

УДК 342.9:340.13

К.С. ТОКАРЄВА, Національний авіаційний університет

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ СТРОКІВ НАКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

Ключові слова: адміністративне правопорушення, загальні строки накладення адміністративних стягнень, спеціальні строки накладення адміністративних стягнень, разові адміністративні правопорушення, триваючі адміністративні правопорушення

Велика кількість нормативно-правових актів у сфері адміністративно-деліктного права та їх несистематизованість призводять до складнощів у виборі правової норми, що підлягає застосуванню. Особлива значимість цього питання проявляється тоді, коли мова йде про строки накладення адміністративних стягнень.

Метою проведеного дослідження є виявлення спеціальних норм, що регулюють строки накладення адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень у законодавстві України та визначення порядку їх застосування.

Дослідженню інституту адміністративної відповідальності присвячували свої роботи такі науковці, як: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, С.В. Ващенко, А.П. Купін, І.П. Голосніченко, М.М. Долгополова, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, В.А. Круглов, Д.М. Лук'янець, С.О. Мосьондз, О.І. Миколенко, В.І. Олефір, П.П. Серков, В.К. Шкарупа та інші.

1. З моменту введення в дію 01.06.1985 року Кодексу України про адміністративні правопорушення № 8073-Х, до нього внесено велику кількість змін, які не мають системного характеру та відзначаються надмірною деталізацією. Потреба у прийнятті нового кодифікованого акту зростає з кожним роком.

У законодавстві України відсутній єдиний нормативно-правовий акт, що містив би повний перелік діянь за вчинення яких передбачена адміністративна відповідальність. Поряд з нині чинним кодексом, у правовій системі України існує велика кількість нормативних актів, які встановлюють адміністративну відповідальність як для фізичних, так і для юридичних осіб.

С.О. Мосьондз вважає, що така ситуація необґрунтовано перетворює адміністративне деліктне законодавство на зібрання казуальних правил [1].

Однак, з огляду на їх масовість, виконання такого завдання навряд чи посилює для законодавця. Тому на сьогодні відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень передбачена в Митному кодексі України від 13.03.2012 р. № 4495-VI, Повітряному кодексі України від 19.05.2011 р. № 3393-VI, Лісовому кодексі України від 21.01.1994 р. № 3852-XII, Водному кодексі України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР тощо. До адміністративних відносять також порушення у сфері оподаткування, валютного законодавства, на транспорті, в галузі охорони здоров'я та інші. Кількість нормативно-правових документів, що передбачають відповідальність за адміністративні правопорушення налічує близько півсотні [1].

Тому справедливо буде зазначити, про що також відмічають І. Коліушко та О. Банчук, що термін «адміністративне правопорушення» – це досить широке поняття, до якого входить будь-яке порушення норм адміністративного права [2].

За вище описаної ситуації не виникає подиву, що правила накладення адміністративних стягнень можуть відрізнятися.

Кодексом України про адміністративні правопорушення строки накладення адміністративного стягнення визначаються у статті 38 і становлять:

- два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення;
- три місяці з дня вчинення правопорушення, коли справа підвідомча суду (судді), а

при триваючому правопорушенні – три місяці з дня його виявлення;

- три місяці з дня виявлення корупційного правопорушення, але не більше одного року з дня його вчинення;

- три місяці з дня виявлення правопорушення передбаченого статтею 164¹⁴ КУпАП (порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти), але не більше двох років з дня його вчинення;

- місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення [3].

У справах про порушення митних правил, що передбачені статтею 467 Митного кодексу України від 13.03.2012 р. № 4495–VI, строки накладення адміністративних стягнень становлять:

- шість місяців з дня вчинення правопорушення, а у разі триваючих порушень – шість місяців з дня їх виявлення;

- три місяці з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження, але за наявності в діях правопорушника ознак порушення митних правил, і не більше двох років з дня вчинення такого правопорушення [4].

Частиною 3 статті 128 Повітряного кодексу України від 19.05.2011 року № 3393–VI встановлено строк накладення адміністративного стягнення для суб'єктів авіаційної діяльності – юридичних осіб, до яких застосовується стягнення у вигляді штрафу, який складає – шість місяців з дня виявлення правопорушення, але не більше ніж три роки з дня його вчинення [5].

Стаття 102 Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. № 2755–VI встановлює строки давності та їх застосування для податкових зобов'язань. Контролюючий орган, крім випадків, визначених пунктом 102.2 цієї статті, має право самостійно визначити суму грошових зобов'язань платника податків у випадках, визначених цим Кодексом, не пізніше закінчення 1095 дня, що настає за останнім днем граничного строку подання податкової декларації

та/або граничного строку сплати грошових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом, а якщо така податкова декларація була надана пізніше, – за днем її фактичного подання. Якщо протягом зазначеного строку контролюючий орган не визначає суму грошових зобов'язань, платник податків вважається вільним від такого грошового зобов'язання, а спір стосовно такої декларації та/або податкового повідомлення не підлягає розгляду в адміністративному або судовому порядку.

У разі подання платником податку уточнюючого розрахунку до податкової декларації контролюючий орган має право визначити суму податкових зобов'язань за такою податковою декларацією протягом 1095 днів з дня подання уточнюючого розрахунку [6]. На відміну від КУпАП, Податковий кодекс України передбачає можливість зупинення цих строків.

Наведений перелік строків накладення адміністративних стягнень не є вичерпним. Для визначення механізму їх правозастосування потрібно виходити із понять загальної та спеціальної норми.

Правило про переважне застосування спеціальних правових норм є загальновизнаним. Ще римському праву був відомий вираз – «*lex specialis derogat lex generalis*» (спеціальний закон відміняє загальний закон). Отже, критерієм розмежування загальних та спеціальних норм є сфера їх дії. Так, норми, які стосуються конкретного виду правовідносин є спеціальними. Правова норма, що поширюється на широке коло правовідносин, є загальною.

На цю тему Міністерство юстиції у своєму Листі від 26.12.2008 р. № 758-0-2-08-19 зазначає, що у випадку розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом [7].

С.Г. Дробязко справедливо підтримує загальноприйнятту позицію про те, що застосуванню підлягають спеціальні норми, які поширюють свою дію на конкретну категорію осіб [8].

Цілком зрозуміло, що загальні правила накладення адміністративних стягнень визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення. Це підтверджується і частиною 3 статті 2 КУпАП, яка встановлює, що положення Кодексу поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, що не включені до КУпАП [3]. Таким чином, усі інші строки накладення адміністративних стягнень, наведені у переліку вище, застосовуються лише у передбачених цими кодексами випадках. Тому практикуючому юристу необхідно слідкувати за якою статтею спеціального законодавства кваліфікується особі вчинене нею діяння.

Кожен нормативно-правовий акт, що передбачає строки накладення адміністративних стягнень має специфічні правила їх реалізації. Однак, не дивлячись на те, що застосуванню підлягає спеціальна норма, яка встановлює строк, провадження у справі здійснюється за загальними правилами Кодексу України про адміністративні правопорушення. Е.Ф. Демський розглядаючи це питання також зауважив, що загальний порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, визначений КУпАП, не може бути змінений специфічними правилами розгляду окремих категорій справ [9].

З цього приводу справедливо зазначає І.І. Огороднікова, стверджуючи, що жоден з нормативно-правових актів не закріплює повною мірою окремий вид провадження, а отже й процедуру застосування стягнень [10].

Отже, притягнення до адміністративної відповідальності фізичних осіб здійснюється у формі провадження у справах про адміністративні правопорушення, що передбачене КУпАП.

Тоді виникає наступна проблема – суб'єктами відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень у сфері податкового, валютного законодавства, авіаційної діяльності та в інших випадках є не тільки фізичні, а й юридичні особи, до яких КУпАП не застосовується.

З метою вирішення цієї ситуації Д.М. Лук'янець зазначає, що форма провадження у справах про адміністративні правопорушення юридичних осіб здійснюється у процесуальних формах, встановлених різноманітними нормативно-правовими актами [11].

2. Окремий аспект розгляду даної статті становить давність притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення у сфері валютного законодавства.

Конституційний суд України у рішенні від 30.05.2001 р. № 7-рп/2001, встановив, що у разі притягнення до відповідальності юридичних осіб за порушення валютного законодавства, стаття 38 КУпАП не застосовується [12]. Аналогічна точка зору передбачена і в Оглядовому листі Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів із застосуванням валютного законодавства» від 27.11.2001 р. № 01-8/1289 [13].

Однак, як впливає зі змісту статті 16 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» № 15-93 від 19.02.1993 р., можливість стягнення штрафних санкцій із суб'єктів господарювання – юридичних осіб за порушення ними валютного законодавства не обмежується якимись певними строками. Прогалина у правовому регулюванні – очевидна і потребує негайного теоретичного та практичного опрацювання з огляду на тривалий час її існування. Адже необмеженість у часі притягнення особи до адміністративної відповідальності порушує принцип правової визначеності.

3. Важливим аспектом закриття справи про адміністративне правопорушення за закінченням строків накладення адміністративних стягнень є визначення моменту початку їх відліку. Не дивлячись на те, що законодавець чітко розрізняє момент виявлення та момент вчинення адміністративного правопорушення, на практиці виникають випадки їх неоднозначного тлумачення.

Для більшості адміністративних правопорушень моментом, з якого починається строк, є день вчинення правопорушення. Однак, для триваючих правопорушень дата відліку на-

стає не з моменту його вчинення, а з моменту його виявлення [14].

Окрім теоретичних напрацювань вчених, для визначення триваючих правопорушень слід керуватись:

– Листом Міністерства юстиції України «Щодо скоєння особою триваючого правопорушення» від 01.12.2003 р. № 22-34-1465;

– Листом Головного Контрольно-Ревізійного Управління України від 18.06.2009 р. № 25-18/745 «Щодо трактування разових та триваючих порушень за статтями 164⁻², 164⁻¹², 164⁻¹⁴ КУпАП»;

– Пунктом 6 Постанови Пленуму Верховного суду України «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення» від 24.06.1988 р. № 6.

Разовий характер мають несвоєчасне подання декларацій, розрахунків, платіжних доручень на внесення платежів до бюджетів і державних цільових фондів тощо.

До триваючих правопорушень відносять правопорушення, які вчиняються протягом певного періоду (відсутність ведення бухгалтерського обліку об'єктів оподаткування, ведення його з порушенням встановленого порядку тощо). Наприклад, таке правопорушення, як прийом на роботу без паспорта починається в день, коли посадова особа організації прийняла на роботу особу без паспорта або з недійсним паспортом і триває до тих пір, поки факт правопорушення не буде виявлено компетентним органом (посадовою особою) [14].

Постановою Пленуму Верховного суду України від 24.06.1988 р. № 6 «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення» передбачено, що при перевірці додержання органом (посадовою особою) встановленого ст.38 КУпАП двомісячного строку застосування адміністративного стягнення судам слід мати на увазі, що при правопорушеннях, які тривають (самоправне зайняття жилого приміщення, порушення або невиконання встановлених правил пожежної безпеки, невиконання обов'язків по вихованню і навчанню дітей),

зазначений строк обчислюється з дня виявлення правопорушення [15].

Варто пам'ятати, що при обчисленні строку в розрахунок не приймається доба вчинення чи виявлення правопорушення, а завершується строк о 12 годині ночі останньої доби.

На підставі проведеного дослідження встановлюємо, що загальні правила для накладення адміністративних стягнень визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення, яким потрібно керуватись у випадку відсутності спеціального закону. Якщо суб'єктом відповідальності є юридична особа, то правила статті 38 КУпАП не застосовуються, а притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється у процесуальних формах, встановлених різноманітними нормативно-правовими актами, які часто строків накладення стягнень взагалі не передбачають. Така правова невизначеність потребує негайного законодавчого врегулювання, наприклад, шляхом запровадження інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб в правову систему України.

ЛІТРАТУРА

1. Мосьондз С. О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах : навч. посіб. / Мосьондз С. О. – К. : Прецедент, 2006. – 176 с.
2. Коліушко І. Поняття адміністративної відповідальності та адміністративного правопорушення в сучасному українському праві / І. Коліушко, О. Банчук // Право України. – 2008. – №4. – С. 31–36.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : за станом на 10 вер. 2013 р. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2013. – 284 с. – (Кодекси України).
4. Митний кодекс України : станом на 20.09.2013 р. – К. : Центр учб. л-ри, 2013. – 292 с.
5. Повітряний кодекс України : за станом на 27 берез. 2013 р. – Х. : Право, 2013. – 265 с.
6. Податковий кодекс України : за станом на 14 трав. 2013 р. – К. : Правова єдність, 2013. – 592 с.

7. Лист Мін'юсту України «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії»: від 26.12.2008 р., № 758-0-2-08-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08>.

8. Дробязко С. Г. Общая теория права: учеб. пособие для вузов / С. Г. Дробязко, В. С. Козлов. – 2-е изд. испр. и доп. – Минск: Амалфея, 2007. – 480 с.

9. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Демський Е. Ф. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

10. Огороднікова І. І. Особливості провадження по справам про адміністративні правопорушення в сфері оподаткування / І. І. Огороднікова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 518–523 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11oiivco.pdf>.

11. Лук'янець Д. Процесуальні засади адміністративної відповідальності / Д. М. Лук'янець // Право України. – 2006. – № 7. – С. 116–120.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеук-

раїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб): від 30.05.2001 р., № 7-рп/2001 // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 3. – С. 11–17.

13. Оглядовий лист Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів із застосуванням валютного законодавства»: від 27.11.2001 р., № 01-8/1289 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1289600-01>.

14. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособие / Миколенко А. И. – Х.: Одиссей, 2004. – 272 с.

15. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення»: від 24.06.1988 р., № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0006700-88>.

Токарева К. С. Окремі питання застосування строків накладення адміністративних стягнень / К. С. Токарева // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 479–483 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_84.pdf

Визначаються види строків накладення адміністративних стягнень, описується порядок їх обчислення та момент відліку, досліджуються проблемні питання давності притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб, в тому числі за порушення валютного законодавства, роз'яснюється поняття триваючого правопорушення.

Токарева К.С. Отдельные вопросы применения сроков наложения административных взысканий

Определяются виды сроков наложения административных взысканий, описывается порядок их исчисления и момент отсчета, исследуются проблемные вопросы давности привлечения к административной ответственности юридических лиц, в том числе за нарушение валютного законодательства, разъясняется понятие длящегося правонарушения.

Tokareva K.S. Specific Issues of Application of Terms for Imposition of Administrative Penalties

Sets out the types of terms for imposition of administrative penalties, there are described its calculation process and moment of its reference, studied issues of limitations for administrative liability of legal entities, including liability for violation of currency laws, explained the concept of continuing violations.