

**Правове регулювання застосування штрафів до суб'єктів
зовнішньоекономічної діяльності як різновиду спеціальних санкцій.**

Законом України „Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16.04.1991 р. (далі – Закон про ЗЕД) передбачено, що у сфері зовнішньоекономічної діяльності можуть застосовуватися такі види відповідальності, як майнова та кримінальна відповідальність.

Майнова відповідальність застосовується у формі матеріального відшкодування прямих, побічних збитків, упущеної вигоди, матеріального відшкодування моральної шкоди, а також майнових санкцій.

Що є майновими санкціями та який їх перелік Закон про ЗЕД не уточнює, пояснює тільки те, що за порушення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності або іноземними суб'єктами господарської діяльності цього або пов'язаних з ним законів України призвели до виникнення збитків, втрати вигоди та/або моральної шкоди у інших таких суб'єктів або держави, суб'єкти, що порушили закон, несуть матеріальну відповідальність у повному обсязі.

Якщо такі дії призвели та/або могли призвести до виникнення збитків у держави, то до майнових санкцій можна віднести застосування штрафів до суб'єктів ЗЕД, які є правопорушниками. Але сперш треба детальніше розглянути застосування таких штрафів.

Спеціальні санкції, які застосовуються за порушення вищезазначеного або пов'язаних з ним законів до суб'єктів ЗЕД до майнової відповідальності не відносяться. Порядок їх застосування міститься у інших правових актах.

Слід зазначити, що Господарський кодекс України (далі – ГК України) не містить жодної норми про відповідальність у ЗЕД взагалі.

Стаття 37 Закону про ЗЕД передбачає такі спеціальні санкції:

- накладання штрафів у випадках несвоєчасного виконання або невиконання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та іноземними суб'єктами господарської діяльності своїх обов'язків згідно з цим або пов'язаних з ним законів України. Розмір таких штрафів визначається відповідними положеннями законів України та/або рішеннями судових органів України;

- застосування до конкретних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та іноземних суб'єктів господарської діяльності індивідуального режиму ліцензування у випадках порушення такими суб'єктами положень цього Закону стосовно зазначених в ньому положень, що встановлюють певні заборони, обмеження або режими здійснення зовнішньоекономічних операцій з дозволу держави;

- тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності у випадках порушення цього Закону або пов'язаних з ним законів України, проведення дій, які можуть зашкодити інтересам національної економічної безпеки.

Саме перша спеціальна санкція, назвемо її „штрафна”, буде об'єктом розгляду та аналізу цієї статті.

Метою статті є аналіз основних нормативних актів, що регулюють застосування штрафів до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, проблем у правовому їх регулюванні, та визначення виду відповідальності у зовнішньоекономічній діяльності до якого належатимуть спеціальні штрафні санкції у ЗЕД.

Приведені санкції застосовуються до суб'єктів за різні правопорушення у ЗЕД та на будь-якому етапі здійснення зовнішньоекономічного контракту, навіть після такого здійснення. Наприклад, коли іноземний партнер перерахував всю суму за контрактом, а банк з цієї суми списує комісію, то це вже є правопорушенням у зовнішньоекономічній діяльності, а саме - неповернення валютної виручки. Хоча провини контрагента (резидента) не має, до нього може застосовуватися спеціальна штрафна санкція, зокрема накладання пені в розмірі 0,3 відсотка від суми неповерненої виручки за кожен день прострочення.

Орган, що застосовує ці санкції також не один. У відповідності із статтею 37 Закону про ЗЕД, наведені санкції застосовуються центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики за рішенням судових органів України або з поданням органів державної податкової та контрольно-ревізійних служб, митних,

правоохоронних органів, органів Антимонопольного комітету України, комісії з питань повернення в Україну валютних цінностей, що незаконно знаходяться за її межами, та Національного банку України.

Переліку органів державної влади, що регулюють ЗЕД, у частині 3 ст.380 ГК України не існує як загального списку, але ці органи прямо визначені у законодавстві як органи регулювання ЗЕД. Закон про ЗЕД також не відокремлює які саме органи за які правопорушення накладають санкції та притягують до відповідальності.

Застосуванню майнових та спеціальних штрафних санкцій при порушенні зовнішньоекономічної діяльності присвячені роботи багатьох авторів. Т. Корнева розглядає відповідальність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності за порушення митних правил [1]. Д. Минюк аналізує проблеми правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності взагалі, а також правопорушення, до яких ці проблеми можуть призвести [2]. Зарахування зустрічної однорідної вимоги в сфері зовнішньоекономічної діяльності, пов'язані з таким зарахуванням правопорушення, що призводять до застосуванню штрафних санкцій, а також відповідальність у сфері валютних правовідносин та порушення відповідного терміну зарахуванню виручки в іноземній валюті розглядають Л. Боєнко та Ю. Кулик [3]. В. Гриценко розглядає порядок застосування штрафних санкцій податковими органами за порушення в сфері ЗЕД [4]. Особливостям господарської майнової відповідальності присвячена робота А. Шпомер [5]. Н. Шевченко аналізує способи захисту прав суб'єктів господарювання, серед яких є штрафні санкції [6]. Д. Лук'янець розмежує поняття „юридичної відповідальності”, серед якої одним із заходів визначає штрафи, від „адміністративно-господарської санкції” [7].

Частина 1 ст.377 ГК України містить поняття зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання, та визначає її як господарську діяльність, яка в процесі її здійснення потребує перетинання кордону України майном та/або робочою силою. Отже, деякі з правопорушень у ЗЕД відбуваються саме при перетинанні кордону та при недодержанні митних правил.

Аналіз статей 104-120 Митного кодексу України дає змогу дійти висновку, що порушення митних правил за своєю природою і характером є

адміністративними правопорушеннями, за здійснення яких настає адміністративна відповідальність.

Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів зовнішньоекономічної відповідальності – юридичних осіб у Митному кодексі визначені так: „При вчиненні порушень митних правил підприємствами підлягають службові особи – керівники цих підприємств”. Наявність суттєвих прогалин у законодавстві, що встановлює відповідальність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності потребує теоретичного дослідження питання підстав відповідальності цих суб'єктів і розробки загальних норм, які слід застосовувати у всіх випадках притягнення суб'єктів ЗЕД – юридичних осіб до відповідальності за порушення митних правил [1, с. 73].

Судячи з наведеного, при порушенні митних правил можна застосовувати як норми, що регулюють зовнішньоекономічну діяльність, так і ті, що регулюють митні правила зокрема.

При притягненні до відповідальності у ЗЕД, а саме при порушенні митних правил, можна витратити час на пошук конкретних осіб, чиї дії стали причиною протиправних діянь юридичної особи.

Слід зазначити, що поняття „зовнішньоекономічна діяльність” ширше ніж „митні правила”, та якщо митні правила повинні виконувати суб'єкти ЗЕД та іноземні суб'єкти господарювання, то вони вже відносяться саме до зовнішньоекономічної діяльності, норми якої і слід застосовувати за правопорушення. Навіть, якщо Закон про ЗЕД не передбачає адміністративної відповідальності.

Але якщо порівняти положення цього Закону та інших нормативних актів, що регулюють зовнішньоекономічну діяльність, із статтями загальної частини Кодексу України про адміністративні правопорушення, то побачимо, що в них закладена адміністративна відповідальність. За даними Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України у 2003р. із загальної кількості 33249 суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності до 2703 були застосовані спеціальні санкції [2, с.127].

Отже серед майнової та кримінальної відповідальності повинно бути місце і адміністративної, яка сприятиме чіткості й повноти законодавчого регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Недоліки та протиріччя, які дають змогу уникати відповідальності містяться у багатьох законах, які регулюють окремі напрямки зовнішньоекономічної діяльності.

Наприклад, відступи та пільги, які забезпечує Закон України „Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах”, відносно не обкладання податком при перетинанні митної території України готової продукції, виробленої з давальницької сировини, призводить до того, що окремі недобросовісні суб’єкти цієї діяльності вивозять готову продукцію як давальницьку сировину і таким чином обкладання вивізним експортним митом [2, с. 126].

Наведене дає підстави констатувати, що законодавець сам дає підстави здійснювати суб’єктам порушення, які такими згідно із законами не є. Адже ніякої відповідальності за такі дії не передбачено. Ані митні органи, ані податкові не мають право нагляду за правомірними діями згідно з контрактом та притягнення до відповідальності за вищеназвані порушення.

Аналогічна ситуація із іншими законами, в жодному з них не має чіткого визначення дій контролюючих органів, з ініціативи яких суб’єкти ЗЕД притягуються до відповідальності, та порядку здійснення правомірних дій цих суб’єктів.

Потребує уваги Закон України „Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті” від 23.09.1994 р. № 185/94. Підставою для застосування встановлених цим Законом санкцій є факт порушення терміну відповідного зарахування виручки в іноземній валюті.

При здійсненні зовнішньоекономічної діяльності трапляються випадки, коли у відносинах між суб’єктами ЗЕД та іноземними суб’єктами господарювання виникають зустрічні однорідні вимоги. Ст. 217 Цивільного Кодексу України передбачає можливість припинення зобов’язання зарахуванням таких зустрічних однорідних вимог.

На практиці досить часто виникає питання, чи припинення зобов’язань сторін одна перед одною означатиме також автоматичне припинення відповідних

зобов'язань українського експортера перед державою щодо отримання валютної виручки. Це питання ще не отримало однозначної відповіді, що пов'язано, перш за все зі значною кількістю відповідних підзаконних актів, часто заплутаних і суперечливих, відсутністю однозначної судової практики. Зараз є спроби принаймні часткового вирішення проблеми застосування „валютної” пені шляхом проведення взаємозаліку в зовнішньоекономічних відносинах. Стягнення пені за порушення передбачених Законом про розрахунки в іноземній валюті термінів не залежить від обраного сторонами порядку проведення розрахунків, у тому числі й заснованих на заліку взаємної заборгованості резидента й нерезидента. Навіть мирова угода, що затверджена судом у процесі вирішення спору про стягнення з нерезидента заборгованості, яка виникла внаслідок недотримання ним термінів, передбачених експортно-імпортним контрактом, не може бути підставою для звільнення резидента від відповідальності, встановленої Законом про розрахунки в іноземній валюті. Таким чином, навіть двосторонній акт приймання може бути підставою для здійснення додаткових розрахунків між контрагентами, але не для звільнення від санкцій, передбачених вищезгаданим Законом [3, с. 82].

Відповідно до п. 8 ст.11 Закону України „Про державну податкову службу в Україні” від 4.12.1990 р. органи державної податкової служби у встановленому законом порядку мають право стягувати до бюджетів і державних цільових фондів суми недоїмки, пені, та штрафних санкцій у порядку, передбаченому законом. Відповідно до ст. 4 Закону України „Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті” податкові інспекції мають право безпосередньо стягувати пеню за порушення термінів розрахунків за експортно-імпортними операціями. Але термін стягнення пені та порядок дій податкової інспекції щодо такого стягнення законами не передбачені.

Необхідно зазначити, що законодавець не визначив коло законів України, пов'язаних із Законом про ЗЕД. Однак можна припустити, що до таких законів належать ті, що регулюють правовідносини у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Крім того, поняття „штрафу” може розглядатися досить широко й містити в собі як самі штрафи безпосередньо (у вигляді фіксованої суми стягнення), так і пені (у вигляді суми, що розраховується залежно від терміну тривалості порушення) [4, с.97].

Породжує численні проблеми при застосуванні штрафних спеціальних санкцій і Закон України „Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” від 21.12.2000 р. №2181 (далі – Закон №2181). У його преамбулі зазначено, що цей Закон є спеціальним законом з питань оподаткування, який установлює порядок погашення зобов’язань юридичних або фізичних осіб перед бюджетами та державними цільовими фондами з податків і зборів (обов’язкових платежів), нарахування і сплати пені та штрафних санкцій, що застосовуються до платників податків контролюючими органами, у тому числі за порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності, та визначає процедуру оскарження дій органів стягнення.

Адже санкція за порушення в сфері ЗЕД – пеня, стягнення якої передбачають ст. 4 Закону України „Про розрахунки в іноземній валюті” і ст. 3 Закону України „Про регулювання товарообмінних (бартерних) операцій у галузі зовнішньоекономічної діяльності” від 23.12.1998 р., – не включена до понять Закону № 2181 „штрафна санкція” або „пеня” і не може сплачуватись як податкове зобов’язання, а також стягуватись як податковий борг. Саме таких висновків дійшов господарський суд при розгляді позовів підприємств про визнання недійсними повідомлень-рішень податкових органів, прийнятих за результатами встановлення порушень в сфері ЗЕД [4, с. 95].

Крім того валютна пеня не є штрафною санкцією чи пенею в сфері оподаткування, оскільки її нарахування не залежить від розміру податкового зобов’язання платника та своєчасності й правильності погашення податкового зобов’язання. А оскільки сума валютної пені не є сумою податкового зобов’язання, тому визначення суми валютної пені податковим повідомленням-рішенням та її стягнення в порядку, передбаченому Законом України „Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами”, є неправомірним. Відповідно, нарахування пені до правовідносин у сфері оподаткування не належать [4, с. 96].

Крім того, Законом України „Про систему оподаткування” від 25.06.1991 р. не передбачена пеня за порушення строків розрахунків у сфері ЗЕД як податок, збір або обов’язковий платіж.

Але ж постає питання: до якого виду відповідальності у ЗЕД відносяться спеціальні штрафні санкції, якщо у Законі зазначені тільки кримінальна та майнова?

Особливість майнових санкцій полягає у тому, що вони:

по-перше, являють собою спосіб впливу держави або сторони за договором щодо регулювання економічних відносин у державі;

по-друге, являють собою засіб примусу держави або сторони за договором і застосовуються на основі закону, договору, рішення суду (хоча іноді передбачені законом міри покарання виконуються боржником добровільно);

по-третє, передбачають податкові витрати матеріальних коштів господарюючого суб'єкта, який порушив господарські зобов'язання;

по-четверте, застосовуються невідворотно лише у тому випадку, коли державний орган зобов'язаний застосувати відповідальність і не має права від цього відмовитись, чого не можна сказати про оперативно-господарські санкції за договором [5. с. 7].

Судячи з наведеного штрафні спеціальні санкції підпадають під зміст майнової відповідальності лише у той частині, де вони є лише обов'язковим засобом примусу суб'єкта ЗЕД державою згідно із законом. На відміну із засобом впливу сторони за договором – іншого суб'єкта ЗЕД; де такий захід може міститися тільки у контракті.

Штрафні санкції застосовуються ще й як заходи захисту прав суб'єктів господарювання. Детальніше такі заходи містяться у Розділі V Господарського Кодексу України.

Але тут має прояви двояка природа санкцій. З одного боку, у ст. 217 ГК України господарські санкції названі правовим засобом відповідальності в галузі господарювання, такими визначаються заходи впливу на правопорушника, у результаті здійснення яких для нього наступають несприятливі економічні та/або правові наслідки. З іншого – застосування таких санкцій є засобом захисту прав суб'єктів господарювання. Таким чином, для правопорушника застосування таких санкцій має ознаки господарсько-правової відповідальності, а для потерпілої сторони від правопорушення суб'єкта господарювання – засіб захисту прав та економічних інтересів [6, с. 53].

Таке тлумачення можна застосувати і до спеціальної штрафної санкції у зовнішньоекономічній діяльності, але стороною, захист прав та економічних інтересів якої відбуватиметься, буде саме держава, не зважаючи на те, чи постраждав контрагент від дій суб'єкта ЗЕД.

Перш за все треба визначити що таке штраф. Ст. 241 ГК України визначає адміністративно-господарський штраф як грошову суму, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету у разі порушення ним встановлених правил здійснення господарської діяльності. Що таке „штраф” як спеціальна санкція у зовнішньоекономічній діяльності жоден закон не тлумачить. Тому можна вважати норми, що містять спеціальні штрафні санкції, відсилочними до ст. 241 ГК України.

З урахуванням ст. 238 ГК України метою застосування штрафу має бути припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідація його наслідків. Але штраф як захід юридичної відповідальності за своїм змістом не може бути спрямований на припинення правопорушення 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 правопорушень. Отже, штраф є заходом юридичної відповідальності, але не може вважатись адміністративно-господарською санкцією (в розумінні ст. 238 ГК) [7, с. 13].

Вищезазначений аналіз дає змогу зробити висновки, що:

по-перше Закони України що регулюють застосування спеціальних санкцій, зокрема накладання штрафів на суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, потребують подальшого удосконалення. Треба визначити дії контролюючих органів щодо порядку притягнення до зовнішньоекономічної відповідальності, порядку та строків стягнення спеціальних штрафних санкцій;

по-друге не можна накладати штрафи на суб'єктів ЗЕД, якщо з їх боку не має бути ніяких правопорушень, а до відповідальності треба притягувати винну сторону (якщо така є). Маються на увазі ті обставини, коли зарахування виручки не відбувається у належний термін не з провини резидента, або коли такого зарахування взагалі не може відбуватися, оскільки відбулося зарахування однорідних зустрічних вимог резидента – суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, та його іноземного контрагента;

по-третє для вдосконалення правового регулювання, його повноти, повинно бути місце адміністративної відповідальності серед видів відповідальності у зовнішньоекономічній діяльності. Оскільки штрафи як спеціальні санкції накладаються згідно із законами, а не із контрактом. Відбувається захист тільки інтересів держави. Вони є засобами примусу держави, та не зупиняють порушення, а мають за мету кару правопорушника. Пропонуємо доповнити ст. 33 Закону про ЗЕД адміністративним видом відповідальності.

Література:

1. Корнева Т. Відповідальність суб'єктів зовнішньоекономічної відповідальності за порушення митних правил // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – №1. – С. 72–75.
2. Минюк Д. Правове поле зовнішньоекономічної діяльності: реальність, перспективи // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – №11. – С. 125–127.
3. Боєнко Л., Кулик Ю. Зарахування зустрічної однорідної вимоги в сфері зовнішньоекономічної діяльності // Юридичний журнал. – 2003. – №6. – С. 79–84.
4. Грищенко В. Закон України №2181. Порядок застосування санкцій податковими органами // Юридичний журнал. – 2003. – №7. – С. 93–96.
5. Шпомер А. Особливості господарської відповідальності у сфері економіки // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – №6. – С. 6–7.
6. Шевченко Н. Способы защиты субъектов хозяйствования // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – №8. – С. 51–53.
7. Лук'янець Д. Про правову природу адміністративно господарських санкцій // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – №3. – С. 10–15.