

Цезар Г. Огонь

АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ПОВНОТИ НАДХОДЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ЗБОРІВ ДО БЮДЖЕТУ

У статті розглянуто основні засади і практику, обгрунтовано результати аудиту функціонування, повноти сплати та зарахування до бюджету адміністративних зборів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, проаналізовано та показано важливі системні проблеми і ризики у справлянні відповідних зборів, а також зроблено висновки і запропоновано заходи з попередження негативних наслідків у цій сфері.

Ключові слова: адміністративні збори; адміністративні порушення; аудит ефективності; дорожній рух; надходження до бюджету.

Літ. 16.

Цезарь Г. Огонь

АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ПОЛНОТЫ ПОСТУПЛЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СБОРОВ В БЮДЖЕТ

В статье рассмотрены основные принципы и практика, обоснованы результаты аудита функционирования, полноты уплаты и зачисления в бюджет административных сборов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, проанализированы и показаны важные системные проблемы и риски взыскания соответствующих сборов, а также сделаны выводы и предложен ряд мероприятий по предупреждению негативных последствий в данной сфере.

Ключевые слова: административные сборы; административные нарушения; аудит эффективности; дорожное движение; поступление в бюджет.

Tsezar G. Ohon¹

AUDIT OF FUNCTIONING EFFICIENCY AND BUDGET REVENUES VOLUMES OF ADMINISTRATIVE CHARGES

The article considers the key principles, practices and results of audit concerning the procedures and volumes of payments to budget of administrative charges in the field of road traffic safety. The author analyzes and proves the significance of problems and risks related to this group of administrative charges. The author's conclusions allowed developing a range of propositions aimed to preventing the related negative consequences.

Keywords: administrative charges; administrative violations; efficiency audit; road traffic; budget revenues.

Peer-reviewed, approved and placed: 1.07.2016.

Постановка проблеми. Рівень та динаміка темпів соціально-економічного зростання, стабільність в державі значною мірою залежать від безпеки життєдіяльності усіх і кожного громадянина. Важливою проблемою для будь-якої держави є досягнення безпеки дорожнього руху та захист прав усіх його учасників [1]. За даними Національної автоматизованої інформаційної системи (НАІС) МВС, через недотримання правил дорожнього руху на дорогах України протягом 2013–2015 рр. відбулося майже 480 тис. ДТП, 82 тис. постраждалих, загинуло 13 тис. людей, 101 тис. були травмовані [12].

Державні важелі, як підтверджують фахові експерти, щодо попередження правопорушень в Україні є досить ліберальними, а їхня ефективність потребує

¹ Accounting Chamber of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

нових підходів та засад функціонування. Розмір адміністративних штрафів за скоєння правопорушень, як правило, не завжди сприяє зменшенню кількості таких порушень і тяжких наслідків ДТП, а їх застосування з метою попередження безпеки дорожнього руху потребує врахування вимог відповідно до міжнародних стандартів та правил поведінки усіх учасників дорожнього руху.

Аналіз останніх наукових досліджень засвідчує, що дана тема в сучасних умовах є досить актуальною. Забезпечення безпеки та зниження аварійності на дорогах для України є одним із головних завдань XXI ст. [1; 6; 8]. Ця проблема потребує системних, послідовних рішень та розробки цілого комплексу нормативно-правових актів і дієвих заходів з регулювання руху і безпеки на дорогах України. Важливою складовою цих заходів має бути запровадження прозорого та ефективного державного контролю. Цим питанням присвячено цілий ряд науково-практичних досліджень [13]. У науковому просторі є достатньо публікацій і щодо державного фінансового контролю [14–16]. Однак, на сьогодні наука і практика потребують більш детального та всебічного дослідження ефективності функціонування тих чи інших податків та зборів, їх дієвості і впливу на реалізацію завдань держави у різних сферах суспільно-економічного життя. Особливо це стосується забезпечення безпеки життя людини, зокрема, у сфері дорожнього руху. Тому дослідження ефективності функціонування адміністративних зборів як важливого інструменту впливу держави на упередження порушень на дорогах України є необхідним та своєчасним.

Невирішені частини проблеми. Висока аварійність на автошляхах й тяжкі втрати мають негативні соціально-економічні наслідки. Україна намагається застосовувати європейський досвід досягнення безпеки дорожнього руху, відповідно, її політика має бути спрямована на вдосконалення системи попереджень водіїв про порушення правил дорожнього руху, оперативне та обґрунтоване документування таких порушень, внесення даних до єдиної інформаційної бази та застосування адміністративних стягнень до порушників правил дорожнього руху, у т.ч. адміністративних штрафів. За даними експертів, в аваріях на автошляхах світу гине 1,3 млн людей щорічно, близько 50 млн отримують травми, що призводять до інвалідності [12]. В Україні протягом останніх років ця ситуація погіршується. Кожне п'яте ДТП має негативні наслідки не лише для життя та здоров'я громадян, але й негативно впливає на розвиток продуктивних сил та економіки в цілому.

Держава та сім'я на виховання, лікування, навчання дитини від народження і до отримання професії та робочого місця витрачають значні обсяги матеріальних, фінансових, інформаційних духовних та інших ресурсів. Тому національне багатство для країни – це, перш за все, збережене життя кожної людини, забезпечення духового та професійного розвитку і безпеки життєдіяльності в усіх сферах. Оскільки лише через ДТП кожна країна світу щороку втрачає, за експертними оцінками, від 1,5 до 3,0% ВВП (динаміка цих втрат є висхідною), ця проблема на сьогодні є досить актуальною і потребує постійної уваги та ефективних управлінських рішень.

Кожна країна, виходячи з фінансових можливостей та потреб суспільства, використовує різні важелі впливу на регулювання безпеки життя, особливо в

сфері дорожнього руху. Однак ці важелі та державна політика України у цій сфері не є завжди ефективними, зокрема це стосується адміністративних штрафів за правопорушення суб'єктами дорожнього руху. Збільшення рівня адміністративних штрафів позитивно вплинуло на зменшення кількості ДТП й сприяло збільшенню обсягів надходжень до бюджету. Але це, на нашу думку, не має бути першочерговим інструментом держави у цій сфері. Так, у 2010 р. приріст надходжень адміністративних штрафів склав майже 20% в порівнянні з попереднім роком, а їх обсяг становив 1,0 млрд грн. Починаючи з 2011 р. мало місце поступове зниження надходжень до рівня в 300 млн грн на рік [10].

Отже, як показує дослідження, протягом останніх років в Україні не було достатньою мірою впроваджено дієвих заходів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, а також запобігання людських втрат і фінансових збитків унаслідок ДТП. Державні важелі впливу на попередження скоєння правопорушень є досить ліберальними. Відсутня дієва стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху та контроль за її виконанням.

Мета дослідження полягає у встановленні фактичного стану та оцінюванні ефективності управлінських рішень в частині справляння і своєчасності надходжень адміністративних штрафів до бюджету у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також ефективності застосування діючих штрафів.

Основні результати дослідження. У процесі дослідження встановлено, що правові та соціально-економічні основи дорожнього руху щодо захисту життя та здоров'я громадян, створення безпечних умов для учасників руху та охорони навколишнього природного середовища визначає Закон України «Про дорожній рух» [5]. Протягом останніх років адміністративні штрафи за вчинення правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху були встановлені в абсолютних розмірах, із зазначенням мінімальної та максимальної величин.

У 2015 р. усі їх розміри були суттєво зменшені [3]. Таке управлінське рішення, на нашу думку, направлено, насамперед, на усунення суб'єктивного фактору впливу при визначенні розміру штрафу. Разом з тим, зниження розміру адміністративних штрафів у сфері дорожнього руху не завжди сприятиме зменшенню правопорушень та збільшенню доходної частини державного бюджету.

Загалом, нормативно-правова база в частині застосування стягнень та адміністративних штрафів до правопорушників дорожнього руху є нестабільною і недосконалою, що ускладнює контроль. На практиці забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні покладалося на відповідний підрозділ МВС. Відповідно до ст. 52 Закону про дорожній рух (зміни з 07.11.2015) [5] повноваження у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху були передані Національній поліції [6; 8]. Однак з моменту утворення Національної поліції і до 1.01.2016 було втрачено повноцінний державний контроль за повнотою надходжень адміністративних штрафів до бюджету в частині, що контролювалися органами поліції.

Таким чином, на нашу думку, повноваження МВС у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху були змінені у зв'язку з прийняттям закону про Національну поліцію, яка, серед іншого, здійснює регулювання дорожнього руху, контроль за додержанням Правил дорожнього руху його учасниками та

приймає рішення про застосування адміністративних стягнень, забезпечення їх виконання. На даний період повноваження територіального управління поліції в частині визначення функцій щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення; прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання потребують урегулювання.

Порядок оформлення матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху був визначений нормативно-правовим актом. Автоматизацію обліку адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху та контроль у режимі реального часу за сплатою адміністративних штрафів в МВС забезпечує підсистема «Адміністративна практика», що входить до складу НАІС. У результаті вдосконалення НАІС протягом трьох останніх років значно покращились показники автоматичного обліку сплачених адміністративних штрафів у сфері безпеки дорожнього руху, що дозволило підвищити контроль за оплатою таких штрафів.

За результатами аналізу кількості правопорушників безпеки дорожнього руху встановлено, що протягом останніх років 95,0% правопорушень було здійснено водіями транспортних засобів і лише 4,7% – пішоходами. В цей період мала місце тенденція до скорочення вчинення адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху. Відповідно, зменшилася і кількість складених протоколів. Кількість прийнятих рішень у справах про адміністративні правопорушення у 2015 р. зменшилася порівняно з минулими роками, але їх частка в сумі виявлених адміністративних правопорушень зростає. Дослідження показало, що зменшення сум накладених адміністративних штрафів відбулося значно нижчими темпами, ніж кількість виявлених адміністративних правопорушень та прийнятих щодо них рішень. Середній показник фактично стягнутих органами виконавчої служби адміністративних штрафів становить менше 1/3 сум за справами, щодо яких завершено виконавче провадження [3; 12].

Як показало дослідження у цей період мало місце збільшення обсягів нарахованих адміністративних штрафів, що пов'язано зі збільшенням сум накладених адміністративних штрафів судами, а штрафи за судовими рішеннями в справах про адміністративні правопорушення збільшилися та зростає частка їх сум у загальному обсязі штрафів, нарахованих судами.

Аналіз показав, що в останні роки, порівняно з 2013 р., спостерігалася тенденція до зменшення кількості скарг, які надходили до органів, що здійснювали провадження в справах про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху, а також кількості скасованих в адміністративному та судовому порядках постанов і притягнутих до дисциплінарної відповідальності посадових осіб за встановлені порушення адміністративного законодавства. Однак в цих умовах частка у зведених показниках дотримання законності при здійсненні адміністративної практики органами МВС мала тенденцію до зростання.

Варто зазначити, що, як показує аналіз, рівень порушень водіями встановлених обмежень швидкості руху є істотним у всьому світі. Це вважається дуже грубим правопорушенням і до правопорушника застосовуються досить

великі штрафи. Водій може бути позбавлений на певний час права керувати автотранспортом та є ймовірність потрапляння до в'язниці. В Україні існують більш м'які види застосування покарань порушень правил дорожнього руху, що не завжди сприяє упередженню порушень правил безпеки дорожнього руху.

Суттєвим видом порушень серед українських водіїв є керування транспортним засобом у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння. Більшість країн світу прагнуть мінімізувати потенційну шкоду від водіння транспортним засобом в такому стані шляхом встановлення законодавчо дозволених максимальних норм концентрації алкоголю в крові для водіїв. Такі норми є різні, але санкції, що накладаються за вчинення таких порушень, характеризуються високим ступенем суворості та обтяження. Зокрема, встановлюються великі адміністративні штрафи, в залежності від ступеня сп'яніння, вводиться тимчасове позбавлення права на керування транспортним засобом та ув'язнення.

В Україні адміністративне стягнення за керування транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння передбачає м'які санкції та адміністративний штраф. Однак, Верховна Рада України в червні 2016 р. прийняла закон у першому читанні, яким запроваджуються значно суворіші санкції за такі види порушень.

У багатьох країнах світу на дорогах застосовується фотофіксація порушень, що дозволяє зменшити «людський фактор» впливу при оформленні порушень. Однак в нашій країні така практика не прижилася. На нашу думку, фотофіксація має здійснюватися за допомогою стаціонарних камер без участі поліцейського, як це робиться в багатьох розвинених країнах. Це сприятиме зменшенню правопорушень і збільшенню надходжень до бюджету у вигляді адміністративних штрафів, що дасть можливість покращити фінансування суспільно-необхідних потреб в цілому, в т.ч. будівництва та обслуговування автомобільних доріг України.

З цих позицій, з метою попередження фактів несплати водіями адміністративних штрафів та оскарження рішень працівників національної поліції обов'язково необхідно прискорити запровадження електронних протоколів, щоб поліцейські змогли працювати професійно й ефективно, а також була можливість громадськості контролювати якість їх роботи.

При цьому вкрай необхідна чітка процедура оплати та зарахування цих штрафів до бюджету. Це є не менш важливою проблемою, оскільки рівень сплати нарахованих штрафів в сучасних умовах є невисоким.

Висновки і пропозиції. Протягом останніх трьох років в Україні не забезпечено ефективної системи державного управління у сфері дорожнього руху, його безпеки, своєчасного прийняття управлінських рішень та в повному обсязі надходження до бюджету адміністративних штрафів, застосованих до правопорушників правил дорожнього руху. Діючі в Україні адміністративні штрафи у сфері безпеки дорожнього руху не стали достатнім інструментом держави по зниженню аварійності та тяжкості наслідків дорожньо-транспортних пригод, запобіганню людським втратам і фінансовим збиткам. Дослідження показало, що на практиці не забезпечено повною мірою ефективного та дієвого виконання повноважень і координації дій у частині безпеки

ки дорожнього руху та надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів від правопорушників.

В Україні практично не вирішеним залишається завдання запровадження автоматичної фіксації ДТП та притягнення на їх підставі правопорушників до визначеної законом відповідальності. Це не сприяє зменшенню правопорушень серед водіїв та наповненню доходної частини державного бюджету за рахунок правопорушників.

У цих умовах, на нашу думку, було б доцільно забезпечити:

- повноцінний, постійний контроль та моніторинг правопорушень, їх облік та облік бланків протоколів про адміністративні правопорушення. в тому числі зіпсованих протоколів і постанов у сфері безпеки дорожнього руху;
- урегулювання механізму повноти нарахування та сплати до бюджету штрафів за адміністративні правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі.

Одночасно з метою покращення ситуації щодо забезпечення ефективного виконання рішень про стягнення штрафів, на нашу думку, було б доцільно запровадити:

- автоматизовану систему обліку адміністративних правопорушень, яка має включати об'єкт, суб'єкт та усі необхідні дані відповідних правопорушень;
- механізм обміну інформацією між усіма органами влади щодо нарахування та сплати штрафних санкцій у сфері безпеки дорожнього руху.

Звичайно, одними штрафами держава не зможе змінити ситуацію та покращити безпеку життя людей на дорогах України. Вирішення поставленої проблеми має відбуватись комплексно, а управлінські рішення мають бути системними, обґрунтованими і послідовними. Насамперед, необхідно покращити культуру і поведінку водіїв, забезпечити високу якість будівництва і реконструкції автомобільних доріг, прибрати зайву та визначити, яка за змістом має бути реклама на автомобільних шляхах, аби не створювати перешкоди для водіїв, створити необхідну інфраструктуру, облаштувати підземні та наземні переходи, встановити світлофори та забезпечити чіткі дорожні знаки, розмітку тощо.

Для комплексного вирішення цих проблем доцільно, на нашу думку, розробити та прийняти цільову державну програму та визначити стратегію розвитку галузі на перспективу. Це сприятиме залученню додаткових коштів та інвестицій в розбудову дорожньої інфраструктури, побудову сучасних автомобільних шляхів, що дозволить відповідно підвищити рівень безпеки та правопорядку у сфері дорожнього руху України.

1. Конституція України від 28.06.1996 // zakon.rada.gov.ua.
Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 // zakon.rada.gov.ua.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // zakon.rada.gov.ua.
Biudzhetniy kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI // zakon.rada.gov.ua.
3. Кодекс України про адміністративні порушення від 27.07.1994 № 132/94-ВР із змінами та доповненнями // zakon.rada.gov.ua.
Kodeks Ukrainy pro administratyvni porushennia vid 27.07.1994 № 132/94-VR iz zminamy ta dopovnenniamy // zakon.rada.gov.ua.
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-IV // zakon.rada.gov.ua.
Podatkovyi kodeks Ukrainy vid 02.12.2010 № 2755-IV // zakon.rada.gov.ua.

5. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 № 33-53 із змінами та доповнення // zakon.rada.gov.ua.
Pro dorozhnii rukh: Zakon Ukrainy vid 30.06.1993 № 33-53 iz zminamy ta dopovnenniay // zakon.rada.gov.ua.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 21.04.2015 № 329-VI // zakon.rada.gov.ua.
Pro Natsionalnu politsiiu: Zakon Ukrainy vid 21.04.2015 № 329-VI // zakon.rada.gov.ua.
7. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 527 // zakon.rada.gov.ua.
Pro Rakhunkovu palatu: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 527 // zakon.rada.gov.ua.
8. Положення про Міністерство внутрішніх справ: Указ Президента України від 06.04.2011 № 383 // zakon.rada.gov.ua.
Polozhennia pro Ministerstvo vnutrishnikh sprav: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 06.04.2011 № 383 // zakon.rada.gov.ua.
9. Лімська декларація керівних принципів контролю: Міжнародний інструмент від 01.01.1997 // zakon.rada.gov.ua.
Limska deklaratsiia kerivnykh pryntsyviv kontroliu: Mizhnarodnyi instrument vid 01.01.1997 // zakon.rada.gov.ua.
10. Звіти про виконання законів про Державний бюджет України на 2013–2015 роки // www.minfin.gov.ua.
Zvity pro vykonannia zakoniv pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2013–2015 roky // www.minfin.gov.ua.
11. *Крисьоватий А.І.* Фіскальні засади соціально-орієнтованої економіки ринкового типу // Фінанси України. – 2000. – №12. – С. 78–81.
Krysovatyi A.I. Fiskalni zasady sotsialno-orintovanoi ekonomiky rynkovoho typu // Finansy Ukrainy. – 2000. – №12. – S. 78–81.
12. Матеріали щодо контрольно-аналітичних заходів // Рахункова палата України // www.ac-rada.gov.ua.
Materialy shchodo kontrolno-analitychnykh zakhodiv // Rakhunkova palata Ukrainy // www.ac-rada.gov.ua.
13. *Пастух І.Д., Червінчук А.В.* Дії та рішення МВС України, що забезпечують безпеку дорожнього руху, в адміністративно-деліктному провадженні та їх оскарження: Монографія. – К., 2015. – 137 с.
Pastukh I.D., Chervinchuk A.V. Dii ta rishennia MVS Ukrainy, shcho zabezpechuiut bezpeku dorozhnoho rukhu, v administratyvno-deliktnomu provadzhenni ta yikh oskarzhennia: Monohrafiia. – K., 2015. – 137 s.
14. *Симоненко В.К., Барановський О.І., Петренко П.С.* Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект): Монографія. – К.: Знання України, 2006. – 280 с.
Symonenko V.K., Baranovskiy O.I., Petrenko P.S. Osnovy yedynoi systemy derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini (makroekonomichnyi aspekt): Monohrafiia. – K.: Znannia Ukrainy, 2006. – 280 s.
15. *Туржанський В.А.* Податковий та митний аудит зобов'язань за податками і зборами // Сталій розвиток економіки. – 2013. – №14. – С. 357–362.
Turzhanyskiy V.A. Podatkoviy ta mytniy audyt zobov'язan za podatkamy i zboramy // Stalyi rozvytok ekonomiky. – 2013. – №14. – S. 357–362.
16. *Федосов В.М., Огородник С.Я., Сутормина В.Н.* Государственные финансы. – К.: Либідь, 1991. – 276 с.
Fedosov V.M., Ogorodnik S.Ya., Sutormina V.N. Gosudarstvennye finansy. – K.: Libid, 1991. – 276 s.