

О.Г. Кучер,

*начальник Головного управління представництва в суді,
захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ ТА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

Стаття присвячена дослідженню способів здійснення прокуратурою представництва інтересів держави у сфері оподаткування та бюджетної системи; визначенню джерел інформації органів прокуратури про порушення податкового та бюджетного законодавства; уточненню основних напрямків представництва прокуратурою інтересів держави у сфері оподаткування та бюджетної системи.

Ключові слова: оподаткування, бюджет, прокуратура, представництво.

Бюджет будь-якого рівня передбачає надходження (поповнення) за рахунок коштів, отриманих від збирання податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Оподаткування, що здійснюється своєчасно та в повному обсязі, є запорукою виконання бюджету, а, значить, і передумовою стабільності та правопорядку у суспільстві. Таким чином, оподаткування та бюджетна система є складовими елементами єдиної загальнодержавної фінансово-економічної системи. Інтерес прокуратури у цій сфері полягає у належному функціонуванні бюджетної системи в цілому, зокрема в тих випадках, коли система державного контролю не виконує належним чином своїх завдань. Прокуратура захищає інтерес суспільства та кожного громадянина з метою належного функціонування всіх суспільних відносин в державі. При цьому у випадках виявлення недоліків прокуратура, завдяки володінню доступом як досудового, так і судового правозахисного механізму, може як найповніше, раціональніше та ефективніше реалізовувати свій правозахисний потенціал.

В юридичній літературі дослідження щодо представництва прокуратурою інтересів держави здійснювалися такими вченими, як Т.О. Дунас, Г.З. Лазько, І.А. Павлунік, О.П. Рябченко, М.В. Руденко, М.М. Руденко, Н.Ю. Сакари, С.А. Чванкіна та іншими. Проте, постала необхідність розглянути представництва прокуратурою інтересів держави у сфері оподаткування та бюджетної системи в світлі сучасних змін та чинного законодавства.

Метою даної статті є дослідження здійснення прокуратурою представництва інтересів держави у сфері оподаткування та бюджетної системи. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: дослідити способи здійснення прокуратурою представництва інтересів держави у сфері оподаткування та бюджетної системи; визначити джерела інформації органів прокуратури про порушення податкового та бюджетного законо-

давства; визначити основні напрямки представництва прокуратурою інтересів держави у сфері оподаткування та бюджетної системи.

Відповідно до вимог пункту 4 наказу Генерального прокурора України від 29.11.2006 року №бгн «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» [1], захист інтересів держави в сфері оподаткування є одним з пріоритетних напрямків представницької діяльності.

Порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання. Найбільш поширені види таких порушень наведено у статті 116 Бюджетного кодексу України, серед яких: 1) включення недостовірних даних до бюджетних запитів; 2) порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання; 3) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників; 4) планування надходжень або витрат державного бюджету (місцевого бюджету), не віднесених до таких цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України; 5) порушення встановленого порядку або термінів подання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) на розгляд Верховної Ради України (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради); 6) порушення встановленого порядку або термінів розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 7) інші.

Згідно зі статтею 124 Бюджетного кодексу України, рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено у порядку, встановленому законом. Рішення може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. Оскарження рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства не зупиняє виконання зазначеного рішення [2]. Відповідно до частини 1 статті 117 Бюджетного кодексу України, рішенням, що прийняте згідно з частиною 2 статті 118 Бюджетного кодексу України, може бути на учасника бюджетного процесу накладений такий захід впливу, як повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету або безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів.

Якщо рішення оскаржується до суду, органи, рішення яких оскаржується (Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, фінансові інспекції, місцеві фінансові органи, головні розпорядники бюджетних коштів), можуть звернутися до органів прокуратури для представництва в суді інтересів держави у цих справах.

У разі визнання судом рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства повністю чи частково незаконним особою, щодо якої воно було винесено, поновлюються обмежені таким рішенням права. Рішення суду у цих справах може бути оскаржено у поряд-

ку, встановленому законом [2, ст.124]. Указані рішення оскаржуються в порядку передбаченим Кодексом адміністративного судочинства України [3], оскільки приймаються органами влади за порушення бюджетного законодавства як встановленого публічного порядку.

Для належної організації роботи з питань стягнення коштів до державного бюджету прокурору необхідно знати основні принципи його побудови, які закріплені у статті 7 Бюджетного кодексу України [2], а також склад доходів та видатків бюджету (статті 9, 10 Бюджетного кодексу України). При необхідності глибокого аналізу стану законності, запити до контролюючих та інших органів державної влади прокурору слід формулювати з урахуванням класифікації доходів та видатків бюджету [4].

Крім заборгованості з податків та зборів (збори за спеціальне використання лісових ресурсів, води, за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення тощо), прокурором звертається увага на стан надходження до бюджету: 1) частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств, дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність; 2) плати за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету; 3) рентної плати за нафту, природний газ, газовий конденсат, що видобувається в Україні; 4) коштів від санкцій, що застосовуються відповідно до закону; 5) орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном; 6) плати за надання державних гарантій та користування кредитами (позиками), залученими державою; 7) 10% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної та комунальної власності.

Отже, прокурор для здійснення представницьких функцій щодо інтересів держави в сфері бюджету має добре орієнтуватися у чинному фінансовому законодавстві, використовувати професійні знання та навички для забезпечення цільового виростання бюджетних коштів, їх раціонального та ефективного витрачання, недопущення втрат бюджету тощо.

Необхідно відмітити, що більша частина позовних заяв, що стосуються стягнення коштів до бюджету, відноситься до стягнення обов'язкових платежів у бюджет, тобто оподаткування. При цьому важливою передумовою досягнення високого рівня ефективності захисту прокурором інтересів держави у цих сферах є повнота поінформованості прокурора про систему нормативно-правових актів, що регулюють ці питання. У зв'язку з цим прокурорам, зокрема, працівникам, які відповідають за дану тематику, необхідно вивчити законодавчі та нормативні акти, що регулюють податкові та бюджетні відносини, слідкувати за змінами та доповненнями до цих актів.

Що стосується припинення дії, яка порушує право, то прокуратура живає цей захід не тільки до суб'єктів господарювання, але й до органів державної влади.

Так, виконуючи доручення Генеральної прокуратури України про усунення перешкод у розвитку бізнесу, недопущення фактів порушення прав господарюючих суб'єктів та незаконного втручання в їх господарську діяльність, прокуратура Волині перевірила законність дій контролюючих органів області при здійсненні ними перевірок суб'єктів господарювання. Прокуратурою Волинської області припинені незаконні дії спеціалістів Державної екологічної інспекції в області, які проводили перевірки фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб, що перебувають на спрощеній системі оподаткування. Виявлені непоодинокі випадки проведення контролюючими органами перевірок суб'єктів господарювання із порушенням Закону України «Про основні засади державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності». Перевірки, всупереч вимогам закону, проводилися Держжекоінспекцією, органами ветеринарної та санітарно-епідеміологічної служби в області, управліннями Держгірпромнагляду і Держтехногенбезпеки та іншими органами державного контролю без належно оформлених наказів, направлень на перевірку, попередніх повідомлень про їх проведення [5].

Іншим способом захисту прокурором порушеного права у сфері оподаткування або бюджету є зміна чи припинення правовідношення, при якому відбувається перетворення прав та обов'язків сторін. Наприклад, за заявою незаконно звільненого або переведеного працівника прокурор видає акт прокурорського реагування у відношенні роботодавця заявника. На підставі такого акту роботодавець зобов'язаний змінити правовідносини з працівником на такі, що мали місце до порушення. Забезпечення зайнятості населення напряму пов'язано з нарахуваннями на заробітну плату та відрахуваннями з заробітної плати, а, отже, з оподаткуванням фонду заробітної плати, наповненням пенсійного фонду та бюджетним процесом.

Підставами для вирішення питання про звернення до суду з позовом про визнання незаконними рішень органів влади чи місцевого самоврядування можуть бути невідповідність закону рішень, розпоряджень, постанов, наказів та інших актів.

Прокурор повинен забезпечувати свою обов'язкову участь за власною ініціативою при розгляді судами справ про стягнення шкоди за рахунок державного бюджету; банкрутство державних підприємств; звільнення від арешту майна, яке стягується в доход держави; інших справах, пов'язаних з доходами та витратами бюджету.

Для цього він взаємодіє з оперативними та слідчими органами, органами державної реєстрації та казначейської служби. Посадові особи вказаних органів повинні сприяти прокурору у збиранні матеріалів, різного роду документів щодо порушень податкового та бюджетного законодавства. Слідчі повинні надавати необхідну інформацію з дотриманням вимог таємниці слідства, а оперативні працівники – з урахуванням вимог Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [6]. При цьому надані копії документів мають бути належним чином засвідчені. При винесенні постанови про відмову в порушенні кримінальної справи або у випадку

закриття порушеної кримінальної справи, незалежно від підстави, якщо має місце нанесення збитків державі, прокурор повинен вжити заходів для стягнення сум відшкодування завданих збитків з використанням представницьких повноважень.

Важливим джерелом отримання інформації про порушення інтересів держави в сфері оподаткування та бюджетної системи є аналіз судової практики. Прокурор може отримувати таку інформацію: 1) шляхом використання особистих, ділових зв'язків, а також при здійсненні власних представницьких повноважень (аж до вивчення графіку розгляду справ у суді); 2) через офіційні публікації судових органів (Вісник Верховного Суду України, Рішення Верховного Суду України, Вісник Вищого адміністративного суду України, Судова практика Вищого адміністративного суду України, Вісник господарського судочинства тощо); 3) з Єдиного державного реєстру судових рішень; 4) через запити до суду про надання інформації за конкретними категоріями справ; 5) через повідомлення засобів масової інформації, фізичних та юридичних осіб.

У зв'язку з викладеним, критеріями оцінки діяльності прокурорів з питань представництва у справах з питань оподаткування та бюджетної системи є сукупність даних про своєчасність, повноту, актуальність вжитих заходів щодо захисту законних інтересів держави, їх відповідність стану законності, обґрунтованість заявлених позовів, заяв та результатів їх розгляду, якість участі у розгляді справ, ефективність реагування на незаконні судові рішення, стан реального виконання рішень суду у справах з позовами, заявами прокурорів. Діяльність кожного конкретного прокурора у сфері оподаткування та бюджету має визначатися сумою заборгованості зі сплати грошових коштів до бюджету за відповідний період часу. Така сума визначається як різниця між сумою коштів, які повинні були надійти до бюджету за певний період, та сумою коштів, які фактично надійшли до бюджету за такий період.

Для представництва у сфері бюджетної системи важливою є співпраця органів фінансової інспекції та прокурора. Згідно з пунктами 5.3, 5.4 Порядку взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України, затвердженого спільним наказом від 19.10.2006 року за №346/1025/685/53, у випадках, коли підстави для порушення кримінальної справи відсутні, прокурор лише інформується про наявність фінансових порушень, суму збитків, заподіяних державі. Якщо з таких інформацій вбачається необхідність застосування цивільно-правових заходів, для більш ретельної перевірки даного питання необхідно витребувати копії усіх матеріалів перевірки (акт ревізії, заперечення на нього посадових осіб суб'єкта господарювання, який перевірявся, та висновки органів Державної фінансової інспекції України до них тощо) [7].

Відповідно до пункту 1.3 Вказівки Генерального прокурора України від 05.04.2011 р. № 42 «Про забезпечення законності при прийнятті рішень за матеріалами ревізій органів Державної фінансової інспекції України»,

прокурори зобов'язані за результатами перевірок приймати рішення про внесення документів прокурорського реагування в порядку статті 20 Закону України «Про прокуратуру», до яких належить і звернення прокурора до суду із позовною заявою [8].

Слід наголосити, що органи державної влади фінансуються за рахунок коштів, що надійшли в якості податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Згідно зі статтею 1 Податкового кодексу України, він регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства; не регулює питання погашення податкових зобов'язань або стягнення податкового боргу з осіб, на яких поширюються судові процедури, визначені Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», з банків, на які поширюються норми розділу V Закону України «Про банки і банківську діяльність», та погашення зобов'язань зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [9].

Прокурор, який здійснює представництво державних інтересів у сфері оподаткування, має оперувати основним понятійним апаратом, добре розумітися на принципах оподаткування, видах податків та зборів, знати структуру загальнодержавних та місцевих податків.

Платниками податків визнаються фізичні особи, юридичні особи та їх відокремлені підрозділи, які мають, одержують (передають) об'єкти оподаткування або провадять діяльність (операції), що є об'єктом оподаткування згідно з Податковим кодексом України або податковими законами, і на яких покладено обов'язок із сплати податків та зборів. Крім того, податкове законодавство передбачає нарахування та стягнення пені та штрафних санкцій за різноманітні правопорушення. Так, якщо платник податків у встановлений строк не погасив заборгованість зі сплати податків, на суму грошового зобов'язання нараховується пеня. Обов'язок контролю за своєчасністю та повною сплати пені та штрафних санкцій покладено на органи податкової та митної служб.

Платники податків зобов'язані сплачувати податки та збори в строки та у розмірах, встановлених Податковим кодексом України та законами з питань митної справи. Згідно статті 38 Податкового кодексу України, виконанням податкового обов'язку визнається сплата в повному обсязі платником відповідних сум податкових зобов'язань у встановлений податковим законодавством строк. Відповідно до статті 57 Податкового кодексу України, платник податків зобов'язаний самостійно сплатити суму податкового зобов'язання, зазначену у поданій ним податковій декларації, протягом 10 календарних днів, що настають за останнім днем відповідного граничного строку, передбаченого цим Кодексом для подання податкової декларації,

крім випадків, встановлених цим Кодексом [9]. При невиконанні зобов'язань платниками податків прокурор повинен підготувати та подати позов про стягнення податкового боргу в рамках адміністративного судочинства.

Податковий борг, відповідно до п. 14.1.175. Податкового кодексу України, - це сума грошового зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), самостійно узгодженого платником податків або узгодженого в порядку оскарження, але не сплаченого у встановлений цим Кодексом строк, а також пеня, нарахована на суму такого грошового зобов'язання [9].

Згідно зі статтею 71 Кодексу адміністративного судочинства України, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення [3]. Тому прокурор разом з органами податкової служби повинні надати переконливі докази існування заборгованості платника податків, обґрунтувати розмір такого грошового зобов'язання, пені та штрафних санкцій, вирішити питання про необхідність забезпечення доказів та позову, а також визначити підстави примусового стягнення зазначених коштів до бюджету.

Відповідно до пункту 102.1 статті 102 Податкового кодексу України контролюючий орган, крім випадків, визначених пунктом 102.2 цієї статті, має право самостійно визначити суму грошових зобов'язань платника податків у випадках, визначених цим Кодексом, не пізніше закінчення 1095 дня, що настає за останнім днем граничного строку подання податкової декларації та/або граничного строку сплати грошових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом, а якщо така податкова декларація була надана пізніше, - за днем її фактичного подання. Якщо протягом зазначеного строку контролюючий орган не визначає суму грошових зобов'язань, платник податків вважається вільним від такого грошового зобов'язання, а спір стосовно такої декларації та/або податкового повідомлення не підлягає розгляду в адміністративному або судовому порядку. При цьому пунктом 102.2 статті 102 Податкового кодексу України визначено перелік випадків, коли грошове зобов'язання може бути нараховане або провадження у справі про стягнення такого податку може бути розпочате без дотримання строку давності, визначеного у частині першій цієї статті. Згідно з пунктом 102.4 статті 102 Податкового кодексу України у разі, якщо грошове зобов'язання нараховане контролюючим органом до закінчення строку давності, визначеного у пункті 102.1 цієї статті, податковий борг, що виник у зв'язку з відмовою у самостійному погашенні такого грошового зобов'язання, може бути стягнутий протягом наступних 1095 календарних днів з дня виникнення податкового боргу. Якщо платіж стягується за рішенням суду, строки стягнення встановлюються до повного погашення такого платежу або визначення боргу безнадійним. Системний аналіз пунктів 102.1, 102.2 та 102.4 статті 102 Податкового кодексу України свідчить про те, що застосування строків давності, визначених статтею 102 Податкового кодексу України, поширюється і на випадки порушення прова-

дження у справі про стягнення відповідного податку. Відповідно позовні вимоги контролюючого органу, пов'язані зі стягненням податкового боргу з платників податків, повинні пред'являтися протягом 1095 днів з дня виникнення податкового боргу [10].

Таким чином, діяльність прокурора щодо представництва інтересів держави у сфері оподаткування та бюджетній системі ставить високі професійні та ділові вимоги до працівників прокуратур. В представницькій діяльності прокурор обмежений, з одного боку, вимогами нормативно-правових актів, а з іншого боку, успішність захисту інтересів держави залежить від його особистісних якостей. У зв'язку з реформуванням органів державної влади роль прокурора у захисті інтересів держави значно збільшується, на нього покладаються не тільки повноваження з нагляду за додержанням чинного законодавства, але й представницькі функції.

Література:

1. Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень: Наказ Генерального прокурора України від 29.11.2006 № 6 гн // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
2. Бюджетний кодекс України: Кодекс від 08.07.2010 року № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143.
3. Кодекс адміністративного судочинства України// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 35-36, N 37, ст.446
4. Діяльність прокурора по захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень: методичні рекомендації // Головне управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави Генеральної прокуратури України; Національна академія прокуратури України. – 2011. – 48 с.
5. Офіційний сайт прокуратури Волинської області // <http://www.vol.gp.gov.ua>
6. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 року № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України.- 1992.- № 22.-С.303.
7. Про затвердження Порядку взаємодії між органами державної контролю-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України: Спільний наказ Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби Безпеки України, Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 року № 346/1025/685/53 // Офіційний вісник України. – 2006.– №44.– Ст.2962.
8. Про забезпечення законності при прийнятті рішень за матеріалами ревізій органів Державної фінансової інспекції України: Вказівка Генерального прокурора України від 05.04.2011 № 42 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
9. Податковий кодекс України: Кодекс від 02.12.2010 року № 2755-VI // Офіційний вісник України. - 2010.- № 9.- Ст.3248.

10. Лист Вищого адміністративного суду України від від 10.02.2011 року № 203/11/13-11 // Податки та бухгалтерський облік. – 2011.– № 44.– С.43.

Кучер О.Г. Некоторые вопросы представительства прокуратурой интересов государства в сфере налогообложения и бюджетной системы. – Статья.

Статья посвящена исследованию способов осуществления прокуратурой представительства интересов государства в сфере налогообложения и бюджетной системы; определению источников информации органов прокуратуры о нарушении налогового и бюджетного законодательства; уточнению основных направлений представительства прокуратурой интересов государства в сфере налогообложения и бюджетной системы.

Ключевые слова: налогообложение, бюджет, прокуратура, представительство.

Kucher O.G. Some questions of representative office by the office of public prosecutor of interests of the state in the field of taxation and budgetary system. – Article.

The article is sanctified to research of methods of realization of representative office of interests of the state the office of public prosecutor in the field of taxation and budgetary system; to determination of information of organs of office of public prosecutor generators about violation of tax and budgetary law; to clarification of basic directions of representative office by the office of public prosecutor of interests of the state in the field of taxation and budgetary system.

Key words: taxation, budget, office of public prosecutor, representative office.

УДК 343.6

*Ю.С. Марадіна,
стажист-дослідник кафедри кримінального права № 1
Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»*

**СИЛЬНИЙ ФІЗИЧНИЙ БІЛЬ, ЯК ОЦІНОЧНЕ ПОНЯТТЯ
(СТ. 127 КК УКРАЇНИ)**

Розглянуто поняття «біль», «фізичний біль». Зазначені деякі критерії визначення ступеня фізичного болю. Надано дефініцію оціночного поняття «сильний фізичний біль».

Ключові слова: катування, біль, фізичний біль, сильний фізичний біль.