

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Україна обрала шлях побудови правової держави та створення якісно нового суспільства, в якому мають забезпечуватися пріоритетність загальнолюдських цінностей. Особливе місце у здійсненні реформ належить формуванню принципово нових механізмів, які дозволять реалізувати конституційні гарантії прав і свобод громадян. Чинне законодавство не завжди спроможне належним чином виконувати охоронну функцію. Недостатнє використання засобів адміністративної відповідальності у сфері державного управління призвело в ній останнім часом до зростання кількості адміністративних проступків.

Сфера державного управління, покликанням якої є забезпечення всебічного здійснення захисту прав і свобод громадян, потребує особливо пильного ставлення до правопорушень у цій сфері, уваги потребує адміністративно-правове регулювання статусу посадової особи у сфері державного управління. Адже керівники всіх рівнів та інші державні службовці завдяки особливостям свого соціального статусу та наданим державою повноваженням мають можливість впливати на значну кількість людей. У разі ж протиправного використання посадовими особами наданих повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг маємо порушення прав і свобод інших громадян.

Дослідження та розбудова реального механізму протидії проявам адміністративних правопорушень у сфері державного управління, з огляду на зміни до Конституції України та посилення в державі ролі виконавчої гілки влади, є наріжним каменем реформування системи державного управління в Україні та особливо актуальним питанням юридичної науки сьогодення.

Адміністративні стягнення – засоби адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державного управління – займають особливе місце в системі примусових заходів.

Від характеру і природи стягнення, яке застосовується до порушника, значною мірою залежить ефективність всієї процедури притягнення його до відповідальності. В основі такої ефективності, незалежно від того, хто є порушником – юридична чи фізична особа, мають лежати однозначне і чітке розуміння природи адміністративних стягнень, що застосовуються, струнка, виважена і взаємодоповнююча система цих стягнень, адекватність стягнень, які застосовуються до порушника, скоєному ним правопорушенню і чітко врегламентована процедура накладення стягнень, у якій би належним чином була закріплена не лише сукупність повноважень органу, що розглядає справу, а й прав особи, до якої застосовується адміністративне стягнення.

Існує думка, відповідно до якої виховний вплив від застосування розглянутих засобів найбільш високий, оскільки досягається простим, швидким і наочним способом [1, с. 18]. Виконуючи відомою мірою функцію запобігання злочинам,

адміністративні стягнення мають як подібність, так і відмінності із запобіжними заходами. Їх часто поєднує спільність підстав застосування (адміністративне правопорушення), а також їх цільове призначення – запобігання правопорушенням.

Закон підрозділяє адміністративні стягнення на основні й додаткові. Оплатне вилучення і конфіскація предмета може застосовуватися як основні, так і додаткові адміністративні стягнення, інші – тільки як основні. До того ж адміністративні стягнення, які б були лише додатковими, чинним правом не передбачені. В.Є. Севрюгін відзначає такі особливості адміністративних стягнень, завдяки яким вони займають особливе місце в системі примусових заходів. Вони носять яскраво виражений санкційний характер, чим відрізняються від інших видів примусових заходів, що цією властивістю не володіють. Стягнення можуть застосовувати не тільки органи державного управління, але й інші суб'єкти правозастосування. До них, наприклад, можуть бути віднесені голови місцевої адміністрації, що застосовують адміністративні стягнення до винних осіб, як правило, з питань порушення природокористування, санітарних, протиепідемічних і інших правил [1, с. 20].

Вперше закріплена в національному законодавстві дана система є, на нашу думку, по-перше, єдиною системою заходів, що розглядаються як засоби правохорони в боротьбі з адміністративними деліктами, які мають за мету – виховання порушників і запобігання правопорушенням; по-друге, названа система дозволяє забезпечити можливість диференційованого встановлення провини і накладення адміністративних стягнень у залежності від характеру і тягара скоєної провини та з урахуванням особи порушника; по-третє, вона не тільки встановлює перелік адміністративних стягнень, але і визначає їх співвідношення між собою як окремих частин єдиної системи.

А.П. Шергін розділяє всі адміністративні стягнення на дві групи в залежності від їх зв'язку з виправно-трудоим впливом на правопорушника [2, с. 80]. І.О. Галаган, у свою чергу, обґрунтовує поділ заходів адміністративного стягнення по таких ознаках: 1) спосіб і форми впливу на правопорушників; 2) місце в системі адміністративних стягнень; 3) ступінь тягара правових наслідків вживання заходів; 4) процесуальний порядок застосування і виконання заходів [3, с. 83-85]. І.П. Голосніченко всі стягнення, які накладаються в адміністративно-правовому порядку, залежно від характеру впливу поділяє на особисті, майнові, змішані, а також на ті, що мають тільки виправно-виховний вплив [4, с. 17].

Характерною рисою сьогодення є те, що нині виявляється тенденція до більш широкого вживання заходів адміністративного впливу до правопорушників. У зв'язку з цими обставинами законодавство про адміністративну відповідальність активно оновлюється й удосконалюється.

Особливістю чинного законодавства є те, що питання порядку вживання заходів адміністративного стягнення в основному вирішуються відомчими органами, оскільки застосування адміністративних стягнень охоплює всі сфери господарсько-виробничої і підприємницької діяльності, забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, охорони природних ресурсів, фінансово-кредитні й банківські відносини, комерційну й іншу підприємницьку

діяльність, охорону громадського порядку і забезпечення зайнятості населення та ін.

Розглядаючи сфери і підстави вживання заходів адміністративного впливу, слід звернути увагу на те, що, незважаючи на різноманітність суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративного права, адміністративна відповідальність настає лише за умови порушення незначної частини адміністративно-правових норм – за порушення громадянами своїх обов'язків у сфері виконавчої і розпорядницької діяльності держави. Отже, можна дійти висновку, що адміністративну відповідальність тягне за собою порушення тільки тієї норми адміністративного права, що охороняється/забезпечується адміністративними санкціями. З іншого боку, адміністративна відповідальність може наставати не тільки за порушення правил, встановлених адміністративно-правовою нормою, але і за порушення норм інших галузей права (вживання заходів адміністративного впливу до особи, що вчинила злочин, який не становить великої суспільної небезпеки) [5, с. 24].

У літературі поширена думка про те, що загальнозапобіжний вплив адміністративних санкцій адресується нестійким членам суспільства [4, с. 139]. Щоправда, яким є коло цих осіб, автори відповіді, як правило, не дають. До того ж нині не відомо і число осіб, на яких покарання робить загальнопревентивний вплив. Об'єкт загальнопревентивного впливу санкції, у даному разі адміністративного стягнення, може бути різним у залежності від того, на кого спрямовується керуючий вплив. В одних випадках юридичні норми адресовані всім дієздатним громадянам (наприклад, норми, що визначають правила поведінки в громадських місцях), а інші – точно визначеним категоріям осіб (наприклад, норми, що визначають правила керування транспортними засобами), треті – конкретним групами посадових осіб [6, с. 34].

Адміністративні стягнення відрізняються від двох інших видів заходів адміністративного примусу способом забезпечення правопорядку, відмінностями нормативної регламентації, метою, фактичними підставами, правовими наслідками та процесуальними особливостями застосування. Вони характеризуються стабільністю змісту і призначення та застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків. Тому загальною їх особливістю є репресивний, каральний характер [4, с. 230]. Нині існує чимало проблем як щодо закріплення системи та видів адміністративних стягнень, так і стосовно визначення їх мети, загальних засад та процедур застосування.

Адміністративне стягнення насамперед є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення, що застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі дотримання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Зазначену мету адміністративного стягнення, на нашу думку, слід вважати спеціальною, вона одержала офіційне визначення у ст. 23 КУпАП. Проте в літературних джерелах ця мета розглядається значно ширше. Так, В.К. Колпаков до мети відносить також захист правопорядку, припинення протиправного

стану і відновлення порушених проступком юридичних відносин [7, с. 189], іноді йдеться про припиняючу, відновну й компенсаційну мету стягнень [8, с. 81]. Л.В. Коваль розглядає цю мету ще ширше, на його думку, її становлять припинення протиправного вчинку, відновлення правовідносин, порушених проступком, виправлення, виховання порушника, запобігання можливим новим проступкам, компенсація завданих проступком збитків [9, с. 114]. Проте адміністративним стягненням мета припинення правопорушення, виправлення порушника і відновлення правовідносин не властива.

Зміст адміністративних стягнень полягає в позбавленні або обмеженні порушників певних прав, благ. За вчинений проступок особа або позбавляється будь-якого суб'єктивного права (права керування транспортним засобом), або обмежується її правосуб'єктність (видворення за межі України), або на неї покладаються спеціальні «штрафні» обов'язки. Крім втрат та обмежень, адміністративне стягнення тягне для порушника ще й стан так званої «адміністративної покараності» (аналогічної судимості в кримінальному праві), який існує протягом одного року з дня закінчення виконання стягнення. Правове значення зазначеного стану полягає в тому, що вчинення до закінчення цього строку нового правопорушення тягне підвищену адміністративну відповідальність [10, с. 26].

У ст. 24 КУпАП, в якій закріплено систему адміністративних стягнень, наведено сім їх видів: запобігання; штраф; сплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація такого предмета або грошей, отриманих унаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину; виправні роботи; адміністративний арешт.

У літературі справедливо зазначається, що це є саме система, тобто закріплений у певній послідовності (за ступенем суворості) відносно стійкий, диференційований перелік заходів адміністративної відповідальності, об'єднаних спільністю підстав, мети, функцій і процедури застосування [11, с. 103]. Зазначається також, що ця система є суворо формалізованою: ними є тільки ті заходи примусового впливу, які законодавець визначив як адміністративні; будь-які інші засоби примусу, навіть якщо вони подібні до стягнення за метою, змістом, назвою, до таких не належать. Перелік стягнень дано у ст. 24 КУпАП у суворо визначеному порядку: від менш суворих до більш суворих, закон містить «щаблі» заходів впливу.

Вважаємо, що систему адміністративних стягнень, закріплених ст. 24 КУпАП, доцільно доповнити таким видом адміністративного стягнення, як звільнення з посади та заборона займати посади державного службовця, оскільки це підвищить ефективність вирішення проблеми запобігання адміністративним правопорушенням у сфері державного управління.

Література

1. Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству: Учеб. пособие. – М.: Академия МВД СССР, 1988. – 55 с.

2. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія. – Л., 1995. – С. 176.
3. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 198 с.
4. Голосніченко І.П., Золотарьова Н.І., Штанько Д.О. Адміністративна відповідальність: Навч. посіб. – К., 2003. – 112 с.
5. Додин Е.В. Понятие и виды оснований административной ответственности // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка. – К., 1982. – С. 23-30.
6. Попов Л.Л., Иванов В.А. Применение оружия работниками милиции. – М., 1975. – 47 с.
7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення з постатейними матеріалами / Відп. ред. Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 1088 с.
9. Коваль Л.В. Адміністративне право України (Загальна частина): Курс лекцій. – К.: Основи, 1994. – 154 с.
10. Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 502 с.
11. Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1988. – 168 с.

УДК 351.713

Л.К. Царьова

ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ЮРИДИЧНИХ САНКЦІЙ

Для правової держави, якою Україна оголосила себе у статті 1 Конституції України, важливим питанням є забезпечення прав та законних інтересів кожної із сторін правовідносин не лише у сфері дії приватного права, але й публічного, оскільки однією з ознак правової держави є взаємна відповідальність держави та особи. Разом з тим правозастосовча практика свідчить, що у сфері податкових правовідносин є чимало порушень з боку владної сторони, а саме – органів державної податкової служби при застосуванні юридичних санкцій. Зазначена проблема досліджувалась у наукових працях О.Ф. Андрійко, Н.Ю. Пришви, М.П. Кучерявенко, Є.С. Дмитренко, Л.А. Савченко, С.О. Тенькова та інших, проте багато питань залишилися малодослідженими або дискусійними. Багато складностей у процесі правозастосування викликано недосконалістю чинного законодавства, особливо стосовно розмежування повноважень компетентних органів при забезпеченні виконання податкового зобов'язання. Тому є потреба в дослідженні меж повноважень органів державної податкової служби, особливо при застосуванні ними юридичних санкцій, що і є метою даної статті.

Аналізуючи матеріали, пов'язані з розглядом судових справ за позовами платників податків на неправомірні дії представників державної податкової служби щодо застосування ними юридичних санкцій, С.О. Теньков зазначає, що «дійсно суттєвою обставиною для перевірки законності дій працівників податкового органу є з'ясування їхніх повноважень. Це впливає і на наявність чи