

УДК 351.713(477)

О. В. ПАНАСЮК,*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ ТА ЗАКОННОСТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Запропоновано авторську систему засобів забезпечення дисципліни та законності в органах Державної податкової служби України; уточнено сутність та зміст кожного з таких засобів, запропоновано шляхи їх удосконалення.

Ефективне виконання завдань та обов'язків працівниками Державної податкової служби (далі – ДПС) України обумовлене насамперед тим, наскільки чітко і послідовно вони будуть дотримуватися законності та дисципліни. На жаль, доводиться констатувати, що стан забезпечення законності та дисципліни в органах і підрозділах ДПС України викликає небезпідставне занепокоєння не лише в керівництва держави, а й у широкого громадського загалу.

Частково до аналізу окремих питань забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України звертались такі вітчизняні науковці, як Т. М. Барабаш, О. С. Башняк, А. В. Головач, О. П. Дзісяк, В. О. Кузнецов, А. М. Куліш, В. В. Мозоль, В. М. Момот, О. М. Хольченков, В. К. Шкарупа тощо. Ними зроблено досить вагомий внесок у дослідження проблем забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України. Проте у їх працях розкрито лише окремі аспекти забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України або ж окреслено їх побіжно у ході вивчення більш загальних чи суміжних суспільних відносин. Проблема ж класифікації засобів забезпечення дисципліни та законності залишається не вирішеною.

Метою даної статті є удосконалення теоретичних, правових та організаційних засад засобів забезпечення дисципліни в органах державної податкової служби України. У зв'язку з цим заплановано вирішити такі завдання: розробити власну систему засобів забезпечення дисципліни та законності в органах державної податкової служби; уточнити сутність та зміст кожного з цих засобів, провести між ними розмежування.

Юридична наука виробила велику кількість засобів забезпечення. При цьому кожна галузь юридичної науки наводить свої засоби забезпечення. Ми пропонуємо власну систему засобів забезпечення дисципліни та законності.

Отже, першим і найважливішим засобом забезпечення дисципліни та законності в підрозділах державної податкової служби 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 виявляється у формі застосування до правопорушника заходів державного примусу. Для правопорушника юридична відповідальність означає застосування до нього санкцій правових норм, означених у них певних заходів відповідальності. Це його обов'язок – зазнавати заходи державного примусу, застосовані на підставі норм права [1, с. 4]. Як засіб забезпечення юридична відповідальність за порушення дисципліни та законності має стримуючий вплив і є примусовим заходом до працівників, які недобросовісно виконують свої посадові обов'язки або ж узагалі порушують норми діючого законодавства. При цьому за дисциплінарні порушення настає дисциплінарна відповідальність відповідно до Закону України «Про державну службу», а для працівників державної податкової міліції – відповідно до Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ. За порушення ж законності настає адміністративна або ж навіть кримінальна відповідальність. Таким чином, 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.

Наступним за важливістю засобом забезпечення дисципліни та законності є *кадрова робота* в підрозділах державної податкової служби. Саме кадрову роботу ми відносимо до

важливих засобів забезпечення дисципліни та законності в підрозділах державної податкової служби у зв'язку з тим, що за умов належної кадрової роботи підрозділи державної податкової служби комплектуються висококваліфікованими працівниками, професіоналами, які за своїми морально-діловими якостями мають можливість належним чином виконувати свої посадові обов'язки, адже професіоналізм – це насамперед здатність державного службовця чи колективу державних службовців визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними завдань у межах нормативно визначених повноважень [2, с. 27].

Кадрова робота щодо забезпечення дисципліни та законності включає в себе наступні етапи: відбір кадрів; розстановка кадрів; атестація. Вважаємо, що правильна розстановка кадрів теж має суттєвий вплив на стан забезпечення дисципліни та законності, оскільки ефективне використання знань, досвіду, навичок може бути здійснене тільки за умови їх відповідності обійманій посаді. Не викликає сумніву, що працівник, котрий має більш високий професійний рівень і при цьому обіймає вищу посаду, не має схильності до вчинення правопорушень.

Важливим засобом забезпечення дисципліни та законності є *застосування заходів заохочення*. З цього приводу О. Ф. Скакун зазначає: «Для підвищення ефективності дисципліни важливими є: застосування заходів заохочення з метою розвитку спонукальних факторів (оголошення подяки, видача премії, нагородження цінним подарунком, почесною грамотою, подання до нагородження орденами і медалями, званнями, матеріальна винагорода); накладення заходів юридичної відповідальності (звільнення, депреміювання, пониження на посаді та ін.)» [3, с. 461]. Слід відмітити певну непослідовність законодавця в нормативно-правовому регулюванні заохочень працівників Державної податкової служби України. Повністю врегульовано лише питання заохочення працівників податкової міліції, на яких згідно із Законом України «Про державну податкову службу України» поширюється Дисциплінарний статут ОВС. Означене додатково раз підтверджує необхідність розроблення Дисциплінарного статуту Державної податкової служби України.

Серед засобів забезпечення дисципліни та законності слід виокремити *контроль за діяльністю державної податкової служби*. На необхідність розвивати такий напрямок контролю неодноразово звертали увагу вчені [4; 5; 6].

У цьому сенсі значення контролю полягає в тому, що він є, по-перше, джерелом інформації про стан забезпечення дисципліни та законності, по-друге, дієвим засобом забезпечення дотримання особовим складом закону та інших нормативно-правових актів, по-третє, сприяє охороні та реалізації платників податків своїх прав та законних інтересів. Сутність контрольної функції полягає в спостереженні за поведінкою суб'єкта службової дисципліни та отриманні об'єктивної та достовірної інформації про її стан; виявленні причин і умов, що сприяють порушенням службової дисципліни; прийнятті заходів з попередження та припинення порушень дисципліни; прийнятті заходів дисциплінарного впливу до порушників [7, с. 8].

Завдання контролю полягає в отриманні фактичних даних, зіставленні з критеріями, що характеризують цілі управління, у виявленні відхилень, з'ясуванні причин їх утворення. Він підкреслює, що контроль виконання рішення передбачає проведення систематичного аналізу ходу його реалізації. Саме тому він найтіснішим чином поєднується з аналізом, більше того, включає в себе аналіз. Оскільки в завдання контролю входить виявлення причин відхилень, то аналіз слід вважати інструментом контролю [8, с. 51–53].

Запорукою ефективності контролю за дотриманням дисципліни та законності в підрозділах державної податкової служби є:

- 1) регулярність;
- 2) різноманітність форм і методів;
- 3) повнота і всебічність;
- 4) наявність кваліфікованих осіб, котрі виконують контролюючі функції;
- 5) можливість безперешкодного та швидкого ознайомлення з матеріалами;
- 6) обов'язковість прийняття заходів по усуненню виявлених недоліків (порушень);
- 7) прийняття чи можливість вимагати прийняття заходів впливу до винних осіб;
- 8) узагальнення найбільш частих порушень і вироблення рекомендацій стосовно їх усунення;
- 9) поєднання як відомчого, так і громадського контролю [9, с. 61];
- 10) ефективне поєднання внутрішнього та зовнішнього контролю;
- 11) чітке закріплення повноважень суб'єктів контролю.

Контроль за дотриманням дисципліни та законності в підрозділах ДПС України має дворівневий характер. Перш за все, мова йде про внутрішній контроль та зовнішній.

Одним із засобів забезпечення дисципліни та законності в ДПС України є *постійне підвищення кваліфікації кадрів*. Підвищення кваліфікації – це безперервний процес формування знань та вмінь, який не залежить від часу, умов праці і характеризується відповідними якісними змінами, адже навіть випускник вищого навчального закладу, тобто молодий спеціаліст, у перші дні своєї праці об'єктивно потрапляє в такі умови, коли він повинен постійно підвищувати свою кваліфікацію, що ще раз підтверджує принцип безперервності у процесі підвищення кваліфікації [10, с. 117]. Рівень кваліфікації працівників має суттєвий вплив на дотримання ними дисципліни та законності, адже більш кваліфікований працівник здатний виконувати більш складну працю. Кваліфікація працівника зрештою стає тим чинником, що визначає і правосвідомість працівників, про що йшла мова вище, і рівень знань нормативно-правових актів щодо діяльності органів ДПС України.

Порядок підготовки фахівців та підвищення кваліфікації персоналу підрозділів ДПС України регламентується Законом України «Про вищу освіту», Указом Президента України від 30 травня 1995 р. № 398/95 «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців», постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій» та іншими нормативно-правовими актами.

Керівництво ДПС України, усвідомлюючи велике значення високої кваліфікації працівників підпорядкованих підрозділів, лише у 2008 р. планувало навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації 5000 працівників органів ДПС України. Відповідно до наказу ДПА України від 19 грудня 2007 р. № 723 «Про організацію підвищення кваліфікації працівників органів державної податкової служби України у 2008 році» у I кварталі 2008 р. підвищили кваліфікацію 1140 працівників. У II кварталі 2008 р. у підвідомчих закладах післядипломної освіти планувалось підвищити кваліфікацію 1375 працівників органів ДПС України, а саме: в Інституті післядипломної освіти Національного університету ДПС України – 474 працівники за напрямками: «Автоматизовані системи в адмініструванні процесів

аудиту в ОДПС України», «Адміністрування облікових показників та складання звітності в органах ДПС України», «Використання WEB-технологій у розробці автоматизованих інформаційних систем», «Телекомунікаційні технології та активне обладнання комп'ютерних мереж ДПС України», «Адміністрування СКБД ORACLE», «Модернізація державної податкової служби України»; у Центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів органів ДПС України – 550 працівників за напрямками: «Адміністрування податків з фізичних осіб і документальні перевірки», «Економічний аналіз податкових надходжень у діяльності ОДПС України», «Справляння місцевих, ресурсних, рентних і неподаткових платежів», «Організація правової роботи в органах державної податкової служби України», «Адміністративно-господарча робота в органах державної податкової служби України», «Адміністрування податку на додану вартість», «Оподаткування податком на прибуток», «Організація боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом», «Менеджмент керівника»; у відділенні підвищення кваліфікації Західного регіону Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів органів ДПС України – 150 працівників за напрямками: «Адміністрування податку на додану вартість», «Справляння місцевих, ресурсних, рентних і неподаткових платежів», «Аудит юридичних осіб»; у ДП «Центр професійного навчання» ДПА України – 200 працівників за напрямками: «Аудит юридичних осіб», «Погашення прострочених податкових зобов'язань».

До засобів забезпечення дисципліни та законності в державній податковій службі можна віднести й *матеріально-технічне забезпечення службової діяльності* особового складу підрозділів державної податкової служби. Матеріально-технічне забезпечення включає в себе: фінансове забезпечення діяльності структурних підрозділів, грошове забезпечення працівників ДПС України, забезпечення необхідною технікою та канцтоварами.

Штатний розпис і кошторис державної податкової інспекції (далі – ДПІ) затверджується головою відповідної державної податкової адміністрації (далі – ДПА) або за рішенням голови – одним із його заступників, крім кошторису видатків спеціалізованої державної податкової інспекції, який відповідно до законодавства затверджується головою ДПА України. Умови оплати праці, матеріально-побутового забезпечення працівників ДПІ визначаються Кабінетом

Міністрів України. Матеріально-технічне забезпечення діяльності ДПІ здійснюється за рахунок видатків, передбачених Державним бюджетом України на утримання органів ДПС України.

Наразі слід відмітити, що матеріально-технічне забезпечення працівників державної податкової служби знаходиться на дуже низькому рівні. Непоодинокі випадки, коли комп'ютери та інша техніка давно вже морально застаріли та потребують негайної заміни, підрозділи ДПС фінансуються недостатньо, доволі часто працівники ДПІ мають за власний кошт купувати канцтовари, при тому що рівень заробітних плат у державних службовців ДПС України далеко не найвищий в країні. Такий

стан речей призводить до того, що іноді працівники ДПС України вимушені звертатись до платників податків із проханнями про матеріальну допомогу, які є дещо незаконними і, врешті-решт, принизливими. За такого стану речей важко досягти високого рівня дисципліни та законності в підрозділах ДПС України.

Отже, система засобів забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України включає в себе: юридичні (правові) засоби, належну роботу з кадрами, засоби стимулювання до більш якісного виконання покладених на них завдань, а також систему підвищення кваліфікації особового складу та відповідне матеріально-технічне забезпечення.

Список використаної літератури

1. Венедиктов В. С. Юридична відповідальність працівників ОВС України : монографія / В. С. Венедиктов. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 320 с.
2. Рачинський А. Професіоналізм – як основа діяльності державної служби / А. Рачинський // Вісник Академії державного управління при Президентіві України. – 1999. – № 2. – С. 22–30.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Державний контроль у сфері виконавчої влади : цикл наук. доп. / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. М. Гаращук та ін.]. – К. : Юрнакацентр, 2000. – 59 с.
5. Полінець О. Особливість контролю у системі державного управління в умовах адміністративної реформи / О. Полінець // Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України. – 1999. – Вип. 2. – Ч. 1. – С. 285–289.
6. Цветков В. В. До питання про критерії ефективності управлінської діяльності / В. В. Цветков // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 3. – С. 43–50.
7. Синявська О. Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Синявська Олена Юхимівна. – Х., 2001. – 20 с.
8. Социалистический контроль: методы и проблемы / под ред. Б. М. Биринберга. – К. : Наук. думка, 1985. – 345 с.
9. Обушенко О. М. Особливості вирішення службово-трудових спорів та правового захисту працівників органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Обушенко Олександр Миколайович. – Х., 2002. – 215 с.
10. Організаційно-правові засади професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. В. С. Венедиктова. – Х. : Вид-во НУВС, 2002. – 227 с.

Надійшла до редколегії 13.06.2012

ПАНАСЮК О. В. ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ СПОСОБОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ И ЗАКОННОСТИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Предложена авторская система способов обеспечения дисциплины и законности в органах Государственной налоговой службы Украины; уточнены сущность и содержание каждого из этих способов, предложены пути их совершенствования.

PANASIUK O. PROBLEMS OF CLASSIFICATION OF MEANS OF PROVIDING DISCIPLINE AND LEGALITY IN THE STATE TAX SERVICE BODIES OF UKRAINE

The author's system of the means of providing discipline and legality in the State tax service of Ukraine is proposed; the essence and content of each of these means are specified, ways to their improvement are suggested.