies of tax and financial legislation are also pointed out in the matter of holding economic entities to economic responsibility.

Key words: administrative and economic sanctions, economic and legal responsibility, economic activity, economic entity, administrative and economic fine.