

ПОНЯТТЯ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ І ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

**ПАНАСЮК Оксана Володимирівна - кандидат юридичних наук, доцент
кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС**

УДК 351.741

Определено понятие «способ обеспечения» и «правовой способ обеспечения»; охарактеризованы правовые способы, используемые в юридической науке; определены эффективные способы обеспечения дисциплины и законности в органах государственной налоговой службы

Загальні питання, що стосуються засобів забезпечення дисципліни та законності, неодноразово були предметом наукових пошуків вчених: Ю.Г. Арзамасова, А.І. Алексеева, О.Є. Жалінського, В.М. Кудрявцева, М.С. Маясіна, В.Т. Томіна, І.В. Ростовщикова, В.В. Черданцева, В.П. Федорова та багатьох інших, проте, питання щодо засобів забезпечення дисципліни та законності саме в органах державної податкової служби залишились поза увагою науковців.

Метою цієї статті є удосконалення теоретичних, правових та організаційних засад засобів забезпечення дисципліни в органах державної податкової служби України. У зв'язку з чим заплановано вирішити такі завдання: визначити поняття «засіб забезпечення» та «правовий засіб забезпечення»; охарактеризувати правові засоби, що використовуються в юридичній науці, провести між ними розмежування; окреслити межі правового регулювання засобів забезпечення дисципліни та законності в органах державної податкової служби.

Слово „засіб” трактується як прийом або спосіб дії; предмет, пристрій, знаряддя

для здійснення якої-небудь діяльності [133, с. 8-11]. В правовій літературі мова йде про правовий засіб, зокрема, „правові засоби” визначаються як: „юридичні інструменти, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення поставленої мети” [11, с. 52]; „правові явища, які виражаються в інструментах і діях (технології), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права та забезпечується досягнення соціально корисних цілей” [10, с. 6]; „об'єктивовані субстанціональні правові явища, що мають фіксовані властивості, які дозволяють реалізувати потенціал права, його силу” [1]; „об'єктивно існуючі правові явища, що мають властивості здійснювати регулятивний та інший правовий вплив на відносини, що становлять предмет права” [9, с. 34]; це передбачені юридичними нормами явища правової дійсності, які завдяки своїм об'єктивним властивостям можуть слугувати досягненню певних цілей [3 с. 86]; це все те, що використовується для досягнення мети [8, с. 97].

У теорії держави і права під правовими засобами забезпечення дисципліни праці розуміються такі субстанціональні інституційні установлення і форми, використання яких спирається на правові важелі й цим сприяє досягненню необхідного результату. Правові засоби С.С. Алексєєв розглядає як „об'єктивовані субстанціональні правові явища, що мають фіксовані властивості, які дозволяють реалізувати потенціал права,

його силу” [1]. А.В. Малько дав наступне визначення правових засобів: „це ті юридичні інструменти, за допомогою яких задовольняються інтереси суб’єктів права, забезпечується досягнення поставленої мети” [11, с. 52]. При цьому, автор виділив їх наступні ознаки: 1) виражають собою юридичні способи забезпечення інтересів суб’єктів права; 2) поєднуючись певним чином, виступають основними працюючими частинами дії права, правового регулювання, правових режимів; 3) мають юридичну силу і підтримуються державою [11, с. 9; 4 с. 74]. Як бачимо, немає єдиного погляду щодо визначення „правового засобу”, проте, в одному науковці одностайні: „засіб” — це те, за допомогою чого досягається певна мета, в нашому випадку мова йде про дисципліну та законність.

Юридична наука виробила велику кількість засобів забезпечення дисципліни та законності. При цьому, кожна галузь юридичної науки наводить свої засоби забезпечення. Так, за часів римського права система засобів забезпечення договірних зобов’язань мала такий вигляд. По-перше, існують чотири основних засоби забезпечення зобов’язань: завдаток, штрафна стимуляція, порука і застава. По-друге, можуть застосовуватися також інші, допоміжні спеціальні засоби забезпечення зобов’язань: договори про відсотки, клятва, порука банкіра, тощо [5, с. 12], котрі, разом з тим, як правило, є різновидами або модифікаціями згаданих вище основних спеціальних засобів забезпечення договірних зобов’язань [15, с. 62]. В сучасній науці цивільного права серед засобів забезпечення зобов’язань розрізняють спеціальні засоби забезпечення, передбачені главою 49 ЦК України, а також міри відповідальності. Є.О. Харитонов і А.І. Дрішлюк відмічають, що спеціальні засоби, тобто застава, задаток, порука та гарантія, є одночасно заходами відповідальності та спеціальними засобами забезпечення зобов’язань [16, с. 128]. В трудовому праві, зокрема, в ст. 140 КЗпП України, згадуються наступні засоби (методи) забезпечення трудової дисципліни: переконання, виховання, заохочення та дисциплінарний і громадський вплив [7]. В ст. 3 Дисциплі-

нарного статуту органів внутрішніх справ України серед засобів забезпечення службової дисципліни також називаються виховання, засоби заохочення, переконання та примусу [9]. Адміністративно-правові засоби забезпечення та захисту прав громадян характеризуються переважно у зв’язку з юрисдикційною діяльністю відповідних органів, тобто в обсязі діяльності, пов’язаної з вирішенням конкретних справ та використанням до правопорушників заходів примусу (Н.Г. Салищева, А.П. Ключниченко, А.В. Самойленко). Інші (В.Б. Авер’янов, І.П.Голосніченко, І.Б. Коліушко, Г.Н. Петров, І.А. Бородін, В.В. Мальков, Н.Ю. Ханманьова) при аналізі змісту цих засобів виходять за межі адміністративно-розпорядчих функцій державних органів і акцентують увагу на засобах, які виражають профілактичний, виховний, обслуговуючий бік забезпечення прав і свобод громадян у сфері управління [6, с. 94].

О.О. Бандурка зазначає, що вимоги дисципліни для державних службовців органів податкової служби утворюються з прав, обов’язків та обмежень, які встановлюються щодо них і можуть висуватися або до особистих якостей державних службовців, або до їх професійної діяльності. Вимоги до особистих якостей – це вимоги до якостей, що виявляються на службі, та до якостей, що виявляються поза службою, в побуті, і характеризують працівника податкової служби як особистість. Так, до першої категорії належать: необхідність бути чесним, об’єктивним, вільним від впливу політичних партій; непохитно переносити усі труднощі, пов’язані із службою; дотримуватися норм професійної етики, проявляти турботу про людей; поважати людську гідність тощо. До другої категорії – вимоги гідно поводити себе поза службою, утримуватися від порушення правових норм та норм моралі. Особливістю зазначеної групи вимог дисципліни є те, що вони у систематизованому вигляді не оформлені. Це пов’язано в основному з тим, що їх основу становлять норми моралі, значущість яких для регулювання державно-службових відносин в податковій службі, на жаль, ще належним чином не оцінена. Вимоги

до професійної діяльності стосуються вже безпосередньо виконання працівником податкової служби своїх службових завдань. Вимоги цієї групи включають необхідність сумлінно виконувати покладені обов'язки, повною мірою реалізовувати надані права; дотримуватися обмежень, які стосуються державної служби в органах податкової служби, зокрема, визначених в антикорупційному законодавстві; виконувати вимоги законодавства, наказів, розпоряджень та вказівок керівництва державної податкової служби України; постійно вдосконалювати свою професійну кваліфікацію тощо. Виконання чи невиконання кожної з вимог дисципліни тягне за собою певні наслідки, або, інакше кажучи, притягнення працівника податкової служби до того або іншого виду юридичної відповідальності, яка розглядається як важливий засіб забезпечення службової дисципліни [2, с. 300-301]

Аналізуючи особливості забезпечення законності та дисципліни в органах внутрішніх справ, А.А. Стародубцев наголошує, що законність відзначається складним характером, її не можна зводити до якоїсь однієї характерної риси, однієї властивості. Тому, з огляду на різні сторони виявлення, законність розглядається як принцип державної діяльності, як метод державного керівництва суспільством і як режим (стан) суспільних відносин, що відповідає вимогам законів. В діяльності органів внутрішніх справ законність має свої особливості, обумовлені місцем цих органів в системі державного апарату, а також характером завдань та функцій, які на них покладаються. Законність в органах внутрішніх справ згаданим автором визначається як такий режим їх функціонування, в процесі якого забезпечується точне і неухильне додержання (виконання) вимог Конституції України, законів та інших актів законодавства всіма службами та підрозділами, а також окремими працівниками в усіх напрямках, формах та методах діяльності. З поняттям законності тісно пов'язане поняття службової дисципліни в органах внутрішніх справ, під якою розуміється регламентована нормативними актами, наказами, присягою, нормами моралі по-

ведінка особового складу, яка полягає в чіткому виконанні службових обов'язків та етичних вимог в службовий та позаслужбовий час [13, с. 5-6].

В Розпорядженні Президента України від 26 березня 2002 року № 53/2002 „Про заходи щодо зміцнення дисципліни та удосконалення кадрової роботи у правоохоронних органах” серед заходів зміцнення законності та дисципліни були передбачені такі: 1) вивчити протягом місяця та обговорити стан додержання дисципліни і вимог закону працівниками, в першу чергу керівної ланки, відповідного центрального органу виконавчої влади; 2) затвердити довгострокові програми, спрямовані на вдосконалення кадрової роботи, зміцнення дисципліни керівників усіх рівнів, законності в їх діяльності, створення умов для професійного зростання кадрів, передбачивши в них чітку систему добору, розстановки, виховання кадрів, просування їх по службі, заходи щодо усунення формалізму, зрівнялівки, щодо висування на керівні посади досвідчених, дисциплінованих та достойних кандидатів; 3) розглядати не менше рази на півріччя на засіданнях колегій (нарадах) за участю представників Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади здійснення заходів, передбачених зазначеними програмами; 4) удосконалити систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів у напрямі поєднання якостей умілого керівництва з розумінням інтересів і проблем підлеглих; 5) оцінювати під час атестації керівників територіальних органів та підрозділів їх особисті і ділові якості, вклад у вирішення покладених завдань, додержання дисципліни і вимог закону та враховувати думку представників місцевих органів виконавчої влади і громадськості; 6) ужити заходи щодо усунення причин та умов, що сприяють вчиненню службових зловживань; 7) інформувати населення про заходи, які вживаються до працівників правоохоронних органів у разі неналежного виконання ними своїх обов'язків чи зловживання службовим становищем. На нашу думку, зазначені заходи мають суто декларативний

характер, і як свідчить практика, не мали значного впливу на стан дотримання дисципліни та законності.

Варто звернути увагу на визначення заходів забезпечення дисципліни та законності в органах внутрішніх справ, які може бути використано і в діяльності органів ДПС України, зокрема у наказі МВС України № 90 від 26.03.2010 «Про стан дисципліни й законності в діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ та заходи щодо його покращання». В ньому передбачалося: 1. Визнати пріоритетними та першочерговими напрямками службової діяльності органів внутрішніх справ заходи, спрямовані на неухильне забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, поваги до честі та гідності кожної особи, формування в населення впевненості у спроможності міліції виконувати покладені на неї завдання, забезпечення належного стану дисципліни та законності в діяльності ОВС, упередження фактів протиправних дій з боку працівників міліції. 2. Забезпечити безумовне виконання ст. 8 Закону України від 22 лютого 2006 року № 3460-Р/ «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» щодо персональної відповідальності керівників усіх рівнів за стан дисципліни і законності в підпорядкованих підрозділах. За результатами службових розслідувань за фактами вчинення злочинів, корупційних дій, незаконного застосування табельної вогнепальної зброї або її втрати, дорожньо-транспортних пригод з тяжкими наслідками щодо винних працівників вирішувати питання про звільнення з органів внутрішніх справ, їх безпосередніх керівників – з посад, а до їх прямих начальників уживати найсуворіших заходів дисциплінарного впливу [12].

З огляду на зазначене, першим і найважливішим засобом забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС є правове закріплення відповідальності за їх порушення, адже юридична відповідальність — це важливий вид захисту інтересів особистості, суспільства і держави. Вона настає внаслідок порушення приписів правових норм та реалізується у формі застосування до правопорушника заходів державного при-

мусу. Юридична відповідальність як засіб забезпечення дисципліни та законності в підрозділах державної податкової служби виступає: по-перше, як стримуючий засіб, по-друге, як засіб покарання, по-третє, інколи як засіб захисту, адже відповідно до Конституції України, особа вважається невинною, доки її вина не буде доведена в установленому законом порядку.

Запорукою ефективності контролю як одного із засобів забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС України є: 1) його регулярність; 2) різноманітність форм і методів реалізації; 3) повнота і всебічність; 4) наявність кваліфікованих осіб, котрі виконують контролюючі функції; 5) можливість безперешкодного та швидкого доступу до об'єкта (предмета) контролю; 6) обов'язковість прийняття заходів по усуненню виявлених недоліків (порушень); 7) систематичне узагальнення результатів контролю, вироблення рекомендацій щодо його удосконалення; 8) поєднання як відомчого, так і громадського контролю; внутрішнього та зовнішнього контролю; 9) чітке закріплення повноважень суб'єктів контролю.

Література

1. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие классификация / С. С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 12–19.
2. Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: Дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Олександр Олександрович Бандурка ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2004. — 469 с.
3. Васьковська В. П. Право людини на безпеку та конституційно-правовий механізм його забезпечення: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Васьковська Вікторія Петрівна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 224 с.
4. Дей М. О. Правове регулювання засобів стимулювання праці в умовах ринкової економіки: теоретичні аспекти: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / Дей Марина Олександрівна ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 212 с.

АНОТАЦІЯ

Визначено поняття «засіб забезпечення» та «правовий засіб забезпечення»; охарактеризовано правові засоби, що використовуються в юридичній науці; визначено найефективніші засоби забезпечення дисципліни та законності в органах державної податкової служби.

5. Ємельянова Л. В. Система забезпечення зобов'язань у римському праві: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Ємельянова Людмила Василівна. – Одеса, 2001. – 206 с.

6. Ієрусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Ієрусалімова Ірина Олександрівна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 205 с.

7. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50 (з наступними змінами та доповненнями).

8. Козюбра Н. И. Правовое воспитание молодежи / [Козюбра Н. И., Оксамытний В. В., Рабинович П. М. и др.]. – К. : Наукова думка, 1985. – 320 с.

9. Курилов В. И. Личность в системе управления трудом (правовой аспект): дис. в виде научного доклада на соискание степени доктора юрид. наук : 12.00.05 / Курилов Владимир Иванович. – СПб., 1998. – 34с.

10. Малько А. В. Правовые средства как общетеоретическая проблема / А. В. Малько // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 6–10.

SUMMARY

Defines the term “means of ensuring” and “legal means of ensuring”; characterized remedies used in legal doctrine; determined the most effective means of discipline and law in the state tax servic.

11. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько. – Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1994. – 276 с.

12. Про стан дисципліни й законності в діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ та заходи щодо його покращання : Наказ МВС України : від 26.03.2010 р., № 90

13. Скобелкин В. Н. Расширение гарантий права на труд / В. Н. Скобелкин // Советское государство и право. – 1971. – № 3. – С. 64–65.

14. Старобубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Андрій Андрійович Стародубцев; Ун-т внутр. справ. — Х., 1999. — 19 с.

15. Федосеев О. С. Механізм реалізації соціальної функції банків у перехідній економіці: дис. ... кандидата екон. наук : 08.02.03 / Федосеев Александр Сергійович ; Дніпропетровськ. нац. ун-т. – Д., 2004. – 225 с.

16. Харитонов Є. О. Цивільне право України. Елементарний курс : навч. посіб. / Є. О. Харитонов, А. І. Дрішлюк. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 352 с.