

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

відсутність правових підстав для прийняття рішення про застосування фінансових санкцій за порушення податкового законодавства» [1].

Діяльність щодо застосування юридичних санкцій визначається в науковій літературі як юрисдикційна, хоч цей термін має здебільшого суто наукове значення. Натомість у нормативних актах вказується на наявність у певного владного суб'єкта повноважень на таку діяльність. Теорія права визначає повноваження як сукупність юридичних прав та юридичних обов'язків відповідного державного органу (особи) щодо предмета відання. Саме така сукупність і створює єдину правову категорію повноважень, що служить засобом для виконання завдань та функцій [2].

Повноваження органів державної податкової служби Законом України «Про державну податкову службу» не визначено, окрім податкової міліції (стаття 21). Натомість у другому розділі йдеться лише про функції кожної з ланок державної податкової служби, а у третьому – про права, обов'язки та відповідальність органів державної податкової служби.

Звертаючи увагу на зміст категорії «повноваження» стосовно сфери податкових правовідносин, слід підкреслити, що наявність прав на реалізацію контрольних функцій у суб'єкта контролю не завжди достатньо, щоб здійснити певну конкретну перевірку навіть у межах його предмета відання, оскільки для реалізації таких прав необхідно дотримання передбачених законом умов та процедури проведення перевірки, встановленої процесуальними нормами адміністративного та фінансового права. З огляду на загальний принцип, за яким для державного органу дозволено тільки те, що прямо передбачено законом, контрольні дії владного суб'єкта мають здійснюватись при чіткому дотриманні приписів відповідних правових норм.

Проведення перевірок суб'єктів підприємницької діяльності уповноваженими державними органами на законодавчому рівні не врегульовані, а лише на рівні підзаконних актів, серед яких значну роль відіграє Указ Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» від 23 липня 1998 року № 817/98. Інші підзаконні акти деталізують порядок та процедури здійснення таких перевірок. Згідно із зазначеним Указом уповноважені державні органи контролюють фінансово-господарську діяльність суб'єктів підприємництва шляхом проведення планових (не частіше одного разу на календарний рік) та позапланових виїзних перевірок. При цьому прямо вказано, що право на проведення планової виїзної перевірки суб'єкта підприємницької діяльності надається лише в тому разі, коли йому не пізніше ніж за десять календарних днів до дня її проведення надіслано письмове повідомлення із зазначенням дати її проведення. Отже, при недотриманні приписів цієї норми податківець не має права на здійснення планової перевірки.

Позапланова виїзна перевірка може проводитись лише за наявності обставин, вичерпний перелік яких передбачено у пункті 3 зазначеного Указу або на підставі рішення Кабінету Міністрів України.

Указ зобов'язує представника контролюючого органу вказати у спеціальному журналі відвідань суб'єкта господарювання свою посаду, прізвище, строки

та мету відвідання. Його відмова від підпису в журналі є підставою для недопущення його до проведення перевірки.

Таким чином, права працівників державної податкової служби встановлені законом, а межі їх реалізації – підзаконними актами, що викликає численні проблеми в процесі правозастосування.

Звісно, що оскільки одним із основних завдань державної податкової служби є забезпечення повного та своєчасного надходження до бюджетної системи відповідних обов'язкових платежів, податківці прагнуть насамперед виконувати саме фіскальні функції, що є цілком правильним напрямом реалізації податкової політики. Однак досить часто при цьому для виконання завдання попри все наповнити бюджет ними проводяться позапланові перевірки без зазначених законом підстав з грубим порушенням встановленої процедури та неправомірно застосовуються санкції. Але ж за наявності суттєвих порушень працівниками податкового органу процедури проведення податкової перевірки сумнівним уявляється і законність рішення про застосування юридичних санкцій, винесеного на підставі акта такої перевірки. Тому платники податків оскаржують неправомірні дії представників органів державної податкової служби в судах. Як показує аналіз матеріалів судової практики, такі справи часто вирішуються на користь позивачів, але не завжди, оскільки недосконалість чинного законодавства не дає змоги однозначного тлумачення норм, що визначають межі повноважень податківців. До того ж принцип презумпції невинності платника податків залишається декларативним.

Підставою для застосування органами державної податкової служби юридичних санкцій є факт порушення зобов'язаними особами податкових правовідносин (тобто платниками податків та податковими агентами) приписів, встановлених нормами податкового права. Факт податкового правопорушення має бути зафіксований у відповідному акті перевірки, який склала особа, що мала повноваження на проведення такої перевірки, та належним чином оформленому.

Уявляється, що перевірка, проведена з грубим порушенням встановленого порядку та процедури, або за відсутності визначених законом підстав, або за межами повноважень на проведення певною особою цієї перевірки, сама є правопорушенням. Тому акт такої перевірки не повинен викликати юридичних наслідків, він має бути визнаним недійсним (нікчемним), тобто таким, що не викликає юридичних наслідків. Така норма має бути закріплена у спеціальному Законі «Про фінансовий контроль», необхідність прийняття якого є нагальною потребою, про що вже неодноразово йшлося в наукових дослідженнях [3].

Санкції, що застосовують податківці, встановлені нормами адміністративного і фінансового права, зокрема Кодексом України про адміністративні правопорушення, та податковими законами. Так, питання щодо забезпечення виконання податкового зобов'язання регулюються Законом України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 року з подальшими змінами та доповненнями. Згідно з п. 2.3.1. статті 2 органами, уповноваженими здійснювати заходи з погашення податкового боргу (органами стягнення), є виключно

податкові органи, а також державні виконавці в межах їхньої компетенції. Рішення органу стягнення, як передбачено пунктом 7.2.1. статті 7, є виконавчим документом, отже, вони є підставою для приймання установами банків платіжних вимог податкових органів на списання коштів з рахунків платників податків. Однак Національний банк України, посилаючись на статтю 5 Закону «Про виконавче провадження», стверджує, що державна податкова служба таких повноважень безпосередньо не має, оскільки «повноваженнями на ініціювання примусового списання коштів за виконавчими документами наділена виключно Державна виконавча служба, через органи якої мають виконуватися рішення податкових органів з рахунків боржників» [4]. Разом з тим у пункті 3.1.1. статті 3 Закону «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» зазначено, що активи платника податків можуть бути примусово стягнені в рахунок погашення його податкового боргу виключно за рішенням суду. Тому в таких ситуаціях рішення податкового органу не може вважатись виконавчим документом.

Зазначене вище вказує на певні проблеми, які виникають при реалізації повноважень органів державної податкової служби щодо справляння обов'язкових платежів, та дає підставу дійти таких висновків:

— повноваження державної податкової служби щодо застосування юридичних санкцій визначаються не лише в межах адміністративно-правового, а й фінансово-правового регулювання;

— при здійсненні юрисдикційної діяльності державна податкова служба застосовує норми матеріального та процесуального права;

— процесуальні норми фінансового права, зокрема його підгалузі – податкового права, не систематизовані, що ускладнює правозастосування та створює умови для неправомірних дій органів державної податкової служби;

— врегулювання питань щодо розмежування повноважень відповідних компетентних органів при здійсненні фінансового контролю, у тому числі і при застосуванні юридичних санкцій до платників податків, має бути забезпечено не на рівні підзаконних актів, а на законодавчому рівні. Тому з метою вдосконалення законодавства та забезпечення однозначного підходу до визначення та розмежування повноважень владних суб'єктів необхідно прийняття спеціального Закону України «Про фінансовий контроль», а також Податкового кодексу України з виділенням у ньому окремого розділу, присвяченого податковому процесу, що сприятиме забезпеченню реалізації прав та законних інтересів сторін у податкових правовідносинах.

Література

1. Теньков С.О. Деякі питання розгляду судових справ за участю податкових органів // Вісник податкової служби України. – 2001. – № 11. – С. 49.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. – Х.: Еспада, 2005. – С. 548.
3. Див. напр.: Царьова Л.К. Організація контролю за фінансовою діяльністю виробничих кооперативів в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – О., 1992. – С. 174; Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Ірпінь, 2002. – С. 388-389.

4. Див.: Щодо права податкової служби на безспірне стягнення коштів платників податків: Лист Національного банку України від 6 травня 2003 року № 25-110/607-3275 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2003. – № 9: Виконавче провадження: законодавство та судова практика. – С. 368.

УДК 342.922(470)

*Ю.В. Туркова,
С.С. Ларькин*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТАВА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ «МЕЛКОЕ ХУЛИГАНСТВО» (СТ. 201 КОАП РФ)

Мелкое хулиганство является опасным социальным явлением, что определяется не только повсеместной распространенностью, но и многообразием форм его проявления. Несомненно, что делинквенты, совершающие мелкое хулиганство, снижают качество жизни правопослушных граждан, нарушают нормальную работу предприятий и учреждений, наносят ущерб имуществу. Поэтому охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности требует безотлагательного решения целого комплекса проблем – политических, правовых, экономических, организационных.

Мелкое хулиганство часто предшествует совершению уголовных преступлений, что обуславливает необходимость детального научного анализа указанного социального феномена, а также совершенствования всего арсенала административно-правовых мер борьбы с указанным видом правонарушений.

Мелкое хулиганство как антисоциальное явление обоснованно вызывает справедливое возмущение и тревогу российского населения, так как действия хулигана часто необъяснимы с точки зрения здравого смысла. Это, в частности, выражается в росте нигилистического отношения к нормам морали и права. В интересах обеспечения уровня защищенности прав и законных интересов граждан государство и общество обязаны осуществлять противодействие таким негативным социально-правовым проявлениям. Этим обусловлены важность и актуальность теоретической разработки вопросов, связанных с административно-правовой охраной общественного порядка от противоправных посягательств в виде мелкого хулиганства.

Мелкое хулиганство, то есть нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества, – влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда или административный арест на срок до пятнадцати суток.

Те же действия, сопряженные с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране