**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Указу Президента України
"****Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України у сфері визначення штрафних санкцій за порушення вимог у сфері обігу готівки"**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття акту**

Указом Президента України від 12 червня 1995 року № 436 "Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки" (далі – Указ № 436) встановлюються склади правопорушень, вчинених суб'єктами господарювання, а також розміри штрафів за порушення вимог законодавства у сфері обігу готівки.

Відповідно до Указу № 436 такими порушеннями є:

перевищення встановлених лімітів залишку готівки в касах;

неоприбуткування (неповне оприбуткування) у касах готівки;

витрачання готівки з виручки від реалізації продукції та інших касових надходжень (крім коштів, отриманих із кас установ банків) на виплати, що пов'язані з оплатою праці (за винятком екстрених (невідкладних) обставин), за наявності податкової заборгованості;

перевищення встановлених строків використання виданої під звіт готівки, а також за видачу готівкових коштів під звіт без повного звітування щодо раніше виданих коштів;

проведення готівкових розрахунків без подання одержувачем коштів платіжного документа (товарного або касового чека, квитанції до прибуткового ордера, іншого письмового документа), який би підтверджував сплату покупцем готівкових коштів;

використання одержаних в установі банку готівкових коштів не за цільовим призначенням;

невстановлення установами банків лімітів залишку готівки в касах.

Відповідно до статей 2 та 3 Указу № 436, передбачені зазначеним указом штрафні санкції застосовуються до суб’єктів господарювання органами державної податкової служби та іншими контролюючими органами.

Проектом Указу Президента України (далі – проект Указу) пропонується визнати такими, що втратили чинність, Указ № 436 та нормативно-правові акти, якими вносилися зміни до нього, з огляду на таке.

1) Пунктом 22 частини першої статті 92 Конституції України передбачено, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Конституційний Суд України у своєму рішенні № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 року вирішив, що питання юридичної відповідальності не можуть бути предметом регулювання підзаконних нормативно-правових актів (див. підпункт 1.1 пункту 1 вирішальної частини). Лише Верховна Рада України у відповідному законі має право визначати, яке правопорушення визнається, зокрема, адміністративним правопорушенням чи злочином, та міру відповідальності за нього (див. абзац сьомий пункту 2 мотивувальної частини). Відповідно до статті 1512 Конституції України, статті 69 Закону України "Про Конституційний Суд України" рішення Конституційного Суду України є обов’язковими до виконання.

Крім того, аналогічна норма відображена в інших актах законодавства, зокрема в:

частині першій статті 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до якої законодавство України про адміністративні правопорушення складається з цього Кодексу та інших законів України;

частині другій статті 238 та частині другій статті 241 Господарського кодексу України, відповідно до яких адміністративно-господарські санкції можуть установлюватися виключно законами;

пункті 111.2 статті 111 та пункті 113.3 статті 113 Податкового кодексу України визначено, що:

* штрафні (фінансові) санкції (штрафи) за порушення норм законів з питань оподаткування або іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, застосовуються у порядку та у розмірах, встановлених цим Кодексом та іншими законами України;
* застосування за порушення норм законів з питань оподаткування або іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, штрафних (фінансових) санкцій (штрафів), не передбачених цим Кодексом та іншими законами України, не дозволяється.

Таким чином, правовідносини щодо притягнення до відповідальності в сфері обігу готівки в національній валюті повинні бути врегульовані законами, якими і повинні керуватися контролюючі органи при накладанні штрафів на суб’єктів господарювання, а не указами Президента, які за своєю природою є підзаконними нормативно-правовими актами.

2) Указ № 436 було прийнято на підставі Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року, згідно з частиною другою статті 25 якого Президент України мав повноваження видавати укази з питань економічної реформи, не врегульованих чинним законодавством України, які діють до прийняття відповідних законів.

Пунктом 4 Розділу XV "Перехідні положення" Конституції України встановлено, що Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України має право видавати укази з економічних питань, які діють до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з питань, які регулюються указом, виданим відповідно до зазначених вище положень Конституції України. Відповідно, після 28 червня 1999 року повноваження Президента України щодо видання таких указів припинилися.

01 січня 2001 року набув чинності Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг", яким було врегульовано правовідносини, в сфері, аналогічній тій, що регулюються положеннями пункту першого Указу № 436. Зокрема, ним було встановлено відповідальність за правопорушення у сфері обігу готівки.

Таким чином, з 01 січня 2001 року Закон України "Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг" є спеціальним законом, який встановлює відповідальність, зокрема в сфері обігу готівки. Отже, набрання чинності Законом з питань, які регулюються Указом № 436, повинно було припинити дію останнього.

Варто також зазначити, що в 2000 та 2001 роках Президентом України видавалися укази, якими вносилися істотні зміни до всіх пунктів Указу № 436.

Всі вищевказані обставини дають суб’єктам господарювання додаткові підстави для оскарження рішень про накладання штрафів, прийнятих на підставі Указу № 436. Як результат, існує значний обсяг судових рішень в цій сфері на користь суб’єктів господарювання.

Так, ухвалами Вищого адміністративного суду України у справі № К/9991/10039/11 від 21 лютого 2013 року та у справі № К-38745/10 від 23 травня 2013 року, а також постановами Вищого адміністративного суду України у справі № К-23354/10 від 23 серпня 2012 року, у справі № К/9991/42115/11 від 22 листопада 2012 року та у справі № К-24914/10 від 24 січня 2013 року встановлено, що норми Указу № 436 не можуть бути підставою для накладення штрафів.

Така ситуація створює додаткове та нічим невиправдане навантаження на судову систему, суб’єктів господарювання та самі контролюючі органи, відволікає вкрай обмежені людські, фінансові та часові ресурси зазначених суб’єктів правовідносин.

3) На даний час правовідносини щодо відповідальності в сфері обігу готівки, у тому числі, регулюються Законом України "Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг".

Зокрема, чинною редакцією Закону України "Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг" встановлюється фінансова відповідальність за невикористання при здійсненні розрахункових операцій розрахункових книжок, проведення розрахункових операцій з використанням реєстраторів розрахункових операцій або розрахункових книжок на неповну суму вартості проданих товарів, непроведення розрахункових операцій через реєстратори розрахункових операцій з фіскальним режимом роботи, невідповідності у юридичних осіб на місці проведення розрахунків суми готівкових коштів сумі коштів, зазначеній у денному звіті, нероздрукування відповідного розрахункового документа, що підтверджує виконання розрахункової операції (стаття 17).

З часу прийняття Указу 436 істотним чином змінилися економіко-регуляторні умови. Якщо раніше відповідальність передбачена Указом № 436 була об’єктивною необхідністю, то на даний час вона вже є рудиментом регулювання, який не відповідає реаліям сьогодення, враховуючи те, що Верховна Рада України через прийняття Закону України "Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг" вже давно визначила вимоги до обігу готівки та перелік дій, які є правопорушеннями у зазначеній сфері відносин.

Враховуючи вищезазначене, скасування Указу № 436 сприятиме уніфікації правового регулювання відповідальності в сфері обігу готівки та не матиме наслідком створення прогалини в законодавстві.

4) Згідно зі статтями 2 та 3 Указу № 436 контролюючим органам надаються повноваження в сфері здійснення контролю за додержанням норм з регулювання обігу готівки, зокрема Національному банку України щодо банків та податковим органам щодо інших суб'єктів господарювання.

Водночас відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Так, підпунктом 191.1.4 пункту 191.1 статті 191 Податкового кодексу України передбачено, що контролюючі органи здійснюють контроль за додержанням порядку приймання готівки для подальшого переказу (крім приймання готівки банками), порядком проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), проведенням розрахункових операцій.

Зазначені повноваження податкових органів щодо здійснення контролю в сфері обігу готівки врегульовано на рівні законів (Кодексу). Дублювання повноважень контролюючих органів в Указі № 436 не відповідає частині другій статті 19 Конституції України.

Таким чином, необхідність визнання такими, що втратили чинність Указу № 436 та нормативно-правових актів, що вносили зміни до нього, зумовлена необхідністю приведення процедури притягнення до відповідальності в сфері обігу готівки в національній валюті у повну відповідність до вимог Конституції України та законів (Кодексів) України, реалізації рішення Конституційного Суду України, зменшення штучно створеного адміністративного тиску на суб’єктів господарювання, а також уніфікації законодавства та усунення дублювання норм щодо відповідальності в сфері обігу готівки.

**2. Мета і шляхи її досягнення**

Метою проекту Указу є:

приведення регуляторного поля (в частині підзаконних актів) у відповідність до вимог Конституції та Кодексів України;

зменшення регуляторного та адміністративного тиску на суб’єктів господарювання;

усунення підстав, які призводять до виникнення численних судових спорів, зайвого та невиправданого навантаження на судову систему;

поліпшення інвестиційного клімату та покращення умов ведення бізнесу в Україні.

Для досягнення зазначеної мети пропонується визнати таким, що втратив чинність, Указ № 436, яким встановлюється розмір штрафів за порушення норм з регулювання обігу готівки.

**3. Правові аспекти**

У даній сфері правового регулювання діють:

Конституція України;

Кодекс України про адміністративні правопорушення;

Господарський кодекс України;

Податковий кодекс України;

Закон України "Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг".

Реалізація проекту Указу не потребує внесення змін до чинних чи розроблення нових актів.

**4. Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація Указу не потребує додаткового фінансування з державного чи місцевого бюджетів.

**5. Позиція заінтересованих органів**

Проект Указу потребує погодження з Міністерством фінансів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Державною регуляторною службою України, а також проведення правової експертизи Міністерством юстиції України.

**6. Регіональний аспект**

Проект Указу не стосується питання розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

**61. Запобігання дискримінації**

У проекті Указу відсутні положення, що містять ознаки дискримінації.

Проект Указу не потребує проведення громадської антидискримінаційної експертизи.

**7. Запобігання корупції**

Проект Указу не містить правил і процедур, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень.

Проект Указу не потребує проведення громадської антикорупційної експертизи.

**8. Громадське обговорення**

Проект Указу не потребує проведення консультацій з громадськістю.

**9. Позиція соціальних партнерів**

Проект Указу не стосується питань соціально-трудової сфери.

**10. Оцінка регуляторного впливу**

Проект Указу не є регуляторним актом.

**101. Вплив реалізації акта на ринок праці**

Проект Указу не спрямований безпосередньо на регулювання трудових відносин, а тому реалізація його положень не вплине на ринок праці.

**11. Прогноз результатів**

Прийняття проекту Указу дозволить:

привести регуляторне поле (в частині підзаконних актів) у відповідність до вимог Конституції та законів (Кодексів) України, реалізувати на практиці рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 року;

уніфікувати та усунути дублювання норм щодо відповідальності в сфері обігу готівки;

зменшити можливості для зловживань з боку контролюючих органів, наслідком якого є додаткове та невиправдане навантаження на судову систему.

Також прийняття проекту Указу дозволить реалізувати завдання, передбачені Розділом IX Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України 14 квітня 2016 року № 1099-VIII, в частині зменшення регуляторного та адміністративного тиску на бізнес, поліпшення інвестиційного клімату та покращення умов ведення бізнесу в Україні.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (посада керівника органу виконавчої влади) | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_(підпис) | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (ім'я та прізвище) |

\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2017 р.