

**М.В. КОВАЛЬ,
І.С. ВОЙТЕНКО**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИЙ ШТРАФ ЯК ОДИН ІЗ ВИДІВ
АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ ЩОДО ПОРУШЕНЬ
ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ**

Статья посвящена анализу административно-хозяйственных санкций, которые применяются за нарушение законодательства про защиту прав потребителей. Статья подготовлена с применением действующий актов, которые имеют отношение к данной проблеме.

Ключевые слова: административно-хозяйственные санкции, законодательство, права потребителей.

The article is devoted the analysis of administrative approvals, which are used for violation of legislation about defence of rights for users, and exposure of problems, in this sphere. The article geared-up with the use of operating acts which touch this problem.

Key words: administrative approvals, legislation, rights for users.

Дослідження адміністративно-господарських санкцій як інституту адміністративного права має значний науково-практичний потенціал, оскільки впровадження ефективної системи зазначених санкцій спрямоване на забезпечення належного правового порядку в Україні.

Вищезазначене питання було предметом обговорення на сторінках наукових видань. Зокрема, В.С. Щербина¹, О.П. Підцерковний², Т.О. Коломоєць³ визначили поняття, зміст та завдання адміністративно – господарських санкцій. Проте, залишилися не розв’язаними значна кількість питань, що ускладнюють їх застосування на практиці. Саме тому метою даної статті є аналіз адміністративно-господарських санкцій, що застосовуються за порушення законодавства про захист прав споживачів, і виявлення проблем у цій сфері. Відповідно до мети статті сформульовані такі задачі: 1) розглянути характер адміністративно-господарсь-

© *КОВАЛЬ Микола Васильович* – кандидат юридичних наук, професор, начальник кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності факультету податкової міліції Національного університету ДПС України

© *ВОЙТЕНКО Ірина Сергіївна* – викладач кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності факультету податкової міліції Національного університету ДПС України, ст. лейтенант податкової міліції

ких санкцій, зокрема адміністративно-господарського штрафу; 2) проаналізувати відмінність адміністративно-господарських санкцій від інших видів господарських санкцій; 3) визначити особливість адміністративно-господарського штрафу; 4) провести порівняльний аналіз адміністративно-господарського штрафу та штрафних санкцій

Одним із видів санкцій, що застосовуються за вчинене правопорушення у сфері господарювання, є адміністративно-господарські санкції. Їх відмінність від інших видів господарських санкцій полягає в тому, що вони застосовуються до правопорушників винятково органами державної влади або органами місцевого самоврядування, а не контрагентами, а також характер самих санкцій. Вони носять не тільки майновий, а й організаційно-правовий характер (заборона реалізації визначених видів товарів, виконання робіт або послуг, що не мають встановленої законом документації до моменту усунення правопорушення, спонукає суб'єкта господарювання до впорядкування документів, які повинні супроводжувати товари, роботи, послуги, а при наявності матеріально-правового зв'язку відповідальності суб'єкта господарювання з відповідальністю його працівників, в передбаченій трудовим правом, призводить до стимулювання працівників надалі бути більш уважними стосовно документів). Ще однією важливою відмінністю адміністративно-господарських санкцій від інших видів господарських санкцій є напрям заходів впливу на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків. Для застосування адміністративно-господарських санкцій достатньо лише протиправної поведінки⁴.

У Господарському кодексі України закріплено одинадцять видів адміністративно-господарських санкцій, дев'ять з яких урегульовані нормами Кодексу. До них відносяться: адміністративно-господарський штраф; вилучення прибутку (доходу); стягнення зборів (обов'язкових платежів); призупинення операцій за рахунками суб'єктів господарювання; застосування антидемпінгових заходів; припинення експортно-імпортних операцій; застосування індивідуального режиму ліцензування; призупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання визначених видів господарської діяльності; обмеження або призупинення діяльності суб'єкта господарювання; скасування державної реєстрації і ліквідації суб'єкта господарювання. Це далеко не весь перелік адміністративно-господарських санкцій, адже інші види так само можуть бути передбачені іншими нормативно-правовими актами України.

З метою захисту прав споживачів застосовується адміністративно-господарська санкція у вигляді адміністративно-господарського штрафу.

Розглядаючи глибше адміністративно-господарську санкцію у вигляді штрафу, можна сказати, що згідно статті 241 ГК України, адміністративно-господарський штраф – це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання у відповідний бюджет при порушенні ним встановлених правил здійснення господарської діяльності. Розмір і порядок стягнення штрафів визначаються законами, що регулюють певні види правовідносин, у яких допущені правопорушення. Названий штраф може застосовуватись у визначених законом випадках одночасно з іншими адміністративно-господарськими санкціями (так, у сфері торгівлі він найчастіше застосовується одночасно з вилученням неякісних товарів або припиненням їх реалізації). Особливістю адміністративно-господарського штрафу є те, що його застосування не виключає одночасного застосування інших адміністративно-господарських санкцій та стягується не на користь контрагента за договором, а до державного бюджету.

У літературі справедливо зазначається, поняття адміністративно-господарського штрафу не можна отожднювати з поняттям штрафних санкцій. Адміністративно-господарський штраф застосовується уповноваженими органами державної влади чи місцевого самоврядування, а штрафні санкції – за ініціативою інших учасників відносин у сфері господарювання. Адміністративно-господарський штраф стягується в дохід державного чи місцевого бюджетів, а штрафні санкції – в дохід бюджетів учасників господарських відносин. Крім того, адміністративно-господарський штраф застосовується виключно за порушення тих правил здійснення господарської діяльності, що встановлені в законах України. У той самий час штрафні санкції застосовуються, перш за все, за порушення господарських зобов'язань, встановлених у договорах, і лише в окремих випадках – за порушення правил здійснення господарської діяльності у внутрішньогосподарських та організаційно-господарських відносинах, встановлених у локальних актах та законодавстві⁵.

Адміністративно-господарські штрафи інколи визначають як економічні санкції. Зазначені штрафи також іменуються фінансовими штрафами, які також застосовуються за порушення норм закону «Про захист прав споживачів», Державним комітетом з питань технічного регулювання і споживчої політики. Зокрема за порушення норм закону від 19 грудня 1995 року «Про державне регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями і тютюновими виробами».

Так, на думку Т.О. Коломоєць, останнім часом в Україні спостерігається стійка тенденція до прийняття нормативно-правових актів, що передбачають застосування за вчинення адміністративних правопорушень у підприємницькій діяльності фінансових санкцій у вигляді штрафів. Законодавець, називаючи їх фінансовими, пропонує й специфічний механізм їх застосування, який не має нічого спільного з процесуальним режимом, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) щодо застосування адміністративних штрафів. Аналогічна ситуація склалася в науковій і публіцистичній літературі, в якій фінансові штраф розглядаються як начебто реакція держави на вчинення адміністративних правопорушень, хоча ст. 27 КпАП України прямо передбачає що на громадян та посадових осіб за вчинення адміністративних правопорушень накладається штраф як вид адміністративного стягнення. Отже, має факт помилкового асоціювання штрафних санкцій різної правової природи. Звідси й плутанина, яка негативно впливає на нормотворчу діяльність щодо штрафів⁶.

У літературі питання про співвідношення фінансових санкцій та адміністративних штрафів є дискусійними. Одна точка зору полягає у визначенні фінансових санкцій самостійним видом юридичної відповідальності, який не знайшов відповідного відображення ні в законодавстві, ні в науці. Так, С. Федоров визначає декілька відмінностей між фінансовими санкціями (штрафами) та адміністративними штрафами⁷. Представники іншої точки зору, до якої приєднуємось і ми особисто, наголошують на тому, що фінансові санкції за правовою природою є нічим іншим, як адміністративними штрафами, тож їх необхідно віднести до адміністративної відповідальності⁸.

Слід зазначити, що адміністративно-господарські штрафи, окрім Закону України «Про захист прав споживачів» від 15.12.1993 р., передбачені у багатьох спеціальних законах, що регулюють ту або іншу сферу господарської діяльності. До них належать закони України «Про ліцензування певних видів господарської

діяльності» від 01.06.2000 р. (ст.22), «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» від 23.03.1996 р. (ст.8), «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» від 06.07.1995 р. у редакції Закону від 01.06.2000 р. (ст.17), «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. (ст.52), «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 07.06.1996 р. (ст.21), «Про природні монополії» від 20.04.2000 р. (ст.17), «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р. (ст.25), «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушень у сфері містобудування» від 14.10.1994 р. (ст.1) та ін.

Стаття 23 Закону України «Про захист прав споживачів» передбачає такі адміністративно-господарські штрафи за порушення законодавства про захист прав споживачів: за відмову споживачеві у реалізації його прав, установлених п. 1 ст. 14 і п. 3 ст. 15 Закону – в десятикратному розмірі вартості товару, виконаної роботи (наданої послуги), виходячи з цін, що діяли на момент придбання товару, замовлення роботи (надання послуги), але не менше двох неоподаткованих мінімумів доходів громадян; за виготовлення або реалізацію товару, виконання роботи, надання послуги, що не відповідає вимогам нормативних документів, – у розмірі 50 відсотків вартості виготовленої або отриманої для реалізації партії товару, виконаної роботи, наданої послуги, але не менше десяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а у випадку, якщо законодавством суб'єкт господарської діяльності звільнений від обов'язкового обліку доходів і витрат, – розмірі десяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян; за реалізацію товару, виконання роботи, надання послуги, що підлягає обов'язковій сертифікації, але не має сертифіката відповідності (свідчення про визнання іноземного сертифіката), у розмірі 50 відсотків вартості отриманої для реалізації партії товару, виконаної роботи, наданої послуги, але не менше десяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а у випадку, якщо законодавством суб'єкт господарської діяльності звільнений від ведення обов'язкового обліку доходів і витрат, – у розмірі десяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян; за створення перешкод посадовій особі спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів у проведенні перевірки якості товарів, виконуваних робіт, надаваних послуг, а також правил торгового й інших видів обслуговування – у розмірі від 1 до 10 відсотків, вартості реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг за минулий календарний місяць, але не менше десяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а у випадку, якщо законодавством суб'єкт господарської діяльності звільнений від ведення обов'язкового обліку доходів і витрат, – у розмірі десяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян тощо.

Так, згідно зі ст. 5 Закону України «Про захист прав споживачів»⁹ до суб'єктів підприємницької діяльності застосовується адміністративно-господарський штраф у разі роздрібною торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами без наявності сертифіката відповідності у розмірі 200 відсотків вартості отриманої для реалізації партій товарів, але не менше 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян. З огляду на зазначені вище санкції визначаються у відсотковому співвідношенні до вартості одержаної для реалізації партії товарів (виконаної роботи, наданої послуги); і лише якщо законодавством суб'єкт господарської діяльності звільнений від ведення обов'язкового обліку доходів і витрат – у розмірі певної кількості неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Проте до останньої категорії підприємців належить незначна кількість суб'єктів господа-

рування (ті, хто сплачують фіксований податок). Таким чином, на підприємців, які зобов'язані вести облік доходів і витрат, а також тих, котрі ведуть спрощений облік доходів і витрат (платники єдиного податку), санкція накладається, виходячи з вартості одержаної партії товару. Але податковим законодавством не передбачено ведення прибуткових документів підприємцем-платником єдиного податку, в тому числі накладних, у будь-яких підприємців (у тому числі й платників єдиного та фіксованого податків) передбачена лише у законодавстві про захист прав споживачів, а саме у п. 39 Порядку заняття торговельною діяльністю і правил торговельного обслуговування населення, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1995 р. № 108¹⁰.

Виходячи з цього, якщо у підприємця-платника єдиного податку виявлені порушення законодавства про захист прав споживачів і при цьому він не надає документів, що підтверджують вартість отриманої партії товару, до нього застосовується мінімальний розмір санкції. Оскільки для підприємців така ситуація більш прийнятна, у деяких випадках вони умисно не надають відповідні документи, навіть якщо мають їх.

У зв'язку з тим, що суб'єкти підприємницької діяльності у переважній більшості є саме платниками єдиного податку, неврахування у санкціях ст.23 Закону «Про захист прав споживачів» наведеної вище ситуації призводить до зниження стимулюючої та запобіжної функції господарських санкцій і до досить великих (в цілому по Україні) недонадходжень до державного бюджету сум штрафів. Тому у санкціях цих штрафів доречніше було б відокремити ситуацію з ненаданням документів, що визначають вартість партії товару, яка реалізується споживачам з порушенням норм законодавства про захист прав споживачів, встановивши у цьому разі достатньо високу суму штрафу. Тоді порушникам буде доцільніше мати на товар супровідні документи (накладні) і надавати їх перевіряючі, щоб сума відповідала реальному становищу.

З урахуванням наведеного вище має сенс викласти пункти ст. 23 Закону «Про захист прав споживачів» наступним чином: «за (опис порушення) – у розмірі 30 відсотків (залежить від тяжкості правопорушення) вартості отриманої для реалізації партії товарів, виконаних робіт, надання послуг, у разі ненадання документів, що підтверджують таку вартість, – у розмірі 30 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (залежить від тяжкості правопорушення), а у випадку, якщо законодавством суб'єкт господарської діяльності звільнений від ведення обов'язкового обліку доходів, – розмірі 10 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (залежить від тяжкості правопорушення)».

По-друге, проблема полягає у тому, що з кожним роком частішають випадки створення суб'єктами господарювання перешкод службовим особам державних органів у сфері захисту прав споживачів, недопущення їх до проведення перевірок, ненадання цим органам документів, які вони вимагають і без котрих неможливо прийняти рішення за матеріалами перевірок. Таке становище пов'язано з тим, що санкція, передбачена ст. 23 Закону України «Про захист прав споживачів» – 10 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, тобто 170 грн. – доволі незначна для підприємця порівняно з санкцією, яку може накласти орган у справах захисту прав споживачів при виявленні низки порушень під час проведення ним перевірки (санкція за реалізацію, навіть, однієї пляшки алкогольного напою без наявності сертифіката відповідно складає 1700 грн.). Тому розмір штрафу за це порушення необхідно підвищувати. Крім того, порушення має бути підставою, за якою, у разі повторності протягом певного часу, державні органи у справах за-

хисту прав споживачів матимуть право припиняти діяльність суб'єкта господарювання до надання можливості провести перевірку¹¹.

Але деякі вчені заперечують визнання штрафу адміністративно-господарською санкцією. Так, Д. Лук'янець вважає, що з урахуванням положень ст. 238 ГК з метою застосування штрафу має бути припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідація його наслідків. Штраф як захід юридичної відповідальності за своїм змістом не може бути спрямований на припинення правопорушень або ліквідацію їх наслідків. Штраф має каральну мету, але, оскільки кара не може бути самоціллю, ця його властивість використовується переважно з превентивною метою щодо інших правопорушень¹².

Виходячи з вищесказаного, ми бачимо, що думки з приводу визнання штрафу адміністративно-господарською санкцією значно розходяться, що свідчить про подальший і обов'язковий розгляд даної теми та потребує подальшого наукового осмислення, вивчення досвіду зарубіжних країн у даній сфері та розроблення рекомендацій з удосконалення його застосування на практиці.

1. Щербина В.С. Попередження господарських правопорушень. – К., 1993. – С. 32.
2. Подцерковный О. П. Денежные обязательства и расчетные правоотношения в Украине. – К., 2005. – С. 308.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративні та фінансові штрафи за законодавством України: порівняльно – правова характеристика // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 8. – С. 76–77.
4. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України. – Х., 2004. – С. 8.
5. Подцерковный О. П. Цит. работа. – С. 155.
6. Закон України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991. – № 1023-12. – Ст. 77.
7. Федоров С. Финансово – правовые санкции: проблемы применения // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 4. – С. 38.
8. Кізіма Н. Економічні санкції, передбачені законодавством України, та їх родова належність // Право України. – 2002. – № 6. – С. 133.
9. Сировець Т.В. Захист прав споживачів (зі змінами та доповненнями станом на 1 березня 2004 р.) // Збірник нормативних документів. – Х., 2002. – С. 16.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1995 р. № 108 «Про порядок заняття торгівельною діяльністю і правила торгівельного обслуговування населення». – С. 93.
11. Сировець Т.В. Цит. праця. – С. 93.
12. Лук'янець Д. Про вину юридичних осіб у сфері адміністративної відповідальності // Право України. – 1999. – № 11.