

УДК 300-399.33

Т. П. Булахова, А. А. Земцов

ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМУ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ШТРАФОВ КАК ЭЛЕМЕНТА НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА

Изложен краткий обзор понятия «штраф» в разных сферах права, процесса штрафообразования, рассмотрена проблема администрирования штрафов как элемента неналоговых доходов бюджета.

Ключевые слова: штраф, бюджет, администрирование.

Вопрос о значении средств, поступающих от административных штрафов, в формировании финансовых ресурсов государства недостаточно изучен. На наш взгляд, эта проблема имеет несколько важных моментов для муниципального бюджета.

1. Штрафы могут стать весомым источником неналоговых доходов. К примеру, в 2011 году штрафы, санкции и возмещение ущерба занимали 10,6 % в структуре неналоговых доходах бюджета муниципального образования «Город Томск».

2. Штрафы могут быть хорошим инструментом регулирования поведения юридических и физических лиц для решения насущных проблем.

3. Штрафы могут аккумулироваться в фонды для решения острых муниципальных проблем (парковки, мусор, объявления и т.д.)

4. Создание простой, но действенной системы штрафов поможет улучшить имидж власти и внешний облик города.

5. Первостепенное научно-практическое значение

Термин «штраф» является для нашего законодательства относительно новым, заимствован из немецкого языка, в котором обозначает всякое наказание («die Strafe»). В законодательстве разных государств наряду с термином «штраф» используется также термин «денежное взыскание».

Штраф предусмотрен действующим законодательством в качестве наказания за многие виды правонарушений и как мера юридической ответственности широко применяется не только в ад-

министративном праве, но и в финансовом, налоговом, уголовном, гражданском и таможенном праве.

Штраф – как уголовное наказание

В действующем Уголовном кодексе РФ штраф определяется как «денежное взыскание, назначаемое в пределах, предусмотренных настоящим Кодексом (ч.1 ст. 46)».

В Уголовном кодексе РСФСР 1960 г. (ст. 30) при определении штрафа указывалось, что это денежное взыскание, налагаемое судом. Поэтому этот признак содержится сейчас в общем определении уголовного наказания (ч.1 ст. 43 УК РФ), специальная ссылка на назначаемость штрафа судом из статьи закона была обоснованно исключена.

Согласно ст. ст.128, 130 Гражданского кодекса РФ деньги относятся к имуществу (точнее к движимому имуществу), поэтому равным образом справедливо определять штраф как имущественное взыскание в денежной форме.

Всякое наказание – мера государственного принуждения. Государственный характер штрафа выражается в том, что:

- он предусмотрен в законе как выражение воли государства;
- применяется судом от имени государства;
- исполняется уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами;
- поступает в доход государства (а не потерпевших либо иных физических и юридических лиц).

Принуждение в штрафе выражается двояко:

- как принуждение виновного к несовершению преступлений в будущем посредством причинения ему страданий;
- как процесс применения штрафа (его назначения, исполнения в целом независимо от воли и желания к тому виновного).

Мера штрафа – конкретный объем ограниченный имущественных прав виновного лица, выраженный в денежной сумме.

Часть 2 ст.46 Уголовного кодекса РФ устанавливает размеры штрафа от пяти тысяч до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух недель до пяти лет либо исчисляется в величине, кратной стоимости предмета или сумме коммерческого подкупа или взятки. Штраф в размере от пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период свыше трех лет «может назначаться только за тяжкие и особо тяжкие преступления в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особой части настоящего Кодекса».

котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из оснований, предусмотренных пунктами 1–7, не может превышать трёхкратный размер стоимости предмета административного правонарушения либо соответствующей суммы или стоимости. Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из основания, предусмотренного пунктом 9, не может превышать одну двадцать пятую совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году.

Административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Рассматривая вопрос штрафообразования, обратимся к Кодексу об административных правонарушениях РФ (схема). Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении.

Согласно ст. 1.3.1 КоАП РФ законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению таких вопросов, как создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации; определения перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, с передачей необходимых для их осуществления материальных

и финансовых средств. В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации.

Административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки.

Сумма административного штрафа вносится или переводится лицом, привлеченным к административной ответственности, в кредитную организацию.

Бюджетный кодекс Российской Федерации относит штрафы к доходам бюджета (ст. 41). Между тем по действовавшему до 1 июля 2002 года законодательству штрафные суммы зачастую распределялись по лицевым счетам и всевозможным ведомственным фондам (фонды социального развития и т.п.). Вступивший 1 июля 2002 года в действие Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях ставит этому предел.

В соответствии с п. 5 ст. 3.5 КоАП РФ взимаемые административные штрафы должны перечисляться в бюджетную систему в полном объеме, в результате чего поступающие от них средства используются в целях выполнения задач и функций государства.

В связи с проводимой реформой организации исполнения бюджетов существенно изменился порядок администрирования денежных взысканий (штрафов).

До 1 января 2005 года формальными администраторами поступлений от денежных взысканий (штрафов) были налоговые органы и Минфин России. С 2005 года введен институт администрирования поступлений в бюджетную систему, что послужило основой для формирования новой системы взаимодействия между органами государственной власти при мобилизации поступлений в бюджетную систему. Эти существенные изменения определили два основных направления реструктуризации нормативной правовой базы, в рамках которых решаются вопросы администрирования денежных взысканий (штрафов):

- вопросы исполнения администраторами поступлений в бюджет процедур по взысканию денежных штрафов, а также проблема определения администратора поступлений в бюджет от конкретного денежного взыскания (штрафа);
- вопросы отражения штрафов по кодам бюджетной классификации и их зачисления в бюджеты.

Таблица 1

Штрафы	Кодекс
Штрафы за административные правонарушения	Кодекс об административных правонарушениях
Штрафы и суммы в возмещение ущерба государства по результатам рассмотрения уголовных дел	Уголовный кодекс
Штрафы и санкции, наложенные органами госвласти за нарушение норм законодательства Российской Федерации	Гражданско-процессуальный кодекс
Судебные штрафы	Арбитражно-процессуальный кодекс
	Уголовно-процессуальный кодекс
	Уголовно-процессуальный кодекс

При решении вопроса, связанного с поступлением в бюджеты от штрафов, прежде всего, необходимо руководствоваться соответствующими кодексами.

Для решения вопроса закрепления конкретного доходного источника за конкретным администратором необходимо определить орган государственной власти, который начисляет сумму штрафа. Это не просто, учитывая, что, в отличие от других доходных источников, существуют значительные трудности в определении органа государственной власти, начисляющего штраф по результатам рассмотрения конкретного дела о правонарушении. Суть проблемы в том, что дело о правонарушении может передаваться в судебные органы, которые выносят решение о наложении штрафа. Однако в силу специфики работы судебных органов суды не могут являться администраторами поступлений в бюджет. В связи с этим процедура определения администратора имеет следующий вид [5. С.19].

При взыскании штрафов за административные правонарушения исполнительными органами власти по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях администраторами поступлений в бюджет являются органы исполнительной власти, вынесшие постановление о наложении штрафа. Такой критерий определения администратора выбран потому, что в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях не совпадают между собой орган исполнительной власти, оформляющий постановление о наложении штрафа, и орган власти, который возбуждает дело об административном правонарушении.

Поскольку дебиторская задолженность возникает при начислении конкретной суммы штрафа, то орган власти, который возбуждает дело об административном правонарушении, может быть не причастным к начислению суммы штрафа или оформлению окончательного решения о наложе-

нии штрафа. Именно поэтому администратором поступлений в бюджет становится орган исполнительной власти, который оформил постановление о наложении штрафа (начисляющий сумму штрафа). В соответствии со ст. 23.1, 28.8 и ч. 2 ст. 29.9 Кодекса об административных правонарушениях орган исполнительной власти может направить дело об административном правонарушении на рассмотрение в суд. Этим активно пользуются на местах для решения проблемы исполнения принудительной уплаты начисленного штрафа через органы Федеральной службы судебных приставов [5. С. 20].

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении в суде может быть вынесено постановление о назначении административного наказания или о прекращении производства по делу об административном правонарушении. При этом выше мы уже отмечали, что судебные органы не могут выполнять функции администратора поступлений в бюджет.

В этом случае при определении администратора нужно руководствоваться различными процессуальными кодексами. Так, ст. 319 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации необходимо применять в случае направления дела об административном правонарушении органом исполнительной власти в арбитражный суд исполнение требований судебных актов о взыскании сумм принудительного изъятия в доход бюджета.

Администрирование осуществляется налоговым органом или иным уполномоченным государственным органом по месту нахождения должника. Уполномоченным государственным органом на взыскание сумм принудительного изъятия является администратор поступлений в бюджет – орган исполнительной власти, направляющий соответствующее дело об административном правонарушении в арбитражный суд.

Администратор поступлений в бюджет от соответствующих штрафов в такой ситуации – ор-

ган исполнительной власти, направляющий соответствующее дело об административном правонарушении в суды общей юрисдикции, мировым судьям.

Может возникнуть вопрос, почему администратором не является Федеральная служба судебных приставов при условии, что в основном органы исполнительной власти передают дела об административном правонарушении в суды для исполнения принудительной уплаты начисленного штрафа через органы Федеральной службы судебных приставов. Ответ состоит в том, что должник может уплатить штраф в добровольном порядке, не дожидаясь оформления исполнительного листа, на основе которого судебный пристав взыскивает штраф в принудительном порядке.

Дополнительным аргументом является и то, что при исполнении судебным приставом обязательств по принудительному взысканию штрафа с должника, в случае если взыскателем является физическое лицо, получателем штрафа является взыскатель, а не судебный пристав. Аналогичная ситуация имеет место и в случае, когда взыскателем является орган исполнительной власти. Разница лишь в том, что поступления от штрафов любого вида зачисляются на единый балансовый счет, открытый органам Федерального казначейства в учреждениях Банка России (а не на счета органов государственной власти), по учету всех доходов, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации.

В связи с таким порядком зачисления всех доходов судебные органы часто совершенно неоправданно указывают в исполнительных листах в полях, содержащих информацию о взыскателе, реквизиты Минфина России. При этом отметим, что Минфин России как орган, организующий исполнение бюджетов, никакого отношения к начислению каких-либо штрафов за административные правонарушения не имеет. Это подтверждается и перечнем органов власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 23.1 – 23.66 КоАП): Минфин России в нем отсутствует.

Несмотря на наличие единого балансового счета, на который поступают суммы штрафов, необходимым условием ведения учета поступлений от штрафов является наличие информации о начислении суммы штрафа, которой, помимо судебных органов, в рассматриваемом случае владеет исключительно орган исполнительной власти, направляющий дело в суд [5. С. 20].

Таким образом, в рассмотренных выше случаях взыскателем, администратором поступлений в бюджет, является орган исполнительной власти, направляющий дело об административном правонарушении в суд.

Как уже отмечалось выше, администратором поступлений в бюджет является тот орган власти, который начисляет или обладает информацией о начислении. В данном случае всю информацию о начислении имеют исключительно судебные органы, которые не могут являться администраторами поступлений в бюджет.

В то же время органы Федеральной службы судебных приставов располагают информацией о начисленных суммах судебных штрафов. Так, при принудительном взыскании судебного штрафа органы Федеральной службы судебных приставов получают информацию о начислении судебного штрафа непосредственно через исполнительные листы. Единственной проблемой остается получение информации о начислении при добровольной уплате судебного штрафа. В этом случае следует организовать технологически простой информационный обмен между судебными органами и органами Федеральной службы судебных приставов. Таким образом, администратором поступлений в бюджет от судебных штрафов является Федеральная служба судебных приставов.

При рассмотрении вопроса определения администратора поступлений в бюджет от штрафов указывалось, что денежные взыскания (штрафы) группируются по следующим основным направлениям:

- штрафы за нарушение уголовного законодательства и суммы в возмещение ущерба имуществу за уголовные преступления;
- штрафы за административные правонарушения;
- штрафы за правонарушения в области налогов и сборов;
- судебные штрафы (штрафы за нарушение законодательства о суде и судопроизводстве);
- санкции за нарушения законодательства;
- иные суммы принудительного изъятия (например, доходы от возмещения ущерба при возникновении страховых случаев)

Часто возникает вопрос, в какой бюджет зачисляются штрафы за административные правонарушения. Неопределенность связана с тем, что название кодов бюджетной классификации не содержит отсылки на бюджет, в который зачисляются штрафы.

Схема определения бюджета, в который зачисляется штраф, выглядит следующим образом. Сначала определяем, присутствует ли код бюджетной классификации в перечне неналоговых доходов, утвержденном приложением 1 к Федеральному закону от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов», который устанавливает нормативы отчислений в бюджеты от соответствующих поступлений в бюджетную систему.

В случае отсутствия кода бюджетной классификации в указанном перечне просматриваются другие законодательные акты Российской Федерации, а также законодательные акты субъекта Российской Федерации на предмет наличия в них нормативов отчисления в бюджеты от данного штрафа.

Если и в указанных законодательных актах не содержатся нормы, регулирующие нормативы отчислений в бюджеты, то в соответствии со ст. 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации штрафы зачисляются в бюджеты муниципальных образований по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа.

В настоящее время существует обширный перечень администраторов доходов, относящихся к самым разным ведомствам, которые в той или иной мере участвуют в пополнении доходной базы бюджетов муниципальных образований. Система администрирования неналоговых доходов продолжает требовать совершенствования, поскольку одни и те же неналоговые доходы закреплены за рядом администраторов, а также существует обширная группа неналоговых доходов, закрепленных за всеми администраторами доходов бюджета, что, на наш взгляд, является неоправданным и способно привести к нечеткому разграничению полномочий между ведомствами и снижению качества администрирования неналоговых доходов.

Литература

1. *Уголовный кодекс Российской Федерации* от 13.06.1996 № 63-ФЗ ФЗ – Справочная правовая система «Консультант».
2. *Гражданский кодекс Российской Федерации* от 30.11.1994 № 51-ФЗ ФЗ – Справочная правовая система «Консультант».
3. *Википедия*: свободная электронная энциклопедия: на русском языке [Электронный ресурс]. – URL: <http://ru.wikipedia.org>
4. *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях* от 30.12.2001 №195-ФЗ – Справочная правовая система «Консультант».

5. *Бычков С. С.* Администрирование поступлений от денежных взысканий (штрафов) // Бюджетный учет. – 2006. – № 5.

6. *Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации* от 24.07.2002 № 95-ФЗ – Справочная система «Консультант»

7. *Бюджетный кодекс Российской Федерации* от 31.07.1998 №145-ФЗ – Справочная правовая система «Консультант».

8. *Федеральный закон* от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов».

9. *Кодекс Томской области об административных правонарушениях* от 26.12.2008 № 295-ОЗ.

10. *Федеральный закон* «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

11. *Федеральный закон* «Об исполнительном производстве» от 02.10.2007 № 229-ФЗ.

12. *Федеральный закон* «О судебных приставах» от 21.07.1997 № 118-ФЗ.

13. *Приказ Минфина России* от 21.12.2011 № 180н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

14. *Голованова Н. А.* Уголовное право Англии // Уголовное законодательство зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии, Японии): Сборник законодательных материалов / Под ред. И. Д. Козочкина. – М., 2001. – 352 с.

15. *Крылова Н. Е., Серебренникова А. В.* Уголовное право зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии). – М., 1998. – 208 с.

16. *Серебренникова А. В.* Имущественный штраф как вид наказания по УК Германии // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право, 1996. – № 1. – С. 59–64.

17. *Ярцева И. Ю.* Проблемы администрирования неналоговых доходов бюджетов // Проблемы учета и финансов. – 2011. – № 1.