

УДК 347.73:336(477)

*А. Й. Іванський*

### СИСТЕМА ФІНАНСОВИХ САНКЦІЙ ПО ЗАКОНОДАВСТВУ УКРАЇНИ

Об'єктивна необхідність зміцнення фінансової дисципліни, формування чіткого правового статусу сторін, побудова прозорих та відкритих стосунків у вертикалі представницькі органи держави — платники податків, зборів, інших обов'язкових платежів апіорі зумовлюють необхідність дослідження правової природи санкцій, які застосовуються за правопорушення у галузі фінансової діяльності. Багато вчених дослідників, небайдужих до зазначеної проблематики, нарікають на необхідність дослідження усієї сукупності юридичних санкцій, які мають характер грошового стягнення та бюджетну адресність платежу. На практиці визначення правової природи фінансових санкцій, правильне ідентифікування різних за характером застосування грошових стягнень, створення єдиної правової процедури притягнення до фінансової відповідальності мають дуже велике значення.

Чимало вчених-правознавців торкались дослідження та робили спроби визначення юридичної природи фінансових санкцій. Думки щодо правової належності фінансових санкцій є в роботах В. Кротюка, А. Йоффе, Л. К. Воронової, О. П. Орлюк, Д. Лук'янця, Д. Лілака, Р. Усенко, Д. О. Гетманцева, М. Кучерявенко, А. Папаїкі, Є. Белінського, В. Лисенко, А. Г. Пишного, І. В. Хаменушко, С. Федорова, О. Музики, В. Лисенко, Ю. Крохіної, Г. Мусяткіної, С. Батирова, Т. Архипенко тощо. Але спроби створення загальної концепції існування системи фінансових санкцій, не здійснювались.

Стаття має за мету аналіз фінансових санкцій в їх органічній єдності, висвітлення їх правової природи та теоретичних засад, спробу створення правової конструкції системи фінансових санкцій за чинним законодавством України.

Стан неналежного регулювання відносин, які пов'язані з притягненням до фінансової відповідальності, застосуванням та реалізацією фінансових санкцій, викликає різну практику застосування заходів відповідальності та диференцьовану судову практику. Чимала сукупність нор-

мативних актів, які встановлюють поняття фінансових, економічних, адміністративно-господарчих, штрафних санкцій не робить чіткого визначення та розмежування зазначених дефініцій, хоча по ряду ознак вони збігаються. Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» у ст. 1 встановлює визначення штрафу як штрафної санкції — плати у фіксованій сумі чи у вигляді відсотків від суми податкового зобов'язання (без урахування пені та штрафних санкцій), яка стягується з платника податків у зв'язку порушення ним правил оподаткування, встановлених відповідними законами. Зазначений нормативний акт також містить нормативне закріплення пені. Бюджетний кодекс встановлює такий захід впливу на порушників бюджетної дисципліни, як призупинення бюджетних асигнувань.

За визначенням О. А. Музики, «фінансова санкція» (або фінансово-правова санкція) є поняттям, що включає в себе міру: відповідальності; запобіжного впливу; захисту, а також невігідні наслідки, що виникають після вчинення правопорушення, так звані правовідновлювальні (компенсаційні) заходи [12, с. 17–20].

Погоджуючись по суті, необхідно зауважити, що фінансові санкції, як і фінансова відповідальність, виконують не тільки правовідновлювальні (компенсаційні) функції, але й каральні, що відмічається багатьма дослідниками.

Під фінансовою санкцією розуміється обов'язковий структурний елемент норми фінансової відповідальності, який закріплює міру та обсяг фінансової відповідальності, виступає як один з засобів регулювання фінансових відносин та який застосовується уповноваженими органами у випадку виявлення фінансового правопорушення [2, с. 7].

Учені в галузі фінансового права ділять фінансові санкції за їх однорідністю за: 1) порушення бюджетного законодавства; порушення порядку ліцензування; 3) порушення податкової дисципліни і податкового законодавства; 4) порушення касової дисципліни; 5) порушення законодавства про цінні папери та фондову біржу; 6) порушення законодавства про торгівлю алкогольними напоями та тютюновими виробами; 7) порушення законодавства про рекламу; 8) порушення санітарного законодавства; 9) порушення законодавства про захист прав споживачів; 10) порушення законодавства про страхування; 11) порушення законодавства про приватизацію та містобудування; 14) порушення законодавства про пожежну безпеку; 15) порушення законодавства про грошовий обіг; 16) порушення законодавства про господарську діяльність; 17) порушення законодавства про електроенергетику, тепло- і водопостачання; порушення валютного законодавства; порушення антимонопольного законодавства [12, с. 17–20].

Стосовно викладеного необхідно зауважити, що третій пункт помилково диференціюється на два явища, тому що порушення податкової дисципліни поглинаються порушеннями податкового законодавства.

У даному випадку шановна колега нівелює різницю між юридичними санкціями грошового характеру, які застосовуються та стягуються у публічно-правовому порядку та приватноправовому порядку. З цією позицією неможливо погодитися. В наведених прикладах, виходячи із сутнісного змісту відносин, що виникають у зв'язку з порушенням прав та інтересів держави та цивільних правопорушень за невиконання зобов'язань згідно з договором щодо здійснення господарських операцій, необхідно чітко розрізняти суспільні блага, які є об'єктом протиправного посягання та охороняються під загрозою застосування грошових стягнень. У випадку порушення прав та інтересів держави грошові стягнення надходять до відповідного бюджету та виступають не тільки як фінансова санкція, але й як метод фінансової діяльності держави по формуванню дохідної частини бюджету.

У наукових публікаціях відбулася широка дискусія щодо адміністративної природи фінансових санкцій [5, с. 62; 6, с. 31; 11, с. 36–37; 14, с. 111]. Д. Лилак вважає, що ознаки адміністративної відповідальності при застосуванні фінансових санкцій є в характері правового регулювання відносин держави з юридичними особами в податкових, митних, валютних відносинах, оскільки предметом такого регулювання є реалізація державної виконавчої влади щодо забезпечення податкових й митних надходжень до державного бюджету, дотримання підприємцями валютного і антимонопольного законодавства, правил бухгалтерського обліку тощо. Для досягнення поставлених перед ним завдань закон наділяє органи виконавчої влади контрольними повноваженнями і правом притягнення порушників до відповідальності. Рішення про такі стягнення за метою, процедурою і наслідками є адміністративними актами [10, с. 25].

Навряд чи можливо погодитись з такою позицією зазначеного автора. По-перше, що стосується характеру правового впливу на учасників податкових, валютних, митних відносин схожим з методом правового регулювання, який застосовується у галузі адміністративного права. Шановний колега залишає поза увагою обставину, що імперативний метод регулювання суспільних відносин не є виключною прерогативою галузі адміністративного права, є притаманним усім публічним галузям права (конституційному, фінансовому, карному тощо). Якщо зайняти подібну позицію, то можливо за методом правового впливу дійти до ототожнення базових інституцій адміністративного права з іншими галузями юриспруденції. По-друге, стосовно зазначення, що рішення про притягнення порушників фінансової дисципліни до відповідальності відбувається на підставі рішень, які є по суті адміністративними актами. Це цілком очевидно та не викликає сумнівів, але зовсім не означає адміністративно-правової природи фінансових санкцій, що застосовуються до порушників диспозицій фінансово-правових норм.

Рішення Конституційного Суду України по справі про відповідальність юридичних осіб чітко вказує на неадміністративну природу такого роду юридичної відповідальності [16].

С. М. Братусь висловлював позицію, що не в адміністративній або судовій процедурі (процесі) необхідно шукати відповіді на те, яка саме санкція — адміністративна або інша — мається на увазі, а с аналізу сутності самих матеріальних правовідносин. При цьому, звичайно, процесуальні форми встановлення істини й застосування заходів відповідальності насамперед визначаються природою матеріального права. Але законодавець, виходячи з тих чи інших міркувань (оперативність застосування заходів примусу, швидкість), може у винятковому порядку вдасться до інших процесуальних заходів [3, с. 145].

З цією точкою зору необхідно погодитися. Безумовно, що специфічні заходи юридичної відповідальності, які притаманні окремій галузі права, повинні бути тісно зв'язані з предметом правового регулювання цієї галузі. Враховуючи те, що предметом галузі фінансового права України є сукупність однорідних суспільних відносин, які виникають у галузі акумуляції, розподілу та використання централізованих та децентралізованих державних фондів грошових коштів. В систему державних централізованих фондів грошових коштів входить й бюджетна система України. Бюджетним класифікатором доходів Державного бюджету України надходження від фінансових санкцій передбачені у вигляді джерела доходу, а така діяльність визначена як метод фінансової діяльності держави щодо мобілізації грошових коштів до централізованих бюджетних фондів. Перший посібник «Фінансового права», виданий за часів сучасної незалежної України за авторством Л. К. Воронової та Д. А. Бекерської, містить приклад диференціації та суміжності правового регулювання відносин, які складаються при порушенні правил дорожнього руху. Саме правопорушення створює відносини, які регулюється адміністративним правом, а відносини по сплаті штрафу, регулюються нормами фінансового законодавства.

Фінансово-правові санкції включені до загальноправової системи заходів державного примусу, тому їм властиві усі ознаки юридичних санкцій. Згідно з положенням загальної теорії права, санкцією визнаються закріплені у правових нормах приписи про заходи примусу за невиконання обов'язків у цілях захисту інших осіб.

Академік Л. К. Воронова зазначає, що санкція фінансово-правової норми містить вказівку на міру невиконання для її порушника наслідків, що виражаються в застосуванні спеціального фінансового впливу (пеня, штраф, припинення фінансування, закриття поточних рахунків тощо) [4, с. 25].

На думку О. П. Орлюк, саме у санкції фінансово-правової норми виражається імперативний характер приписів у сфері фінансової діяльності. За порушення встановлених умов законодавство передбачає можливість застосування фінансових, адміністративних, дисциплінарних заходів. Санкції фінансово-правової норми за своєю сутністю є економічно-юридичними (майновими), бо невиконання, небажаність передбачуваних ними заходів полягає у зменшенні майнової сфери правопорушника через його грошові фонди і кошти [13, с. 45].

Як вказує російський професор Ю. А. Крохіна, фінансово-правова санкція є формою реагування держави на порушення законодавства, яке регулює порядок акумуляції, розподілу та використання державних та муніципальних грошових фондів та є зовнішнім проявом державно-власного примусу за вчинення фінансового проступку. Санкції у фінансовому праві, таким чином, мають ряд особливостей, обумовлених специфікою механізму правового регулювання відносин, які складаються у процесі публічної фінансової діяльності.

Фінансова санкція виступає як елемент фінансової норми, який передбачає невиконання фінансово-майнові наслідки за невиконання чи неналежне виконання фінансового обов'язку, сформульованого у диспозиціях фінансово-правових норм та які застосовуються в особливому процесуальному порядку. У фінансовому праві застосовуються санкції, які відомі й іншим галузям права та застосовуються для захисту майнових інтересів багатьох суб'єктів [7, с. 18].

Дослідження природи правопорушення та можливість визначення його правової природи, виходячи із змісту юридичних санкцій, які застосовані за його вчинення, провадив ще дореволюційний дослідник професор П. П. Пусторослев [15]. У своєму монографічному дослідженні він вказував на застосування з поряд іншими юридичними санкціями й грошових стягнень — штрафів за правопорушення у сфері публічно-правових та приватно-правових відносин (фінансових, кримінальних, дисциплінарних, цивільних). Тотожні точки зору щодо системи російського законодавства він знаходить у інших російських дослідників [17, §40, 43; 18, ст. 262, 263; 19, §48; 20, §96], а також у фахівців, які вивчали такі питання у системах європейських держав того часу [8, с. 3—114].

Проте в літературі зверталась увага, на те, що саме поняття «предмет права» не завжди є придатним як критерій для класифікації, оскільки галузі права відрізняються насамперед не предметом, а тим, що для них є характерним юридично своєрідне регулювання з точки зору самої їх природи (сутності). Як зазначив С. С. Алексєєв, аналізуючи стан дискусій, які відбулися з цього приводу, «наша юридична наука... прийшла до неминучого висновку, що галузі права — це не просто штучно скомпоновані сукупності норм «по предмету», а такі, що реально існують та юридично своєрідні підрозділи у самому юридичному змісті права. А ні в чому іншому, крім як у юридичних особливостях, тобто в особливих режимах регулювання, ця юридична специфіка окремих структурних підрозділів права виражатися не може» [1, с. 250].

Врахування цієї обставини логічно приводить до висновку про необхідність врахування при визначенні структури санкцій, які мають характер грошового стягнення, класичної дихотомії «приватне право — публічне право». Приватне право визначають як сукупність правил і норм, що стосуються визначення статусу і захисту інтересів окремих осіб, які не є фігурантами держави, не знаходяться у відносинах влади-підпорядкування стосовно одне одного, рівноправні і вільно встановлю-

ють собі права і обов'язки у відносинах, що виникають з їх ініціативи. Щодо публічного права, то воно стосується інтересів держави в цілому. Крім того, визначальною рисою публічного права є імперативний метод регулювання відповідних відносин, якому властиві: чітка окресленість меж поведінки суб'єктів; застосування приписів для учасника правовідносин діяти певним чином і заборони певних дій як методу формування поведінки і організацій тощо [9, с. 195–196].

З урахуванням викладеного, публічне право визначають як сукупність правових норм, що становлять особливу функціонально-структурну систему, яка з метою регулювання і захисту інтересів за допомогою розпоряджень переважно імперативного характеру регламентує відносини за участю держави, а також між суб'єктами, які є фігурантами держави або знаходяться у відносинах влади і підпорядкування [21, с. 82–88].

Вищевикладені аргументи та точки зору вчених надають змогу дійти таких висновків.

У статті запропонований новий погляд на систему грошових стягнень, які застосовуються до порушників норм чинного законодавства.

Історично відомі та традиційно застосовувані стягнення грошового характеру запропоновано, на підставі дихотомічної диференціації правової науки, класифікувати на публічно- та приватно-правові стягнення. Стягнення грошового характеру, які застосовуються до порушників охоронюваних законом прав та інтересів держави, кваліфікувати як систему фінансових санкцій за законодавством України. Як однорідні елементи, які знаходяться у взаємодії, необхідно зазначити грошові стягнення грошового характеру, застосовувані на захист інтересів держави та адресовані до бюджету.

Аналіз грошових стягнень, які використовуються у практичній діяльності правозастосовних органів, доводить до висновку, що грошові стягнення у вигляді штрафу та пені, які стягуються на підставі відповідних рішень, необхідно віднести до публічно-правових фінансових санкцій. Зазначена категорія характеризується такими ознаками: 1) санкції мають характер грошового стягнення; 2) грошове стягнення адресовано до відповідного державного централізованого фонду грошових коштів; 3) застосовується за порушення прав та охоронюваних законів інтересів держави. Такий масив санкцій поділяється на власне фінансові санкції — такі, що встановлені нормами фінансового законодавства та застосовуються за винне протиправне діяння у галузі фінансової діяльності, та умовно фінансові санкції — такі, що мають характер грошового стягнення за винне протиправне діяння у галузі відносин, охоронюваних нормами публічної галузі права чи системи спеціалізованого законодавства.

#### Л і т е р а т у р а

1. *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия. — М.: Статут, 1999.
2. *Архипенко Т. В.* Финансово-правовые санкции: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 2006.

3. *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность. — М., 1976.
4. *Воронова Л. К., Кучерявенко М. П.* Финансовое право. — Х., 2003.
5. *Загороднюк Б.* Правомерность применения к гражданам — предпринимателям административной ответственности и финансовых санкций за одно правонарушение // Бизнес (документы, комментарии, консультации). — 1999. — № 1–2.
6. *Кротюк В., Іоффе А., Лук'янець Д.* Фінансові санкції та адміністративна відповідальність // Право України. — 2000. — № 5.
7. *Крохина Ю. А.* Финансовое правонарушение: понятие, состав и санкции // Финансовое право. — 2004. — № 3.
8. *Куплевасский Н.* Государственная служба в теории и в действующем праве Англии, Франции, Германии и Цислейтанской Австрии. — 1888.
9. *Куций О. А.* До питання про поняття та юридичну природу податкових правовідносин // Актуальні проблеми держави та права: Зб. наук. пр. — О., 2001. — Вип. 12.
10. *Лилак Д.* Адміністративна і цивільно-правова відповідальність юридичних осіб у сфері економічних відносин (колізії теорії та проблеми практики) // Право України — 2000. — № 1.
11. *Лисенко В.* Финансовые санкции и Конституция Украины // Бизнес (документы, комментарии, консультации). — 1999. — № 40.
12. *Музыка О. А.* Поняття «фінансова санкція»: проблеми визначення // Адвокат. — 2004. — № 12.
13. *Орлюк О. П.* Фінансове право. — К., 2003.
14. *Попов Ю.* Вина — обязательное условие применение финансовых санкций // Бизнес (Бухгалтерия, право, налоги, консультация). — 1999. — № 21.
15. *Пусторослев П. П.* Анализ понятия о преступлении. — М., 1892 // All pravo — 2005.
16. Рішення Конституційного Суду України «По справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний банк» відносно офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частин першої статті 38 КУпАП (справа про відповідальність юридичних осіб) № 7-рп/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 24. — Ст. 1076.
17. *Случевский В.* Учебник русского уголовного процесса. Судостройство. — 1891.
18. Судебные Уставы Императора Александра II. Учреждение судебных установлений.
19. *Тарасов И.* Учебник науки полицейского права. — 1891. — Вып. 1.
20. *Фойницкий Н.* Курс уголовного судопроизводства. — 1884. — Т. 1.
21. *Харитонов Є., Харитонова О.* До питання про значення дихотомії «приватне право — публічне право» // Вісник академії правових наук України. — 2000. — № 2.