

УДК 343.271:342.9

О.О. Тарабановська,
здобувач Київського міжнародного університету

ШТРАФИ ЯК ВИД НЕПОДАТКОВИХ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА СИСТЕМА ЇХ АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті розглядаються види правопорушень, за які стягуються штрафи, кошти від яких надходять до місцевих бюджетів; аналізується система адміністрування (стягнення та контролю за сплатою) зазначених штрафів; висвітлюються проблеми у цій сфері.

Ключові слова: неподаткові доходи, місцеві бюджети, штрафи.

В статье рассматриваются виды правонарушений, за которые взимаются штрафы, средства от которых поступают в местные бюджеты; анализируется система администрирования (взыскания и контроля за уплатой) указанных штрафов; освещаются проблемы в этой сфере.

Ключевые слова: неналоговые доходы, местные бюджеты, штрафы.

Paper discusses the types of offenses, for which the fines are imposed, proceeds of which eke out local budgets, analyzes the system administration (collection and monitoring of payment) of that penalties and highlights the problems in this field.

Keywords: non-tax incomes, local budgets, fines.

Серед неподаткових доходів місцевих бюджетів особливе місце посідають штрафи, оскільки, як слушно зазначають Т.П. Булахова, О.О. Земцов [1, с. 59], штрафи мають важливе значення для наповнення саме місцевих бюджетів, оскільки можуть приносити значні надходження у зазначені вище бюджети, виступати дієвим інструментом регулювання бажаної поведінки юридичних та фізичних осіб. Крім того, акумуляція штрафів у спеціальних фондах допомагає швидкому вирішенню гострих соціальних проблем (вивезення сміття, обладнання парковок тощо). Отже, створення простої, але дієвої системи штрафів покращує імідж влади, допомагає у вирішенні соціальних проблем та покращанні зовнішнього обліку міста.

Проте незважаючи на те, що взагалі неподаткові доходи місцевих бюджетів розглядали у своїх роботах В.Г. Дем'янишин, О.А. Музика-Стефанчук, В. Письменний, О.С. Шаманська, І.Ю. Ярцева, А.А. Яблуганов та інші науковці, дослідженню штрафів як виду неподаткових доходів місцевих бюджетів у науковій літературі приділено недостатньо уваги.

Саме тому метою нашої роботи є аналіз того, кошти від стягнення яких саме штрафів надходять до місцевих бюджетів та дослідження системи їх адміністрування (тобто системи стягнення та контролю за сплатою зазначених штрафів).

Термін “штраф” є для нашого законодавства відносно новим, запозиченим з німецької мови (“die Strafe” – будь-яке покарання) [2, с. 44]. У законодавстві інших країн поряд з терміном “штраф” використовується також термін “грошове стягнення”. [3, с. 54]. Штраф, передбачений чинним законодавством, виступає і як покарання за багато видів правопорушень, і як захід юридичної відповідальності.

Він широко застосовується в адміністративному, фінансовому, податковому, кримінальному, цивільному та митному праві.

З аналізу ст. 69 Бюджетного кодексу України [4] можна зробити висновок, що до неподаткових доходів місцевих бюджетів у вигляді штрафів відносяться штрафи за порушення законодавства про патентування (п. 11); адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями (п. 12); штрафи за невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів із суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів (п. 13).

Відповідно до ст. 125 Податкового кодексу України (ПКУ), суб'єкти господарювання, що проводять торговельну діяльність, здійснюють торгівлю готівковими валютними цінностями, діяльність у сфері розваг та надають платні послуги, сплачують штраф: за порушення порядку використання торгового патенту, передбаченого пп. 267.6.1-267.6.3 п. 267.6 ст. 267 ПКУ (порядок та умови розміщення торгового патенту); за здійснення підприємницької діяльності, передбаченої ст. 267 ПКУ (торгівельна діяльність у пунктах продажу товарів, діяльність з надання платних побутових послуг, торгівля валютними цінностями, діяльність в сфері розваг), без отримання відповідних торгових патентів або з порушенням порядку використання торгового патенту; за здійснення реалізації товарів, визначених п. 267.2 ст. 267 ПКУ, без отримання пільгового торгового патенту або з порушенням порядку його отримання та використання, передбаченого пп. 267.6.4-267.6.6 п. 267.6 ст. 267 ПКУ, за здійснення торговельної діяльності без придбання короткотермінового патенту або з порушенням порядку його отримання та використання, передбаченого пп. 267.6.4-267.6.6 п. 267.6 ст. 267 ПКУ, за здійснення діяльності у сфері розваг, передбаченої ст. 267 ПКУ, без отримання відповідного торгового патенту або з порушенням порядку його використання, передбаченого пп. 267.6.4 і 267.6.5 п. 267.6 ст. 267 ПКУ. Крім того, штраф накладається за несплату (неперерахування) суб'єктом господарювання сум збору за здійснення деяких видів підприємницької діяльності, зазначених у пп. 267.1.1 п. 267.1 ст. 267 ПКУ [5]. Відповідно до Листа Міндоходів України "Щодо застосування штрафних санкцій за порушення законодавства з патентування" від 29.01.2010 р. № 1761/7/23-7017/97 [6], рішення про застосування сум штрафних (фінансових) санкцій за наслідками розгляду матеріалів перевірки приймає керівник органу Міндоходів України (або його заступник) за місцем державної реєстрації суб'єкта господарювання, із зазначенням в рішенні рахунку місцевого бюджету за місцем здійснення плати за торговий патент. Документом, що є вимогою сплати штрафу, є податкове повідомлення-рішення, яке оформлюється відповідно до ст. 58 ПКУ. Оскарження вимоги про сплату штрафу можливе в адміністративному (контролюючому органі вищого рівня скаргною про перегляд цього рішення) або в судовому порядку.

Згідно зі ст. 27 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), адміністративним штрафом є грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративне правопорушення у випадках і в розмірі, встановлених КУпАП та іншими законами України [7]. Адміністративні штрафи можуть накладатися місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями за адміністративні правопорушення, передбачені ст. 45 КУпАП (ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричні хвороби), ст. 46 КУпАП (умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою), ст. 92 КУпАП (порушення вимог законодавства про

охорону культурної спадщини), ст. 99 КУпАП (порушення Правил охорони електричних мереж), ст. 103-1 КУпАП (порушення правил користування енергією чи газом), ст. 103-2 КУпАП (пошкодження газопроводів при провадженні робіт); ст. 104 КУпАП (потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи фермерських господарств), ст. 104-1 КУпАП (порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва), ч. 1, 3, 4 та 5 ст. 111 КУпАП (за порушення, вчинені на аеродромах, не внесених до державного реєстру аеродромів України, поза територією аеродромів та на посадкових майданчиках), ст. 136 КУпАП (за вчинення порушень на автомобільному транспорті), ст. 138 КУпАП (порушення Правил охорони магістральних трубопроводів), ст. 141 КУпАП (порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів), ст. 142 КУпАП (порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів), ст. 149 КУпАП (порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень), ст. 149-1 КУпАП (порушення порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов), ст. 150 КУпАП (порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями), ст. 151 КУпАП (самоправне зайняття жилого приміщення), ст. 152 КУпАП (порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів), ст. 155-2 КУпАП (обман покупця чи замовника), ст. 155 КУпАП (порушення правил торгівлі й надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю), ст. 156 (порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями і тютюновими виробами), ст. 156-1 КУпАП (порушення законодавства про захист прав споживачів), ст. 175-1 КУпАП (куріння тютюнових виробів у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), ст. 179 КУпАП (розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві), ст. 180 КУпАП (доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють), ч. 4 ст. 181 КУпАП (ворожіння в громадських місцях), ч. 1 ст. 182 КУпАП (порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях), ст. 183 КУпАП (завідомо неправдивий виклик спеціальних служб), ст. 185-12 КУпАП (створення перешкод у виконанні робіт, пов'язаних із обслуговуванням об'єктів електроенергетики), ст. 186 КУпАП ("Самоуправство"), ст. 186-1 КУпАП (незаконні дії щодо державних нагород), ст. 189 КУпАП (порушення правил відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень), ст. 189-1 КУпАП (порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння), ст. 196 КУпАП (порушення правил навчання карате), ст. 212-1 КУпАП (неявка на виклик у військовий комісаріат) [7]. Штраф накладається на порушника шляхом винесення постанови у адміністративній справі про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу. Постанова набирає законної сили по закінченні строку оскарження (опротестування) цієї постанови, за винятком постанов про застосування попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення. Штраф має бути сплачений порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому постанови про накладення

штрафу, а в разі оскарження або опротестування такої постанови – не пізніш як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги або протесту без задоволення. Постанову адміністративної комісії може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим у виконавчому комітеті відповідної ради або в районному у місті, міському чи міськрайонному суді, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України [8], з особливостями встановленими КУпАП. Рішення суду є остаточним. Особа, яка оскаржила постанову про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита (ст. 288 КУпАП) [7]. Виявлення скоєних правопорушень покладається на органи внутрішніх справ та інші органи, які складають постанову про адміністративне правопорушення відповідно до вимог КУпАП і передають її на розгляд місцевим органам виконавчої влади, виконавчим органам місцевих рад або утвореним ними в установленому порядку адміністративним комісіям.

Скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом, правомочним розглядати скаргу (виконавчим комітетом відповідної ради або районним у місті, міським чи міськрайонним судом). Постанову адміністративної комісії може бути опротестовано прокурором. Подання у встановлений строк скарги зупиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги. Винесення прокурором протесту зупиняє виконання постанови до розгляду протесту. Скарга і протест на постанову у справі розглядаються відповідними органами в десятиденний строк з дня їх надходження, якщо інше не встановлено законами України. Відповідний орган (виконавчий комітет ради або районний у місті, міський чи міськрайонний суд) при розгляді скарги або протесту на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень: 1) залишає постанову без зміни, а скаргу чи протест без задоволення; 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; 3) скасовує постанову і закриває справу; 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених адміністративним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, для того, щоб стягнення не було посилене [8].

У разі відсутності самостійного заробітку в осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративне правопорушення, штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють. Штраф, накладений за вчинення адміністративного правопорушення, вноситься порушником в установу банку України. У разі несплати правопорушником штрафу у встановлений строк, постановою про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна. Постанова про накладення штрафу, за якою стягнення штрафу проведено повністю, з відміткою про виконання повертається органіві, який виніс постанову.

Іншими словами, сплату штрафів за адміністративні правопорушення порушники повинні здійснювати добровільно. Контроль за належним виконанням порушників свого обов'язку зі сплати штрафів покладається на місцеві органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевих рад або утворені ними в установленому порядку адміністративні комісії, проте у випадку оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення в суді, а також несплати у добровільному порядку порушником штрафу контроль покладається на відділи державної виконавчої служби.

Штрафи за невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів із суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів є різновидом господарських санкцій, які покладаються на суб'єктів господарювання, у разі невиконання ними умов договору, укладених розпорядником бюджетних коштів на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів. Особа, яка порушила господарське зобов'язання за цим договором, повинна сплатити органам місцевого самоврядування, разом з відшкодуванням збитків, штрафні санкції. Відповідно до ч. 1 ст. 230 Господарського кодексу України (ГКУ) [9], штрафними санкціями визнаються господарські санкції у вигляді грошової суми, назви яких: неустойка, штраф, пеня. Господарським кодексом не визначається, що саме слід розуміти під кожним з цих видів господарських санкцій і чим вони відрізняються одна від одної. Цивільне законодавство визначає всі три види штрафної відповідальності як різновиди неустойки. Так, у ст. 549 Цивільного кодексу України [10] йдеться про те, що неустойкою (штрафом, пенею) є грошова сума або інше майно, які боржник повинен передати кредиторіві в разі порушення боржником зобов'язання, проте окремо дається поняття штрафу та пені: штрафом є неустойка, що обчислюється у відсотках від суми невиконаного або неналежно виконаного зобов'язання, а пенею є неустойка, що обчислюється у відсотках від суми несвоєчасно виконаного грошового зобов'язання за кожен день прострочення виконання. Як підкреслює В.К. Мамутов [11, с. 459], на відміну від господарської штрафної відповідальності, яка може стягуватися тільки у грошовій формі, цивільна штрафна відповідальність може бути реалізована в тому числі і шляхом стягнення з винної сторони майна.

Дуже важливим є питання визначення розміру, у якому стягуються штрафні санкції. Цей розмір може бути визначено як у законі, так і в договорі. На відміну від визначення розміру заподіяних збитків, де діють оціночні категорії, штрафні санкції строго прив'язані до суми невиконаного зобов'язання, днів прострочення, відсоткового співвідношення. За загальним правилом, якщо законом визначено розмір штрафних санкцій, змінити його за погодженням сторін не можна, такі зміни будуть вважатися нікчемними. Водночас, відповідно до ч. 2 ст. 231 ГКУ, норми якої застосовуються, якщо у правовідносинах є так званий публічний елемент (у нашому випадку – місцеві бюджети), до порушників умов договору застосовуються штрафні санкції (якщо інше не передбачено законом чи договором) у таких розмірах: за порушення умов зобов'язання щодо якості (комплектності) товарів (робіт, послуг) стягується штраф у розмірі двадцяти відсотків вартості неякісних (некомплектних) товарів (робіт, послуг); за порушення строків виконання зобов'язання стягується пеня в розмірі 0,1 відсотка вартості товарів (робіт, послуг), з яких допущено прострочення виконання за кожний день прострочення, а за прострочення понад тридцять днів додатково стягується штраф у розмірі семи відсотків вказаної вартості. Господарські штрафи сплачуються порушником добровільно або за рішенням адміністративного суду.

Таким чином, до місцевих бюджетів надходять три види штрафів – за порушення податкового законодавства, за порушення адміністративного законодавства та за порушення господарського законодавства. Відповідно, адмініструванням зазначених штрафів займаються різні органи та установи. Так, виявлення порушень податкового законодавства, за які передбачено накладення стягнень у вигляді штрафів, здійснюють підрозділи Міндоходів України, адміністративних правопорушень – органи внутрішніх справ та інші відповідні органи, порушень господарського законодавства – місцеві органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевих рад, які уклали із суб'єктом господарювання договір

на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів. Оформлення вимоги про сплату відповідних штрафів здійснюють: підрозділи Міндоходів України (податкове повідомлення-рішення), місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевих рад або утворені ними в установленому порядку адміністративні комісії (постанова у справі про адміністративне правопорушення або вимога про сплату господарського штрафу). Вважається, що порушник повинен виконати свій обов'язок зі сплати штрафів добровільно.

Система оскарження накладених штрафів складна і розгалужена. Вимогу про стягнення штрафів можна оскаржити як у адміністративному (в контролюючому органі вищого рівня), так і в судовому порядку. При цьому спочатку можна оскаржувати в одному, а потім – в іншому, до чого вдаються недобросовісні порушники з метою затягування строків виплати штрафів. При судовому оскарженні стягнення адміністративного штрафу обов'язок зі стягнення та контролю за стягненням штрафів покладається на відділи державної виконавчої служби, робота яких залишає бажати кращого.

Отже, система адміністрування штрафів в місцеві бюджети є складною, розгалуженою й неефективною. Багато установ так чи інакше беруть участь у поповненні зазначених бюджетів, система контролю та стягнення штрафів, що надходять до місцевих бюджетів, є багаторівневою, складною та, у ряді випадків, неефективною. Можна констатувати, що система адміністрування штрафів як виду неподаткових доходів у місцеві бюджети потребує вдосконалення, яке може стати темою подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Булахова Т.П. Введение в проблему администрирования штрафов как элемента неналоговых доходов / Т.П. Булахова, А.А. Земцов // Проблемы учета и финансов. – 2012. – № 2. – С. 59–64.
2. Ярцева И.Ю. Проблемы администрирования неналоговых доходов бюджетов / И.Ю. Ярцева // Проблемы учета и финансов. – 2011. – № 1. – С. 44–50.
3. Серебренникова А.В. Имущественный штраф как вид наказания по УК Германии / А.В. Серебренникова // Вестник Моск. ун-та. – Сер. 11. – Право. – 1996. – № 1. – С. 59–64.
4. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим досвіду : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.44.38&nobreak=1>.
5. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
6. Щодо застосування штрафних санкцій за порушення законодавства з патентування : Лист Міндоходів України від 29.01.2010 р. № 1761/7/23-7017/97 [Електронний ресурс]. – Режим досвіду : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1008.9827.0>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим досвіду : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.28.292&nobreak=1>.
8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим досвіду : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
9. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
10. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
11. Господарський кодекс України : наук.-практ. комент. / Г.Л. Знаменський, В.В. Хахулін, В.С. Щербіна та ін. ; за ред. В.К. Мамутова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.

Отримано 11.12.2013