



ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

В.С. Щербина*

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКІ САНКЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ: ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ

Одним із видів адміністративно-господарських санкцій, що знайшли узагальнене закріплення в Господарському кодексі України, є заходи *організаційно-правового характеру*, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків.

З примірною переліку видів адміністративно-господарських санкцій, встановлених ст. 239 ГК України, до адміністративно-господарських санкцій організаційно-правового характеру можна віднести:

- зупинення операцій за рахунками суб'єктів господарювання;
- 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 ГК України та іншими законами (наприклад, адміністративний арешт активів платників податків, застереження, призначення тимчасового керуючого (адміністрації), попередження тощо).

Метою цієї статті є порівняльно-правове дослідження адміністративно-господарських санкцій *організаційно-правового характеру*: їх поняття, видів та порядку застосування з тим, щоб виявити недоліки і прогалини в правовому регулюванні застосування цих санкцій і запропонувати шляхи їх подолання.

Зупиненню операцій за рахунками суб'єктів господарювання присвячено ст. 243 ГК України, відповідно до якої фактичними підставами застосування зазначеної санкції є:

- відмова органів управління або посадових осіб суб'єкта господарювання у проведенні документальної перевірки чи у допуску працівників податкових органів для обстеження приміщень,

© Щербина В.С., 2006

* завідувач кафедри господарського права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України



що використовуються для здійснення господарської діяльності;

— ненадання податковим та іншим органам чи їх посадовим особам встановленої законом звітності, розрахунків, декларацій чи інших документів, пов'язаних з обчисленням та сплатою податків, зборів (обов'язкових платежів).

Чинне законодавство встановлює дещо ширше коло підстав і суб'єктів застосування цієї санкції. Так, згідно з ч. 1 ст. 118 Бюджетного кодексу України¹ у разі виявлення бюджетного правопорушення Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, органи Державної контрольно-ревізійної служби України, місцеві фінансові органи, голови виконавчих органів міських міст районного значення, селищних та сільських рад і головні розпорядники бюджетних коштів у межах своєї компетенції можуть, зокрема, зупинити операції з бюджетними коштами щодо тих розпорядників бюджетних коштів та одержувачів, яким вони довели відповідні бюджетні асигнування.

Бюджетним правопорушенням згідно з ст. 116 Бюджетного кодексу України визнається недотримання учасником бюджетного процесу встановленого цим Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету.

Зупинення операцій з бюджетними коштами полягає у зупиненні будь-яких операцій по здійсненню платежів із рахунку порушника бюджетного законодавства. Механізм зупинення операцій з бюджетними коштами визначається Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів України постановою від 28 жовтня 2002 р. № 1627 “Про механізм зупинення операцій з бюджетними коштами”² встановив, що до розпорядників та/або одержувачів бюджетних коштів застосовується механізм зупинення операцій з бюджетними коштами у порядку, встановленому Державним казначейством³.

Рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення може бути оскаржене у порядку, встановленому законом. Рішення може бути оскаржене в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом.

Відповідно до п. 6 ст. 8 Закону України від 30 жовтня 1996 р. “Про державне регулювання ринку цінних паперів”⁴ у випадку виявлення ознак правопорушення у вигляді випуску в обіг чи розміщення не зареєстрованих відповідно до чинного законодавства цінних паперів або діяльності на ринку цінних паперів без ліцензії Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку має право зупинити видаткові операції по банківських рахунках відповідної юридичної особи до виконання або скасування в судовому порядку рішення про накладення штрафу, за винятком сплати державного мита із заяв і скарг, що подаються до суду.

При застосуванні цих положень законодавства слід мати на увазі, що ст. 59 (у редакції Закону України від 2 червня 2005 р. № 2631-IV) Закону України “Про банки і банківську діяльність”⁵ встановлено, що арешт на майно або кошти банку, що знаходяться на його рахунках, арешт на кошти та інші цінності юридичних або фізичних осіб, що знаходяться в банку, а також звільнення такого майна з-під арешту здійснюються винятково за рішенням суду.

Зупинення власних видаткових операцій банку за його рахунками, а так само зупинення видаткових операцій за рахунками юридичних або фізичних осіб здійснюється відповідно до законів України на підставі рішення суду. Операції за рахунками відновлюються за рішенням суду.

¹ ВВР. — 2001. — № 37-38. — Ст. 189.

² ОВУ. — 2002. — № 44. — Ст. 2027.

³ Див.: Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами, затв. наказом Держказначейства України від 18.11.2002 р. № 213 // ОВУ. — 2002. — № 49. — Ст. 2230.

⁴ ВВР. — 1996. — № 51. — Ст. 292.

⁵ ВВР. — 2001. — № 5-6. — Ст. 30.



Встановлення судового порядку зупинення видаткових операцій суб'єктів господарювання вимагає внесення відповідних змін до тих актів чинного законодавства, які не передбачають застосування зазначеної адміністративно-господарської санкції на підставі судового рішення.

Антидемпінгові заходи — це попередні або остаточні заходи, що застосовуються відповідно до Закону України від 22 грудня 1998 р. “Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту”⁶ під час або за результатами антидемпінгового розслідування.

Рішення про застосування антидемпінгових заходів приймає міжвідомча Комісія з міжнародної торгівлі.

Попередні антидемпінгові заходи можуть застосовуватися шляхом запровадження справляння попереднього антидемпінгового мита, розмір ставки якого встановлюється відповідним рішенням Комісії. Сплата попереднього антидемпінгового мита здійснюється у готівковій або безготівковій формі, або шляхом внесення суми мита на депозит або оформлення відповідного боргового зобов'язання, якщо інше не встановлено законодавством України.

Остаточні антидемпінгові заходи застосовуються відповідно до ч.ч. 5, 6 ст. 16 Закону, які встановлюють, що остаточне антидемпінгове мито справляється у відповідному розмірі та у кожному випадку окремо на недискримінаційній основі.

Слід погодитися з Д. Лук'янцем у тому, що назва ст. 244 ГК України не відображає її змісту, оскільки в статті йдеться не лише про антидемпінгові заходи, але й про компенсаційні та спеціальні заходи⁷, що застосовуються відповідно до Законів України від 22 грудня 1998 р. “Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту”⁸ та “Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну”⁹.

Припинення експортно-імпортних операцій, а також *застосування індивідуального режиму ліцензування*, як адміністративно-господарські санкції, встановлені ст. 245 ГК України, яка називає дещо ширший перелік підстав застосування зазначених санкцій, ніж встановлений відповідними актами законодавства у сфері недобросовісної конкуренції, валютного регулювання та валютного контролю.

По суті, зазначені у ст. 245 ГК України санкції застосовуються лише щодо порушників законодавства про зовнішньоекономічну діяльність. Так, у ст. 37 Закону України від 16 квітня 1991 р. “Про зовнішньоекономічну діяльність”¹⁰ вони іменуються спеціальними санкціями, що застосовуються за порушення цього або пов'язаних з ним законів України.

Порядок застосування цих санкцій детально врегульовано Положенням про порядок застосування до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності спеціальних санкцій, передбачених ст. 37 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, затвердженим наказом Міністерства економіки України від 17 квітня 2000 р. № 52.¹¹

Відповідно до п. 2.1 Положення... *індивідуальний режим ліцензування зовнішньоекономічної діяльності українських суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та іноземних суб'єктів господарської діяльності передбачає здійснення Міністерством економіки України індивідуального ліцензування кожної окремої зовнішньоекономічної операції певного виду зовнішньоекономічної діяльності, що зазначена в ст. 4 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”*.

⁶ ВВР. — 1999. — № 9-10. — Ст. 65.

⁷ Див.: Лук'янець Д. Про правову природу адміністративно-господарських санкцій // Підприємство, господарство і право. — 2005. — № 3. — С. 13-14.

⁸ ВВР. — 1999. — № 12-13. — Ст. 80.

⁹ ВВР. — 1991. — № 11. — Ст. 78.

¹⁰ ВВР. — 1991. — № 29. — Ст. 377.

¹¹ ОВУ. — 2000. — № 19. — Ст. 801.



З метою контролю за зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, що допустили порушення у цій сфері, оформляється разова (індивідуальна) ліцензія, яка видається Міністерством економіки України чи уповноваженими ним органами. Разова (індивідуальна) ліцензія є підставою для здійснення зовнішньоекономічних операцій суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, до яких застосовано санкції. Оформляється разова (індивідуальна) ліцензія у порядку, визначеному Міністерством економіки України.

Тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності (нагадаємо, що в ст. 245 ГК України ця санкція іменується припиненням експортно-імпорتنих операцій — В.Щ.) щодо українських суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та іноземних суб'єктів господарської діяльності означає позбавлення права займатися всіма видами зовнішньоекономічної діяльності, передбаченими ст. 4 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, за винятками, встановленими Положенням.

Санкції у вигляді тимчасового зупинення зовнішньоекономічної діяльності можуть застосовуватися Міністерством економіки України до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в разі проведення ними таких дій у сфері зовнішньоекономічних відносин:

- які можуть зашкодити інтересам національної економічної безпеки;
- які призводять до порушень міжнародних зобов'язань України;

— якщо суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності, до якого раніше була застосована санкція — індивідуальний режим ліцензування, протягом року після її застосування не вжив заходів щодо приведення у відповідність своєї діяльності до вимог чинного законодавства у сфері зовнішньоекономічних відносин.

Отже, як бачимо застосування цих двох санкцій має багато спільно, що і обумовило їх включення до однієї статті ГК України.

Так само тісно пов'язані між собою підставами і порядком застосування і наступні дві санкції — зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності та анулювання (позбавлення) ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності. З невідомих причин у ГК України відсутня окрема стаття, в якій би закріплювалися основні засади застосування цих санкцій, проте чинне законодавство містить низку норм, якими визначено підстави і порядок зупинення дії та анулювання ліцензії на здійснення суб'єктами господарювання ліцензованих видів діяльності.

Передусім, це положення ст. 21 Закону України від 1 червня 2000 р. “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”¹², в якій докладно визначені підстави і порядок анулювання ліцензії. І хоч зазначений Закон не передбачає такої санкції, як зупинення дії ліцензії, проте законами, що регулюють порядок надання фінансових послуг (п. 4 ч. 1 ст. 40 Закону України від 12 липня 2001 р. “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”¹³); виробництва спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів (абз. 19 ст. 1, ч. 9 ст. 3 Закону України від 19 грудня 1995 р. “Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів”¹⁴); обігу цінних паперів (п. 5 ст. 8 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів”) тощо передбачене право уповноважених органів тимчасово зупиняти (призупиняти) дію ліцензії на право здійснення зазначених видів господарської діяльності, а також встановлені підстави, порядок та строки, на які дія ліцензії зупиняється.

¹² ВВР. — 2000. — № 36. — Ст. 299.

¹³ ВВР. — 2002. — № 1. — Ст. 1.

¹⁴ ВВР. — 1995. — № 46. — Ст. 345.



Таке явище можна вважати нормальним, оскільки відповідно до ст. 2 Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” ліцензування банківської діяльності, діяльності з надання фінансових послуг, зовнішньоекономічної діяльності, ліцензування каналів мовлення, ліцензування у сфері електроенергетики та використання ядерної енергії, ліцензування у сфері освіти, ліцензування у сфері інтелектуальної власності, виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодovým, алкогольними напоями та тютюновими виробами, у сфері телекомунікацій здійснюється згідно з законами, що регулюють відносини у цих сферах. У зв’язку з цим не можна погодитися з пропозицією Е.Е. Бекірової щодо приведення у відповідність із Законом “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” інших законів та підзаконних нормативно-правових актів шляхом виключення з них положень про зупинення дії ліцензії¹⁵.

Водночас, оскільки Законом України від 23 березня 1996 р. “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності”¹⁶ ні анулювання, ні зупинення дії патенту не передбачено, цю прогалину доцільно усунути шляхом включення відповідних положень до ст. 8 цього Закону.

Багато в чому спільними ознаками (підставами, суб’єктами, порядком застосування тощо) характеризуються такі адміністративно-господарські санкції як *обмеження та зупинення діяльності суб’єкта господарювання*, яким присвячено ст. 246 ГК України. В ній, зокрема, передбачено можливість обмеження або зупинення господарської діяльності, що здійснюється з порушенням екологічних вимог діяльності; зупинення діяльності підприємств торгівлі, громадського харчування і сфери послуг та інших суб’єктів господарювання за встановлені цією статтею порушення.

Крім санкцій за порушення, зазначені у цій статті, до суб’єктів господарювання можуть застосовуватися такі санкції:

— зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об’єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу (підпункт 3 п. “б” ст. 31 Закону України від 21 травня 1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні”¹⁷);

— зупинення торгівлі на фондовій біржі у разі порушення нею законодавства про цінні папери, статуту та правил фондової біржі (п. 7 ст. 8 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів”) тощо.

Скасування державної реєстрації суб’єкта господарювання та його ліквідація, як адміністративно-господарська санкція, передбачено у разі здійснення суб’єктом господарювання діяльності, що суперечить закону чи установчим документам (ч. 1 ст. 247 ГК України). В літературі висловлені слушні, на нашу думку, зауваження щодо невідповідності формулювань зазначеної статті положенням Закону України від 15 травня 2003 р. “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців”¹⁸, а також про вади ч. 6 ст. 59 ГК України¹⁹.

Разом із тим, не можна ігнорувати положення ст. 38 зазначеного Закону, яка визначає порядок державної реєстрації припинення юридичної особи на підставі судового рішення, що не пов’язане з банкрутством юридичної особи. Частиною 2 ст. 38 Закону встановлено примірний перелік підстав для постановлення судового рішення, які не можна кваліфікувати інакше як порушення законодавства щодо створення і діяльності суб’єктів господарювання. Окремі з цих підстав містить і ч. 2 ст. 46 Закону щодо примусового (на підставі судового рішення) припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця.

¹⁵ Див.: Бекірова Е.Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Донецьк, 2006. — С. 11.

¹⁶ ВВР. — 1996. — № 20. — Ст. 82.

¹⁷ ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

¹⁸ ВВР. — 2003. — № 31-32. — Ст. 263.

¹⁹ Див.: Лук’янець Д. Вказ. праця. — С. 14-15.



З урахуванням викладеного, зазначену адміністративно-господарську санкцію можна було б іменувати “примусова ліквідація суб’єкта господарювання або примусове припинення підприємницької діяльності громадянина-підприємця”, застосування якої передує реєстрації припинення юридичної особи або, відповідно, припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця.

Низкою законів України встановлено таку адміністративно-господарську санкцію, як *призначення тимчасового керуючого (адміністрації)*.

Так, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку має право призначити тимчасово (до двох місяців) керівників фондових бірж, депозитаріїв та інших установ інфраструктури фондового ринку (п. 16 ст. 8 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів”); правом відсторонювати керівництво від управління фінансовою установою та призначити тимчасову адміністрацію наділена Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України (п. 5 ч. 1 ст. 40 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”; підп. 6 п. 6 Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України²⁰); Національний банк України призначає тимчасову адміністрацію у випадках, встановлених ст. 75 Закону України “Про банки і банківську діяльність” тощо.

Загалом підстави, порядок (процедура) і строки призначення тимчасової адміністрації, її повноваження врегульовано відповідними законами, і особливих заперечень не викликають.

Разом із тим певні проблеми на практиці виникають у зв’язку із застосуванням санкції у вигляді призначення тимчасового керуючого (адміністрації) щодо енергопостачальників. Ця санкція була встановлена Законом України від 22 червня 2000 р. “Про внесення змін до Закону України “Про електроенергетику”²¹, яким, зокрема, ст. 24 Закону України “Про електроенергетику” була доповнена ч. 13.

Пунктом 2 Прикінцевих положень Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про електроенергетику” Кабінет Міністрів України було зобов’язано *затвердити порядок застосування санкцій за порушення законодавства про електроенергетику*.

Внесеними цим же Законом змінами до ч. 7 ст. 27 Закону “Про електроенергетику” було чітко визначено перелік санкцій, порядок застосування яких встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Для підтвердження наведемо зміст ч. 7 ст. 27 Закону “Про електроенергетику”: “Санкції, передбачені частиною восьмою статті 24, частинами третьою, четвертою і п’ятою статті 26 та частиною третьою цієї статті, застосовуються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України”.

Таким чином, порядок застосування інших видів санкцій, встановлених Законом “Про електроенергетику”, не було визначено, як і не було визначено орган, до компетенції якого належить встановлення такого порядку.

До таких інших видів санкцій відноситься і санкція, встановлена ч. 13 ст. 24 Закону “Про електроенергетику” у вигляді призначення тимчасового керуючого (адміністрації).

Крім того, граматичне тлумачення норми ч. 8 ст. 24 Закону “Про електроенергетику” свідчить *про відсутність у цій нормі будь-яких санкцій* за порушення законодавства про електроенергетику.

Незважаючи на це, постановою Кабінету Міністрів України від 19 липня 2000 р. № 1139 “Про затвердження Порядку застосування санкцій за порушення законодавства про електроенергетику”²², визначено, зокрема, порядок призначення тимчасової адміністрації та її повноваження.

²⁰ Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України, затверджене Указом Президента України від 04.04.2003 р. // ОВУ. — 2003. — № 15. — Ст. 650.

²¹ ВВР. — 2000. — № 38. — Ст. 321.

²² ОВУ. — 2000. — № 29. — Ст. 1230.



Як встановлено ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Виходячи з викладеного, на нашу думку, є всі підстави для висновку про те, що встановлюючи порядок застосування до енергопостачальника такої санкції як призначення тимчасового керуючого (адміністрації), Кабінет Міністрів України вийшов за межі повноважень, наданих йому пунктом 2 Прикінцевих положень Закону України від 22 червня 2000 р. “Про внесення змін до Закону України “Про електроенергетику” та ч. 7 ст. 27 Закону України “Про електроенергетику”.

Такий висновок ґрунтується, зокрема, на тому, що положення ч. 13 ст. 24 Закону України “Про електроенергетику”, в яких йдеться про застосування зазначеної санкції, стосуються двох обставин:

1) підстав застосування зазначеної санкції (порушення енергопостачальником, який здійснює постачання електричної енергії на закріпленій території, умов і правил здійснення ліцензованої діяльності з постачання електричної енергії та інших обов'язків, передбачених цим Законом, враховуючи зобов'язання щодо забезпечення захисту прав споживачів електричної енергії та проведення розрахунків за закуплену енергопостачальником електричну енергію, а також із суб'єктом підприємницької діяльності, який здійснює передачу належної енергопостачальнику електричної енергії);

2) визначення органу, якому надане право застосовувати таку санкцію (ним є Національна комісія регулювання електроенергетики України).

Ні коментована норма, ні інші норми Закону “Про електроенергетику” не визначають ні порядку застосування зазначеної санкції, ні повноважень тимчасового керуючого (адміністрації), ні механізму його взаємодії з органами управління енергопостачальника, ні порядку скасування цієї санкції.

Як приклад належного регулювання подібних відносин *на рівні закону*, можна навести норми глави 15 Закону України “Про банки і банківську діяльність” (ст.ст. 75-86), якими врегульовано порядок призначення тимчасової адміністрації банку, або норми ст.ст. 46-47 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”.

Отже, як свідчать результати проведеного дослідження, правове регулювання застосування адміністративно-господарських санкцій організаційно-правового характеру потребує подальшого вдосконалення шляхом можливої уніфікації норм різних законів та взаємоузгодження норм ГК України і актів поточного законодавства, а практика застосування зазначених санкцій — аналізу і узагальнення з метою виявлення ефективності їх застосування.

