



Олександр Хрїмлі,
кандидат юридичних наук,
докторант сектору проблем реалізації
господарського законодавства
Інституту економіко-правових досліджень
НАН України

УДК 346.9

ЗАХИСТ ПРАВ ІНВЕТОРІВ У ДОСУДОВОМУ ПОРЯДКУ

У статті запропоновано розглядати господарсько-адміністративну форму захисту прав інвесторів у сфері господарювання і претензійну процедуру як різновиди досудового порядку розгляду господарських спорів. Автором обґрунтовано, що господарсько-адміністративна форма захисту прав інвесторів у сфері господарювання має наступні різновиди: а) звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування для реалізації своїх прав, а саме звернення до: Президента, Кабміну, міністерств та інших державних органів, органів місцевого самоврядування; б) звернення до контролюючих органів держави за консультацією; в) оскарження рішень, дій (бездіяльності) контролюючих органів.

Ключові слова: господарсько-адміністративна форма, захист прав інвесторів у сфері господарювання, досудовий розгляд господарських спорів, претензійна процедура, звернення до контролюючих органів, оскарження рішень, дій (бездіяльності) контролюючих органів.

Законодавча форма захисту прав інвесторів у сфері господарювання поділяється на господарсько-адміністративну і судову. Для захисту прав та законних інтересів інвесторів при здійсненні господарювання законодавство України передбачає строго врегульовані адміністративні процедури. Тому таку форму захисту прав та законних інтересів інвесторів доцільно назвати господарсько-адміністративною, що відображає її сутність, а саме: захист прав та законних інтересів інвесторів у сфері господарювання шляхом звернення до адміністративних органів держави.

Питання, пов'язане з господарсько-адміністративною формою захисту прав, розглядали такі науковці як: О. С. Височан [1], О. Р. Зельдіна [2], Н. П. Кучерявенко [3], М. О. Мацелик

[4] та інші. Проте питання застосування господарсько-адміністративної форми щодо захисту прав саме інвесторів у сфері господарювання не знайшли належного відображення в законодавстві й науковій літературі, тому потребують детального вивчення.

Мета цієї статті — на основі аналізу законодавства України і наукової літератури запропонувати різновиди господарсько-адміністративної форми захисту прав інвесторів у сфері господарювання.

Згідно зі ст. 17 ЦК України [5] Президент України здійснює захист цивільних прав та інтересів у межах повноважень, визначених Конституцією України [6]. У випадках, встановлених Конституцією України та законом, особа має право звернутися за захистом цивільного права та інтересу до органу державної влади

або органу місцевого самоврядування. Рішення, прийняте зазначеними органами щодо захисту цивільних прав та інтересів, не є перешкодою для звернення за їх захистом до суду.

Питання звернення суб'єктів господарювання до органів державної влади не врегульовано законодавством. Проте із урахуванням ст. 8 ЦК України, де вказано: якщо цивільні відносини не врегульовані цим Кодексом, іншими актами цивільного законодавства або договором, вони регулюються тими правовими нормами цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, що регулюють подібні за змістом цивільні відносини (аналогія закону), можливо застосовувати норми Закону України «Про звернення громадян» [7].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке само право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами. Згідно зі ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання.

Таким чином, закон встановлює наступні правові засоби для реалізації такої форми захисту прав як звернення громадян: пропозиції (зауваження); заяви (клопотання); скарги. Всі ці форми можливо застосовувати для захисту прав інвесторів у сфері господарювання.

Згідно зі ст. 10 ГК України [8] одним з основних напрямів економічної політики, що визначаються державою, є податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого подат-

кового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів. Відповідно до ст. 17 ГК України система оподаткування будується за принципами економічної доцільності, соціальної справедливості, поєднання інтересів суспільства, держави, територіальних громад, суб'єктів господарювання та громадян. З метою вирішення найважливіших економічних і соціальних завдань держави закони, якими регулюється оподаткування суб'єктів господарювання, повинні передбачати: оптимальне поєднання фіскальної та стимулюючої функцій оподаткування; стабільність (незмінність) протягом кількох років загальних правил оподаткування; усунення подвійного оподаткування; узгодженість з податковими системами інших країн.

Таким чином, дотримання норм права щодо оподаткування інвесторів у процесі господарювання є одним із найважливіших питань. Найчастіше інвестори змушені звертатися до державних органів за адміністративним захистом своїх прав і законних інтересів, пов'язаних з питаннями оподаткування господарської діяльності. Тому саме питанням, пов'язаним зі зверненням інвесторів до фіскальних органів України для адміністративного захисту своїх прав і законних інтересів доцільно приділити особливу увагу.

Для адміністративного захисту прав і законних інтересів у сфері господарювання інвестори мають можливість скористатися нормами ПК України [9]. Згідно з п. 1 ст. 52 ПК України за зверненням платників податків контролюючі органи надають їм безоплатно консультації з питань практичного використання окремих норм податкового законодавства протягом 30 календарних днів, що настають за днем отримання такого звернення даним контролюючим органом. Стаття 52 ПК України передбачає, що податкова консультація має індивідуальний характер і може використовуватися виключно платником податків, якому надано таку консультацію. За вибором платника податків консультація надається в усній, письмовій або електронній формі.

Контролюючі органи мають право надавати консультації виключно з тих питань, що належать до їх повноважень. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, проводить періодичне узагальнення податкових консультацій, які стосуються значної кількості платників податків або значної суми податкових зобов'язань, та затверджує наказом узагальнюючі податкові консультації, які підлягають оприлюдненню, у тому числі на офіційному веб-сайті цього органу, протягом 5 календарних днів.

Відповідно до п. 1 ст. 53 ПК України не може бути притягнутий до відповідальності платник податків, який діяв відповідно до податкової консультації, наданої йому у письмовій або електронній формі, а також узагальнюючої податкової консультації, зокрема на підставі того, що у майбутньому така податкова консультація або узагальнююча податкова консультація була змінена або скасована.

Пункт 3 ст. 53 ПК України передбачає, що платник податків може оскаржити до суду наказ про затвердження узагальнюючої податкової консультації або надану йому індивідуальну податкову консультацію як правовий акт індивідуальної дії, викладені в письмовій або електронній формі, які, на думку такого платника податків, суперечать нормам або змісту відповідного податку чи збору. Скасування судом наказу про затвердження узагальнюючої податкової консультації або індивідуальної податкової консультації є підставою для надання нової податкової консультації з урахуванням висновків суду. Протягом 30 календарних днів із дня набрання законної сили рішенням суду про скасування наказу про затвердження узагальнюючої податкової консультації або індивідуальної податкової консультації центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, або контролюючий орган з урахуванням висновків суду зобов'язані опублікувати узагальнюючу податкову консультацію або надати платнику податків індивідуальну податкову консультацію.

Можливість отримання податкової консультації дозволить платникові податків не витрачати час на пошук необ-

хідних норм права і роз'яснень до них. «На сьогодні податкові консультації залишаються необхідним і ефективним комунікативним засобом для налагодження інформаційного взаємозв'язку між платниками податків і фіскальними органами» [1, с. 367—368].

Проте разом з перевагами мають місце і недоліки. Невиправдано тривалим є термін, який встановлений законодавцем для отримання відповіді на поставлене питання. Як наслідок, суб'єкти підприємництва не зможуть отримати необхідну інформацію оперативним і така консультація стане неактуальною, а корисність від її використання — мінімальною. Негативно впливає на процес реалізації норм права відсутність узгодження ст. 14 і ст. 52 Податкового кодексу України. Так, п. 52.5 ст. 52 Податкового кодексу України встановлює, що контролюючі органи, зокрема податкові органи, мають право надавати консультації з питань, які відносяться до їх повноважень. Підпункт 14.1.172 ст. 14 Податкового кодексу передбачає, що податкова консультація — це допомога контролюючого органу конкретному платникові податків щодо практичного використання конкретної норми закону або нормативно-правового акта з питань адміністрування податків і зборів, контроль за стягування яких покладений на контролюючі органи. Повноваження податкових органів не обмежуються адмініструванням податків і зборів, що було аргументовано вище. Відсутність чіткого кола питань, за якими податкові органи зобов'язані давати податкову консультацію, не дозволяє повною мірою реалізувати можливості, передбачені ст. 52 Податкового кодексу України. Посадові особи мають можливість уникати відповіді на складні, незручні питання, посилаючись на обмеження, встановлені пп. 14.1.172 ст. 14 Податкового кодексу України. Тому пп. 14.1.172 ст. 14 Податкового кодексу України необхідно привести у відповідність до п. 52.5 ст. 52 Податкового кодексу України і чітко закріпити обов'язок надання податкової консультації з усіх питань, які відносяться до повноважень податкових органів [2].

Таким чином, можливо говорити, що звернення платників податків, у тому числі інвесторів, до контролюючих органів для отримання консультації з пи-

тань практичного використання окремих норм податкового законодавства є різновидом господарсько-адміністративної форми захисту прав інвесторів у сфері господарювання.

Стаття 56 ПК України встановлює можливість оскарження рішень контролюючих органів. Так, рішення, прийняті контролюючим органом, можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку. У разі коли платник податків вважає, що контролюючий орган неправильно визначив суму грошового зобов'язання або прийняв будь-яке інше рішення, що суперечить законодавству або виходить за межі повноважень контролюючого органу, встановлені цим Кодексом або іншими законами України, він має право звернутися до контролюючого органу вищого рівня зі скаргою про перегляд цього рішення. Скарга подається до контролюючого органу вищого рівня у письмовій формі (за потреби — з належним чином засвідченими копіями документів, розрахунками та доказами, які платник податків вважає за потрібне надати з урахуванням вимог п. 44.6 ст. 44 ПК України) протягом 10 календарних днів, що настають за днем отримання платником податків податкового повідомлення-рішення або іншого рішення контролюючого органу, що оскаржується. Скарги на рішення державних податкових інспекцій подаються до контролюючих органів в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, міжрегіональних територіальних органів. Скарги на рішення контролюючих органів в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, міжрегіональних територіальних органів та митниць подаються до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику.

У разі коли контролюючий орган приймає рішення про повне або часткове незадоволення скарги платника податків, такий платник податків має право звернутися протягом 10 календарних днів, наступних за днем отримання рішення про результати розгляду скарги, зі скаргою до контролюючого органу вищого рівня. Контролюючий орган, який розглядає скаргу платника податків, зобов'язаний прийняти вмотивоване рішення та надіслати його протягом 20 календарних днів, наступних за днем отримання скарги, на адресу платника податків поштою з повідомленням про вручення або надати йому під розписку. Якщо вмотивоване рішення за скаргою платника податків не надсилається платнику податків протягом 20-денного строку або протягом строку, продовженого за рішенням керівника (його заступника або іншої уповноваженої посадової особи), така скарга вважається повністю задоволеною на користь платника податків з дня, наступного за останнім днем зазначених строків. Скарга вважається також повністю задоволеною на користь платника податків, якщо рішення керівника (його заступника або іншої уповноваженої посадової особи) про продовження строків її розгляду не було надіслано платнику податків до закінчення 20-денного строку. Рішення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, прийняте за розглядом скарги платника податків, є остаточним і не підлягає подальшому адміністративному оскарженню, але може бути оскаржене в судовому порядку.

Законодавство встановлює, що рішення контролюючого органу, оскаржене в судовому порядку, не підлягає адміністративному оскарженню, оскільки процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення спору. У разі коли до подання позовної заяви проводилася процедура адміністративного оскарження, платник податків має право оскаржити в суді податкове повідомлення-рішення або інше рішення контролюючого органу про нарахування грошового зобов'язання протягом місяця, що настає за днем закінчення процедури адміністративного оскарження.

Згідно зі ст. 5 ГПК України [10] сторони застосовують заходи досудового врегулювання господарського спору за домовленістю між собою. Доцільно відмітити, що при застосуванні господарсько-адміністративної форми захисту прав інвесторів законодавець не передбачає як обов'язкову умову домовленість сторін, тобто досить волевиявлення інвестора.

М. О. Мацелик вказує, що інститут претензійного врегулювання податкових спорів за змістом є втіленням нормативних засад податкового, цивільно-процесуального та господарсько-процесуально-

го права, спрямованих на заохочення суб'єктів податкових відносин дотримуватися податкової дисципліни, безпосередньо врегульовувати спори між собою, без звернень до суду [4]. Тобто М. О. Мацелик вважає досудовий розгляд спорів між суб'єктами господарювання та податковими органами інститутом претензійного врегулювання податкових спорів, що вступає в суперечність зі статтями 5 ГПК України, де передбачено, що сторони застосовують заходи досудового врегулювання господарського спору за домовленістю між собою. Для подачі претензії контролюючим органам не є обов'язковою згода суб'єкта господарювання, інвестора. Відносини між суб'єктами господарювання, інвесторами, з одного боку, та контролюючими органами, з другого боку, є господарсько-адміністративними, тому не слід вважати правильним, що відносини щодо врегулювання спору між інвестором та контролюючим органом належать до претензійного порядку вирішення господарського спору. Для вирішення цієї проблеми пропонується досудовий порядок розгляду господарських спорів вважати ширшим за претензійну процедуру.

Проведений аналіз дозволяє запропонувати розглядати господарсько-адміністративну форму захисту прав інвесторів у сфері господарювання і претензійну

процедуру як різновиди досудового порядку розгляду господарських спорів.

Таким чином, право на оскарження рішень фіскальних органів є важливим і необхідним механізмом досудового врегулювання спору між платником податків і фіскальним органом. Вирішення таких спорів у межах господарсько-адміністративного оскарження дає можливість зекономити час та зусилля, оминаючи процедури судового оскарження.

Підбиваючи підсумок необхідно зробити наступні висновки.

1. Проведений аналіз дозволяє розглядати господарсько-адміністративну форму захисту прав інвесторів у сфері господарювання і претензійну процедуру як різновиди досудового порядку розгляду господарських спорів.

2. Господарсько-адміністративна форма захисту прав інвесторів у сфері господарювання має наступні різновиди: а) звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування для реалізації своїх прав, а саме звернення до: Президента, Кабміну, міністерств та інших державних органів, органів місцевого самоврядування; б) звернення до контролюючих органів держави за консультацією; в) оскарження рішень, дій (бездіяльності) контролюючих органів.

Список використаних джерел

1. Височан О. С. Податкові консультації як ефективний засіб комунікації між платниками податків та податковими органами / О. С. Височан, Н. М. Дейнер // Стан і проблеми оподаткування в умовах мінливої економіки : матер. XI-ої Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 11–12 листопада 2011 р.). — Донецьк : ДонНУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2011. — С. 366–369.
2. Зельдіна О. Р. Судовий захист прав суб'єктів підприємництва: теоретичні та практичні аспекти : монографія / О. Р. Зельдіна, О. Г. Хрїмлі; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Київ : Юрінком Інтер, 2015. — 176 с.
3. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. — Х. : Легас ; Право, 2004. — Т. 3: Учение о налоге. — 652 с.
4. Мацелик М. О. Фінансове право : навч. посіб. / М. О. Мацелик, Т. О. Мацелик, В. А. Пригоцький. — Київ : Знання, 2011. — 815 с.
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40. — Ст. 356.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
7. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
8. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — №№ 18; 19–20; 20–21. — Ст. 144.
9. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — №№ 13–14; 15–16; 17. — Ст. 112.

10. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 6. — Ст. 56.

Хримли Александр. Защита прав инвесторов в досудебном порядке.

В статье предложено рассматривать хозяйственно-административную форму защиты прав инвесторов в сфере хозяйствования и претензионную процедуру как разновидности досудебного порядка рассмотрения хозяйственных споров. Автором обосновано, что хозяйственно-административная форма защиты прав инвесторов в сфере хозяйствования имеет следующие разновидности: а) обращение в государственные органы и органы местного самоуправления для реализации своих прав, а именно обращение к: Президенту, Кабмину, министерствам и другим государственным органам, органам местного самоуправления; б) обращение в контролирующие органы государства за консультацией; в) обжалования решений, действий (бездействия) контролирующих органов.

Ключевые слова: хозяйственно-административная форма, защита прав инвесторов в сфере хозяйствования, досудебное рассмотрение хозяйственных споров, претензионная процедура, обращения в контролирующие органы, обжалование решений, действий (бездействия) контролирующих органов.

Khrimli Olexander. Protection of the right of investors in the pretrial order.

The article states, the issue concerning economic entities appeal to public authorities is not regulated with legislation. However, with art. 8 Civil Code of Ukraine enrollment, it is possible to apply provisions of the Law of Ukraine «On citizens' appeals».

The author notes, the investors often have to turn to state agencies for administrative protection of their rights and legal interests related to the commercial activity tax issues. According to p. 1. Art. 52 of CC of Ukraine related to taxpayers' appeals to regulatory authorities providing free advice on certain tax laws practical usage. Article 56 of CC of Ukraine installs the possibility to appeal decisions of regulatory authorities. Thus, the decisions taken by the regulatory authority may be challenged administratively or judicially.

It is underlined in the article that under art. 5 of CC of Ukraine the Parties use measures of economic disputes pre-trial settlement by agreement. Using management and administration investors remedy form in the management area, the legislator does not consider Parties agreement as obligatory, i.e. investor's sufficient intention declaration. It is suggested to consider management and administration investors remedy form in the management area and letter before action procedure as pre-trial procedure form for economic disputes consideration.

The author proved, the management and administration investors remedy form in the management area has the following types: a) appeal to public authorities and local governments for implementation their rights, in particular appeal to: the President, the Cabinet, ministries and other state bodies and local governments; b) appeal to the supervisory authorities for the advice; c) challenge of decisions, actions (inaction) of regulatory bodies.

Key words: management and administration form, investors remedy in the management area, economic disputes pre-trial settlement, letter before action procedure, an appeal to the regulatory authorities, challenge of decisions, actions (inaction) of regulatory bodies.