

Правова природа штрафів як фінансових санкцій

Н.Д. Когут

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-
правових дисциплін,
ВНЗ «Університет
економіки та права
«КРОК»

У статті досліджується фінансова та адміністративна природа штрафів. Автор приходить до висновку про адміністративний характер фінансових санкцій (штрафів), що мають каральну функцію, передбачені в різних галузях права та можуть накладатися тільки державними органами. Однак, законодавство передбачило фінансову відповідальність як окремий вид юридичної відповідальності, що зумовило встановлення декількох видів відповідальності за одне і теж правопорушення.

В статье исследуется финансовая и административная природа штрафов. Автор приходит к заключению об административном характере финансовых санкций (штрафов), которые имеют функцию наказания, предусмотрены в разных отраслях права и могут применяться только государственными органами. Однако, законодательство предусмотрело финансовую ответственность как отдельный вид юридической ответственности, что повлекло установление нескольких видов ответственности за одно и то же правонарушение.

Financial and administrative nature of fines is researched in the article. The author came to the conclusion about administrative character of financial sanctions (fines), which are provided financial liability as absolutely independent form of juridical liability that sometimes leads to the applying of a few forms of responsibility for the same delinquency.

Ключові слова: штраф, санкція, фінансова санкція, штрафна санкція, фінансова відповідальність, адміністративна відповідальність, грошові стягнення, пеня, правопорушення, податкове законодавство.

Постановка проблеми

Юридична відповідальність у вигляді майнових стягнень є найпоширенішим видом юридичних санкцій. Майнові стягнення певною мірою передбачені в усіх галузях права. Цивільне законодавство передбачає можливість встановлення договірних штрафних санкцій, відшкодування шкоди за делікти тощо, трудове законодавство передбачає матеріальну відповідальність працівника, природоресурсне законодавство також передбачає наявність відшкодування збитків, господарське законодавство встановлює оперативно-господарську відповідальність, у тому числі у вигляді штрафних санкцій, фінансове законодавство містить багато норм щодо застосування фінансових санкцій.

Однак, які види майнових стягнень варто вважати штрафами та в яких галузях права та видах юридичної відповідальності вони передбачені, законодавство та наукова доктрина чітко не визначилися.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі аспекти фінансових та адміністративних санкцій у вигляді грошових стягнень були предметами досліджень таких науковців: М.Т. Білуха, М.І. Камлик, Р.Ф. Бруханський, П.Я. Хомин, С.С. Єсімов та інших.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Наукова правова доктрина не виробила єдиного підходу до визначення правової

природи фінансових санкцій і фінансової відповідальності, а також чіткого понятійного апарату в цій сфері. Особливої уваги також заслуговують правові основи використання штрафів та інших заходів фінансової відповідальності в різних галузях права України.

Формулювання цілей статті

Метою статті є вироблення теоретичних підходів до розуміння правової природи штрафів як фінансових санкцій і співвідношення понять «штраф» і «фінансова санкція» в різних галузях права для однакового розуміння цих термінів у всіх галузях права.

Виклад основного матеріалу дослідження

На думку автора, майнові стягнення включають у себе грошові стягнення, а грошові стягнення включають у себе штрафи. З погляду чинного законодавства штрафні санкції є більш ширшим поняттям щодо поняття «штраф», і перше включає також пеню, відшкодування збитків тощо. Неустойку у відсотках від невиконаного чи неналежно виконаного зобов'язання на користь приватних осіб (фізичних і юридичних) у цивільно-правових і господарсько-правових відносинах варто розглядати як штрафні санкції, а не штрафи. На нашу думку, штрафом є вид юридичних санкцій у вигляді грошового стягнення тільки на користь держави (або окремого адміністративно-територіального утворення). Термін «фінансові санкції» не обов'язково вказує на вид юридичної відповідальності (фінансова відповідальність), а на характер санкції, що являє собою грошові (фінансові) стягнення. Так, Р.А. Усенко у своєму дисертаційному дослідженні обґрунтував, що «фінансові санкції виступають як захід адміністративної відповідальності в різних галузях права (в тому числі фінансовому праві)...» [1, с. 4]. Про фінансовий характер більшості санкцій адміністративного права зазначає також О.І. Остапенко [2, с. 316-317]. На користь необґрунтованості виділення окремого виду юридичної від-

повідальності у фінансовому праві виступають також В. Кротюк, А. Іоффе, Д. Лук'янець [3], С. Єсімов [4] та інші.

Штрафи переважно передбачені в Кримінальному кодексі України від 5 квітня 2001 р. [5] та Кодексі України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. [6]. Тобто в кодифікованих актах, що застосовуються при порушеннях прав певних приватних чи публічних осіб, правопорядку та законності в цілому, які передбачені в Конституції України від 28 червня 1996 р. [7], актах цивільного, господарського, природоресурсного та фінансового права. Тобто йдеться про відмінність законодавчих актів, у яких регулюються правовідносини від законодавчих актів, що регулюють відносини, право (закон) у яких уже порушено, вони завжди мають каральну функцію. Однак, на погляд автора, це не заважає передбаченим у цих законодавчих актах санкціям мати також правовідновлювальну функцію – однак лише стосовно держави та суспільства в цілому. Наприклад, кошти, отримані в рахунок адміністративних штрафів за порушення дорожньо-транспортного руху витрачаються на покращення якості доріг, розмітки та установку засобів слідження за рухом, тобто в широкому розумінні виконують правовідновлювальну функцію, але не щодо конкретного індивіда, а держави та суспільства в цілому.

Зважаючи на вищевикладене, на нашу думку, юридичні санкції у вигляді грошових стягнень на користь держави за всі правопорушення, що вчиняються у будь-яких суспільних відносинах, повинні бути передбачені лише в Кримінальному кодексі України або Кодексі України про адміністративні правопорушення. Існують правопорушення в екологічній, господарській, трудовій, природоресурсній, підприємницькій та інших сферах правового регулювання. Залежно від ступеня їх важкості правові санкції щодо них містяться в Кримінальному кодексі або Кодексі про адміністративні правопорушення. Тому автор не підтримує позицію деяких науковців, які вважають, що правопорушення

у фінансовій сфері настільки особливі, що санкції за них неможливо перенести [8; 9; 10], наприклад, із Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. [11] до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Каральні заходи мінімальні, якщо відносини врегульовані детально та продумано на основі тривалої практики правового регулювання певних суспільних відносин. Фінансове законодавство на теренах нашої держави є достатньо новим і швидкозмінним явищем, не вивірене часом. Саме тому уявляється складним перенести штрафні санкції з фінансового законодавства в Кримінальний кодекс України, або, підтримуючи політику декриміналізації фінансових правопорушень, у Кодекс України про адміністративні правопорушення.

До того ж, на нашу думку, подібний захід також сприятиме укріпленню реалізації права людини знати свої права (а ще важливіше – передбачену законом відповідальність), оскільки ознайомитися з різноманітним нормативно-правовим актів, у кожному з яких може бути передбачена якась міра відповідальності у вигляді фінансових стягнень на користь держави, є малодоступним навіть для фахівців у цій сфері, не говорячи вже про пересічних громадян. Крім того, майнові санкції, передбачені Митним кодексом України від 11 липня 2002 р. [12], хоч і не внесені в Кодекс України про адміністративні правопорушення, але були адміністративними (ст. 2 кодексу), і, що дуже важливо, процесуальний порядок та загальні положення цього кодексу застосовувалися при накладенні цих санкцій. Нова редакція Митного кодексу України від 13 березня 2012 р. [13], що вступила в силу 1 червня 2012 р., дублює положення Кодексу про адміністративні правопорушення в частині строків і порядку застосування відповідальності за митні правопорушення, називаючи її адміністративною. А от відповідальність у вигляді штрафних санкцій, відшкодування збитків у цивільному та господарському праві та матеріальна і дисциплінарна відповідальність в трудо-

вому праві стосується відносин саме між приватними особами. Однак і тут держава дала можливість захищати передбачені законодавством права цих приватних осіб через судові органи. У Цивільно-процесуальному кодексі України від 18 березня 2004 р. [14] передбачена можливість накладення певних штрафів за порушення самих процесуальних норм, що відповідає публічно-правовій природі судових процесів.

Однак нині слід констатувати об'єктивно існуючу відокремленість фінансової відповідальності, санкції якої передбачені переважно в Податковому кодексі України, і її особливості полягають у таких відмінностях від інших видів юридичної відповідальності:

1) не передбачена в Кодексі України про адміністративні правопорушення, і на відміну від Митного кодексу України, немає посилань на застосування положень цього кодексу;

2) передбачає, крім штрафних (фінансових) санкцій, обов'язок по сплаті пені як різновиду фінансових санкцій;

3) передбачає інші строки оскарження, ніж Кодекс про адміністративні правопорушення, а також інші строки накладення штрафів;

4) пом'якшуючі та обтяжуючі обставини в податковому законодавстві не співпадають з відповідними обставинами, що передбачені в чинному Кодексі про адміністративні правопорушення;

5) фінансові санкції, крім каральної функції, здебільшого за адміністративні санкції, виконують також правовідновлювальну функцію;

6) передбачена також щодо юридичних осіб.

Застосування будь-якого виду юридичної відповідальності традиційно є наслідком вчинення певною особою якогось правопорушення (проступку, злочину), а обов'язковою ознакою правопорушення є наявність у його складі суб'єктивної сторони вини. Тому автор не погоджується з правомірністю встановлення фінансової відповідальності за відсутності вини, що

варто розглядати як порушення конституційних засад і принципів права. Податковий кодекс України не містить терміну «вина», і тим більше не передбачає порядок її доказування та обов'язковість її наявності для застосування до платника податків штрафних (фінансових) санкцій (приміром Податковий кодекс Російської Федерації апелює щодо поняття «винне протиправне податкове правопорушення» [15]). Застосування цивільно-правової відповідальності без наявності вини особи при використанні нею джерел підвищеної небезпеки вважаємо виправданим, оскільки йдеться про відшкодування шкоди, завданої одними приватними особами іншим, до того ж у цьому разі за наявності страхового полісу у власника джерела підвищеної небезпеки він може покрити всі завдані збитки. Фінансові ризики у вигляді ненадходження певних коштів у державний бюджет у рахунок податків і зборів наразі не є предметом страхування в Україні. Крім того, держава покликана захищати своїх громадян і відповідальність перед державою без вини є неприйнятним явищем, а інститут страхування існує для нейтралізації можливих фінансових ризиків саме у сфері приватноправових відносин.

Строк позовної давності, встановлений у Податковому кодексі України, відмінний від строку, встановленого в Кодексі про адміністративні правопорушення, на думку автора, також не був обов'язковою причиною виділення фінансової відповідальності в окремий вид юридичної відповідальності, оскільки і кримінальне, і цивільне законодавство вже містять диференційований підхід до встановлення строків позовної давності залежно від характеру правопорушення та суспільної цінності об'єкта, на який воно посягало.

Фінансові санкції передбачають штрафи і пеню, тобто це грошові стягнення. Цивільний кодекс України від 16 січня 2001 р. [16] дає визначення неустойки, різновидом якої є штраф у відсотках від суми неналежно виконаного зобов'язання. Аналізуючи різноманітні наукові на науково-правові джерела, автор дійшов висновку

про подвійну природу поняття «штраф», яке слід розглядати в широкому та вузькому розуміннях. У широкому штраф розглядається як грошове стягнення, що накладається на фізичних і юридичних осіб у цивільному, кримінальному, адміністративному, податковому, митному та інших галузях права, як на користь держави, так і на користь приватних осіб, передбачене законом або угодою сторін, у деяких випадках також конфіскація майна, предметів (засобів вчинення злочину тощо). Штраф у вузькому розумінні (від нім. Strafe, – буквально «покарання») – це грошове стягнення, що накладається у вигляді покарання [17]. Каральні функції покладені тільки на державу, тому однією зі сторін у відносинах з приводу застосування штрафів, на думку автора, є орган державної влади. В більшості країн континентальної системи права, окрім Німеччини та Швейцарії, не допускається штрафний характер неустойки, тобто стягування неустойки понад збитки [18, с. 540]. У загальній системі права існує принцип, згідно з яким засоби цивільно-правового захисту можуть мати тільки компенсаційний характер, що виключає можливість стягнення будь-яких штрафів.

Податковий кодекс України передбачає багато штрафів, синонімічно вживаючи терміни «штрафна санкція», «фінансова санкція», «штраф», даючи їм у ст. 14.1.265 таке визначення: «штрафна санкція (фінансова санкція, штраф) – плата у вигляді фіксованої суми та/або відсотків, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням яких покладено на контролюючі органи, а також штрафні санкції за порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності». Зі ст. 111.2 Податкового кодексу України випливає, що законодавець не відносить пеню до штрафних (фінансових) санкцій. Господарський кодекс України від 16 грудня 2003 р. [19] до штрафних санкцій відносить штраф, неустойку і пеню (ст. 230). Цивільне законодавство розглядає штраф і пеню як

різновид неустойки. На нашу думку, варто було б привести понятійний апарат українського законодавства в більш універсальну форму для уникнення законодавчих колізій, тавтологій та інших непорозумінь. Наприклад, слово «пеня» походить від лат. *pena* – покарання, і нерідко штраф, неустойка, пеня визначаються одне через одне [20], що негативно впливає на правильне розуміння цих термінів, а всі вони мають свої відтінки мовної та змістової сутності.

Неустойка – «не устоять» з давньоруської означає «не дотримати обіцянки» та застосовувалася в договірних відносинах. Тому автор пропонує штраф застосовувати тільки до публічно-правових відносин, а неустойку – до приватноправових. Пеня може бути самостійним видом штрафних санкцій, способом забезпечення зобов'язань у цивільному та господарському праві, а також способом забезпечення обов'язку зі сплати податків і зборів та додатковим джерелом наповнення бюджету в податковому праві. Однак, на думку автора, на відміну від штрафу, пеня повинна бути не мірою відповідальності, а нараховуватися автоматично на суму боргу за податками та зборами без прийняття окремого податкового рішення-повідомлення, однак правильність і правомірність її нарахування може бути предметом оскарження.

На нашу думку, фінансові санкції (штраф, пеня) можуть застосовуватися за порушення в різних галузях права, однак фінансові санкції, що накладаються органами державної влади за своєю юридичною природою є адміністративними і оскарження рішень про накладення фінансових (адміністративних) стягнень повинно здійснюватися відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України від 8 вересня 2005 р. [21].

Крім суто фінансових (грошових) та адміністративних санкцій, українське законодавство передбачає адміністративно-господарські санкції, наприклад, призупинення діяльності підприємства, зупинення операцій з бюджетними коштами. Усі адміністративно-господарські санкції

мають на меті негайне припинення триваючого правопорушення і містяться в різних законодавчих актах, у тому числі в Господарському кодексі України, однак застосовуються тільки державними органами за наявності відповідних правомочностей відповідних органів у профільних законах. Адміністративно-господарська відповідальність застосовується незалежно від фінансової та адміністративної.

Конституційний принцип «ніхто не може бути двічі притягнутий до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення» компенсується розширенням видів відповідальності, і при схожості диспозиції статей Податкового кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення, за одне й те ж правопорушення особу можуть притягнути до відповідальності за різними видами відповідальності, що за логікою мала б бути єдиною.

Висновки

Штраф – це грошове стягнення, що накладається відповідними органами державної влади у вигляді покарання за правопорушення (адміністративні та фінансові проступки та злочини), вчинені фізичними особами, а також юридичними особами в частині фінансових правопорушень. Фінансові санкції за своєю правовою природою мають адміністративний характер. На переконання автора, виключний перелік видів юридичної відповідальності повинен бути передбачений у Конституції України. Розширення видів юридичної відповідальності (на сьогодні можна виділити цивільно-правову, адміністративну, кримінальну, дисциплінарну, фінансову, матеріальну, адміністративно-господарську відповідальність) подекуди призводить до встановлення двох-трьох видів відповідальності (у тому числі штрафів) за одне й те ж правопорушення, що потребує більш детальних досліджень щодо конкретних складів правопорушень і санкцій за них за всіма передбаченими законодавством видами відповідальності.

Список використаних джерел

1. Усенко Р.А. Фінансові санкції за адміністративним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Р.А. Усенко / НАН України ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2007. – 19 с.
2. Остапенко О.І. Адміністративно-правовий захист встановленого порядку в Україні : Навчальний посібник / О.І. Остапенко, Л.О. Остапенко. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2008. – 345 с.
3. Кротюк В. Фінансові санкції та адміністративна відповідальність : проблема співвідношення / В. Кротюк, А. Іоффе, Д. Лук'янець // Право України. – 2000. – № 5. – С. 29-33.
4. Єсімов С.С. Процесуальні аспекти провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань / Проблемні питання адміністративно-правової та фінансово-правової наук / С.С. Єсімов // Митна справа. – 2011. – № 6 (78), частина 2, книга 1.
5. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР, додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Устинова І.П. Юридичний зміст та ознаки фінансово-правової санкції / І.П. Устинова // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1. – С. 133-135.
9. Трипольська М.І. Поняття фінансово-правової відповідальності / М.І. Трипольська // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 84-91.
10. Тернова Л.В. Налоговая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / Л.В. Тернова // Финансы. – 1998. – № 9. – С. 27-30.
11. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.
12. Митний кодекс України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
13. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – Ст. 1175.
14. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.
15. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146 – ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.
16. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
17. Ушакова Д.Н. Толковый словарь русского языка. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dict.t-mm.ru/ushakov/sh/shtr.html>
18. Савиных Ф.К. Обязательственное право: перевод с нем. – М.: Тип. А.В. Кудрявцевой, 1876, – 750 с.
19. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 141.
20. Википедия. Свободная энциклопедия. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%CF%E5%ED%FF>.
21. Кодекс адміністративного судочинства України від 8 вересня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 37. – Ст. 446.