

ФАКТОР ПРАВОЗАСТОСОВЧОГО ОРГАНУ І ФІНАНСОВІ САНКЦІЇ

Дослідження ефективності фінансових санкцій (штраф і пеня, що застосовуються до юридичних осіб в адміністративному порядку) потребує уваги юридичної науки з огляду на реформування і систематизацію адміністративно-деліктного законодавства.

Вивчення факторів, що впливають на ефективність адміністративних санкцій, вже привертало увагу цілому ряду науковців: І. І. Веремєєнка, Г. Г. Курагіна, Л. Л. Попова, А. П. Шергіна та інших.

На нашу думку, слід погодитись із запропонованим використанням системного підходу у дослідженні вказаного питання. Системний підхід, що втілює ідею всезагального зв'язку явищ, взаємодію різних процесів, при застосуванні до системи адміністративно-деліктних відносин виявляє її цілісний характер, доцільність і взаємозв'язок, взаємовплив складових правовідносин, механізм функціонування, розвитку та ефективності всієї системи і кожного з її елементів [1].

Лише при виявленні факторів, що впливають на ефективність фінансових санкцій та визначення місця і ролі вказаних факторів в адміністративно-деліктних правовідносинах, можливим є вдосконалення всього механізму адміністративно-правової відповідальності.

Вказані фактори в літературі запропоновано розділяти на такі групи:

– група факторів норм з адміністративною санкцією, що зокрема включають відсутність (наявність) прогалин, визначеність (невизначеність, недостатня визначеність) ознак складу правопорушення, повнота (недостатня повнота) регулювання, відсутність або наявність суперечностей з раніше прийнятою нормою, “тяжкість” або “легкість” санкції (зокрема механізм штрафної санкції починає “працювати” тільки у випадку фактичного обмеження майнових інтересів правопорушника) та інші.

– група факторів правозастосовчого органу, що включає такі підгрупи: а) фактор управління в системі правозастосовчого органу; б) фактор правозастосовчого органу як органу; в) фактор правозастосовчого органу як колективу; г) фактор правозастосовчого органу як окремої посадової особи;

– група факторів правопорушника, які визначаються головним чином через внутрішні фактори, що входять у структуру особистості самого правопорушника (наприклад, професія, рівень освіти, знання правової норми та інші)[2].

На факторі правозастосовчого органу зупинимось докладніше.

Залежність від органу виконавчої влади, що реалізовує юрисдикційні повноваження може виявитися, наприклад, у його можливості всебічно здійснювати контроль за дотриманням законодавства у сфері реалізації його владно-розпорядчих повноважень.

Адже, об'єктивне право перебуває по відношенню до врегульованих суспільних відносин в статичному стані. Тому, щоб відповідати нагальним потребам об'єкту правового регулювання, воно має синхронно змінюватись із перетвореннями в суспільних відносинах.

По відношенню до юрисдикційного органу має змінюватись, зокрема, зміст його діяльності. Це можна пояснити на такому прикладі.

При інтеграційних процесах в Європі суттєвої зміни зазнали не лише економічні відносини, а й відбулися певні зміни змісту діяльності податкових органів країн учасниць ЄС.

Це, зокрема, мало місце при здійсненні контролю за сплатою такого податку як ПДВ. Одним з найдієвіших способів контролю за сплатою ПДВ став електронний облік в Міжнародній системі бази даних ЄС — “VIES”, що дає можливість прослідкувати угоди платника податків в межах ЄС. Доступ до цієї інформації мають всі податкові органи країн ЄС, а також мають можливість здійснювати обмін контрольною інформацією [3].

Це дає можливість податковим органам більш ефективно здійснювати контроль за сплатою податків. Тобто застосування фінансових санкцій безпосередньо пов'язане із змістом діяльності адміністративно-юрисдикційного органу. У цьому проявляється дія фінансових санкцій у “повну силу” через охоплення охоронним впливом якнайбільшого обсягу правовідносин, зменшення латентності правопорушень.

Ураховуючи фактор правозастосовчого органу, з огляду на наведений приклад можна констатувати таке. Управлінські структури мають з найбільшою повнотою відповідати об'єктивним вимогам у нових

умовах, що ставляться до змісту діяльності апарата, і лише за цієї умови вони здатні забезпечити найвищу ефективність його роботи [4].

Наступним фактором, що впливає на ефективність фінансових санкцій і потребує окремого виділення, є фактор об'єкту правової охорони, що перебуває під захисною дією фінансових санкцій.

Вже сама наявність фінансової санкції як елементу правової норми здійснює позитивний вплив на суб'єктів правовідносин щодо дотримання ними режиму законності. Але такий вплив не є однаковим у всіх сферах, де здійснюється правове регулювання.

Наприклад, при здійсненні правового регулювання зайнятості населення (Закон “Про зайнятість населення” від 1. 03. 1991 №803-ХІІ), сама лише наявність регулюючих і охоронних норм вже є позитивним чинником, що впливає на волю суб'єкта, скеровуючи його поведінку у русло дотримання правових приписів.

Інша ситуація має місце при регулюванні податкових правовідносин. Платник податків зацікавлений у захисті своїх коштів, цієї мети він прагне досягти або через правомірний обхід податку (податкова мінімізація), або через свідоме порушення податкового законодавства.

Тобто правозастосовчий орган постійно відчуває в своїй діяльності вплив активного опору, що є результатом так званого “конфлікту інтересів”.

Тому, при дослідженні ефективності фінансових санкцій, за доцільне вважаємо враховувати сферу суспільних відносин, у якій здійснюється владно-розпорядча діяльність органом, що наділений юрисдикційними повноваженнями.

Запропонований системний підхід щодо визначення дієвості фінансових санкцій дає можливість проаналізувати взаємозв'язок факторів ефективності.

Фінансові санкції, як вид адміністративних стягнень, що реалізовується у вигляді штрафу і пені, виконує декілька видових функцій, зокрема превентивну. Але ця функція, у залежності від суб'єкта правопорушення, реалізовується не в однаковій мірі.

У залежності від організаційної форми суб'єкта правопорушення можна прогнозувати такий вплив санкцій.

У товаристві з обмеженою відповідальністю у разі, коли його учасник є посадовою особою підприємства, на яку накладається адміністративний штраф, за власний рахунок змушений буде ще й сплатити фінансові санкції, що накладаються на юридичну особу за це ж правопорушення. На майбутнє, такий правопорушник буде мати, так би мовити, “подвійний стимул” не порушувати законодавство.

В акціонерному товаристві, за аналогічних умов, при накладенні фінансових санкцій дещо інша ситуація: адже вплив в майновій сфері відчувають акціонери, працівники підприємства, які не мали безпосереднього відношення до вчинення правопорушення.

Підприємство-правопорушник, що знаходиться у державній власності як юридична особа, взагалі не відчуває на собі превентивного впливу фінансових санкцій, адже штрафи буде сплачено фактично за рахунок держави.

Такі ситуації, зокрема, мають місце в тих випадках, коли законодавством передбачена адміністративна відповідальність у вигляді штрафу і з юридичної особи, і її посадової особи (наприклад, Закон “Про захист економічної конкуренції” від 11. 01. 2001р. №2210-ІІІ та ст. 166-1 КпАП, які передбачають відповідальність за зловживання монопольним становищем).

Тому, з огляду на вище вказане, важливого значення набуває наявність у органі виконавчої влади, що притягує до адміністративної відповідальності, дискреційних повноважень з метою індивідуалізації покарання, у тому числі і в залежності від організаційно-правової форми суб'єкта правопорушення.

При аналізі місця і ролі правозастосовчого органу як фактору, що впливає на ефективність фінансових санкцій, треба звернути увагу на таке. Неможливим уявляється без абстрактного моделювання прослідкувати всю сукупність зв'язків між факторами дієвості фінансових санкцій. Адже, в одних випадках цей зв'язок може бути відсутнім, в іншій ситуації — бути латентним через нез'ясування обставин, що стали причиною вчинення протиправного діяння.

Але роль правозастосовчого органу може визначатись через акумуляцію навколо цього фактору більшості факторів. Наприклад, при правозастосовчій діяльності від вказаних органів залежить наскільки повно буде виявлено досконалість норм з адміністративною санкцією (“група факторів норм з адміністративною санкцією”), при з'ясуванні всіх відомостей про суб'єкта правопорушення — залежність наскільки фінансова санкція виконає конкретно-превентивну функцію (“група факторів правопорушника”) та інші.

Література

1. Коваль В. Л. Административно-деликтное отношение. — К., 1979. — Ст. 61.
2. Курагин В. В., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций // Правоведение. — 1974. — № 4. — Ст. 40–42.
3. Высоцкий М. А. О шведском опыте налогового администрирования // Налоговый вестник. — 2002. — № 1. — Ст. 124.
4. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. — К., 1990. — Ст. 22.

УДК 342.9.001.73(477):341.217(4)

К. М. Рудой*ад'юнкт Національного університету
внутрішніх справ (м. Харків)***АДАПТАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Адміністративно-правова реформа в Україні здійснюється за двома головними напрямками діяльності державних органів: внутрішнім та зовнішнім. Перший напрямок спрямований на створення нової правової бази національного законодавства з метою забезпечення належного механізму здійснення та приведення його до стандартів міжнародного законодавства в світлі правової реформи. Другий полягає у інтенсифікації та зміцненні відносин України з європейськими країнами в рамках створення інтеграційного об'єднання, заснованого на принципах свободи, демократії та повазі фундаментальних прав та свобод людини і громадянина, верховенства права у сфері державного управління.

Останнім часом у центрі уваги як теоретиків, так і практиків з'являється проблема гармонізації національного законодавства із законодавством Європейського Союзу (ЄС) і, особливо, — визначення численних понять, які стосуються цього процесу. За матеріалами останніх конференцій “Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом” (1998 р., м. Київ) та “Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції” (2003 р., м. Київ) значна увага зосереджувалася на поняттях: апроксимація, імплементація, уніфікація, адаптація, гармонізація та інтеграція [1, 2]. На нашу думку, процесу пристосування та приведення адміністративного законодавства України до законодавства ЄС (в рамках гармонізації законодавства України в цілому та в процесі інтеграції держави до ЄС) відповідає саме поняття “адаптація” (з англ. adaptation — пристосувати, переробляти). Як бачимо, буквально розуміння цього терміна дає можливість сприймати його як “пристосування чинних внутрішньодержавних норм до нових міжнародних зобов'язань держави без внесення будь-яких змін в її законодавство” [3], або в широкому розумінні, як це сформульовано в Постанові Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1496 “Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”: “Адаптація законодавства України до законодавства ЄС — є процесом зближення та поступового приведення законодавства України відповідно законодавства ЄС” [4]. Головна відмінність наведених визначень полягає в тому, що остання, на наш погляд, цілком закономірно передбачає внесення певних змін в національне законодавство в процесі його пристосування до норм міжнародного права.

Адаптація законодавства України — це перший етап тривалого процесу наближення національної системи права, включаючи також правову культуру, доктрину та судову і адміністративну практику, до системи права Європейського Союзу відповідно до критеріїв, що висуваються Європейським Союзом щодо держав, які мають намір приєднатися до нього. Виходячи саме з такого розуміння, процес адаптації має охоплювати як нормотворення, так і нормозастосування і бути обов'язковим для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування [5].

Отже, суть інтеграційного процесу, на наш погляд, полягає в адаптації нормативно-правових актів органів виконавчої влади до вимог Євросоюзу, а також у перегляді навчальних програм правової освіти з метою адаптації їх до євростандартів, вивченні та дослідженні правових процесів у державах-учасницях та кандидатах у члени Євросоюзу, вивченні правових засад функціонування установ та структур Євросоюзу. За останні десять років практично всіма демократичними державами визнано, що права особи, як складова його адміністративно-правового статусу, є невід'ємною частиною демократичного громадянського суспільства. Це підтвердилось прагненням нових незалежних країн до прийняття міжнародно-правових документів з прав людини й проведенню реформ, які спрямовані на формування ідеології, культури, суспільної свідомості у дусі прав людини, до створення законодавства, що закріплює права людини для всіх громадян, які знаходяться під юрисдикцією держави [6]. Тому адаптація адміністративного права