

Водночас нині в теорії та практиці місцевого самоврядування, а також у правовій науці взагалі відсутня одностайність стосовно витоків муніципального права. Так, у сучасній правовій науці звичай не визнані як джерело права. Не становить винятку інститут місцевого самоврядування в Україні, хоча практична діяльність органів місцевого самоврядування нараховує значну кількість прикладів санкціонування правових звичаїв (прийняття присяги депутатом ради тощо).

Стаття надійшла до редколегії 26.10.2009 р.

С.І. Саєнко

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ ДЛЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ: МОЖЛИВІ ВАРІАНТИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ

Забезпечення прав і законних інтересів юридичних осіб у різних сферах державного управління визначає розвиток України на шляху демократії, економічного прогресу та євроінтеграції, виступає одним із основних завдань процесу реформування правової системи, стрімкого вдосконалення адміністративного законодавства. Значною мірою процес реформування торкається й адміністративно-деліктного права України. Науковцями почали розроблятися й втілюватися в життя нові теоретичні підходи та положення. Завдяки останнім особливу роль у період формування правової держави в Україні почав відігравати один з основних інститутів адміністративно-деліктного права – інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб.

На сьогоднішній час стан законодавчого врегулювання вказаного правового інституту в цілому не відповідає потребам побудови демократичної, правової держави та розвитку економіки країни. Зокрема, у чинному адміністративно-деліктному законодавстві України існує чимало правових явищ, які щодо юридичних осіб ще не отримали адекватного науково-теоретичного тлумачення та неоднозначно сприймаються адміністративно-юрисдикційною практикою. З огляду на це дуже серйозна увага вчених і практиків повинна бути приділена новому етапу кодифікації чинного законодавства про адміністративну відповідальність, одним із визначальних векторів якої має стати систематизація адміністративних стягнень, що повинні застосовуватися до юридичних осіб.

Проблематика адміністративних стягнень є однією з ключових у змісті інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб. Вона привертала увагу І.П. Голосніченка, О.Т. Зими, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпа-

кова, Д.М. Лук'янца, Н.В. Хорошак та інших правників, проте зазвичай не досліджувалась ними окремо від інших правових явищ. Такий науковий підхід мав відповідні позитивні наслідки для вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства України та підвищення ефективності його застосування щодо юридичних осіб. Однак аналіз юрисдикційної практики свідчить про подальше зростання рівня адміністративної деліктності серед вказаних суб'єктів, що, у свою чергу, вимагає оновленого підходу до дослідження означеної проблематики.

Метою даної статті є з'ясування правової природи фінансових (економічних) санкцій, що застосовуються до юридичних осіб, а також внесення пропозицій щодо визначення ефективної системи адміністративних стягнень в адміністративно-деліктному законодавстві України.

Слід відзначити, що законодавець, вказуючи на належність деяких заходів впливу на юридичних осіб до сфери адміністративного примусу, тим самим уникає застосування щодо них таких термінів, як "адміністративне правопорушення", "адміністративна відповідальність" та "адміністративне стягнення". Це призводить до того, що в одних випадках він їх називає стягненнями (ст. 28 Закону України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 року), а в інших – фінансовими (ст. 16 Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю" від 19 лютого 1993 року) та адміністративно-господарськими санкціями (ст. 239 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 року).

Така законодавча позиція породжує ще одну проблему, пов'язану з розмежуванням заходів припинення й адміністративних стягнень, які застосовуються до юридичних осіб при скоєнні ними адміністративних деліктів у сфері господарської діяльності. Найбільш повно вона виявляється під час застосування до юридичної особи таких заходів адміністративного примусу, як припинення діяльності та позбавлення ліцензії (дозволу). Деякі правники стверджують, що це заходи адміністративного припинення¹. Інші дотримуються думки про те, що вказані примусові заходи є адміністративними стягненнями, однак у деяких випадках можуть застосовуватися і як заходи припинення правопорушення². Остання точка зору обумовлена адміністративно-юрисдикційною практикою та відповідає сучасному стану нормативного врегулювання заходів адміністративного примусу щодо юридичних осіб, які ще не отримали в нормативних приписах чіткої цільової спрямованості.

¹ Коломоєць Т. Адміністративний примус у сфері підприємницької діяльності в Україні: сучасний теоретичний погляд / Т. Коломоєць // Підприємство, господарство і право. – 2002. – № 9. – С. 76.

² Зима О. Г. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / О.Т. Зима. – Х., 2001. – С. 14 – 15.

Гострі дискусії серед науковців точаться також і з приводу визначення правової природи фінансових (економічних) санкцій, що застосовуються до вказаних деліквентів. На слушну думку І. Куяна, відсутність серед представників адміністративно-правової доктрини єдиного підходу щодо вирішення аналізованого питання створює ситуацію при якій: 1) виникає термінологічна плутанина; 2) порядок застосування наведеного виду санкцій щодо юридичних осіб у підзаконних нормативно-правових актах визначається по-різному. У кінцевому результаті все це призводить до непередбачуваних негативних наслідків у діяльності суб'єктів господарювання¹.

Деякі науковці стверджують, що фінансові санкції є самостійним видом юридичної відповідальності, оскільки вони застосовуються за правопорушення, які не можуть бути віднесені ні до цивільних (за об'єктом), ні до адміністративних (за суб'єктом і суб'єктивною стороною) деліктів². Проте їх опоненти відзначають, що фінансові санкції за своїми ознаками є різновидом заходів адміністративної відповідальності³. Існує також точка зору, відповідно до якої суб'єкт господарювання за вчинене адміністративне правопорушення притягується до господарської відповідальності при застосуванні зазначеного виду санкцій⁴.

Здається, що проблема визначення видів і правової природи фінансових (економічних) санкцій, які можуть бути застосовані до юридичних осіб, знайшла своє вирішення в главі 27 Господарського кодексу України (далі - ГКУ). У нормах цієї глави зазначається, що до суб'єктів господарювання уповноважені органи державної влади або органи місцевого самоврядування за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності можуть застосувати адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру. Видами таких адміністративно-господарських санкцій визнано: адміністративно-господарський штраф; вилучення прибутку (доходу); стягнення зборів (обов'язкових платежів); застосування антидемпінгових заходів; зупинення операцій за рахунками суб'єктів господарювання; припинення експортно-імпортних операцій; застосування індивідуального режиму ліцензування; зупинення дії ліцензії (патенту) на здійс-

¹ Куян І. Адміністративна відповідальність як інструмент правової держави / І. Куян // Право України. - 1998. - № 5. - С. 67.

² Лисенко В. Фінансові санкції і Конституція України / В. Лисенко // Право України. - 1998. - № 12. - С. 33.

³ Кротюк В. Фінансові санкції та адміністративна відповідальність: проблема співвідношення / В. Кротюк, А. Іоффе, Д. Лук'янець // Право України. - 2000. - № 5. - С. 33.

⁴ Туїск І. Хозяйственно-правовые санкции за нарушения законодательства о защите экономической конкуренции / И. Туїск // Підприємництво, господарство і право. - 2002. - № 7. - С. 9 - 10.

нення 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; інші адміністративно-господарські санкції, встановлені ГКУ та іншими законами.

Як бачимо, законодавець в ГКУ встановив близько 11 видів адміністративних за своєю правовою природою санкцій, котрі можуть бути застосовані до юридичних осіб. Також до їх числа деякі науковці пропонують відносити й такий вид санкції, як офіційне спростування неправдивих, неточних або неповних відомостей¹, що закріплений у ст. 256 ГКУ.

На думку окремих дослідників означений законодавчий крок має свої переваги. До окремих із них, наголошує В. Потапенко, слід відносити те, що український законодавець у главі 27 ГКУ офіційно визнав санкції, які застосовуються до юридичних осіб, адміністративними. Це, стверджує правник, відповідає нормативним положенням пункту 22 ст. 92 Конституції України та виключає можливість самостійного існування фінансової й банківської відповідальності². Також слід визнати і той позитивний факт, що вперше на законодавчому рівні в ГКУ закріплена відповідна система заходів адміністративного впливу, яка може бути застосована до юридичних осіб.

Але ця система має й деякі мінуси. Перш за все, це стосується розмежування заходів адміністративного припинення та адміністративних стягнень, які законодавець об'єднав у ст. 239 ГКУ "Види адміністративно-господарських санкцій". Вважаємо, що такий захід примусового впливу як зупинення операцій за рахунками суб'єктів господарювання доцільно відносити до заходів адміністративного припинення. Його головна мета – це припинення протиправної поведінки юридичної особи (наприклад, ненадання встановленої законом звітності, розрахунків чи інших документів) і запобігання суспільно шкідливим наслідкам цієї поведінки, а також створення можливості для притягнення юридичної особи до адміністративної відповідальності. Зазначену мету також переслідують і такі санкції, як: застосування антидемпінгових заходів; застосування індивідуального режиму ліцензування; обмеження діяльності суб'єкта господарювання; призупинення дії ліцензії та ряд інших примусових заходів, що спрямовані на припинення протиправної поведінки юридичної особи. Інші адміністративно-господарські санкції, на наш погляд, можуть бути віднесені до системи адміністративних стягнень.

¹ Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / О.Т. Зима. – Х., 2001. – С. 14 - 15.

² Потапенко В. По всей строгости закона / В. Потапенко // Юридическая практика. – 18 января 2001. – № 3. – С. 7.

Критичної оцінки заслуговує й законодавчий підхід щодо визначення сфери дії ГКУ. Так, у ст. 4 аналізованого правового акта законодавець відзначив, що його нормативні положення не повинні застосовуватися до земельних, водних, лісових та інших різновидів адміністративних правовідносин, не дивлячись навіть на те, що юридичні особи (суб'єкти господарювання) у своїй повсякденній діяльності активно використовують природні ресурси та мають право набувати у власність землю. Таким чином, підстав для застосування адміністративно-господарських санкцій до юридичних осіб, які вирощують, наприклад, снотворний мак і коноплю або мають у своїй власності (володінні) земельну ділянку й не вживають заходів щодо знищення на ній указаних рослин, законодавцем в ГКУ не передбачено.

Однак деякі правники з цього приводу висловлюють конструктивні пропозиції щодо визначення можливих шляхів подолання означених проблем. Наприклад, Н. Золотарьова пропонує до суб'єктів господарювання за наведени адміністративні делікти застосовувати заходи адміністративної відповідальності, передбачені чинним КУпАП. Проте це стане можливим, стверджує вчена, лише у разі визнання юридичних осіб у останньому суб'єктами адміністративної відповідальності¹.

І справді, порушені питання могли б знайти своє вирішення у чинному КУпАП на період прийняття нового кодифікованого адміністративно-деліктного акта. Позитивно це вплинуло б і на підвищення ефективності адміністративно-юрисдикційної діяльності. А тому, якщо законодавець скористається запропонованим напрямом систематизації адміністративно-деліктного законодавства, представники адміністративно-правової науки мають надати відповідні пропозиції з цього приводу, й перш за все стосовно визначення системи адміністративних стягнень для юридичних осіб.

Т. Коломоєць акцентує увагу на тому, що на сьогоднішній час в адміністративно-деліктному законодавстві України існує дві системи адміністративних стягнень: 1) ідеальна, яка зафіксована в ст. 24 КУпАП; 2) реальна, що існує на практиці². Такий висновок підтверджується не лише аналізом результатів застосування заходів адміністративного примусу щодо фізичних і юридичних осіб, а й нормативними положеннями частини 3 ст. 24 КУпАП, в яких наголошується, що законами України можуть бути встановлені й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень.

¹ Золотарьова Н. Проблеми вдосконалення адміністративного законодавства, що регулює протидію незаконному обігу наркотиків / Н. Золотарьова // Право України. - 2002. - № 9. - С. 98.

² Коломоєць Т. Система адміністративних стягнень за законодавством про адміністративні правопорушення України / Т. Коломоєць // Право України. - 2002. - № 2. - С. 103 - 106.

Вважаємо, що наведена законодавча позиція негативно впливає на реалізацію принципу систематизованості адміністративно-деліктного законодавства, а тому частина 3 ст. 24 КУпАП повинна бути виключена. Запровадження для фізичних осіб нових адміністративних стягнень, а також визнання адміністративними стягненнями фінансових (економічних) санкцій, що застосовуються до юридичних осіб, мало б знаходити своє обов'язкове закріплення лише в чинному КУпАП.

Однак, разом з тим, доцільно враховувати, що нові адміністративні стягнення можуть бути введені до чинного КУпАП при наявності трьох умов: по-перше, вони мають вводитися лише законами України; по-друге, їх встановлення повинно відповідати принципам і положенням КУпАП, так як останній інтегрував у собі найважливіші принципи нормотворення; по-третє, вони мають сприяти перевихованню особи, а також загальній та індивідуальній превенції як цього вимагає ст. 23 КУпАП.

Правники відзначають, що адміністративне стягнення має переслідувати також і мету покарання правопорушника, завдяки чому останнє доцільно характеризувати як репресивний (каральний), запобіжний та виховний захід¹. Найбільш послідовним щодо реалізації такого підходу є російський законодавець. Він відмовився від терміна "стягнення" і тепер використовує термін "адміністративне покарання"², тим самим підкреслюючи суспільну небезпечність адміністративного правопорушення та каральний характер адміністративних санкцій, що застосовуються до фізичних і юридичних осіб.

Указані тенденції у деякій мірі могли б бути відтворені і в чинному адміністративно-деліктному законодавстві України при внесенні відповідних змін до ст. 23 КУпАП. У останній доцільно було б лише вказати на мету покарання правопорушника, а також відзначити (за умов визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності), що адміністративні стягнення виконують загальну правовідновлюючу, компенсаційну функцію.

При визначенні у чинному КУпАП системи адміністративних стягнень для юридичних осіб необхідно буде спиратися на відповідні критерії їх класифікації. В адміністративно-правовій науці вже запропоновані окремі із них. Так, наприклад, Н. Кізіма у якості головного критерію класифікації обрала мету адміністративно-примусових заходів, що дозволило їй виокремити наступні їх види:

1) які стимулюють юридичну особу на виконання встановлених правил і норм, тобто до правомірної поведінки – штраф, пеня;

¹ Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. – К., 1995. – С. 23.

² Коментарій к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. В.В. Черникова и Ю.П. Соловья. – М.: Юрайт-Издат, 2002. – С. 54.

2) які спрямовані на ліквідацію конкретного суб'єктивного права юридичної особи - анулювання або призупинення дії ліцензії, заборона випуску цінних паперів, призупинення операції підприємства по рахунках в банку, зупинення діяльності підприємства, призупинення бюджетного фінансування та кредитування;

3) які спрямовані на ліквідацію юридичної особи, тобто є санкціями організаційного характеру - скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності;

4) що спрямовані на позбавлення незаконно отриманих вигод - усунення за рахунок виробника недоліків поставленої продукції, звернення в доход держави грошових коштів тощо¹.

Розробники проекту Кодексу України про адміністративні проступки систему адміністративних стягнень для юридичних осіб запропонували побудувати з урахуванням характеру примусового впливу з боку державних органів на правопорушника. Найменш суворішим адміністративним стягненням для вказаних осіб, на їх погляд, повинне бути попередження, найбільш суворішим - скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності².

До вирішення вказаної проблеми у своєму дисертаційному дослідженні звертався й О.Т. Зима. На його думку, система адміністративних стягнень для юридичних осіб має будуватися за такими критеріями, які б дозволили у ній виділяти наступні групи примусових заходів:

1) фінансові стягнення, розмір яких може бути визначений у грошовій формі та які впливають виключно на фінансову сторону діяльності юридичної особи - пеня, штраф, конфіскація предметів, що безпосередньо пов'язані зі скоєнням правопорушення, вилучення незаконно отриманої виручки);

2) організаційні, що спрямовані на обмеження або зміни в підприємницькій, виробничій, соціально-політичній діяльності правопорушника, на зміни в його структурі - анулювання дозволу чи ліцензії, офіційне спростування за рахунок правопорушника поширених ним неповних, неправдивих або неточних відомостей, припинення юридичної особи або її ліквідація, зупинення певного виду або всієї діяльності юридичної особи на певний строк;

3) попередження, як приюдиціональний факт³.

¹ Кізіма Н. Економічні санкції, передбачені законодавством України, та їх родова належність / Н. Кізіма // Право України. - 2002. - № 6. - С. 132 - 136.

² Адміністративне судочинство в Україні: Книга друга. Кодекс України про адміністративні проступки. (проект). - Харків: Консул, 2003. - С. 32.

³ Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / О.Т. Зима. - Х., 2001. - С. 14 - 15.

Представлені вище для ознайомлення науковій громадськості позитивні напрацювання вітчизняних учених-адміністративістів із досліджуваної проблематики безумовно мають бути враховані законодавцем, якщо він наважиться у чинному КУпАП визначити ефективну систему адміністративних стягнень для юридичних осіб. А розробити таку систему він буде спроможний, якщо скористається не одним критерієм, а відповідною їх сукупністю. Проте вже зараз на перспективу можна стверджувати, що таку її якість здатні забезпечити наступні заходи адміністративного примусу: попередження, штраф, оплатне вилучення знаряддя вчинення або предмету адміністративного проступку, конфіскація знаряддя вчинення або предмету адміністративного проступку, відзив дозволу чи ліцензії, примусові реорганізація та ліквідація юридичної особи.

Підсумовуючи наведене, можна зробити наступні висновки:

1. Фінансові (економічні) санкції, що застосовуються до юридичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень у сфері господарської діяльності, за своєю правовою природою є заходами адміністративної відповідальності, тобто адміністративними стягненнями.

2. Види адміністративно-господарських санкцій, передбачені ст. 239 ГКУ, потребують законодавчого розмежування на заходи адміністративного припинення правопорушень і адміністративні стягнення.

3. Подальші розвідки у сфері дослідження системи адміністративних стягнень для юридичних осіб мають розвиватись у напрямку визначення факторів ефективності її застосування.

Стаття надійшла до редколегії 09.12.2009 р.

В.І. Ткаченко

ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Розбудова сучасної ефективної системи державного управління – основний чинник виходу українського суспільства із трансформаційної кризи [11, 35]. Нерозв'язання і загострення цієї проблеми негативно впливає на міжнародне становище нашої держави та її політичний імідж у світі.

Одним з найважливіших кроків вирішення зазначеної проблеми, у відповідності до Концепції адміністративної реформи в Україні, є створення досконалої матеріальної та процесуальної правової бази, що регламентувала б суспільні відносини управлінської сфери [11, 35]. В умовах кардинальних перетворень адміністративно-процесуального законодавства особливої актуальності набуває питання, щодо необхідності висвітлення та розв'язання низки проблем, які пов'язані з удосконаленням ор-