

УДК 346.9:342.9

М. М. Войнарівський

ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ТА ГАРАНТІЙНЕ ЗНАЧЕННЯ СТРОКІВ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ

Постановка проблеми. Адміністративно-господарські санкції (далі – АГС) є видом господарських санкцій, що накладаються органами державної влади та місцевого самоврядування за порушення правил здійснення господарської діяльності. Встановлення та закріплення строків застосування АГС у Господарському кодексі України виступило вагомим елементом утвердження в Україні суспільного господарського порядку, слугуючи додатковим засобом додержання прав та законних інтересів суб'єктів господарювання під час застосування органами публічної влади АГС.

Серед дослідників АГС можна відзначити, зокрема, Д. Андреева, С. Войтенко, Д. Лук'янця, О. Крупчана, С. Осіку, В. Перепелюка, О. Подцерковного, О. Рябченко, В. Щербину. У працях зазначених вчених досліджуються й окремі аспекти та проблеми строків застосування АГС, але ці дослідження не мають комплексного характеру. На сьогодні залишається низка невирішених проблем, пов'язаних іноді з нелогічним виключенням певних відносин з-під впливу норм ГК, що встановлюють строки застосування АГС; з відсутністю застосування строків АГС взагалі. Крім того, строки застосування АГС не досліджувались в аспекті розуміння їх як господарсько-правових гарантій, що забезпечують право суб'єктів господарювання на здійснення господарської діяльності.

Метою статті є комплексне дослідження положень господарського законодавства щодо строків застосування АГС як гарантії захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання.

Викладення основного матеріалу. Господарсько-правові гарантії виступають сукупністю основоположних норм господарського права, що забезпечують належне здійснення інших норм господарського права шляхом утворення додаткових засобів реалізації, охорони, захисту та відновлення порушених прав та інтересів учасників господарських відносин, а також додержання законності та утвердження правопорядку у сфері господарювання. Особливе значення господарсько-правові гарантії набувають при застосуванні заходів АГС, адже впливають на майновий стан господарюючих суб'єктів та стабільність економічних відносин.

Строки застосування адміністративно-господарських санкцій у цьому контексті теж необхідно відносити до господарсько-правових гарантій у зв'язку з нижчевикладеним.

По-перше, АГС є заходами господарсько-правової відповідальності [1] й, відповідно, строки застосування АГС є інститутом господарського права, адже закріплені в Господарському кодексі України (далі – ГК) та інших актах господарського законодавства.

По-друге, строки застосування АГС по суті спрямовані на гарантування права без обмежень самостійно здійснювати господарську діяльність, що не суперечить законодавству (ч. 1 ст. 19 ГК України). Адже відсутність або необґрунтованість строків засто-

сування АГС може негативно вплинути на реалізацію зазначених вище прав, що полягатиме у нескінченному очікуванні застосування заходів покарання з боку держави, неясності майнового стану господарюючих суб'єктів.

По-третє, нормативне закріплення строків застосування АГС спрямовано на гарантування певних законних інтересів суб'єктів господарювання. Легальне визначення охоронюваного законом інтересу міститься у Рішенні Конституційного Суду України у справі № 18-рп/2004 від 1 грудня 2004 р., де охоронюваний законом інтерес визначається як «прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам» [2]. Треба погодитись з думкою, що законні інтереси – це «інтереси до благ, які не гарантовані законом, але їм не суперечать йому, а впливають із загального змісту законодавства» [5, с. 59].

У цьому контексті необхідно говорити про наявність законного інтересу у суб'єктів господарювання щодо стабільності господарського правопорядку, без чого очікувати певні господарські результати було б неможливо.

По-четверте, застосування зазначених строків сприяє дії фундаментальних засад господарсько-правового регулювання, що полягає в спрямованості на утвердження принципу верховенства права у сфері господарювання та узгодження публічних і приватних інтересів у сфері застосування АГС.

Зокрема, зазначені строки дозволяють бути реалізованим принципу верховенства права, закріпленому у ст. 8 Конституції України, що передбачає здійснення законодавчого регулювання на засадах розумності та справедливості. При цьому «справедливість є однією з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, у рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню» [7]. В свою чергу, з принципу верховенства права впливає й встановлення стабільного господарського правопорядку, що зумовлює наявність відповідних законних інтересів суб'єктів господарювання щодо останнього.

Строки застосування АГС дозволяють узгодити методи господарсько-правового впливу при реалізації цих санкцій, виходячи з принципу пропорційності, в т. ч. й принципу пропорційності обмеження свободи підприємництва. М.О. Козачук зазначає, що «господарські санкції є обмеженнями свободи підприємницької діяльності», оскільки «вони зменшують можливу кількість варіантів поведінки суб'єкта, на якого накладаються» [3, с. 190–191]. Строки застосування АГС співвідносять мету застосування цих санкцій та необхідність врахування інтересів суб'єктів господарювання на очікування стабільності господарських відносин, з чого впливає пропорційність застосування АГС. Необґрунтованість або відсутність строків застосування АГС слід вважати порушенням принципу пропорційності обмеження свободи підприємницької діяльності, а також ускладненням реалізації законного інтересу суб'єктів господа-

рювання здійснювати господарську діяльність у передбаченому середовищі, зокрема нормативному.

Таким чином, правові норми, що закріплюють строки застосування АГС, слід вважати господарсько-правовими гарантіями, які забезпечують належну реалізацію права без обмежень самостійно здійснювати господарську діяльність, що не суперечить законодавству, та законний інтерес суб'єкта господарювання здійснювати господарську діяльність у стабільному та передбаченому середовищі.

З'ясування потребує також співвідношення строків застосування АГС із суміжними категоріями, що має й практичне значення, оскільки визначить їх обов'язковість (або необов'язковість) для певного кола суб'єктів.

Як справедливо зазначає О.А. Беляневич, «категорія «строк» у праві має універсальний характер, як такий він не має галузевої приналежності, оскільки є моментом часу або його визначеним періодом, з яким законодавець або суб'єкти певних відносин пов'язують настання, зміну або припинення юридичних прав та обов'язків [6, с. 49].

Але це не виключає різновидів строків. Доречно відмежувати строки застосування АГС від процесуальних строків.

Ю.С. Червоний визначає процесуальний строк як «певний період часу, в межах якого вчиняються процесуальні дії» [8]. Іншими авторами визначається процесуальний строк як «встановлений законом або призначений судовим органом (суддею) та обчислюваний роками, місяцями або днями проміжок часу чи момент у часі, який визначається точною календарною датою чи вказівкою на подію, яка неминуче має настати, протягом якого чи до якого судовий орган (суддя) або інші учасники судового процесу вправі або зобов'язані вчинити певну процесуальну дію або сукупність таких дій» [9]. Хоча зазначене визначення можна було б вдосконалити уточненням стосовно того, що процесуальні строки можуть обчислюватись не лише роками, місяцями або днями, а й годинами (наприклад, відповідно до абз. 4 ст. 51 Господарського процесуального кодексу (далі – ГПК) України процесуальна дія, для якої встановлено строк, може бути вчинена до 24-ї години останнього дня строку), відповідні властивості процесуальних строків не дозволяють розглядати у їх контексті строки застосування АГС.

По-перше, процесуальні строки пов'язані саме із здійсненням правосуддя, із судовим процесом, однак АГС можуть накладатись не лише судом, а й іншими органами публічної влади. Так, наприклад, застосування такої АГС, як анулювання ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності, відповідно до ст. 21 Закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» здійснюється органом ліцензування [10].

По-друге, процесуальні строки лімітують вчинення певних процесуальних дій суду, а також учасників судового процесу. Строки застосування АГС не мають жодного процесуального значення. Наприклад, пропущення строку застосування АГС, передбаченого ч. 1 ст. 250 ГК або іншим законом, не є підставою для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі (відповідно до ч. 1 ст. 109 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС України). Відсутня зазначена підстава і серед підстав для відмови у прийнятті позовної заяви у господарському процесі (ст. 62 ГПК України).

По-третє, процесуальні строки закріплені здебільшого у відповідних процесуальних кодексах, у таких як Господарський процесуальний кодекс, Цивільний процесу-

альний кодекс, Кодекс адміністративного судочинства України, Кримінально-процесуальний кодекс, тоді як строки застосування АГС закріплені у ГЖ та інших законах, що не спрямовані на регулювання здійснення судочинства, а передбачають матеріально-правовий порядок притягнення до господарсько-правової відповідальності.

Строки застосування АГС не є процесуальними строками. Крім того, необхідно враховувати Постанову Верховного Суду України від 10 липня 2012 року у справі 21-147а12, у якій зазначено, що «встановлені статтею 250 ГЖ строки поширюються лише на застосування контролюючим органом адміністративно-господарських санкцій, а не на їх стягнення в судовому порядку, що здійснюється в межах строків звернення, встановлених статтею 99 КАС...при цьому суду необхідно врахувати, що порушення відповідними контролюючими органами строків застосування адміністративно-господарських санкцій, передбачених статтею 250 ГЖ, або інша незаконність їх рішень є підставою для відмови в задоволенні позову про стягнення санкцій, встановлених у таких рішеннях» [4].

Необхідно погодитись з ВСУ й зазначити, що строк звернення до адміністративного суду, передбачений ст. 99 КАСУ, не є строком застосування АГС. У разі, якщо АГС застосовується контролюючим органом, то строки застосування АГС будуть відраховуватись відносно акту цього органу щодо застосування АГС. В свою чергу, у разі якщо суб'єкт господарювання добровільно не виконує зазначений акт, контролюючий орган має право звернутися до суду у межах строку, встановленого у ст. 99 КАСУ, з метою примусового стягнення застосованих АГС, як і суб'єкт господарювання має право оскаржити акт контролюючого органу в межах строку, передбаченого ст. 99 КАСУ.

Значення цього висновку стає зрозумілим, якщо врахувати, що за ст. 250 ГЖ «адміністративно-господарські санкції можуть бути застосовані до суб'єкта господарювання протягом шести місяців з дня 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 законом. А у ст. 99 КАС встановлено, що «для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог.

Тобто спостерігається поетапна реалізація строків застосування АГС та строків звернення до суду щодо їх примусового стягнення.

Та виникає проблема співвідношення строків застосування АГС та строків звернення до адміністративного суду у разі, якщо АГС безпосередньо застосовуються судом.

Так, наприклад, ст. 239 ГЖ передбачено АГС як скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання. В свою чергу у Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» передбачено право суду постановляти рішення щодо припинення суб'єкта господарювання у разі здійснення певних порушень. Однак суд не може самостійно ініціювати провадження щодо припинення суб'єкта господарювання й відповідними повноваженнями наділені органи державної податкової служби. Вбачається, що у цьому разі, коли АГС застосовуються судом, строки за ст. 99 КАС України та строки застосування АГС повинні розмежовуватись. Строки звернення до адміністративного суду встановлюються для

контролюючих органів, протягом яких вони мають право звернутись до адміністративного суду щодо застосування останнім АГС. У свою чергу, строки застосування АГС встановлені для суду й у разі, якщо на момент винесення рішення судом, строки застосування АГС сплили, то суд повинен відмовити у задоволенні позовної заяви контролюючого органу. Це є гарантією для суб'єктів господарювання та повинно стимулювати органи державної влади, в т. ч. суди своєчасно розглядати справи щодо застосування АГС, не затягувати строки розгляду цих справ.

У випадку, коли орган, уповноважений накладати стягнення, виявить певне правопорушення суб'єкта господарювання пізніше шестимісячного строку з моменту вчинення правопорушення, він має звернутися до суду із вимогою про накладання АГС, у строк, що передує завершенню загального річного строку із моменту вчинення правопорушення, а суд має розглянути справу та застосувати санкцію у межах строків, встановлених ст. 250 ГК. Цей період, за таких умов, фактично складає менше шестимісячного строку.

В цьому контексті строки застосування АГС, що реалізуються стосовно суб'єктів господарювання, виступають специфічними строками застосування заходів відповідальності у порівнянні та на противагу строкам накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб відповідно до ст. 38 КУпАП України. Зокрема, ст. 38 КУпАП передбачає, що адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніш як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до КУпАП підвідомчі суду (судді). В останньому випадку, за загальним правилом ч. 2 ст. 38 КУпАП, стягнення може бути накладено не пізніш як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніш як через три місяці з дня його виявлення.

Саме практика загальних судів щодо обмеження строків застосування адміністративних стягнень на громадян згідно з КУпАП, у тому числі у справах, у яких накладення стягнення віднесено до компетенції судів, підтверджує необхідність за аналогією обчислення строків застосування АГС для судів у межах, передбачених ст. 250 ГК України.

При цьому необхідно враховувати й рішення Конституційного суду України, який у справі № 1-22/2001 (справа про відповідальність юридичних осіб), роз'яснив, що строки, встановлені КУпАП України для притягнення до адміністративної відповідальності фізичних осіб, не застосовуються у разі притягнення юридичних осіб до відповідальності за порушення податкового і фінансового законодавства. Прийняття ГК України й відповідної статті 250 внесло ясність із цього питання, запровадивши найважливішу гарантію додержання прав та законних інтересів суб'єктів господарювання.

Таким чином, строки застосування адміністративного-господарських санкцій слід вважати однією з основних господарсько-правових гарантій, спрямованих на забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів господарювання. Належне вирішення питання про правову природу та характерні ознаки строків застосування АГС, а також усунення проблем строків застосування АГС у напрямі єдності вимог суспільного господарського порядку та стабільності господарських правовідносин дозволить підвищити інвестиційну привабливість країни.

Література

1. Щербина В.С. Адміністративно-господарські санкції в системі заходів господарсько-правової відповідальності // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 2. – С. 180–185.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі № 18-рп/2004 за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 1 грудня 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – ст. 3288.
3. Козачук М.О. Свобода підприємницької діяльності та її обмеження у законодавстві України : дис. ... канд. юрид. наук. – 256 с.
4. Постанова Верховного Суду України від 10 липня 2012 року у справі 21-147а12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/14ad30cc6d0d2757c2257a3d00287a47/\\$FILE/21-147%D0%B012.doc](http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/14ad30cc6d0d2757c2257a3d00287a47/$FILE/21-147%D0%B012.doc).
5. Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности (теоретические вопросы) / Г.В. Мальцев. – М. : Наука, 1968. – 143 с.
6. Беляневич О.О. Про строки звернення до адміністративного суду (ч. 5 ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства України) / О.О. Беляневич // Вісник господарського судочинства. – 2010. – № 6. – С. 47–54.
7. Андрощук С. Принцип верховенства права: визначення, співвідношення із суміжними поняттями, особливості законодавчого закріплення і реалізації // Юридичний вісник. – 2005. – № 11 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=2008>.
8. Цивільний процес України : підручник / За ред. Ю.С. Червоного. – К.: Істина, 2007. – 392 с.
9. Исаева Е.В. Процессуальные сроки в гражданском и арбитражном процессе. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 211 с.
10. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України № 1175-III від 1 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України від 08.09.2000 — 2000 р. – № 36. – Ст. 299.

Анотація

Войнарівський М. М. Про правову природу та гарантійне значення строків застосування адміністративно-господарських санкцій. – Стаття.

У статті досліджуються строки застосування адміністративно-господарських санкцій. Обґрунтовується, що строки застосування адміністративно-господарських санкцій необхідно розглядати як господарсько-правову гарантію. Розглядається співвідношення строків застосування адміністративно-господарських санкцій із процесуальними строками та строками звернення до адміністративного суду.

Ключові слова: адміністративно-господарська санкція, господарсько-правова гарантія, процесуальний строк, строк застосування адміністративно-господарської санкції.

Аннотация

Войнаровский Н. Н. О правовой природе и гарантийном значении сроков применения административно-хозяйственных санкций. – Статья.

В статье исследуются сроки применения административно-хозяйственных санкций. Обосновывается, что сроки применения административно-хозяйственных санкций необходимо рассматривать как хозяйственно-правовую гарантию. Рассматривается соотношение сроков применения административно-хозяйственных сроков с процессуальными сроками и сроками обращения в административный суд.

Ключевые слова: административно-хозяйственная санкция, хозяйственно-правовая гарантия, процессуальный срок, срок применения административно-хозяйственной санкции.

Summary

Voynarivskiy M. M. About legal character and guarantee significance of terms of application of administrative-economic sanctions. – Article.

The terms of application of administrative-economic sanctions are examined in the article. The author argues that the terms of application of administrative-economic sanctions are the economic-law guarantees. The correlation of terms of application of administrative-economic sanctions with procedure terms and terms of reference to administrative court.

Key words: administrative-economic sanction, economic-law guarantee, procedure term, term of reference to administrative court.