

12.00.07 / Л.М. Давиденко; Академія митної служби України. – Дніпропетровськ, 2007. – 195 с.

41. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/page2>

УДК 342.924: 346.9

ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ

Рябченко О.П., д.ю.н., професор

Національний університет Державної податкової служби України

Стаття присвячена обґрунтуванню наукового підходу щодо визначення правової природи адміністративно-господарських санкцій. Доведено недоцільність встановлення однозначної належності відносин у сфері діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування щодо їх застосування до адміністративно-правових відносин. Вказано на необхідність подальшого опрацювання ключових категорій адміністративного права, насамперед, пріоритетність категорії «організація» над категорією «управління».

Ключові слова: адміністративно-господарські санкції, адміністративне право, управління, організація.

Рябченко Е.П. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНО-ХОЗЯЙСТВЕННЫХ САНКЦИЙ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ / Национальный университет Государственной налоговой службы Украины, Украина

Статья посвящена обоснованию научного подхода относительно определения правовой природы административно-хозяйственных санкций. Доказана нецелесообразность установления однозначной принадлежности отношений в сфере деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, относительно их приложения к административно-правовым отношениям. Указано на необходимость последующей проработки ключевых категорий административного права, в первую очередь, приоритетность категории «организация» над категорией «управления».

Ключевые слова: административно-хозяйственные санкции, административное право, управление, организация.

Ryabchenko E.P. LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE APPROVALS: SOME PROBLEM QUESTIONS OF DETERMINATION / National university of Government tax service of Ukraine, Ukraine

The article is devoted the ground of scientific approach in relation to determination of legal nature of administrative approvals. Pointlessness of establishment of synonymous belonging of relations is well-proven in the field of activity of public authorities, organs of local self-government, in relation to their appendix to the administrativ-legal relations. It is indicated on the necessity of the subsequent working of key categories of administrative law, above all things, priority of category «organization» above the category of «management».

Key words: administrative approvals, administrative law, management, organization.

Необхідність посилення законодавчих гарантій законності діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування визначає потребу теоретико-правового аналізу найбільш складних питань, які стосуються підстав і порядку застосування заходів примусового впливу щодо порушників загальнообов'язкових правил, адже відповідні процедури безпосередньо стосуються обмежень прав, свобод, а тому мають застосовуватись тільки в спосіб, встановлений правовою нормою. Зміст і характер окремих суспільних відносин є комплексним, а, звідси – виникає проблема встановлення способу правового впливу, вибору тих правових засобів, за допомогою яких можливе найбільш ефективно вирішення конфліктної ситуації. Більше того, інколи правові конфлікти виникають у зв'язку з наявністю недоліків врегулювання нормами чинного законодавства суміжних або пов'язаних одне з одним, проте різних за характером, змістом, предметом правового регулювання суспільних відносин.

Вказане безпосередньо стосується сфери господарської діяльності, відносини у межах якої мають комплексний характер, а тому мають і можуть бути врегульовані нормами багатьох галузей права. Найбільш конфліктна ситуація виникає, коли предмет врегулювання стосується

суміжних відносин – господарських і адміністративних та, відповідно існує потреба встановлення норм тієї галузі права, які повинні бути застосовані.

Однією з чисельних проблем у даному контексті є проблема застосування адміністративно-господарських санкцій, на що неодноразово звертали увагу вищі судові органи. Так, слід нагадати лист ВАС України від 22.10.2010 №1464/11/13-10 «Про застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення вимог щодо формування, встановлення та застосування цін (тарифів)», у якому надається методична допомога Львівському окружному адміністративному суду з питання стосовно того, чи можуть бути рішення територіальних органів Державної інспекції з контролю за цінами про застосування адміністративно-господарських санкцій предметом судового розгляду; Постанову Верховного Суду України від 21 лютого 2011 року в справі за позовом Сумського обласного відділення Фонду соціального захисту інвалідів до товариства з обмеженою відповідальністю «СК-Агро» про стягнення адміністративно-господарських санкцій та пені, за заявою Відділення Фонду про перегляд ухвали Вищого адміністративного суду України від 16 вересня 2010 року; Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 31.01.2011 № К-21773/07 АС-27/160-07 «Про скасування рішень про застосування штрафних (фінансових) санкцій» та інші.

Слід зазначити, що науковцями вже було звернено увагу на необхідність вдосконалення правового регулювання підстав та порядку застосування адміністративно-господарських санкцій. При цьому зацікавленість викликають не стільки роботи фахівців з господарського права, скільки вчених – адміністративістів. Увага останніх до цієї проблематики обумовлена організаційно-майновим характером тих відносин, за порушення у сфері яких застосовуються адміністративно-господарські санкції. При цьому наукова думка має інколи протилежний характер – від обґрунтування адміністративно-правового характеру зазначених санкцій (Д.М. Лук'янець [1], О.В. Денисенко [2]) до розмежування адміністративно-господарських санкцій та адміністративної відповідальності (Е.Ф. Демський [3]). Цікавою є думка З.Ф. Татькової, яка підкреслює неоднорідність адміністративно-господарських санкцій, оскільки, на думку вченої, вони мають «або організаційний, або майновий характер, тобто мають спрямованість на різні негативні наслідки, що мають бути враховані при їх застосуванні». До майнових санкцій авторка відносить: вилучення прибутку (доходу), адміністративно-господарський штраф, стягнення зборів (обов'язкових платежів) тощо. До організаційних санкції З.Ф. Татькова відносить: застосування антидемпінгових заходів, припинення експортно-імпортних операцій, застосування індивідуального режиму ліцензування, зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності, анулювання ліцензії (патенту), обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання тощо [4, 1001].

Незважаючи на зацікавленість науковим підходом З.Ф. Татькової, тим не менше, можна вказати про спірність віднесення деяких санкцій до організаційних, оскільки їх застосування тягне майнові, матеріальні втрати суб'єкта господарювання, а тому не можна вказати про однозначно їх організаційний характер. Вказане стосується практично всіх обмежень, які застосовуються щодо господарської діяльності певного суб'єкта внаслідок застосування адміністративно-господарських санкцій. І тим не менше, думка про розмежування таких санкцій та майнові та організаційні є цікавою.

Отже, наявність проблем у правозастосовній практиці, недостатність наукового опрацювання визначають потребу подальшого наукового пошуку правової природи та особливостей адміністративно-господарських санкцій. При цьому слід вказати на системність цієї проблеми, адже вона безпосередньо пов'язана із розвитком концепції адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Звичайно, що в межах однієї статті складно обґрунтувати шляхи її вирішення, зважаючи на концептуальне значення та потребу глибокого теоретичного опрацювання, однак доцільним вбачається більш докладний аналіз сутності діяльності державних органів у процесі застосування адміністративно-господарських санкцій.

Відповідно до ч.1 ст.238 Господарського кодексу України [5], за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів

господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків.

Виходячи з того, що право застосування адміністративно-господарських санкцій надано нормативно-правовим актом, який регулює відносини у сфері господарювання, а органи державної влади, органи місцевого самоврядування діють у публічно-правових відносинах, реалізуючи, в основному, повноваження владно-розпорядчого змісту, виникає питання про те, у якій сфері суспільної діяльності вказані органи діють – господарської чи адміністративної. Тобто у відносинах щодо застосування адміністративно-господарських санкцій чи виступають органи державної влади суб'єктами, що реалізують господарську компетенцію, чи компетенцію адміністративно-правового змісту.

Відповідь на вказане запитання дозволить встановити правову природу спору, який виникне в разі незгоди суб'єкта господарювання з рішенням про застосування адміністративно-господарських санкцій – чи є він публічно-правовим, чи стосується сфери господарської діяльності. Звідси впливає і відповідь на те, до юрисдикції якого суду буде належати розгляд такого спору – адміністративного чи господарського. Наведене питання також не є суто теоретичним, а підтверджується, зокрема, і листом ВАС України від 22.10.2010 №1464/11/13-10 «Про застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення вимог щодо формування, встановлення та застосування цін (тарифів)», у якому фактично надано роз'яснення проблемного питання, виникнення якого обумовлене недоліками правового регулювання відносин у сфері застосування адміністративно-господарських санкцій.

Зрозуміло, що відповідь на це питання можна було б знайти, уважно проаналізувавши виділені відносини на предмет їх відповідності адміністративно-правовим відносинам. Проте слід врахувати і специфіку тієї діяльності, у межах якої зазначені державні органи, органи місцевого самоврядування реалізують (здійснюють, застосовують) повноваження організаційно-розпорядчого характеру.

Вбачається, що питання про правову природу адміністративно-господарських санкцій взагалі не виникало б, якщо рішення про їх застосування приймав суд. Однак можна із розумінням поставитись до підходу законодавця щодо встановлення позасудової компетенції, заходи щодо реалізації якої передбачають оперативність, порівняно із судовим процесом. У зв'язку із цим юрисдикційні повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що визначені в ч.1 ст.238 Господарського кодексу України, не викликають застережень.

Доктриною адміністративного права опрацьовано і прийнято положення про те, що адміністративно-правові відносини завжди мають публічно-правовий характер, оскільки один із суб'єктів обов'язково має юридично владні повноваження щодо інших учасників відносин [6, 173]. У цьому контексті належність відносин щодо застосування адміністративно-господарських санкцій до адміністративно-правових не викликає сумніву. Адже публічно-правовий характер процедур застосування виділених санкцій обумовлений потребою захисту економічних інтересів держави, тобто публічним інтересом. При цьому орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, реалізуючи юрисдикційні повноваження діє як владний суб'єкт, приписи, розпорядження якого приймаються у зв'язку з виконанням державних функцій, а тому мають обов'язковий характер.

Сумніви виникають тоді, коли стає питання про галузеву належність правової норми, якою урегульовані відносини щодо застосування адміністративно-господарських санкцій. Вказане питання не є суто риторичним, враховуючи, що відповідні норми містяться у Господарському кодексі України і тому логічно вказувати на їх господарсько-правову належність. Однак звернення до доктрини адміністративного права знову підтверджує висновок про належність відповідних норм до норм адміністративного права. Так, адміністративно-правові норми – це встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [6, 108-109].

Вказане поняття наведене з метою обґрунтування тези про належність норм, якими урегульовані відносини у сфері застосування адміністративно-господарських санкцій, саме до адміністративно-правових норм, оскільки правила поведінки органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері застосування адміністративно-господарських санкцій є формально визначеними і охоронюваними державою. Разом з тим, уважне ознайомлення із ключовими ознаками адміністративно-правової норми, що впливають із цього поняття, вказують на необхідність встановлення того, чи є діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування управлінською при реалізації виділених юрисдикційних повноважень.

Звернення до доктринальних положень вказує на те, що до управлінської віднесено тільки діяльність органів виконавчої влади та внутрішньо організаційну діяльність з боку апаратів державних органів [6, 78]. Спираючись на зазначене, можна вказати, що серед органів державної влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених щодо застосування адміністративно-господарських санкцій тільки органи виконавчої влади діють як суб'єкти адміністративно-правового впливу, а, отже, тільки їх діяльність у сфері застосування виділених санкцій пов'язана з реалізацією управлінської компетенції (у широкому сенсі, включно із адміністративно-юрисдикційною діяльністю).

Проте такий однозначний висновок сприймається, принаймні, як підстава подальшого наукового пошуку, але в ширшому напрямку – у напрямку розвитку доктрини адміністративного права в бік охоплення адміністративно-правовим регулюванням не лише органи виконавчої влади, а й інші державні органи, які реалізують владні функції. При цьому плідною, як вбачається, є пропозиція щодо застосування терміна «організація» замість терміна «управління», який усталено пов'язується з діяльністю органів виконавчої влади, або терміна «регулювання», зміст якого в доктрині адміністративного права розкривається по-різному і, як правило, у співвідношенні з категорією «управління».

Не вдаючись до глибокого обґрунтування доцільності використання як ключового терміна «організація», доцільно навести лише одне з його значень, що міститься у Великому енциклопедичному юридичному словнику. Організація визначена як соціальна функція суспільства, завдяки якій створюються виробничо-економічні та інші системи, встановлюється рівновага між їх елементами, забезпечується сталість і водночас розвиток різних суспільних структур [7, 569]. Наведене визначення терміна «організація» підкреслює якість впливу на суспільні відносини шляхом стимулювання динамічного розвитку. У цьому сенсі навіть юрисдикційна діяльність може сприйматись не з позицій репресивних, примусових, але з точки зору створення умов для усунення перешкод у формі порушень загальнообов'язкових правил, які стають на шляху якісного розвитку суспільних відносин.

Отже, проведений аналіз надав можливість сформулювати наступні висновки.

По-перше, існують усі підстави для дослідження проблеми правової природи адміністративно-господарських санкцій з точки зору доведення її адміністративно-правового характеру.

По-друге, за загальноприйнятою моделлю державного управління в адміністративному праві його суб'єктами визнаються, насамперед, органи виконавчої влади (зважаючи на зовнішню управлінську діяльність). У зв'язку з цим можливий висновок про те, що тільки органи виконавчої влади діють як суб'єкти адміністративного права при застосуванні адміністративно-господарських санкцій.

По-третє, публічно-владний характер діяльності інших (крім органів виконавчої влади) державних органів та органів місцевого самоврядування при застосуванні адміністративно-господарських санкцій обумовлює доцільність наукового опрацювання ширших за обсягом винесеної на обговорення проблеми – проблеми розвитку доктрини адміністративного права. При цьому значний творчий і науковий потенціал має термін «організація» з точки зору характеристики відповідних публічно-правових відносин та сутності впливу державних органів, органів місцевого самоврядування на розвиток певних явищ чи процесів, діяльність суб'єктів відповідних публічно-правових відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лук'янець Д.М. Про правову природу адміністративно-господарських санкцій / Д.М. Лук'янець // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 10–15.
2. Денисенко О.В. Адміністративно-господарські санкції: проблеми, перспективи та шляхи подолання колізій при їх застосуванні / О.В. Денисенко // Вісник господарського судочинства. – 2010. – № 3. – С. 126–132.
3. Демский Э. Соотношение административной и хозяйственной ответственности / Э. Демский // Юридическая практика. 04.05.2005 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://yurpractika.com/article.php?id=10004613>
4. Татькова З.Ф. Відповідальність у формі застосування адміністративно-господарських санкцій / З.Ф. Татькова // Форум права. – 2011. – №1. – С. 998-1007.
5. Господарський кодекс України // ВВР України. – 2003. – №№18, 19-20, 21-22. – Ст.144.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х томах Т. 1.: Загальна частина / [ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Юрид. думка, 2007. – 592 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.

УДК 351.74: 35.083.1

ПОНЯТТЯ СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Синявська О.Ю., д.ю.н., професор

Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті здійснюється дослідження сутності поняття службової дисципліни в органах внутрішніх справ України, виокремлюються її види та визначається нормативно-правова база.

Ключові слова: дисципліна, службова дисципліна, органи внутрішніх справ, суспільні відносини.

Синявская Е.Ю. ПОНЯТИЕ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ / Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина

В статье осуществляется исследование сущности понятия служебной дисциплины в органах внутренних дел Украины, выделяются ее виды и определяется нормативная база.

Ключевые слова: дисциплина, служебная дисциплина, органы внутренних дел, общественные отношения.

Sinjavska O.Y. THE CONCEPT OF SERVICE DISCIPLINE IN THE INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE / Kharkiv national university of internal affairs, Ukraine

In the article is examined the essence of the service discipline in the internal affairs, are allocated its species and is defined regulatory framework.

Key words: discipline, service discipline, internal affairs, social relations.

Становлення суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави Україна [1, ст.1] відбувається в досить складних соціально-економічних умовах і потребує від органів внутрішніх справ здійснення рішучих заходів по стабілізації криміногенної обстановки в країні, зміцненню громадського порядку та законності. Серед передумов подальшого нарощування зусиль у боротьбі зі злочинністю однією з головних є підвищення авторитету органів внутрішніх справ. У той же час, кінцеві результати в діяльності органів внутрішніх справ, піднесення рівня боротьби зі злочинністю та корупцією безпосередньо пов'язані із станом дисципліни і законності серед особового складу, які віддзеркалюють спроможність співробітників своєчасно та професійно грамотно вирішувати поставлені в цій боротьбі завдання.

Дослідженню різних проблем управління в органах внутрішніх справ взагалі та забезпечення законності й дисципліни в ОВС зокрема присвячені наукові праці Ануфрієва М.І.,