

Право

УДК 346.5:341

Средства обеспечения исполнения обязательств сторон разрешительных правоотношений в сфере хозяйствования

Е.И. АПАНАСЕНКО

В статье исследуется вопрос особенностей обеспечения исполнения обязательств в разрешительных правоотношениях в сфере хозяйствования. Анализируя разрешительное законодательство Украины, автор выявляет основные группы и отдельные виды средств обеспечения исполнения обязательств, их специфику и функции.

Ключевые слова: разрешительные правоотношения, разрешение, организационно-хозяйственные обязательства, средства обеспечения исполнения обязательств, аннулирование разрешения.

The question of the features of ensuring the fulfillment of obligations in permitting legal relations in the field of management is being investigated. Analyzing the permissive legislation of Ukraine, the author identifies the main groups and certain types of means of ensuring the fulfillment of obligations, their specifics and functions.

Keywords: permissive legal relations, permit, organizational economic obligations, means of provision of obligations, cancellation of a permit.

Надлежащее исполнение хозяйственных обязательств имеет важное значение как для их участников, так и для экономики страны в целом. Хозяйствующим субъектам это позволяет планировать свою деятельность, для экономики существенным является стабильность хозяйственных правоотношений. При этом следует подчеркнуть важность надлежащего исполнения не только имущественных хозяйственных обязательств, но и управленческих (организационно-хозяйственных) обязательств. Способствовать этому призваны средства обеспечения исполнения хозяйственных обязательств.

На сегодняшний день в научной литературе разработан вопрос об обеспечении исполнения, прежде всего, гражданских и имущественных хозяйственных обязательств. Средства обеспечения исполнения обязательств в разрешительных правоотношениях как разновидности организационно-хозяйственных правоотношений не исследовались в украинской научной литературе. Возможно упомянуть лишь утверждение А.П. Вихрова, что приостановление действия или аннулирование специального разрешения на пользование нефтегазовыми недрами является разновидностью административно-хозяйственных санкций как средств обеспечения исполнения организационно-хозяйственных обязательств [1, с. 273]. В целях дальнейшего развития учения о средствах обеспечения исполнения организационно-хозяйственных обязательств и с учетом актуальности регуляторных изменений в украинском законодательстве своевременным считаем проведение данного исследования. Основной его задачей является определение круга средств обеспечения исполнения обязательств в разрешительных правоотношениях и их особенностей.

В современной украинской науке гражданского права средства обеспечения исполнения обязательств рассматриваются через призму их обеспечительной, стимулирующей и компенсационной функций. Приведем такие научные определения средств обеспечения: это установленные договором или законом на случай возможного нарушения должником обеспеченного договора способы защиты, которые дают возможность кредитору получить исполнение за нарушенным должником денежным обязательством (сумму долга, проценты) и, как правило, привлечь нарушителя к гражданско-правовой ответственности за счет обеспечительного источника [2, с. 5]; это предусмотренные нормами действующего законодательства и примененные сторонами обязательства дополнительные институты гражданского пра-

ва, которые стимулируют должников к надлежащему исполнению обязательств посредством возможности применения к ним или третьим лицам в обязательстве определенных сторонами обязательств или законом средств имущественного влияния [3, с. 3].

Исследователи выделяют следующие признаки видов обеспечения надлежащего исполнения обязательств: 1) непосредственно предусмотрены нормами права; 2) зависят от механизма и природы основного обязательства; 3) направлены на гарантирование исполнения существующего и действующего обязательства; 4) обусловлены реалиями экономического и социального характера, значительной вероятностью неисполнения основного обязательства должником; 5) направлены на укрепление обязательств и обеспечение интересов кредитора; 6) стимулируют должника к надлежащему исполнению обязательства через возможность применения дополнительных негативных результатов в виде отягощения имущества и невозможности его использования по своей воле или владения им, существенного возрастания расходов по обязательствам или возможными утратами в будущем; 7) синхронизированы с особенностями отдельных видов обязательств или даже непосредственно вмонтированы в их механизм [3, с. 3].

Таким образом, акцентируется акцессорный характер обязательств по применению средств обеспечения, задача гарантирования интересов кредитора с помощью средств обеспечения и имущественный характер последних.

В хозяйственно-правовой науке средства обеспечения исполнения хозяйственных обязательств анализированы недостаточно. В научно-практических комментариях к Хозяйственному кодексу Украины (далее – ХК Украины) предлагаются определения, идущие в фарватере гражданско-правовых исследований, например, средства обеспечения – это ряд средств обеспечительного характера, направленных на стимулирование должника к надлежащему исполнению обязанности и создания для кредитора дополнительных гарантий исполнения обязательств [4, с. 348]. Указывается, что для кредитора они являются дополнительным средством защиты его прав, для должника – дополнительными мерами ответственности [5, с. 645].

Как видим, исследователи акцентируют на том и исходят из того, что обеспечение исполнения обязательств касается прежде всего имущественных хозяйственных обязательств. Однако в ХК Украины (ст. 173, 175, 176) категория хозяйственных обязательств отхватывает не только имущественные, но и организационно-хозяйственные обязательства. Действующая редакция ст. 199 ХК «Обеспечение исполнения хозяйственных обязательств» не делает исключений в правовом регулировании ни для каких видов хозяйственных обязательств. Более того, внимательный анализ норм ст. 199 ХК Украины позволяет утверждать, что ограничение средств обеспечения лишь теми, что закреплены в Гражданском кодексе Украины (далее – ГК Украины) для целей гражданского оборота, является неправильным.

В этой связи следует обратиться к позиции А.П. Вихрова, который выходит за цивилистические рамки и акцентирует на специфике обеспечения исполнения организационно-хозяйственных обязательств. Анализируя нормы ст. 199, 200 ХК Украины, ученый выделяет следующие самостоятельные группы средств обеспечения исполнения организационно-хозяйственных обязательств [1, с. 251]: 1) средства защиты прав участников хозяйственных отношений, предусмотренные ХК Украины и другими законами; 2) средства (меры) ответственности участников хозяйственных отношений; 3) виды обеспечения исполнения обязательств, которые обычно применяются в хозяйственном (деловом) обороте (поручка, гарантия, задаток, аккредитив, факторинг, предоплата, аванс и т. д.); 4) специфические хозяйственно-правовые средства обеспечения исполнения хозяйственных обязательств, регламентированные ст. 199, 200 ХК Украины (государственная гарантия, банковская гарантия). А.П. Вихров подчеркивает, что этот перечень не исчерпывающий, законом или договором могут предусматриваться иные средства обеспечения.

В современной цивилистической науке также есть исследования, выходящие за традиционные рамки толкования сущности средств обеспечения. Так, И.А. Проценко предлагает классифицировать все способы обеспечения исполнения обязательств на такие группы [6, с. 121]: общецивилистические (неустойка, поручка, гарантия и т. д.); специальные, предусмотренные отдельными отраслями законодательства (например, хозяйственным правом – отказ от заключения договора в дальнейшем, административно-хозяйственные санкции); ин-

ституциональные – на уровне отдельных институтов гражданского права (к примеру, мораторий согласно ст. 754 Гражданского кодекса Украины); двойного назначения (обязанность страховать риск неисполнения обязательства, аккредитивы, инкассо и т. д.).

По нашему мнению, позиция А.П. Вихрова и И.А. Проценко реальнее отображает сущность, назначение средств обеспечения исполнения обязательств в современном гражданском и хозяйственном обороте. В практике хозяйственного оборота задачу стимулировать надлежащее исполнение обязательств преследуют не только традиционные средства обеспечения, но и другие правовые институты и инструменты.

Определяя круг средств обеспечения исполнения обязательств сторон разрешительных правоотношений, будем исходить из норм ст. 199 ХК Украины и научной позиции А.П. Вихрова, которую разделяем. Соответственно, к средствам обеспечения можно отнести: способы защиты прав участников разрешительных отношений, закрепленные законами; средства ответственности этих участников; другие средства обеспечения, предусмотренные разрешительным законодательством (назовем их специальными средствами обеспечения).

Способы защиты прав участников разрешительных отношений закреплены в ст. 20 ХК Украины, ст. 15 ГК Украины. Также необходимо учитывать нормы Кодекса административного судопроизводства Украины о способах защиты прав, поскольку некоторые категории споров в разрешительных правоотношениях рассматриваются в порядке административного судопроизводства (например, споры о приостановлении производства в связи с неисполнением обязательств в разрешительных правоотношениях).

Что касается мер ответственности субъектов разрешительных правоотношений, то средствами обеспечения исполнения обязательств участниками разрешительных правоотношений являются такие хозяйственные санкции, как возмещение убытков и административно-хозяйственные санкции.

Возмещение убытков как универсальная хозяйственная санкция может применяться по отношению к любой стороне разрешительного правоотношения, допустившей правонарушение. В частности, разрешительный орган может нести такую ответственность за убытки, причиненные предпринимателю в результате неправомерного отказа в выдаче разрешительного документа, незаконного приостановления действия такого документа. Субъект хозяйствования может отвечать аналогичным образом, например, в случае получения разрешения на основании неправдивых данных.

Важными средствами обеспечения исполнения обязательств являются административно-хозяйственные санкции. К числу наиболее распространенных санкций данной группы в разрешительных правоотношениях принадлежат административно-хозяйственный штраф и аннулирование документа разрешительного характера. Например, Закон Украины «Об ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности» (ч. 2 ст. 1) предусматривает штраф за проведение строительных работ без разрешения на их исполнение. Аналогичная санкция предусмотрена в ч. 1 ст. 44 Закона «Об охране культурного наследия» за незаконные работы, которые могут причинить вред памятнику, его территории, охраняемой археологической территории, охранным зонам, историческим ареалам населенных мест.

Аннулирование разрешительного документа как вид санкции в достаточной мере регламентировано законодательством. Специальное законодательство, регулирующее разрешительные отношения в отдельных отраслях хозяйствования, в качестве основания для аннулирования разрешительного документа предусматривает, как правило, обстоятельство подачи неправдивой информации для получения разрешения. Нарушение правил хозяйственной деятельности обычно не предусматривается им в качестве основания для аннулирования разрешения. Определенным исключением являются такие нормы:

1) в Положении о порядке выдачи индивидуальных лицензий на осуществление резидентами имущественных инвестиций за границей Украины, утвержденном постановлением КМУ от 19.02.1996 № 229 (п. 8), предусмотрено: одним из оснований аннулирования лицензии является нарушение получателем лицензии ее условий, требований законодательства Украины (необходимо пояснить, что упомянутая лицензия является по своей правовой сущности документом разрешительного характера, а не лицензией);

2) согласно ст. 24 Закона Украины «О рыбном хозяйстве, промышленном рыболовстве и охране водных биоресурсов» разрешение на специальное использование водных биоресурсов в рыбохозяйственных водных объектах (их частях) аннулируется в случае, в частности, систематических грубых нарушений на протяжении предыдущего года законодательства по охране, использованию и возобновлению водных биоресурсов.

Ситуация «выравнивается» нормами базового Закона Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» (ч. 7 ст. 4-1). Так, согласно Закону разрешительный орган, который выдал документ разрешительного характера, может обратиться в административный суд с иском о применении средства реагирования в виде аннулирования документа разрешительного характера при наличии хотя бы одного из таких оснований: 1) установление факта предоставления заявителем недостоверной информации; 2) осуществление субъектом хозяйствования определенных действий по осуществлению хозяйственной деятельности или видов хозяйственной деятельности, на которые получен документ разрешительного характера, с нарушением требований законодательства, относительно которых разрешительный орган выдавал предписание об их устранении.

Нормы указанного Закона распространяются на выдачу всех видов разрешительных документов. Поэтому можно утверждать, что аннулирование разрешительного документа направлено на обеспечение исполнения предпринимателем обязательств по надлежащему осуществлению хозяйственных операций/деятельности, относительно которых был выдан разрешительный документ. Его важной задачей также является прекращение незаконной деятельности субъекта хозяйствования, осуществляющего хозяйственную деятельность/операции на основании выданного ему разрешения.

Специальными административно-хозяйственными санкциями в разрешительных правоотношениях также являются:

1) демонтаж рекламных устройств, размещенных с нарушением правил размещения внешней рекламы (п. 19 постановления КМУ от 05.12.2012 № 1135 «Об утверждении Типовых правил размещения внешней рекламы за границами населенных пунктов»);

2) отмена права на начало исполнения подготовительных или строительных работ, приобретенного на основании соответствующего уведомления.

Основанием для отмены является выявление соответствующим органом государственного архитектурно-строительного контроля факта подачи в направленном уведомлении недостоверных данных, которые являются основанием считать объект самовольным строительством; установление во время проверки нарушений требований градостроительной документации, градостроительных условий и ограничений, несоответствия объекта строительства проектной документации на строительство такого объекта, требованиям строительных норм, стандартов и правил, нарушений градостроительного законодательства в случае неисполнения требований предписаний должностных лиц органов государственного архитектурно-строительного контроля (п. 15 постановления КМУ от 13.04.2011 № 466);

3) отмена регистрации декларации о готовности объекта к эксплуатации, предусмотренная Порядком принятия в эксплуатацию законченных строительством объектов, утвержденным постановлением КМУ от 13.04.2011 № 461 (п. 22). Осуществляется в случае выявления органом государственного архитектурно-строительного контроля приведенных в зарегистрированной декларации недостоверных данных, которые являются основанием считать объект самовольным строительством;

4) отмена (отзыв) разрешений на переработку товаров на таможенной территории Украины/за границами таможенной территории, если они выданы на основании недостоверных данных, которые имели существенное значение для принятия решения о выдаче или, если предприятие, которому выдано такое разрешение, не выполняет положений Таможенного кодекса (далее – ТК Украины) и других актов законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела (ч. 9 ст. 149, ч. 9 ст. 165 ТК Украины).

Кроме проанализированных, разрешительное законодательство содержит и другие средства обеспечения исполнения обязательств. Проводя соответствующий анализ законодательства, исходим из того, что разрешительные правоотношения не ограничиваются исклю-

чительно процедурой выдачи разрешительного документа. Эти отношения являются длящимися во времени, относительными за субъектным составом. В рамках этих правоотношений разрешительный орган выдает разрешительный документ, а субъект хозяйствования осуществляет на его основании определенную хозяйственную операцию/деятельность; разрешительный орган может остановить или прекратить такую операцию/деятельность (инициировать применение таких санкций перед судом) в случае совершения субъектом хозяйствования нарушений законодательства. Соответственно можно выделить средства обеспечения исполнения обязательств на таких стадиях разрешительных отношений: до выдачи разрешительного документа, после выдачи такого документа.

Одним из основных средств обеспечения исполнения обязательств со стороны разрешительного органа, применяемым до выдачи разрешительного документа, является обжалование отказа в выдаче разрешительного документа, в том числе в административном порядке. Например, решение о регистрации или возвращении декларации о готовности объекта к эксплуатации может быть пересмотрено в порядке надзора (без права регистрации декларации) Госархстройинспекцией или обжаловано в суд (п. 21 Порядка принятия в эксплуатацию законченных строительством объектов).

Важным средством обеспечения исполнения обязательств по своевременной выдаче разрешительного документа разрешительным органом является получение разрешения на основании принципа молчаливого согласия. Содержание этого принципа закреплено в Законе Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» (абз. 11 ч. 1 ст. 1), также порядок его действия в отдельных видах разрешительных правоотношений раскрывается в нормах специального законодательства (например, п. 31-1 Порядка исполнения подготовительных и строительных работ, утвержденного постановлением КМУ от 13.04.2011 № 466).

Не меньшим является набор средств обеспечения обязательств в разрешительных правоотношениях после выдачи разрешительного документа. Так, одними из наиболее распространенных средств обеспечения исполнения обязательств являются аннулирование и приостановление действия разрешительного документа.

К примеру, Порядком предоставления специальных разрешений на пользование недрами, утвержденным постановлением КМУ от 30.05.2011 № 615 (п. 22), предусмотрено следующее. Действие разрешения приостанавливается разрешительным органом в случае, в частности: нарушения недропользователем условий пользования недрами, предусмотренных разрешениями или договором об условиях пользования участком недр; неисполнения в установленный срок предписаний уполномоченных органов относительно устранения нарушений законодательства в сфере недропользования или охраны окружающей природной среды; неисполнения условий выводов по оценке влияния на окружающую среду и/или выводов государственной экологической экспертизы, отсутствия таких выводов.

Согласно ст. 412 ТК Украины действие разрешений в сфере таможенного дела (на открытие и эксплуатацию таможенного склада, магазина беспошлинной торговли, грузового таможенного комплекса и т. д.) может приостанавливаться на срок до 30 дней органами, уполномоченными предоставлять эти разрешения, в случае неисполнения предприятием требований, установленных этим Кодексом, актами Кабинета Министров Украины, центрального органа исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную налоговую и пошлинную политику.

В законодательстве о пищевых продуктах приостановление действия разрешения обозначается термином «временное прекращение». Так, согласно ст. 24 Закона Украины «Об основных принципах и требованиях к безопасности и качеству пищевых продуктов», если оператор рынка не выполняет в технически возможный срок требования распоряжения или иного распорядительного документа о временном прекращении функционирования мощности или части мощности и/или временном запрете оборота объектов санитарных мероприятий, которые связаны с такими нарушениями, главный государственный инспектор выносит постановление о временном прекращении действия эксплуатационного разрешения.

Допуск эмиссионных ценных бумаг иностранных эмитентов на фондовый рынок Украины осуществляется на основании решения о допуске Национальной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку. Согласно Положения о допуске ценных бумаг иностранных

эмитентов к обороту на территории Украины, утвержденного решением НКЦБФР от 22.11.2012 № 1692 (п. 8), Комиссия имеет право в случае нарушения законодательства о ценных бумагах приостанавливать действие на срок до одного года оборот ценных бумаг иностранных эмитентов на территории Украины.

Обратная рассмотренным примерам ситуация с приостановлением действия разрешительных документов складывается в сфере благоустройства. Согласно п. 2.26 приказа Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины от 21.10.2011 № 244 «Об утверждении порядка размещения временных сооружений для осуществления предпринимательской деятельности» действие паспорта привязки приостанавливается при таких условиях: необходимость проведения плановых ремонтных работ на земельном участке, на котором размещено временное сооружение, с обязательным предупреждением собственника временного сооружения за 1 месяц и предоставлением временного места для размещения такого временного сооружения. Как видим, предоставление предпринимателю временного места для размещения временного сооружения можно рассматривать как способ обеспечения надлежащего исполнения разрешительными органами своих обязательств в разрешительном правоотношении.

В соответствии с п. 28 Типовых правил размещения внешней рекламы, утвержденных постановлением КМУ от 29.12.2003 № 2067, в случае изменения градостроительной ситуации, проведения реконструкции, ремонта, строительства на месте размещения рекламного средства, которые приводят к необходимости изменения места размещения рекламного средства, рабочий орган письменно сообщает об этом распространителю внешней рекламы. В десятидневный срок с начала изменения градостроительной ситуации, реконструкции, ремонта, строительства рабочий орган предоставляет распространителю внешней рекламы информацию о другом равноценном месте, после этого вносятся изменения в разрешение, срок действия разрешения продолжается на срок, необходимый для решения вопроса о предоставлении равноценного места.

Таким образом, средства обеспечения исполнения обязательств в разрешительных правоотношениях заметно отличает от средств обеспечения исполнения имущественных хозяйственных обязательств то обстоятельство, что они направлены на исполнение обязательств не только субъектом хозяйствования, но и разрешительным органом, установлены законодателем в интересах обеих сторон обязательства. При этом обеспечивается исполнение субъектом хозяйствования условий, на которых был выдан разрешительный документ (места, времени, способа осуществления хозяйственных операций и др.), а также законодательных правил осуществления хозяйственных операций/деятельности. В свою очередь, обеспечивается исполнение таких обязательств разрешительного органа: выдать разрешительный документ при условии исполнения заявителем установленных требований; предоставить в пользование предпринимателя соответствующий публичный «ресурс», необходимый для реализации деятельности/операций согласно разрешительного документа (например, место для размещения внешней рекламы, радиочастоту, участок недр, другие природные ресурсы для эксплуатации) и не препятствовать соответствующей законной хозяйственной деятельности субъекта хозяйствования.

Главными функциями средств обеспечения исполнения обязательств ученые называют охранную функцию, которая включает такие составляющие, как защитная (компенсационная) и обеспечительная, а также стимулирующая (превентивная, воспитательная) функция [2, с. 4, 14, 27]. Анализ разрешительного законодательства позволяет сделать вывод, что средства обеспечения исполнения обязательств в разрешительных правоотношениях также выполняют охранную и стимулирующую функции. Компенсационной функцией обладают такие средства обеспечения, как хозяйственные санкции. Кроме того, установление законодательством соответствующих средств направлено на стимулирование субъектов хозяйствования и разрешительных органов исполнять свои обязательства надлежащим образом, в чем проявляется их стимулирующая функция. Использование анализируемых средств позволяет предотвратить возможные последствия нарушения законодательства со стороны хозяйствующего субъекта, защитить публичные интересы, в некоторых случаях – возобновить права и удовлетворить хозяйственные интересы предпринимателя.

Применение рассмотренных средств обеспечения исполнения обязательств опосредует защиту прав хозяйствующего субъекта или защиту публичных интересов. Последний тезис необходимо подчеркнуть. Ведь стимулирование предпринимателя реализовывать права, предоставленные разрешением, в соответствии с законодательством направлено прежде всего на обеспечение и охрану прав граждан, территориальных громад, общества в целом. Это можно проиллюстрировать следующим образом. Исполнение строительного, природоохранного, рекламного законодательства – одна из обязанностей субъектов хозяйствования, которые получили градостроительные разрешения, разрешения на эксплуатацию природных ресурсов или публичного пространства. Угроза приостановления действия, аннулирования разрешения способствует обеспечить исполнение законодательства соответствующими субъектами хозяйствования, что, в свою очередь, обеспечивает охрану экологических прав граждан, их безопасность.

Таким образом, основными группами средств обеспечения исполнения обязательств в разрешительных правоотношениях являются способы защиты прав участников разрешительных правоотношений, закрепленные законами; меры ответственности этих участников (возмещение убытков и административно-хозяйственные санкции); другие средства обеспечения, предусмотренные разрешительным законодательством (получение разрешения на основании принципа молчаливого согласия, изменение места расположения рекламного средства и др.).

Исследование позволяет сделать вывод, что средства обеспечения исполнения обязательств в разрешительных правоотношениях характеризуются следующими особенностями: 1) направлены на защиту прав как управомоченной, так и обязанной стороны обязательства, а также защиту публичных интересов; 2) их реализация требует определенных активных действий уполномоченного лица (например, принятия акта управления о приостановлении действия разрешения, демонтаже рекламных средств, предоставлении временного места для размещения временного сооружения); 3) выполняют стимулирующую и охранную функцию в разрешительных правоотношениях, а некоторые группы и компенсационную функцию.

Литература

1. Віхров, О.П. Організаційно-господарські правовідносини: монографія / О.П. Віхров. – К. : Вид. дім «Слово», 2008. – 512 с.
2. Пучковська, І.Й. Теоретичні проблеми забезпечення зобов'язань : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / І.Й. Пучковська ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2018. – 42 с.
3. Проценко, І.О. Види забезпечення належного виконання зобов'язань у цивільному праві України: єдність та диференціація : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / І.О. Проценко ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2007. – 18 с.
4. Господарський кодекс України. Науково-практичний коментар / За ред. В.М. Коссака. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 672 с.
5. Хозяйственный кодекс Украины: научно-практический комментарий / Под общ. ред. А.Г. Бобковой. – Х. : Издатель ФЛ-П Вапнярчук Н.Н., 2008. – 1296 с.
6. Проценко, І.О. Оптимізація системи видів забезпечення виконання зобов'язань / І.О. Проценко // Право і безпека. – 2006. – № 5'2. – С. 119–122.