

**О. А. ПАВЛЮХ**

## **ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ТА ЙОГО МІСЦЕ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

*Розглядаються проблеми застосування адміністративного примусу, який є невід'ємною складовою системи методів державного управління суспільством. Звертається увага на класифікацію заходів адміністративного примусу і механізм їх реалізації в практиці діяльності податкових органів.*

**Ключові слова:** адміністративний примус, заходи адміністративного примусу, адміністративне попередження, адміністративне припинення, адміністративне стягнення.

---

© ПAVЛЮХ Ольга Анатоліївна – ст. викладач Національного університету державної податкової служби України

*Рассматриваются проблемы применения административного принуждения, которое является неотъемлемой составляющей системы методов государственного управления обществом. Обращается внимание на классификацию мер административного принуждения и механизм их реализации в практике деятельности налоговых органов.*

**Ключевые слова:** административное принуждение, меры административного принуждения, административное предупреждение, административное прекращение, административное взыскание.

*This article addresses the problem of application of administrative enforcement, which is an integral part of the public methods of public administration. Along with this, pays attention to the classification of administrative enforcement mechanism and its implementation in the practice of tax authorities.*

**Key words:** administrative enforcement, administrative enforcement actions, administrative warnings, administrative suspension, administrative penalties.

Актуальною на сьогодні є проблема застосування такого методу управлінської діяльності, як адміністративний примус, який є невід'ємною складовою системи методів державного управління суспільством. Вказаний метод відноситься до найбільш жорстких засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб примус застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами. Хоч, метод примусу і визнаний авторитарним, однак, незаперечним є той факт, що на сьогодні немає жодної держави, яка б не використовувала його як найнеобхідніший засіб управління своїми справами, в тому числі, і у сфері оподаткування.

Дуже часто в наукових джерелах метод адміністративного примусу розглядається як один з видів державного примусу, який традиційно застосовується на загально визначених позиціях захисту сформованих державою правовідносин і забезпечення неухильного й точного виконання юридичних норм конкретної галузі права.

Так відмінності між галузевими нормами і тими, які складаються під їх впливом зумовили розбіжності в характері й особливостях державних примусових заходів залежно від тієї чи іншої правової галузі. Внаслідок цього види державного примусу прийнято розглядати як явища, похідні від існуючих галузей права і властивих цим галузям правопорушень та диференціювати згідно з відповідними правовими галузями, а саме: кримінальний примус, цивільно-правовий примус, адміністративний примус.

Звертаючи увагу на взаємозв'язки галузей права і видів примусу, слід наголосити на тому, що галузей права є значно більше, ніж видів державного примусу. Все це можна пояснити двояко: з одного боку, появою в матеріальній сфері права комплексних галузей (економічне, житлове, податкове, банківське, морське, митне тощо), які розглядаються в сучасній науці як повноцінні, хоч і специфічні. Очевидно, даний процес свідчить про результативність розвитку права і сприяння перетворенню його в об'ємну поліструктурну систему. В цьому розумінні наявність у системі права матеріальних комплексних галузей є ознакою її вдосконалення й достатньо високої інтенсивності регулювання суспільних відносин, а отже, й рівня розвитку. З іншого, – відсутністю соціальних, а як наслідок і правових передумов збільшення різноманітності примусових заходів захисту правових відносин. Держава не бачить необхідності у конструюванні нових видів примусу, а використовує і вдосконалює уже існуючі. Її інтереси перебувають у площині підви-

щення їх ефективності аж до повної реалізації принципу невідворотності покарання за скоєне правопорушення як в сфері оподаткування, так і в інших.

Таким чином, можна узагальнити, що серед усіх видів примусу найбільшою питомою вагою, високою мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави виділяється адміністративний примус.

Так, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко визначають адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку і законності<sup>1</sup>. С.Г. Стеценко під адміністративним примусом розуміє вид державного примусу, що застосовується відповідними державними органами (посадовими особами) до фізичних та юридичних осіб з метою запобігання правопорушень та притягнення винних до відповідальності<sup>2</sup>. Т.О. Коломоєць говорить про адміністративний примус як про особливий різновид державно-правового примусу, тобто про визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а в деяких випадках і громадських організацій, на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин в межах окремого адміністративного провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій<sup>3</sup>.

Щодо ознак адміністративного примусу, то в науці адміністративного права до них відносять такі: 1) офіційний, владний характер; 2) виступає як об'єктивно необхідний метод, цілеспрямований спосіб поведінки, набір певних дій і засобів; 3) множинність та розмаїття суб'єктів застосування; 4) численність осіб щодо яких його можна застосовувати; 5) відсутність службового підпорядкування; 6) специфіка юридико-фактичних підстав для застосування; 7) багатоаспектна цільова спрямованість; 8) багатоваріантність зовнішніх форм прояву; 8) примусовий та правовий характер.

Для адміністративного примусу характерним є також те, що примусові заходи виконуються позасудово, уповноваженими державними органами (посадовими особами), визначеними законодавчими або підзаконними правовими актами. Зазвичай, між органом державної влади (посадовою особою), який застосовує захід адміністративного примусу та суб'єктом-правопорушником не спостерігається прямих державно-службових відносин, що передбачають певну підпорядкованість один одному. Ще досить відомим являється той факт, що застосування заходів адміністративного примусу є прерогативою тільки тих органів управління і посадових осіб, які, в свою чергу, наділені повноваженнями представників адміністративної влади. І останній із важливих моментів застосування заходів адміністративного примусу – він може лише застосовуватися у випадках порушення правових норм у сфері державного управління.

Отже, підсумовуючи все вище викладене, можна стверджувати, що адміністративний примус – це владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень.

Як уже зазначалося вище, дуже часто, в наукових джерелах, метод адміністративного примусу розглядають як один з видів державного примусу, який зазвичай застосовується для захисту загально-визначених та сформованих державою правовідносин і для забезпечення неухильного й точного виконання юридичних норм конкретної галузі права. Також, адміністративний примус можна визначити як засіб вольового забезпечення відповідності поведінки громадян, посадових та юридичних осіб правовій нормі, що здійснюється за допомогою заходів впливу, які регулюються нормами адміністративного права і мають на меті досягнення певного порядку, а також припинення, запобігання правопорушенням та притягнення до відповідальності винних у їх скоєнні правопорушників.

Зазвичай, умовами для виникнення конкретних відносин, пов'язаних із використанням засобів адміністративного примусу, є різні юридичні факти, в тому числі протиправні дії окремих осіб і організацій.

Дослідженням класифікації заходів адміністративного примусу займалися у своїх працях такі відомі науковці, як Т.О. Коломоєць, В.Б. Аверьянов, С.Г. Стеценко, Ю.П. Битяк, В.К. Шкарупа, М.В. Коваль та інші.

Так, Т.О. Коломоєць говорить про велику кількість та розмаїття заходів адміністративного примусу, які між собою відрізняються один від одного, але одночасно створюють підстави для їх об'єднання у певні групи, тобто проведення класифікації. Така класифікація обумовлюється певними причинами: по-перше, потребою з'ясування сутності заходів, їх мети і взаємодії; по-друге, створенням засад ефективного впливу цих заходів; по-третє, досконалою класифікація заходів адміністративного примусу є необхідною передумовою змістовного наукового дослідження їх потенціалу<sup>4</sup>.

Ю.П. Битяк визначає адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності<sup>5</sup>.

Такий погляд на вищезгадане поняття підтверджує поділ адміністративно-примусових заходів на заходи фізичного та психічного (психологічного) впливу. В юридичній науці склалася й інша класифікація заходів адміністративного примусу: 1) за строком дії – ті, що застосовуються шляхом виконання певних разових дій і не пов'язані зі строком, і такі, що характеризуються тривалістю дії; 2) залежно від особи, щодо якої здійснюється застосування, або, іншими словами, від об'єкту впливу, виділяють заходи, які застосовуються до фізичних осіб, до юридичних осіб, а також змішані; 3) залежно від мети застосування адміністративно-правової норми виділяються такі заходи: адміністративні стягнення, що застосовувалися при притягненні особи до адміністративної відповідальності як покарання особи; заходи адміністративного припинення відповідного правопорушення; заходи процесуального примусу, які забезпечують можливість визначення факту правопорушення, встановлення особи правопорушника та збирання всіх необхідних відомостей про вчинений проступок і складення відповідних процесуальних документів; відновлювальні заходи для поновлення правопорядку; заходи адміністративно-примусові, що застосовуються з метою припинення правопорушень; 4) залежно від наявності адміністративно-правової санкції всі заходи адміністративного примусу поділяють на: адміністративні стягнення та інші заходи, які називаються по різному, а саме: заходи адміністративного забезпечення, адміністративно правові заходи соціального примусу, заходи припинення, які фактично мали примусову природу, але були позбавлені характеру покарання.

Водночас, підсумовуючи все вище викладене, слід зазначити, що найбільш типовою та розповсюдженою класифікацією є та, яка була запропонована таким вченим-адміністративістом як М.І. Єропкіним, а пізніше запозичена Ю.П. Битяком, В.В. Зуйем, А.Т. Комзюком, В.К. Колпаковим та іншими. В її основу ними було закладено виконання безпосередньої мети застосування заходів та способів охорони правопорядку, а також вона може вважатися узагальненням всіх вище вказаних класифікацій.

Таким чином, можна виділити наступні групи заходів адміністративного примусу: 1) заходи адміністративного попередження (запобігання); 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративні стягнення (заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових норм).

Згідно з вказаною класифікацією можна назвати найтиповіші заходи адміністративного примусу, якими користуються органи державної податкової служби, їх посадові особи та її окремі структурні підрозділи в межах визначеної законодавством компетенції.

Так, до заходів адміністративного попередження (запобігання), які здебільшого направлені на попередження правопорушень і мають профілактичний характер можна віднести обмеження; вимогу припинити окремі дії; перевірку документів; право входити на територію та до приміщень підприємств, установ і організацій, до житлових та інших приміщень громадян; контроль та наглядові перевірки та інше. В цілому в діяннях такого роду відсутня така ознака правопорушення як протиправність, але передбачається обмеження свободи дій правопорушника, бо заходи такого роду застосовуються до нього незалежно від його волі та бажання.

Серед заходів адміністративного припинення, які, в свою чергу, спрямовані на примусове зупинення протиправних діянь, які зазвичай мають ознаки адміністративного правопорушення (проступку), а, іноді, і кримінального злочину, а також, які спрямовані на відвернення і недопущення шкідливих наслідків та застосування до винної особи певного покарання у вигляді адміністративного стягнення або, навіть, кримінального покарання. Нажаль, науковці на теперішній час не дають вичерпного переліку таких заходів, але з точністю до таких можна віднести дві групи заходів: 1) загального призначення, а саме: адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів. Більше значення для діяльності податкових інспекцій та їх посадових осіб має інша група заходів, яка носить назву заходи спеціального призначення, до яких належать: заходи фізичного впливу, спеціальні засоби, використання вогнепальної зброї. Однак до застосування цих заходів є деякі вимоги і перестороги, так, наприклад, для того щоб застосувати вогнепальну зброю, силу або інший вид фізичного впливу працівник податкової міліції повинен заздалегідь повідомити про намір їх застосування. Також, в разі використання даних заходів він не повинен перевищити міру допустимих заходів і звести їх застосування до мінімуму можливості заподіяння шкоди життю і здоров'ю осіб, що вчинили правопорушення та інших громадян. Ще раз потрібно наголосити на тому, що найчастіше спеціальні заходи адміністративного припинення є крайнім засобом, який використовується компетентними органами державної влади (посадовими особами) у разі крайньої необхідності з метою припинення правопорушення (злочину) та лише тоді, коли інші засоби є неідеальними та неефективними.

Щодо податкової сфери, то найбільш вагомими та впливовими на ситуацію, яка є протиправною в сфері нарахування та сплати податків та інших обов'язко-

вих платежів серед заходів примусу є заходи адміністративного стягнення. Вони найчастіше передбачають обмеження або цілковите позбавлення правопорушника певних його благ або прав, а метою застосування даних заходів адміністративного примусу являється мета покарання порушника, яка виражена як запобігання вчиненню нових правопорушень. Адміністративні стягнення мають виховний, репресивний, каральний та профілактичний характер. У ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено такі види адміністративних стягнень: попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета (грошей), позбавлення спеціального права, виправні роботи, адміністративний арешт. Не всі вони застосовуються органами податкової служби, але саме вони вважаються проявом негативної реакції держави на вчинене особою правопорушення. Доцільно буде наголосити на тому, що перелік заходів адміністративного примусу у вигляді адміністративного стягнення (відповідальності) є невичерпним. Чинне законодавство містить велику кількість правових норм, які спрямовані законодавцем на врегулювання питань щодо притягнення винних фізичних та юридичних осіб до відповідальності в сфері оподаткування. Насамперед йдеться про здійснення заходів адміністративного примусу у визначеній законодавством процесуальній формі та уповноваженими на це органами. Велике значення при їх застосуванні мають загальні правила (принципи) накладення відповідальності на винних у скоєнні правопорушення. До таких принципів слід віднести: 1) принцип законності, який означає те, що органи та посадові особи мають право розглядати лише ті справи, що їм підвідомчі, а обирати вид і розмір стягнення потрібно в рамках наданих повноважень, в діянні особи має бути склад правопорушення, який піддається правильній кваліфікації; 2) принцип доцільності, який відповідає за конкретну індивідуалізацію покарання та створює умови «економії» каральних заходів, тобто заміни на інший вид впливу; 3) принцип своєчасності, оперативності впливу, який визначає чітко за допомогою нормативно-правових актів терміни здійснення певних необхідних для конкретного випадку дій суб'єктами адміністративно-правових відносин.

Таким чином, можна узагальнити, що основним критерієм розмежування застосування заходів адміністративного примусу є перш за все мета його застосування та факт наявності чи відсутності протиправних дій з боку посадових осіб органів державної податкової служби чи платників податків.

**1.** *Адміністративне право України: Підручник* / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 164. **2.** *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – К.: Атіка, 2009. – С. 179–180. **3.** *Адміністративне право України: Підручник* / За заг. ред. Т.О. Коломоець. – К.: Істина, 2009. – С. 137. **4.** Там само. – С. 139-141. **5.** *Адміністративне право України: Підручник* / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – С. 164.