

Отже, для побудови ефективної і раціональної податкової системи необхідна податкова реформа. Вона має усунути основні недоліки чинної податкової системи і закласти основи для формування податкової системи, яка повинна сприяти стимулюванню вітчизняного виробництва, інноваційно-інвестиційної діяльності і підтримувати запровадження новоякісної системи податкових відносин.

### Література:

1. Закон України від 04.12.1990 № 509-ХІІ «Про державну податкову службу в Україні» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 6.
2. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: у 3 т. / кол. авторів [заг. ред., М.Я. Азарова]. – К.: Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. – Т. 1: Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: в 3 т. / кол. авторів [заг. ред. М.Я. Азарова]. – К.: Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. – 157 с.
5. Податковий кодекс України // Голос України. – 2010. – № 229-230.

**Власов А.В. Адміністративно-правова характеристика діяльності державних органів у сфері податкового контролю.** *В статье рассматривается спектр прав и обязанностей, которыми наделены государственные органы, уполномоченные осуществлять контроль за соблюдением налогового законодательства, проанализирована видовая характеристика полномочий работников налоговых органов.*

**Ключевые слова:** *налоги, налоговая служба, права, обязанности, налоговые администрации, государственные налоговые инспекции.*

**Vlasov A.V. Administrative-legal characteristic of the state bodies activity in the sphere of tax control.** *The article examines the spectrum of rights and duties, which are state bodies provided by. Such bodies are in power to control the tax legislature. The specific description of the tax official duties is given.*

**Key words:** *taxes, tax service, rights, duties, tax administrations, state tax inspections.*

УДК 347.51:347.63-058.862](477)

**Демський Е. Ф.,**

канд. юрид. наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

**Губанова О. В.,**

канд. юрид. наук, доцент, кафедри правознавства Полтавської філії МАУП

### *Окремі питання адміністративного провадження у справах за статтею 184-2 КУпАП*

*У статті зроблено спробу обґрунтувати необхідність удосконалення норм КУпАП щодо особи, яка має право складати адміністративний протокол у справах за порушення порядку та строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків.*

**Ключові слова:** *адміністративне стягнення, провадження, стадія, протокол про адміністративне правопорушення, адміністративний штраф, попередження.*

Статтею 184-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [4] встановлюється адміністративна відповідальність за порушення порядку та строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування)

батьків, до централізованого обліку. Зазначена стаття передбачає адміністративну відповідальність за порушення порядку державного управління у сфері усиновлення.

Від належного виконання посадовими особами органів державної влади покладених на них обов'язків у сфері усиновлення залежить доля дитини сироти і дитини, позбавленої батьківського піклування, а тому наявність дієвого механізму притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення у цій сфері державного управління сприятиме підвищенню дисципліни державних службовців та зменшить кількість правопорушень у сфері влаштування дитини-сироти і дитини, позбавленої батьківського піклування, до сім'ї усиновлювачів.

Розглядаючи питання адміністративної відповідальності за порушення порядку державного управління у сфері усиновлення, ми не можемо залишити поза увагою питання накладення на винних осіб адміністративних стягнень.

Головна мета адміністративного стягнення – виховання порушника, тобто формування у нього звички законслухняної поведінки. Виховний вплив на порушника справляє як сам факт накладення на нього адміністративного стягнення, так і спеціальні виховні заходи, які застосовуються до нього під час виконання деяких стягнень [1, с. 26 – 27].

Стягнення – реакція компетентного органу у відповідь на скоєний проступок шляхом застосування (реалізації) адміністративної санкції у конкретних охоронних правовідносинах. Це підсумовуючий акт процесу притягнення до відповідальності [5, с. 142].

Адміністративні стягнення іноді досить суттєво обмежують права суб'єктів відповідальності, у зв'язку з чим важливо забезпечити їх застосування у точній відповідності до вимог закону. Зазначене завдання вирішується у ході провадження в справах про адміністративні правопорушення, яке є складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, способом і формою здійснення адміністративної юрисдикції відповідними органами в порядку, врегульованому законом. Ця діяльність полягає у виявленні адміністративних правопорушень, збиранні й перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді справ із винесенням відповідних постанов та їх виконанні [3, с. 616].

Зазначимо, що відповідно до ст. 221 КУпАП за предметною підвідомчістю справи про порушення порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків (ст. 184-2 КУпАП), підвідомчі районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судам. Суди розглядають такі справи у порядку, визначеному КУпАП, але не за правилами адміністративного судочинства.

Як відомо, діяльність учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення розвивається в часі як послідовні, пов'язані між собою процесуальні дії щодо реалізації їх прав та обов'язків. Процес складається із кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, їх прийнято називати стадіями, інколи – процедурами. У літературі в основному використовується визначення стадії провадження, сформульоване Д. М. Бахрахом, який характеризує її як порівняно самостійну частину провадження, яка поряд із його загальними завданнями має притаманні тільки їй завдання, документи й інші особливості.

Проте найбільш змістовне і повне визначення стадії провадження, на нашу думку, поки що сформулювали О. М. Бандурка і М.М. Тищенко, які зазначають, що процесуальна стадія становить порівняно відокремлену, виділену в часі й логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певної мети і вирішення відповідних завдань, що функціонально співвідносяться з ними, яка відрізняється власним колом суб'єктів і одержує закріплення у відповідних процесуальних актах [2, с. 156].

У багатьох літературних джерелах останнім часом називають чотири стадії зазначеного провадження. На першій стадії з'ясовуються факт вчинення, обставини правопорушення, дані про винного і складається адміністративний протокол. На другій стадії компетентний орган (посадова особа) розглядає матеріал і приймає постанову, яку на третій стадії може бути або оскаржено громадянином, або опротестовано прокурором, або переглянуто з ініціативи вищого органу. Третя стадія є факультативною, необов'язковою, вона закінчується ухваленням рішення про скасування, зміну або залишення постанови без змін. Четверта стадія – виконання постанови – починається відразу ж після її прийняття або

після розгляду скарги (протесту). Розбіжності переважно стосуються назв стадій, причому найбільше їх щодо назв двох із них – першої і третьої.

Порушення справи є початковою стадією провадження в справах про адміністративні проступки, у ході якого здійснюється реальне притягнення порушників до адміністративної відповідальності. Завданнями цього провадження є своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її у точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності (ст. 245 КУпАП).

Процесуальним документом, який фіксує закінчення стадії порушення адміністративної справи, є протокол. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством. Протокол є єдиною формалізованою підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Коло посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також їх повноваження щодо складання протоколів про те чи інше правопорушення, закріплені у ст. 255 КУпАП. Відповідно до п. 1 ч.1 ст. 255 КУпАП протокол у справах про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 184-2 КУпАП, має право складати уповноважена на те посадова особа органів внутрішніх справ. Зазначимо, що деяку інформацію можуть мати і органи внутрішніх справ, але з цього приводу виникає логічне запитання: як посадова особа органу внутрішніх справ може виявити порушення порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків, до централізованого обліку?

Наказом Міністерства сім'ї, молоді та спорту України від 18 листопада 2008 р. № 4580 «Про єдину електронну систему обліку дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, та осіб, які бажають взяти їх на виховання» [6] затверджений Порядок ведення Єдиного електронного банку даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і сім'ї потенційних усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів. Крім того, Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р. № 905 «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей» [7] встановлює, що облік дітей, які можуть бути усиновлені, здійснюється службами у справах дітей районних, районних у Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад (місцевий облік), Міністерством молоді, сім'ї та гендерної політики Автономної республіки Крим, службами у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій (регіональний облік) та Державним департаментом з усиновлення та захисту прав дитини (централізований облік). Указом Президента України «Про внесення змін до Положення про Міністерство соціальної політики України» від 8 липня 2011 р. № 741/2011 [8] Мінсоцполітики України визнано центральним органом виконавчої влади, до повноважень якого належать питання усиновлення та захисту прав дітей, на це Міністерством покладені повноваження по здійсненню централізованого обліку дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також встановлено, що Міністерство соціальної політики України є правонаступником Державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини.

На нашу думку, виявити факти недотримання порядку або строків подання інформації про дітей сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків, до централізованого обліку може посадова особа Міністерства соціальної політики України, на яку покладені обов'язки по веденню такого обліку, і саме ця особа може зафіксувати порушення порядку або строків подання інформації до централізованого обліку шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Крім того, статтею 184-2 КУпАП передбачається адміністративна відповідальність за порушення порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків до централізованого обліку, тоді як за такі самі дії, але щодо місцевого та регіонального обліку, відповідальність не передбачена. Вважаємо, це є

недоліком правового регулювання, а тому диспозицію статті 184-2 КУпАП слід викласти у такій редакції: «Порушення посадовими особами порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків, до місцевого, регіонального або централізованого обліку».

На нашу думку, визнання посадової особи органу внутрішніх справ у ролі особи, яка може скласти протокол про адміністративне правопорушення за ст. 184-2 КУпАП, унеможливує застосування норми зазначеної статті, а, значить, і унеможливує притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Ми вважаємо, що особою, яка може скласти протокол про адміністративне правопорушення за ст. 184-2 КУпАП, може бути посадова особа служби у справах дітей районних, районних у Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад (щодо місцевого обліку), Міністерства молоді, сім'ї та гендерної політики Автономної республіки Крим, служби у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій (щодо регіонального обліку) та Міністерства соціальної політики України (щодо централізованого обліку).

У зв'язку із цим п.1 ч.1 ст. 255 КУпАП слід доповнити підпунктом такого змісту: «...посадові особи служб у справах дітей відповідних рівнів та посадова особа центрального органу виконавчої влади, до повноважень якого належать питання усиновлення та захисту прав дітей (стаття 184-2)».

Розгляд справ про адміністративні правопорушення – це основна стадія провадження в справах про них, на ній вирішуються найважливіші завдання цього провадження. Ці завдання полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства з тією метою, щоб до кожного правопорушника були застосовані справедливі заходи адміністративного впливу.

Рішення суду Загальної юрисдикції про накладення адміністративного стягнення відповідно до ст. 171-2 КАСУ може бути оскаржене чи опротестоване до апеляційного суду, рішення якого є остаточним і оскарженню не підлягає.

Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень є заключною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення. Від того, наскільки своєчасно і повно виконуються постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, всього інституту адміністративної відповідальності.

Постанова про накладення адміністративного стягнення – це, так би мовити, виконавчий документ, вона є обов'язковою для виконання всіма державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Для того, щоб постанова була обов'язковою для виконання, вона повинна набрати чинності. Постанова або ухвала суду, яка набрала законної сили, є обов'язковою для осіб, які беруть участь у справі, для їх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України.

У разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення.

Аналізована нами ст. 184-2 КУпАП передбачає адміністративне стягнення у вигляді штрафу від 15 до 25 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за порушення посадовими особами порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків, до централізованого обліку.

Для постанов про накладення штрафу встановлено добровільний і примусовий порядок виконання. Перший полягає у тому, що порушнику надається право самому сплатити штраф в установу Ощадного банку України (за винятком штрафу, що стягується на місці вчинення правопорушення) протягом 15 днів з дня вручення йому копії постанови. У разі несплати порушником штрафу у зазначений строк постанова надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання

порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом «Про виконавче провадження».

Як відомо, одним із видів адміністративних стягнень є попередження. Попередження полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. Це адміністративне стягнення застосовується за незначні адміністративні проступки (якщо відсутня матеріальна шкода, правопорушення вчинено вперше, з необережності, є пом'якшуючі обставини та ін.). Як правильно ще зазначено, попередження – це інформування порушника про те, що його поведінка має антигромадський характер і що йому слід припинити вчинення подібних проступків, інакше він буде підданий більш суворому покаранню. У зв'язку із цим і в санкціях статей КУпАП попередження встановлюється як альтернативний захід поряд зі штрафом [5, с. 151].

На думку А. В. Матіоса [5, с. 152], це адміністративне стягнення може бути ефективним у тому випадку, якщо санкція відповідної норми передбачає можливість застосування і інших стягнень (зазвичай – штрафом). Якщо ж інші стягнення застосувати неможливо, то це означає, по суті, відсутність відповідальності за те чи інше діяння, адже скільки разів таке порушення не повторювалося б, накладено може бути тільки попередження. Навіть якщо з'ясувати зміст цього стягнення з огляду на його термінологічну сутність, то слово «попередження» означає певну пересторогу. Цим заходом суб'єкт адміністративної юрисдикції попереджає правопорушника про те, що в разі повторення протиправної поведінки до нього буде застосовано вже інший, суворіший захід.

Попередження є найм'якшим адміністративним стягненням, на відміну від інших стягнень воно має порівняно малий коефіцієнт карального і застрашливого впливу на правопорушника, оскільки зорієнтовано переважно на виховний ефект. Тому з метою досягнення останнього у випадках реалізації альтернативних санкцій воно має застосовуватись із врахуванням відповідних умов, серед яких у літературі називають вчинення правопорушення вперше; малозначність проступку; незнання правових норм; позитивну характеристику особи порушника за місцем роботи (проживання); випадки, коли мінімальний розмір штрафу, передбачений альтернативною санкцією, не відповідає вчиненому діянню та майновому стану порушника; наявність пом'якшуючих і відсутність обтяжуючих обставин [5, с. 152].

Адміністративним стягненням визнається лише таке попередження, яке було винесене в письмовій формі або зафіксоване іншим встановленим способом (ст. 26 КУпАП). Здебільшого воно оформляється шляхом винесення постанови уповноваженим на те органом або посадовою особою [1, с. 28].

Ми вважаємо за необхідне доповнити норму ст. 184-2 КУпАП таким видом адміністративного стягнення як попередження. Оскільки метою попередження є офіційний осуд вчиненого проступку і застереження правопорушника від його повторення, а умовами його застосування можуть бути вчинення правопорушення вперше, незнання правових норм, позитивна характеристика особи порушника за місцем роботи, наявність пом'якшуючих і відсутність обтяжуючих обставин тощо, таке адміністративне стягнення може бути застосоване до посадової особи, яка вперше порушила порядок або строки подання інформації про дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування до централізованого обліку. Цим заходом суб'єкт адміністративної юрисдикції попередить правопорушника про те, що в разі повторення протиправної поведінки до нього буде застосовано вже інший, суворіший захід, зокрема, адміністративний штраф.

На нашу думку, складання протоколу про адміністративне правопорушення у цьому разі не є обов'язковим, і в таких випадках може бути застосоване спрощене провадження. Воно допускається у разі вчинення незначних порушень загальнообов'язкових правил, за які попередження може фіксуватися, а штраф стягуватися на місці вчинення проступку. В літературі таке провадження одержало назву спрощеного або прискореного, оскільки тут посадова особа, яка виявила проступок, сама приймає рішення про накладення стягнення і виконує своє рішення. Відповідно до цієї статті провадження може бути прискореним за обов'язкової наявності не менше трьох умов: якщо вчинено правопорушення, яке вважається незначним; якщо за нього на винного може бути накладено таке стягнення як

попередження або штраф; якщо громадянин не заперечує накладення на нього стягнення. В інших випадках протокол повинен бути складений. Тобто, якщо громадянин не визнає себе винним або вважає обрану санкцію безпідставно суворою, справа повинна бути вирішена на загальних підставах [1, с. 56].

Вважаємо, що особою, яка може застосувати таке адміністративне стягнення як попередження, можна визначити посадову особу служб у справах дітей районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад, Міністерства молоді, сім'ї та гендерної політики Автономної республіки Крим, служби у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій та Міністерства соціальної політики України.

Отже, з урахуванням викладеного вище, ми пропонуємо доповнити ст. 184-2 КУпАП таким видом адміністративного стягнення як попередження. Вважаємо, що в такому випадку можна застосувати спрощене провадження, а отже, слід внести зміни до ст. 258 КУпАП «Випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається», доповнивши її ст. 184-2». Стосовно застосування адміністративного штрафу, передбаченого цією статтею, вважаємо, що той порядок, який визначено законом, є найбільш прийнятний і відповідає сучасним вимогам законодавства.

### Література:

1. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / За заг. ред. А. Т. Комзюка. – 2-ге вид., випр. і доп. – Х: Ун-т внутр. справ, 2000. – 103 с.
2. Бандурка А. М. Адміністративний процес: учеб. для высш. учеб. заведений / А. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К: Литера ЛТД, 2001. – 336 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К: Ін-Юре, 2002. – 668 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення з постатейними матеріалами / Відп. ред. Е. Ф. Демський. – К: Юрінком Інтер, 2001. – 1088 с.
5. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб у сфері державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Матіос Анатолій Васильович. – К., 2006. – 182 с.
6. Наказ Міністерства сім'ї, молоді та спорту від 18 листопада 2008 р. № 4580 «Про єдину електронну систему обліку дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, та осіб, які бажають взяти їх на виховання» [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1200-08>
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р. № 905 «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей» [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=905-2008-%EF>.
8. Указ Президента України від 8 липня 2011 р. № 741/2011 «Про внесення змін до Положення про Міністерство соціальної політики України» [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=810%2F98>.

**Демский Э. Ф., Губанова О. В. Отдельные вопросы административного внедрения в дела по статье 184-2 КупАП. В статье осуществлена попытка обосновать необходимость усовершенствования норм КУоАП относительно лица, имеющее право составлять административный протокол за нарушение порядка и срока предоставления информации о детях-сиротах, которые остались без родителей.**

**Ключевые слова:** административное взыскание, производство, стадия, протокол об административном правонарушении, административный штраф, предупреждение.

**Demskyi E.F., Hubanova O.V. Some issues of administrative proceeding of the cases according to the article 184-2 (Code of Ukraine about Administrative Offences). The article tries to state the necessity of improving the norms of the Code to the person who draws up a report for breaking the order and providing the information about orphan children.**

**Key words:** administrative penalty, proceeding, stage, protocol about administrative offence, administrative fine, warning.