

УДК 342.9

Д. В. Пудрик
професор кафедри адміністративного права
і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЩОДО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Важливим чинником подальшої розбудови України як демократичної та правової держави є ефективна діяльність контролюючих органів, особливо у зв'язку з триваючою адміністративною та податковою реформами, які на сьогодні не визнаються суспільством як такі, що реалізовані успішно. За шість років було прийнято більше сотні Законів про внесення змін до Податкового кодексу України (далі – ПК України) [1], стабільність та незмінність якого є запорукою створення сприятливих умов для бізнесу та іноземного інвестування в Україні. Важливим у діяльності контролюючих органів завжди були і залишаються проблеми правового регулювання застосування заходів адміністративного примусу, а особливо заходів адміністративної відповідальності, профілактика адміністративних правопорушень, зміцнення законності та верховенства права в усіх сферах суспільних відносин.

Слід зазначити, що Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2], прийнятий у 1988 році, залишається єдиним «радянським» кодексом, що встановлює підстави та процедуру притягнення до адміністративної відповідальності. У зв'язку із чим є одним із таких, що зазнав та зазнає великої кількості змін, містить норми, які є колізійними, щодо нових Кодексів, зокрема Митного, а тому його положення є предметом постійних дискусій науковців та практиків. На багатьох наукових заходах, присвячених обговоренню перспектив розвитку адміністративного права після здобуття незалежності України, наголошується на необхідності розвитку законодавства України про адміністративні правопорушення і прийняття нового кодифікованого нормативно-правового акту.

Теоретичний аналіз проблем адміністративно-правового регулювання застосування до осіб адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у податковій та митній сферах відбувався в працях таких вітчизняних вчених, як: О.Ф. Андрійко, Є.В. Додін, М.П. Кучерявенько, І.С. Криницький, В.К. Колпаков, Д.М. Лук'янець, Д.В. Приймаченко, В.І. Теремецьким, В.К. Шкарупа та інших.

Метою цієї статті є спроба визначення нормативно-правового регулювання повноважень контролюючих органів, що забезпечують реалізацію державної політики в податковій та митній сфе-

рах щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності за податкові та митні правопорушення.

Контролюючі органи, що забезпечують реалізацію державної політики в податковій та митній сферах, відповідно до положень Податкового кодексу України (20.1.41 статті 20 ПК України) наділені правом складати стосовно платників податків – фізичних осіб та посадових осіб платників податків – юридичних осіб протоколи про адміністративні правопорушення та виносити постанови в справах про адміністративні правопорушення в порядку, встановленому Законом [1]. Тобто йде мова як про право контролюючих органів на порушення та здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, так і про право призначення адміністративного стягнення. Зазначена норма кореспондує нормам КУпАП [2] та Митному кодексу України (далі – МК України) [3].

Так, у частині першій статті 255 КУпАП вказано, що уповноважені посадові особи органів доходів і зборів мають право складати протоколи в справах про адміністративні правопорушення за статтями 51-2, 155-1, 162-1, 162-2, 163-1-163-4, 163-12, 164, 164-5, 164-16, 166-16, 166-17, 177-2, 204-3 КУпАП. Частиною другою статті 255 КУпАП також передбачено, що в справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання цих же органів, відповідно до статті 234-2 КУпАП мають право складати протоколи про правопорушення за статтями 163-13, 163-15, 164-1, 165-1, 166-6 (частини третя – шоста), 188-23 КУпАП [2].

У МК України зазначається про посадових осіб, уповноважених складати протоколи про порушення митних правил (стаття 490 МК України), та посадових осіб органів доходів і зборів, які здійснюють провадження в справі про порушення митних правил (стаття 493 МК України). Зокрема, в МК України міститься окремий розділ (Розділ 18 МК України), в якому регламентується загальні положення щодо порушень митних правил та відповідальності за них, наводиться конкретний перелік таких порушень, а в Розділі 19 розкривається зміст провадження в справах про порушення митних правил [3]. На відміну від цього, в КУпАП такий перелік відсутній, статті, що розкривають зміст правопорушень у податковій та

митній сферах, розпорошені по різних розділах, зокрема, главі 6 (порушення, що посягають на власність), главі 12 (порушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності), главі 14 (порушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку), главі 15 (порушення, що посягають на встановлений порядок управління) тощо. Такий підхід вказує на певні недоліки в систематизації матеріальних норм у КУпАП та недотримання такої підстави, як об'єкт правопорушення в процесі групування норм у межах конкретної глави, що визначає склад правопорушення КУпАП [2].

Цей недолік можна віднести до таких, які пов'язані з тим, що КУпАП, як вказує В.К. Колпаков, О.А. Банчук та С.О. Кузнеченко, був створений за радянських часів та введений у дію, з одного боку, з метою посилення державно-репресивного впливу на суспільство (надати органам виконавчої влади функції суду, нівелювати принцип розподілу влади на законодавчу, судову та виконавчу), а з іншого, – продемонструвати факт успішної боротьби зі злочинністю шляхом зниження статистичних показників злочинності в СРСР [4, с. 31; 5, с. 133–134; 6, с. 539]. Проте таке зауваження тільки є додатковим аргументом необхідності докорінного перегляду підходів до правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні та, зокрема, правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення в податковій та митній сферах.

Крім того, якщо звернутися до ПК України, то можна побачити норму, що передбачає підстави притягнення особи до фінансової відповідальності за неподання або несвоєчасне подання платником податків або іншими особами, зобов'язаними нараховувати та сплачувати податки, зборів податкових декларацій (розрахунків) (ч. 120.1. статті 120 ПК України) [1]. За таке ж діяння передбачена й адміністративна відповідальність статтею 164-1 КУпАП [2]. Порівняння положень наведених нормативно-правових актів дозволяє констатувати, що за вказане діяння осіб може бути притягнуто до відповідальності як за статтею 164-1 КУпАП, так і за статтею 120 ПК України. Щодо цього можна було б заперечити, оскільки відповідно до статті 61 Конституції України «...ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду (виділено мною – Д.В. Пудрик) за одне й те саме правопорушення». За порушення законів із питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, застосовуються такі види юридичної відповідальності: 111.1.1. фінансова; 111.1.2. адміністративна; 111.1.3. кримінальна. Тож, оскільки стаття 120 ПК України містить підстави притягнення осо-

би до фінансової відповідальності, а стаття 164-1 КУпАП – до адміністративної, то контролюючі органи можуть або застосовувати їх одночасно, або обирати одну із норм, причому, знову ж таки, незрозуміло, за яким критерієм, крім того, що до фінансової відповідальності може бути притягнута і юридична особа, а не тільки її посадові особи. Така неузгодженість положень названих нормативно-правових актів тільки посилюється, якщо звернутися до статті 92 Конституції України, в якій зазначається, що виключно законами України визначаються: засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [7]. Тобто взагалі не згадується про фінансову відповідальність як таку, що є відмінною, зокрема, від адміністративної.

Також цікавим є положення МК України про те, що в разі закриття кримінального провадження про контрабанду за наявності в діях особи ознак порушення митних правил матеріали про таке порушення передаються до органу доходів і зборів або до суду для притягнення зазначеної особи до адміністративної відповідальності (стаття 496 МК України) [3]. У КУпАП замість такого положення є загальна норма, в якій передбачено, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [2]. Тож даний підхід стосуються і питання про те, що мають робити уповноважені особи ДФС у разі відсутності в зареєстрованому кримінальному провадженні ознак злочину, передбаченого, наприклад, статтею 212 КК України [10]. Аналіз норм КК України, зокрема статті 212 та вже наведеної статті 164-1 КУпАП в частині такого діяння, як «включення до декларацій перекручених даних, неведення обліку або неналежне ведення обліку доходів і витрат, для яких законами України встановлено обов'язкову форму обліку», дозволяє відзначити їх співвідношення, як у випадку із статтею 496 МК України. Проте постає питання співрозмірності санкцій наведених норм правопорушенням, про які йде мова в диспозиціях статей КК та КУпАП.

У зв'язку із цим варто погодитись із вченими, що наголошують на необхідності докорінного реформування законодавства України про адміністративну відповідальність [8, с. 15]. Це обумовлено тим, що в теорії адміністративного права відсутня єдина позиція щодо проблем визначення підстав адміністративної відповідальності. Зокрема, одні фахівці під підставами правової відповідальності розуміють наявність у діях особи протиправного діяння, інші підставами вважають вчинення адміністративного проступку – суспіль-

но небезпечної, протиправної винної дії або бездіяльності, що порушує норми відповідного закону. Під час підготовки нового законодавчого акту про адміністративну відповідальність має бути забезпечена чіткість визначення складу адміністративного правопорушення, зокрема підстав адміністративної відповідальності [9, с. 12–13]. Також необхідно забезпечити кореспондування цих норм із нормами, що визначають підстави притягнення до кримінальної та так званої «фінансової відповідальності», за правопорушення, що мають спільні ознаки, та підстави їх розмежування.

Крім того, під час формування зазначеного нормативно-правового акту варто врахувати і зауваження вчених стосовно того, що під час розробки й ухвалення КУпАП не було приділено достатньої уваги правилам провадження в справах про адміністративні правопорушення, і процесуальна частина КУпАП у сучасному вигляді більш нагадує звід принципів провадження в справах про адміністративне правопорушення, ніж нормативно-правовий акт, який має регламентувати відповідні процедури [9, с. 23]. При цьому варто зважати на наведені особливості правового регулювання повноважень ДФС України щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративне правопорушення в податковій чи митній сферах.

Систематизація законодавства в даній сфері повинна зводитися до того, що на зміну безлічі нормативних актів, що встановлюють адміністративну відповідальність, прийде єдиний кодифікований нормативний акт (при цьому неважливо, яку назву він матиме), який представлятиме єдине джерело законодавства України, що встановлює адміністративну відповідальність. Систематизація законодавства про адміністративну відповідальність, необхідна, насамперед, для того, щоб привести Кодекс України про адміністративні правопорушення у відповідність із положеннями Конституції України, Законами та іншими нормативними актами, що мають регулювати суспільні відносини в даній сфері.

Література

1. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – С. 1122.
3. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
4. Колпаков В.К. Теоретичні засади реформування адміністративно-деліктного законодавства / В.К. Колпаков // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення : матеріали міжнародної наук. практ. конф. : у 2-х ч. (7–8 грудня 2006). – Сімферополь, 2006. – Ч. 2. – С. 30–37.

5. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

6. Кузнiченко С.О. Проблеми співвідношення норм адміністративно-деліктного та кримінального права / С.О. Кузнiченко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 538–542 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10kcotkr.pdf>.

7. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10kcotkr.pdf>.

8. Адміністративна відповідальність в Україні : [навчальний посібник] / [В.М. Бесчастний, О.М. Мердова, А.П. Сахно] ; за заг. ред. В.М. Бесчастного. – Кривий Ріг : ДЮО МВС України, 2015. – 197 с.

9. Концептуальні засади реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні у контексті забезпечення прав і свобод громадян : Наукова доповідь підготовлена д. ю. н., проф. Андрійко О.Ф., д. ю. н., проф. Лук'янець Д.М., к. ю. н. Банчуком О.А., за участю к. ю. н. Нагребельного В.П., к. ю. н. Кисіль Л. Є. – К. : ін-т держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України, 2016. – 44 с.

10. Кримінальний кодекс України від від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

Анотація

Пудрик Д. В. Правове регулювання повноважень Державної фіскальної служби України щодо притягнення до адміністративної відповідальності. – Стаття.

У статті здійснено аналіз актуальних питань адміністративно-правового регулювання порядку притягнення контролюючими органами до відповідальності осіб, що вчинили адміністративне правопорушення в податковій чи митній сферах. Автором обґрунтована наявність колізії в нормативних актах, які врегулюють дане питання, способом вирішення якої повинно стати усунення через внесення змін у нормативно-правові акти або уніфікація зазначеного порядку та закріплення його в процедурному Кодексі.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення в податковій сфері, адміністративні правопорушення в митній сфері, повноваження контролюючих органів, адміністративний примус.

Аннотация

Пудрик Д. В. Правовое регулирование полномочий Государственной фискальной службы Украины в вопросах привлечения к административной ответственности. – Статья.

В статье осуществлен анализ актуальных вопросов административно-правового регулирования порядка привлечения контролирующими органами к ответственности лиц, совершивших административное правонарушение в налоговой или таможенной сферах. Автором обосновано наличие коллизии в нормативных актах, регулирующих данный вопрос, способом решения которой должно стать устранение путем внесения изменений в нормативно-правовые акты или унификация указанного порядка и закрепление его в процедурном Кодексе.

Ключевые слова: административная ответственность, административные правонарушения в налоговой сфере, административные правонарушения в таможенной сфере, полномочия контролирующих органов; административное принуждение.

Summary

Pudrik D. V. Legal regulation of the powers of the State fiscal service of Ukraine in matters of bringing to administrative responsibility. – Article.

The article analyzes the current issues of administrative and legal regulations for bringing regulatory authorities to justice those who have committed administrative violations in the tax and customs

spheres. The author proved the presence of conflict in the regulations regulating this issue, which means solution must be to remove through changes in regulations or unification of the said order and fixing it in procedural Code.

Key words: administrative responsibility, administrative violations in the tax sphere, administrative violations in the customs sphere, power control authorities, administrative coercion.