

С. І. ЮШИНА

*Світлана Іванівна Юшина, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри Київського університету права НАН України*

**АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКІ САНКЦІЇ ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ  
В ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ**

Створення ринкових умов господарювання неможливе без наявності ефективної системи санкцій у випадку вчинення правопорушення у відповідній сфері. В умовах інтенсифікації міжнародної торгівлі, розширення зовнішньоекономічних зв'язків у сфері господарювання важливе місце посідає зовнішньоекономічна діяльність, одним із джерел правового регулювання якої є Господарський кодекс України<sup>1</sup>. Частина 3 ст. 217 ГК передбачає можливість застосування до суб'єктів господарювання адміністративно-господарських санкцій. У той же час Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» не визначає таких санкцій.

Метою даної статті є визначення правової природи адміністративно-господарських санкцій, їх види та порядок застосування в сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Частина 3 ст. 217 ГК України визначає, що «крім зазначених у частині другій цієї статті господарських санкцій<sup>\*</sup>, до суб'єктів господарювання за порушення ними правил здійснення господарської діяльності застосовуються адміністративно-господарські санкції». Варто відмітити, що ч. 2 ст. 217 ГК містить вичерпний перелік господарських санкцій.

Таким чином, така редакція ч. 3 ст. 217 ГК свідчить про те, що адміністративно-господарські санкції створюють окрему групу санкцій, які не входять до господарських санкцій.

У науково-практичному коментарі Господарського кодексу України<sup>2</sup>, виходячи з положень ч. 3 ст. 217 та ст. 238 ГК, визначені властивості, за якими адміністративно-господарські санкції відрізняються від інших видів господарських санкцій:

– застосовуються за порушення норм законодавства у сфері господарської діяльності, а не за порушення договірних зобов'язань;

– повноваженнями щодо їх застосування наділені органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до компетенції яких входить контроль за дотриманням відповідних актів законодавства у сфері господарської діяльності, а не контрагенти за господарським договором;

– можуть бути застосовані лише до суб'єктів господарювання;

– застосовуються з метою припинення вчиненого порушення та ліквідації його наслідків;

– строки їх застосування передбачені ГК та іншими законами;

– як правило, застосовуються в адміністративному порядку;

– передбачають не лише застосування визначених заходів майнового характеру, а й примусове здійснення визначених дій стосовно правопорушника.

Отже, виникає питання, чи є ці санкції мірою певної відповідальності, чи, можливо, представляють іншу групу заходів державного примусу.

Враховуючи те, що першим словом у назві цих санкцій є «адміністративно» розглянемо ці санкції з точки зору адміністративного права, а саме спробуємо визначити їх місце в системі заходів адміністративного примусу, зокрема тих, що застосовуються в зовнішньоекономічній діяльності.

Особливості розвитку і захисту зовнішньоекономічної діяльності в Україні зумовлюють використання специфічних заходів адміністративного примусу. Варто зазначити, що всі заходи адміністративного примусу мають не лише каральний, а й правозахисний характер, і спрямовані на забезпечення умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності в Україні.

Аналіз чинного законодавства України дає можливість стверджувати, що на сьогодні у ньому відсутнє не тільки визначення, а й взагалі термін «адміністративний примус»<sup>3</sup>. Для українського законодавства характерною є вказівка на конкретні адміністративно-примусові заходи при відсутності визначення як самих видів цих заходів, так і примусу взагалі<sup>4</sup>. Вважаємо позитивним досвід інших держав, у законодавстві яких, як зазначає А. Комзюк<sup>5</sup>, окреслено поняття адміністративного примусу досить чітко, щоправда, переважно через визначення його видів. Зокрема, розділ другий Закону федеральної землі Північний Рейн-Вестфалія (Німеччина) «Про виконання адміністративних рішень» має назву саме «Адміністративний примус», а в його § 57 засобами примусу визнаються виконання дії за рахунок особи, якої стосується рішення, штраф і примий примус.

У науці адміністративного права також немає однієї точки зору щодо визначення цього поняття та класифікації його заходів.

Більшість науковців-адміністративістів<sup>6</sup> визначають адміністративний примус як один з видів державного примусу, спрямований на забезпечення законності і правопорядку, та поділяють його заходи на три групи<sup>7</sup>:

© С. І. Юшина, 2010

<sup>\*</sup> До них належать відшкодування збитків; штрафні санкції; оперативно-господарські санкції (ч. 2 ст. 217 ГК)

- 1) заходи адміністративного попередження (запобігання);
- 2) заходи адміністративного припинення;
- 3) заходи адміністративної відповідальності за вчинення певних правопорушень (адміністративні стягнення).

Ця класифікація була обґрунтована на початку 60-х років XX століття М. І. Єропкіним<sup>8</sup> і сьогодні є найбільш поширеною.

Проаналізувавши характерні риси, властиві заходам кожної з вищевикремлених груп, вважаємо, що адміністративно-господарські санкції можуть бути віднесені до заходів припинення правопорушень, під якими розуміють<sup>9</sup> дії, спрямовані на примусове припинення правопорушень, недопущення поширення їхніх наслідків, забезпечення можливостей для притягнення винних до відповідальності. Застосовуються, коли порушення вже почалося або готується. Їх застосування зумовлюється необхідністю швидкого і ефективного припинення посягань на інтереси окремих громадян, юридичних осіб, держави і громадських об'єднань. Таку позицію підтверджують, зокрема, такі аргументи.

1. Адміністративно-господарські санкції – заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків (ч.1 ст.238 Господарського кодексу України). Отже, цільове призначення адміністративно-господарських санкцій та заходів адміністративного припинення однакове.

2. Адміністративно-господарські санкції застосовуються у встановленому законом порядку уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 217 Господарського кодексу України), що говорить про офіційний, державно-владний, правовий характер, що притаманно і заходам припинення адміністративного примусу. Застосовуються як ті, так і інші санкції особливим суб'єктом – в якому, на думку науковців<sup>10</sup>, уособлюється так звана публічна адміністрація – у вигляді або державних органів виконавчої влади, або виконавчих органів місцевого самоврядування.

Можливість застосування адміністративно-господарських санкцій у зовнішньоекономічній діяльності прямо передбачена частиною третьою ст. 383 Господарського кодексу у випадку виконання зобов'язань, що впливають із зовнішньоекономічних договорів (контрактів), не зареєстрованих в установленому законом порядку. У Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» про можливість застосування такого роду санкцій мова не йде. У той же час ст. 37 (ч. 1) зазначеного Закону передбачає застосування спеціальних санкцій «за порушення цього або пов'язаних з ним законів України». Вважаємо, що за своїм характером спеціальні санкції є адміністративно-господарськими і, таким чином, виступають заходами адміністративно-господарського припинення правопорушень в зовнішньоекономічній сфері.

Виходячи з норм ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та Положення про порядок застосування до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності спеціальних санкцій, передбачених ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», затвердженого наказом Мінекономіки № 52 від 17 квітня 2000 р., можна виокремити такі ознаки спеціальних санкцій. Вони застосовуються:

- Міністерством економіки України (уповноважений орган державної влади)\*;
- до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (суб'єкт господарської діяльності);
- за порушення Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та пов'язаних з ним законів України, зокрема в разі порушення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності валютного, митного, податкового, іншого законодавства, що встановлює певні заборони, обмеження та порядок здійснення зовнішньоекономічних операцій, та в разі проведення ними дій, які можуть зашкодити інтересам національної економічної безпеки;
- на строк до вжиття суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності практичних заходів з усунення порушення чинного законодавства у сфері зовнішньоекономічних відносин та приведення зовнішньоекономічної діяльності у відповідність до норм чинних законодавчих і нормативних актів України (тобто з метою припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків у певній сфері).

Таким чином, спеціальні санкції мають всі ознаки адміністративно-господарських санкцій та входять до їх видів. Так, спеціальним санкціям відповідають такі адміністративно-господарські (див. табл.)

Для усунення колізії між Господарським кодексом України та Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» вважаємо за доцільне запропонувати внести зміни до назви, частини першої та другої ст. 37 зазначеного Закону та викласти її в такій редакції:

«Стаття 37. Адміністративно-господарські санкції за порушення цього або пов'язаних з ним законів України.

<i>Спеціальні санкції (ст.37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»)</i>	<i>Адміністративно-господарські санкції (ст.239 Господарського кодексу)</i>
Накладання штрафів	Адміністративно-господарський штраф
Застосування індивідуального режиму ліцензування	Застосування індивідуального режиму ліцензування
Тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності	Припинення експортно-імпортних операцій
Застосування антидемпінгових процедур (на сьогодні виключено)	Застосування антидемпінгових заходів

\* У дужках наводиться ознака адміністративно-господарських санкцій, яка відповідає зазначеній ознаці спеціальних санкцій

За порушення цього або пов'язаних з ним законів України до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності або іноземних суб'єктів господарської діяльності можуть бути застосовані адміністративно-господарські санкції, визначені Господарським кодексом та іншими законами України.

Уповноважені органи державної влади або місцевого самоврядування застосовують санкції, зазначені в цій статті, відповідно до їх компетенції. Умови та порядок застосування таких санкцій визначаються законами та іншими законодавчими актами України».

Сьогодні порядок застосування спеціальних санкцій регламентується нормативними актами Мінекономіки: Положенням про порядок застосування до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності спеціальних санкцій, передбачених ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», затвердженого наказом Мінекономіки № 52 від 17 квітня 2000 р., і Положенням про порядок видачі разових (індивідуальних) ліцензій, затвердженим наказом № 47 від 17 квітня 2000 р. Певні вимоги щодо порядку застосування адміністративно-господарських санкцій встановлені й Господарським кодексом України.

Аналіз умов та порядку застосування фактично одних і тих самих санкцій, встановлених різними законодавчими актами, призвів до наступних висновків:

1. Застосування антидемпінгових процедур було виключено зі ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» у зв'язку з прийняттям Закону України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту», який детально регламентує умови та порядок застосування антидемпінгових заходів. Встановлення Господарським кодексом такої адміністративно-господарської санкції як застосування антидемпінгових заходів не призвело до неузгодженості нормативно-правових актів. Цьому запобігла, зокрема, норма ст. 244 ГК, передбачивши, що такі заходи застосовуються «відповідно до закону».

2. Вважаємо недоцільним встановлювати, що експортно-імпорتنі операції припиняються «на умовах і в порядку, передбачених законом» (ч. 1 ст. 245 ГК), «Порядок і строки застосування індивідуального режиму ліцензування встановлюється законом» (ч. 2 ст. 245 ГК), а також «порядок його\* стягнення визначаються законами, що регулюють податкові та інші відносини, в яких допущено правопорушення» (ч. 2 ст. 241 ГК). Такі норми протирічать ч. 2 ст. 238 Господарського кодексу України, яка передбачає, що умови та порядок застосування адміністративно-господарських санкцій визначаються «цим Кодексом, іншими законодавчими актами». Порядок та умови застосування таких санкцій не входять до переліків того, що визначається та встановлюється виключно законами України (передбачених ст. 92 Конституції України). У той же час умови та порядок застосування таких спеціальних санкцій як тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності\*\* та індивідуальний режим ліцензування регламентовано в Положенні про порядок застосування до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності спеціальних санкцій, передбачених ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність». На нашу думку, доречно буде прийняти запропоновану редакцію ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та привести у відповідність до неї інші нормативні акти, прийняті з метою реалізації цієї статті, зокрема в частині термінології (замінити термін «спеціальні» на «адміністративно-господарські»).

3. Незважаючи на те, що Положення, затверджене наказом № 52, у своїй назві містить «спеціальних санкцій, передбачених статтею 37...» (не виключаючи при цьому жодної з них), воно фактично стосується лише двох санкцій – індивідуального режиму ліцензування і тимчасового зупинення зовнішньоекономічної діяльності. У Положенні про порядок застосування до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності спеціальних санкцій, передбачених ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», відсутня будь-яка інформація про штрафи. Господарським кодексом (ч. 2 ст. 241) встановлено, що «Перелік порушень, за які з суб'єкта господарювання стягується штраф, розмір і порядок його стягнення визначаються законами, що регулюють податкові та інші відносини, в яких допущено правопорушення». Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» передбачає лише один випадок застосування штрафу як спеціальної санкції: у випадку здійснення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності зовнішньоекономічних операцій без відповідних ліцензій (ст. 16 Закону). На думку науковців<sup>11</sup>, за своїм змістом спеціальну санкцію нагадує пеня в розмірі 0,3 % від суми неодержаної виручки (митної вартості недопоставленої продукції) в іноземній валюті, згідно зі ст. 4 Закону України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті». Такий же характер мають санкції, передбачені Законом «Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах». Прикладом є штраф у розмірі 20 відсотків вартості готової продукції, який застосовується у разі її реалізації в країні виконавця або в іншій країні без обліку (реєстрації) у Мінекономіки контрактів, що передбачають вивезення давальницької сировини українським замовником (ст. 9). Автор статті не погоджується з такою позицією, оскільки, як спеціальні санкції, так і адміністративно-господарські застосовуються з метою припинення правопорушення та ліквідації його наслідків, але не після його фактичного припинення. Вважаємо за необхідне прийняття нормативного документу, який би визначив випадки та порядок стягнення адміністративно-господарського штрафу та передбачив компетентні органи, які мають право це здійснювати.

Таким чином, адміністративно-господарські санкції, визначені Господарським кодексом України, можуть розглядатися як заходи адміністративного припинення правопорушень, які в той же час знайшли свою

\* Мається на увазі адміністративно-господарський штраф

\*\* Тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності фактично відповідає адміністративно-господарській санкції – припинення експортно-імпорتنих операцій

реалізацію в зовнішньоекономічній сфері у вигляді спеціальних санкцій. Їх застосування регламентується різними нормативно-правовими актами, певні прогалини в яких створюють труднощі щодо реалізації цих заходів.

<sup>1</sup> Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року // [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)

<sup>2</sup> Науково-практичний коментар Господарського кодексу України: 2-е вид., перероб. і допов. / За заг. ред. Г. С. Знаменського, В. С. Щербини; Кол. авт.: О. А. Беляневич, О. М. Вінник, В. С. Щербина та ін. – К.: Юрінком інтер, 2008. – С. 404.

<sup>3</sup> Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Харків, 2002. – С. 21.

<sup>4</sup> Коломацька Т. Адміністративний примус у законодавстві України: деякі недоліки закріплення та можливі шляхи усунення їх // Підприємство, господарство і право. – 2003. – № 5. – С. 62.

<sup>5</sup> Комзюк А. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини // Право України. – 2004. – № 4. – С. 46.

<sup>6</sup> Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – С. 233; Авер'янов В. Б., Мартыанов І. В. Адміністративний примус // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1: А-Г. – С. 52; Колтаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 190; Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – С. 208-209.

<sup>7</sup> Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – С. 234; Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. – Х.: Одиссей, 1999. – С. 111; Колтаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 192.

<sup>8</sup> Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963. – С. 60.

<sup>9</sup> Авер'янов В. Б., Мартыанов І. В. Адміністративний примус // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1: А-Г. – С. 52; Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. – Х.: Одиссей, 1999. – С. 115-116.

<sup>10</sup> Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117.

<sup>11</sup> Коломацька С. П. Зовнішньоекономічна діяльність в Україні: правове регулювання та гарантії здійснення. Навчальний посібник. – К.: ВД «Професіонал», 2004. – С. 123; Чубар О. Спеціальні санкції за порушення законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності // Бізнес. – Бухгалтерія. – 2000. – № 15. – С. 125.

#### Резюме

У цій статті розглядаються адміністративно-господарські санкції в системі заходів державного примусу, аргументується можливість їх дослідження як засобів адміністративного припинення правопорушень. Автор аналізує також правове регулювання адміністративно-господарських санкцій у зовнішньоекономічній сфері.

**Ключові слова:** адміністративно-господарські санкції, спеціальні санкції, заходи адміністративного примусу, заходи адміністративного припинення правопорушень.

#### Резюме

В данной статье рассматриваются административно-хозяйственные санкции в системе мер государственного принуждения, аргументируется возможность их исследования как средств административного прекращения правонарушений. Автор анализирует также правовое регулирование административно-хозяйственных санкций в внешнеэкономической сфере.

**Ключевые слова:** административно-хозяйственные санкции, специальные санкции, меры административного принуждения, меры административного прекращения правонарушений.

#### Summary

The article contains administrative economic sanctions in the system of state coercive measures, presents arguments concerning the opportunity of their research as means of the administrative termination of the offences. The author also analyzes legal regulation of administrative economic sanctions in the foreign economic area.

**Key words:** administrative economic sanctions, special sanctions, administrative coercive measures, measures of the administrative termination of the offences.

Отримано 1.06.2010