

УДК 341.2

А.П. ХОДИКО, Класичний приватний університет

## КОМПЕТЕНЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В АДМІНІСТРАТИВНО- ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИНАХ ЩОДО ПРИМУСОВОГО ПРИПИНЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

**Ключові слова:** компетенція органу виконавчої влади, правосуб'єктність, адміністративний розсуд

Існування Української держави вже понад двадцять років зумовило її перехід до ринкової економіки, зміну її політико-правового та соціально-економічного устрою, потребувало дієвого оновлення всіх галузей права, всіх правових інститутів. В даному контексті актуальності набувають дослідження у сфері адміністративно-правової діяльності. Особливий інтерес становить дослідження деліктної діяльності юридичних осіб, як суб'єктів адміністративної відповідальності та обсягу повноважень відповідних державних органів виконавчої влади щодо припинення правопорушень юридичних осіб приватного права.

В статті проаналізовані деякі проблемні питання реалізації компетенції державним органом виконавчої влади з приводу застосування адміністративно-правових санкцій до правопорушників – юридичних осіб. Мета роботи – внести пропозиції щодо удосконалення законодавства, яке регламентує порядок примусового припинення юридичних осіб за ініціативою державних органів виконавчої влади. Завданнями дослідження є виявлення можливих варіантів дій державних органів виконавчої влади в сфері примусового припинення юридичних осіб.

Головною управлінською функцією державних органів виконавчої влади є здійснення

організаційної, виконавчої та розпорядчої діяльності. У зв'язку з цим державні органи виконавчої влади на законодавчому рівні наділені певною компетенцією, в тому числі репресивного характеру. Така компетенція знаходить своє відображення в відповідних повноваженнях.

Так, державні фіскальні органи мають певні повноваження щодо застосування адміністративно-господарських санкцій до юридичних осіб (підприємств і організацій, в даному контексті, – тут і далі мова іде про юридичних осіб приватного права) у разі порушення ними відповідних вимог діючого законодавства. Одним з різновидів адміністративно-правових санкцій є припинення юридичної особи (шляхом скасування державної реєстрації та ліквідації суб'єкта господарювання).

Державний орган виконавчої влади, реалізуючи компетенцію щодо застосування такої адміністративно-правової санкції як припинення (шляхом скасування державної реєстрації та ліквідації суб'єкта господарювання) «зазіхає» на цивільну правоздатність юридичної особи, визначену в ст.91 Цивільного кодексу України. На відміну від положень Цивільного кодексу УРСР 1963 р., юридичні особи згідно Цивільного кодексу 2003 р. мають не спеціальну, а універсальну правоздатність. «Під спеціальною правоздатністю розуміється наявність у юридичної особи таких прав і обов'язків, які відповідають цілям і завданням її діяльності. За наявності універсальної правоздатності юридична особа здатна мати такі ж цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність), як і фізична особа» [1, с.63]. Таким чином, законодавець значно розширив правову природу юридичної особи, як носія певних цивільних прав та обов'язків. При цьому, відповідно до ст.91 Цивільного кодексу України мова іде лише про можливість обмеження правоздатності юридичної особи за рішенням суду. Таким чином, можливо поставити питання наскільки законно буде звернення державного виконавчого органу до адміністративного суду з позовом, наприклад, про припинення юридичної особи у зв'язку з провадженням юридичною особою діяльності, що

суперечить установчим документам, враховуючі правосуб'єктність юридичної особи визначену в цивільному законодавстві.

В теорії адміністративного права також прийнято розрізняти поняття правосуб'єктності юридичної особи на загальну і на спеціальну [2, с.26]. Єдиного підходу щодо визначення поняття правосуб'єктності в теорії адміністративного права в цілому не має. Відповідний аналіз цього питання проведено в дисертаційному дослідженні М.В. Костів [3, с.5].

Особливу увагу, визначаючи сутність відносин виконавчого органу влади і юридичної особи стосовно її деліктних дій, які підпадають під дію адміністративних відносин, заслуговує думка Н.В. Дараганової: «...суб'єкт адміністративного права – носій/власник суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які передбачені адміністративно-правовими нормами, має лише потенційну здатність вступати у правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права. Всі суб'єкти адміністративного права – це особи, які набули властивостей суб'єкта в силу того, що їх поведінка підпадає під дію норм адміністративного права та установлена цими нормами, що ж до певного конкретного випадку, то суб'єкт адміністративного права може і не бути учасником адміністративних правовідносин і, відповідно, не бути суб'єктом адміністративних правовідносин» [4, с.228].

Отже, державний орган виконавчої влади в силу своєї правової природи, як орган державного управління є безумовним суб'єктом адміністративного права. А, юридична особа, як господарюючий суб'єкт, є носієм прав та обов'язків в сфері цивільно-правових, господарських відносин, є активним учасником трудових відносин, та при настанні певних наслідків від ведення господарської діяльності, вчиненні правопорушення, маючи відповідну правосуб'єктність, вступає в адміністративні відносини.

Теорією адміністративного права введено поняття деліктоздатності юридичної особи, яка є елементом дієздатності юридичної особи. Під деліктоздатністю юридичної особи мається на увазі увесь обсяг обов'язків юридичної

особи відповідати за вчинене правопорушення. Як пише Н.О. Армаш «...деліктоздатність юридичної особи має виникати одночасно з правосуб'єктністю, оскільки саме вона обумовлює обсяг компетенції (сукупності прав та обов'язків), за реалізацію і в межах якої, власне, юридична особа і нестиме відповідальність» [2, с.28].

Таким чином, державний орган виконавчої влади здійснюючі свою компетенцію щодо припинення юридичної особи посягає, в примусовий характер, на, по-перше, весь обсяг правоздатності юридичної особи, по-друге, зумовлює настання одного з факторів деліктоздатності юридичної особи – настання наслідків примусового припинення, тобто повне примусове позбавлення юридичної особи правосуб'єктності.

Отже, якщо державний орган виконавчої влади ініціює повне припинення юридичної особи, він повинен мати компетенцію саме припинити правосуб'єктність юридичної особи за вчинення певного виду правопорушення. Так, юридична особа, яка вчиняє правопорушення, наприклад, в сфері податкових відносин: не подає протягом року органам державної податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону (підстава для припинення юридичної особи в примусовий характер) – вчиняє правопорушення, яке обумовлене дієздатністю юридичної особи – здатністю здійснення своїх обов'язків щодо виконання приписів податкового законодавства.

Інший момент, який потребує уважного дослідження – це невідворотність або, навпаки, можливість уникнення від застосування адміністративно-правової санкції (у вигляді припинення юридичної особи) у разі вчинення відповідного правопорушення.

Компетенція органу виконавчої влади знаходить своє відображення у повноваженнях, якими конкретний власний орган наділено згідно законодавства України. Постає питання – чи можливе «амністування» правопорушника – юридичної особи за вчинене правопорушення, яке за законом тягне його примусове припинення. При цьому слід ставити, який орган

може «пробачити» юридичній особі вчинене правопорушення (безпосередньо державний орган виконавчої влади, якій здійснює нагляд за діяльністю юридичної особи або адміністративний суд) і за яких умов. Вказане питання має важливе значення, оскільки припинення юридичної особи може спричинити дію низки негативних чинників, які можуть впливати, в тому числі і на суспільне життя. На наш погляд, дане питання взагалі не регулюється законодавчими нормами, стосовно вказаної проблематики.

В свою чергу, державний орган виконавчої влади реалізуючи свою компетенцію щодо застосування адміністративних санкцій до юридичної особи не може діяти на свій власний розсуд.

Як пише В.Б. Авер'янов, «отже, за своєю природою компетенція органів виконавчої влади – це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних (або статусних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень. Повноваження вказують на те, які права та обов'язки має орган виконавчої влади для вирішення окреслених компетенцією цілей і завдань. У нормативно-правових актах, що закріплюють повноваження органів виконавчої влади, поряд з термінами «право» і «обов'язок», використовуються терміни «завдання», «функції», «зобов'язання», «відповідальність». До того ж закріплюються певні принципи і процедури, які встановлюють порядок здійснення наданих органам повноважень» [5, с.264].

Отже, орган виконавчої влади діє в чітких обмеженнях опосередкованих його завданнями та обов'язком, які чітко відображені нормативно-правовими актами.

На думку В.Б. Авер'янова – «У змісті компетенції можуть бути передбачені можливості органу виконавчої влади або посадової особи на свій розсуд обирати той чи інший варіант використання наданих прав і обов'язків» [5, с.265]. У зв'язку з цим В.Б. Авер'яновим введено поняття «адміністративний розсуд» та виділені його певні види [5, с.266].

Діюча нормативно-правова база фактично не передбачає норм, які дозволяють державному органу виконавчої влади замінити одну адміністративно-правову санкцію на іншу. Наприклад, якщо після встановлення факту вчинення правопорушення, правопорушник своїми діями покаже, що почав сумлінно виконувати відповідні приписи закону. Так, якщо в порушення вимог ст.38 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [6, с.34] однією з підстав скасування державної реєстрації юридичної особи є невідповідність мінімального розміру статутного капіталу юридичної особи вимогам закону. У даному випадку державний орган ініціює судову процедуру з метою припинити підприємство. Але підприємство, після встановлення факту правопорушення, шляхом внесення додаткових внесків, доводить величину статутного капіталу до необхідного рівня. Або, якщо після того як перевіркою було встановлено, що юридична особа здійснює діяльність, що суперечить установчим документам, або такої, що заборонена законом, змінила рід діяльності і продовжує сумлінно здійснювати господарську діяльність.

Отже вважаємо, що в питаннях реалізації державними органами виконавчої влади своїх повноважень в сфері припинення юридичних осіб є деякі прогалини. По-перше, це стосується права державного органу замість застосування адміністративно-правової санкції у вигляді припинення застосувати іншу більш «м'яку» санкцію, яка дає можливість юридичній особі функціонувати і надалі. По-друге, потребує подальшого законодавчого врегулювання питання тривалості правопорушення, яке спричиняє застосування санкції у вигляді припинення юридичної особи. По-третє, потребує подальшого вивчення питання визначення державними органами шкоди яка спричиняється державі або суспільству у разі вчинення юридичною особою правопорушення, яке передбачає припинення. Наприклад, якщо розмір статутного капіталу підприємства не відповідає вимогам закону, але при цьому це підприємство є сумлінним платником податків і зборів.

Вважаємо, що орган виконавчої влади, який наділено повноваженнями в сфері припинення юридичної особи, з одного боку повинен мати увесь необхідний інструментарій щодо вчинення примусових заходів направлених на припинення юридичної особи, з іншого боку – мати необхідний обсяг повноважень щодо можливості заміни однієї санкції на іншу, більш м'яку, якщо юридична особа своєю подальшою діяльністю, яка не містить деліктних ознак, доводить про подальше належне виконання відповідних приписів закону. Тобто, реагуючи на деліктну діяльність юридичної особи, державний орган діє з урахуванням адміністративного розсуду.

Отже компетенція органу виконавчої влади, при встановленні факту правопорушення, яке спричиняє застосування санкції у вигляді припинення юридичної особи, може мати метою не ліквідацію правопорушника, а безпосередньо лише припинення порушення правових норм і, таким чином, вичерпати правовий конфлікт.

Застосування такої адміністративно-правової санкції, як припинення юридичної особи повинно відбуватися тільки за умов, що вчинене відповідне правопорушення є, по-перше, тривалим, по-друге, керівні органи юридичної особи реалізуючи дієздатність юридичної особи, вчиняють відповідне правопорушення з умислом, тобто «правопорушник передбачав шкідливі наслідки від заподіяних дій і бажав або свідомо допускав настання цих наслідків» [7, с.380]. Наприклад, після набуття чинності змін до акціонерного законодавства (у зв'язку з прийняттям Закону України «Про акціонерні товариства»), акціонерні товариства були зобов'язані зареєструвати зміни до статутних документів щодо зміни їх найменування, привести статuti підприємств у відповідність чинному акціонерному законодавству, провести заміну свідоцтв про випуск цінних паперів та ін. Деякі акціонерні товариства свідомо не виконували приписів акціонерного законодавства з різних підстав. Тому дії Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку направлени на припинення даних суб'єктів цілком обґрунтовані. Оскільки присутність на ринку цінних паперів суб'єктів, які не вико-

нують відповідні вимоги акціонерного законодавства і законодавства про цінні папери може спричинити негативні наслідки для інститутів інвестування, потенційних акціонерів та спричинити негативний імідж вітчизняного ринку цінних паперів.

Орган виконавчої влади, припиняючи дію правопорушення, однозначно застосовує до порушника заходи державного примусу у вигляді адміністративних стягнень які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру й владний осуд винного суб'єкта з метою попередження та припинення правопорушення.

Державний орган виконавчої влади має відповідну компетенцію застосовувати до юридичних осіб приватного права – правопорушників адміністративно-правові санкції. Адміністративне законодавство наділяє державні органи виконавчої влади повноваженнями припинити протиправну поведінку юридичних осіб шляхом застосування примусових заходів, спрямованих на скасування державної реєстрації та ліквідації цих осіб. Пропонується, при вирішенні питання щодо припиненні юридичної особи, уповноважити орган виконавчої влади діяти в рамках адміністративного розсуду: «Адміністративний розсуд першого виду пов'язаний із ситуацією, коли норма матеріального права, встановлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд органу (посадової особи) вибір одного з цих варіантів. Наприклад, вибір одного з передбачених санкцією правової норми заходів впливу на особу, яка вчинила адміністративне правопорушення. В цьому випадку розсуд може виявлятися як в оцінці юридичного факту, так і у виборі одного з видів стягнень. Але в останньому розсуд обмежується санкцією, передбаченою відповідною нормою. На вибір стягнення впливають результати оцінки юридичного факту, особи правопорушника та інших обставин справи» [5, с.266].

Але, при цьому потребує подальшого вдосконалення адміністративне законодавство: в Кодексі України про адміністративні правопорушення необхідно визначити вичерпний перелік протиправних дій юридичних осіб, які

спричиняють примусове скасування їх державної реєстрації, передбачити можливі варіанти щодо застосування до цих осіб інших адміністративно-правових санкцій; передбачити граничну тривалість у часі правопорушень юридичних осіб, які спричиняють безумовне скасування державної реєстрації юридичних осіб і їх ліквідацію.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / за заг. ред. Є. О. Харитонova. – К., 2008. – 739 с.
2. Адміністративне право України : підручник / за ред. Т. О. Коломoeць. – К. : Істина, 2008. – 457 с.
3. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах : автореф. дис. на здобуття наук. ступе-

ня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. В. Костів ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 25 с.

4. Дараганова Н. В. Дискусійні питання класифікації суб'єктів адміністративного права (на прикладі екіпажу повітряного судна України) / Н. В. Дараганова // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. – 2010. – № 4. – 261 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка. – 2004. – 584 с.

6. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців» : від 15.05.2003 р., № 755-IV // ВВР України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.

7. Керецман В. Ю. Правознавство: навч. посіб. / В. Ю. Керецман, О. С. Семерак ; за заг. ред. В. Ю. Керецман. – К. : Атіка. – 2002. – 400 с.

*Ходико А. П. Компетенція державних органів виконавчої влади в адміністративно-деліктних відносинах щодо примусового припинення юридичних осіб / А. П. Ходико // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 1032–1036 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12xappjo.pdf>*

Проаналізовано деякі проблемні питання реалізації компетенції державним органом виконавчої влади з приводу застосування адміністративно-правових санкцій до правопорушників – юридичних осіб. Особливу увагу приділено питанням пов'язаним правом органу виконавчої влади вибірково застосовувати до юридичних осіб адміністративно-правову санкцію – припинення (шляхом скасування державної реєстрації та ліквідації юридичної особи).

\*\*\*

*Ходыко А.П. Компетенция государственных органов исполнительной власти в административно-деликтных отношениях относительно принудительного прекращения юридических лиц*

Проанализированы некоторые проблемные вопросы реализации компетенции государственным органом исполнительной власти по поводу применения административно-правовых санкций к правонарушителям – юридическим лицам. Особое внимание уделено вопросам, связанным с правом органа исполнительной власти избирательно применять к юридическим лицам административно-правовую санкцию – прекращение (путем отмены государственной регистрации и ликвидации юридического лица).

\*\*\*

*Hodiko A.P. Competence of State Bodies of Executive Power in the Administra-Nistrativno-Tort Relationship with Respect to Involuntary Termination of Legal Entities*

The paper analyzes some issues of competence, a government authority on the application of administrative and legal sanctions to offenders - entities. Special attention is paid to the related law enforcement authority to selectively apply to legal entities administrative and legal sanction – termination (by cancellation of state registration and liquidation of legal entity).