

Сутність та особливості реалізації адміністративно-правового статусу працівника митної служби України

У статті розглядається природа та деякі шляхи реалізації адміністративно-правового статусу працівника митної служби. Доводиться, що для забезпечення успішного виконання покладених на працівників митної служби завдань, докорінного поліпшення потребують не тільки форми і методи їх діяльності, а й зміни у законодавстві з питань митної справи. Стверджується, що зміни необхідні у всіх сферах митної діяльності шляхом визначення завдань і функцій, систематизації прав і обов'язків працівників митної служби, поліпшення юридичних гарантій та соціального захисту, уточнення понятійного апарату, підвищення рівня організаторської і кадрової діяльності, визначення оновленого підходу до адміністративно-правового статусу працівника митної галузі у контексті проведення адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, працівники митної служби, правовідносини, законодавство з питань митної служби, понятійний апарат, адміністративна реформа.

Сучасні правотворчі процеси в Україні, метою яких є практична реалізація положень Конституції України щодо побудови демократичної, соціальної, правової держави, визнання особи найвищою соціальною цінністю, а також спрямованість України на вступ до Європейського Союзу пов'язані з удосконаленням і підвищенням якості роботи державних органів, зокрема, Державної митної служби України.

Важливою умовою її діяльності є наявність ефективного адміністративно-правового і митного законодавства України, належного кадрового забезпечення та ефективного функціонування митної галузі.

Для забезпечення успішного виконання покладених на працівників митної служби завдань, докорінного поліпшення потребують не тільки форми і методи їх діяльності, а й зміни у законодавстві з питань митної справи. Насамперед потребують внесення суттєвих коректив практично всі сфери митної діяльності, шляхом визначення завдань і функцій, систематизації прав і обов'язків працівників митної служби, поліпшення юридичних гарантій та соціального захисту, уточнення понятійного апарату, підвищенню рівня організаторської і кадрової діяльності, визначення оновленого підходу до адміністративно-правового статусу працівника митної служби в контексті проведення адміністративної реформи в Україні.

Як бачимо, проблеми визначення адміністративно-правового статусу працівника митної служби є актуальними і сьогодні у зв'язку із невирішеністю багатьох теоретичних і практичних питань.

В юридичній літературі написано багато праць, присвячених адміністративно-правовому статусу працівників державних органів: Н.О. Армаш, О.В. Артеменко, С.О. Баранова, К.В. Бережної, Ю.П. Битяка, І.О. Бондаренко, В.Т. Білоуса, В.М. Василенко, А.В. Васильєва, А.В. Дусик, Ю.М. Дьоміна, Л.М. Давиленко, Я.В. Журавля, В.Т. Комзюка, Т.В. Корневої, О.О. Крестьянинова, І.М. Коросташевої, А.М. Куліша, К.Б. Левченко, А.В. Мазура, В.В. Мозоль, А.П. Павлова, Д.В. Приймаченко, П.І. Павленко, А.А. Пилипенко, В.Я. Настюк, В.В. Нижникової, О.Л. Соколенко, О.І. Ткачука, С.В. Шестакова та ін.

У довідковій літературі термін «status» з латинської мови перекладається як становище, положення, з англійської мови – постановляю, вирішую, а отже, у правовій науці він покликаний позначати певне місце суб'єкта правовідносин серед інших [1, с. 58]. У тлумачному словнику української мови поняття «статус» характеризується як зведення правил, якими визначаються завдання, структура, функції та порядок діяльності певної установи [2, с. 1387].

Перші згадування про юридичний статус зустрічаються в працях давньоримських учених. У

перекладі з латини status означає – становище, стан у будь-якій ієрархії, структурі, системі [3, с. 545].

Близьке до сучасного розуміння поняття «статус» було введено у науковий обіг на початку ХХ ст. розробниками ролевої теорії особистості: американськими соціологами та психологами Р. Лінтоном, Я. Морено, Т. Парсонсом. Така потреба була викликана необхідністю опису соціальної структури суспільства, яка складається з певного становища людей у суспільстві [4, с. 81].

Значний внесок у розвиток теорії правового статусу особи зробили радянські юристи, серед яких С.С. Алексєєв, Д.Н. Бахрах, С.М. Братусь, М.В. Вітрук, В.М. Горшеньов, Н.І. Матузов, В.М. Манохін, В.В. Мальков, В.І. Новосьолов, Р.С. Павловський та ін.

Дискусія на рубежі 70 – 80-х років дозволила виробити наукові підходи до проблеми, розвинути понятійний апарат, розкрити сутність явища тощо. Більшість авторів збігаються у погляді, що правовий статус індивіда з найбільшою повнотою відбиває єдність суспільної ролі особи та її соціального престижу. Це поняття поєднує у собі функціональну та оціночну сторони, засвідчує, що індивід може чинити, що він робить, які результати його дій та як вони оцінюються іншими людьми та суспільством [5, с. 176].

Правовий статус юридично опосередковує найважливіші, основні зв'язки між індивідами, державою, суспільством. Його характерною рисою є урегульованість нормами права [3, с. 547]. Цей юридичний феномен визначає місце, яке особа посідає в політичному, соціально-економічному, культурному житті країни, у сфері управління державними та суспільними справами [6, с. 339-340].

За допомогою правового статусу суспільство створює реальні можливості для виконання суб'єктами права своїх соціальних функцій. Його зміст визначає межі діяльності особи щодо інших осіб, колективів, держави, межі її активної й пасивної життєдіяльності та самоствердження [7, с. 117].

В.М. Чхиквадзе стверджує, що це поняття охоплює соціально допустимі і необхідні можливості особи не тільки як індивіда, а й як громадянина [8, с. 86]. У свою чергу, М.В. Вітрук включає до структури правового статусу правосуб'єктність як обов'язковий елемент його передумови [7, с. 31]. Хоча в літературі висловлюються й інші думки щодо цього елементу у структурі правового статусу, вважаємо, що правосуб'єктність є його підставою, оскільки саме вона передбачає здатність суб'єкта бути учасником правових відносин.

На думку С.Д. Губарева, феномен правового статусу особи визначає «...співвідношення особи та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище відносно інших суб'єктів, і залежно від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктові, у праві відбиваються повнота правового становища особи, її певна уніфікація або обмеження» [9, с. 41].

Щодо адміністративно-правового статусу працівника (державного службовця) митної служби, необхідно зазначити, що в адміністративно-правовій літературі дослідженню правового статусу державних службовців приділяється достатня увага, на що вказують автори кількох досліджень з цієї проблеми. Це, насамперед, праці О.В. Артеменко, І.В. Арістової, Ю.П. Битяка, М.І. Іншина та ін.

О.П. Альохін, розглядаючи інститут радянського державного службовця [6, с. 125], звертає увагу на такі елементи його правового стану, як обов'язки та права, похідні від конкретного державного органу. В свою чергу М.І. Іншин для чіткого визначення статусу державного службовця серед елементів його статусу виділяє загальні та особливі (основні, неосновні або додаткові) права, обов'язки та обмеження, гарантії, економічне забезпечення та відповідальність [10, с. 47].

С.Д. Дубенко визначає правовий статус державних службовців як сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, встановлених законодавством та гарантованих державою [11, с. 44]. У свою чергу, Н.Р. Нижник формулює визначення правового статусу державного службовця як встановлені й гарантовані державою заходи необхідної і можливої поведінки державного службовця в галузі державно-службових відносин [12, с. 166-167].

З огляду на викладене, пропонуємо під адміністративно-правовим статусом працівника митних органів розуміти систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, якими визначається його роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними. А до елементного складу правового статусу працівника митної служби необхідно відносити: права; обов'язки; відповідальність; а також обмеження, пов'язані зі службою; морально-правові вимоги до поведінки працівників; соціально-правовий захист та гарантії діяльності.

Адміністративно-правовий статус працівника митного органу виникає з моменту вступу останнього на державну службу в митні органи, спеціалізовані митні установи та організації і видання наказу про призначення на посаду, саме тоді виникають державно-службові правовідносини або з моменту підписання трудового договору (якщо працівник не вступає на державну службу), тоді виникають трудові відносини.

Оскільки державна служба безпосередньо пов'язана з діяльністю державних органів і, в першу чергу, органів державної виконавчої влади, державно-службові відносини характеризуються певними ознаками притаманними адміністративним правовідносинам. Поряд із цим, як зазначає О.С. Продаєвич, вони мають особливі ознаки, зокрема [13, с. 18-20]:

- 1) державно-службові відносини – це правові відносини, передбачені законом, тобто для їх регулювання застосовується виключно метод законодавчого регулювання;
- 2) державно-службові відносини – це державно-правові «владовідносини»;
- 3) державно-службові відносини характеризуються особливими публічними правами й обов'язками, якими наділені державні службовці;
- 4) державно-службові відносини, переважно являють собою відносини щодо забезпечення виконання повноважень державних органів;
- 5) переважна частина державно-службових відносин регулюється нормами публічного права: конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального. Частина відносин, що регулюється нормами приватного права – переважно трудового – є незначною;
- 6) домінуюча роль серед державно-службових відносин належить суспільним відносинам, що пов'язані з державним управлінням, організацією діяльності, переважно, органів державної виконавчої влади;
- 7) державно-службові відносини характеризуються тим, що однією із сторін, як правило, є фізична особа, наділена певними державно-владними повноваженнями.

Ось чому, зовнішньою системою щодо адміністративно-правового статусу працівника є правовідносини, за допомогою яких правова енергія, що міститься в нормах права, втілюється в конкретній поведінці індивідів. Правовідносини – це головний засіб, за допомогою якого здійснюється реалізація юридичних норм [14, с. 130-131].

Вихідну передумову виникнення правовідносин, учасниками яких є митні органи та їх працівники, становлять правові норми. У нормативно-правових актах, якими регулюється діяльність митних органів, констатується, що у своїй діяльності вони керуються Конституцією України, Митним кодексом України, законами, іншими нормативно-правовими актами України та міжнародними правовими нормами, ратифікованими у встановленому порядку. У процесі своєї діяльності працівники митних органів вступають у різноманітні правовідносини.

Особливість правовідносин за участю працівника митного органу полягає також у тому, що працівник вирішує завдання, які стоять перед митними органами – одного із суб'єктів правоохоронної діяльності, у своїй діяльності для реалізації свого правового статусу чи компетенції вирішує завдання, непритаманні іншим органам, які не входять до складу суб'єктів правоохоронної діяльності.

Саме завдяки діяльності працівників митної служби здійснюється митна справа в Україні, дотримується додержання законодавства у цій сфері, чим забезпечується економічні інтереси та безпека України. Зазначимо, що на працівників митних органів покладено здійснення сукупності реалізації різних (за правовою природою) видів державних функцій – фіскальних, регулятивних, правоохоронних, надання митних послуг. З цієї позиції І.П. Жилка [15, с. 166] зазначає, що кожна з цих функцій здійснюється в певних рамках дії законів (та заснованих на них інших нормативних актах), тобто, крім загальних консти-

туційних вимог дотримання законності в діяльності органів виконавчої влади, залежно від змісту тієї або іншої функції митної системи, повинні бути застосовні і специфічні засоби забезпечення законності їх здійснення.

Однак основні функції митних органів – це поповнення дохідної частини загальнодержавного бюджету (фіскальна функція), боротьба з митними правопорушеннями у зовнішньоекономічній сфері держави (правоохоронна функція) і адміністративно-правове регулювання митної справи (адміністративна функція). Тому, на нашу думку, до функцій митної служби України належить також:

- 1) участь у розробці митної політики України та її реалізації;
- 2) забезпечення у межах своєї компетенції економічної безпеки України;
- 3) забезпечення дотримання митного законодавства України;
- 4) захист економічних інтересів України;
- 5) застосування заходів митного регулювання торгово-економічних відносин;
- 6) стягнення мит, податків та інших платежів;
- 7) боротьба із контрабандою, іншими злочинами в сфері митної справи й порушеннями митних правил;
- 8) ведення митної статистики й статистики зовнішньої торгівлі;
- 9) здійснення валютного контролю у межах своєї компетенції та ін.

Ще однією визначальною особливістю правовідносин, що виникають у діяльності працівника митного органу, є те, що вони мають владний характер. Це вказує на те, що ці працівники діють від імені держави і є носіями відповідних повноважень державно-владного характеру.

Працівник митного органу є представником влади, його повноваження носять не галузевий характер, а публічний, тобто ці повноваження реалізуються щодо всіх громадян, незалежно від місця роботи і професії.

Особливістю представників влади є те, що вони в межах своєї компетенції наділені правом висувати вимоги і приймати рішення, обов'язкові для виконання громадянами чи підприємствами, організаціями, установами незалежно від їх відомчої приналежності і форм власності. Діяльність представника влади будується на взаєминах з особами, які не знаходяться у його службовому підпорядкуванні. Багато представників влади взагалі не мають підлеглих їм по службі осіб, але мають владні повноваження, які стосуються широкого, невизначеного кола осіб.

Володіння державно-владними повноваженнями визначає і особливості змісту розглянутих правовідносин, взаємозв'язок їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Відповідно до компетенції працівника митного органу він є представником влади, а його суб'єктивні права носять владний характер – обов'язковий для виконання іншим суб'єктом правовідносин. Так, згідно зі ст. 409 Митного кодексу України [16] законні розпорядження та вимоги посадових осіб митної служби України є обов'язковими для виконання. Також зазначимо, що опір законним розпорядженням або вимогам посадових осіб митної служби України є підставою для застосування заходів фізичного впливу (ст. 424 Митного кодексу України).

Специфіка правового статусу працівників митних органів обумовлена особливостями виконуваних ними завдань та функцій, а також сутністю і соціально-юридичною природою службово-трудова відносин, змістом яких є не тільки управлінська правоохоронно-фіскальна діяльність з притаманними їй функціями організаційно-розпорядчого характеру, а й наділення повноважень з виконання матеріально-технічних операцій, які створюють умови для обслуговування самого процесу управління та виконання роботи, що вимагає додаткових знань або трудових навичок у певній галузі.

Крім того, з того факту, що адміністративно-правовий статус працівника митного органу є елементом правовідносин, впливає необхідність його регламентації у комплексі з кореспондуючими повноваженнями інших суб'єктів правовідносин. Одночасно вже на рівні правового регулювання повинні бути закладені конкретні гарантії як реалізації своїх повноважень особовим складом митних органів, так і захисту прав та законних інтересів іншої сторони правовідносин від незаконного втручання правоохоронних органів. До

числа гарантій може бути віднесено встановлення юридичної відповідальності, врегулювання питань відшкодування збитків тощо.

Література:

1. Словничок юридичних термінів: навч. посіб. / Уклад. В.П. Марчук. – К.: МАУП, 2003. – 128 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [голов. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василюк-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. – К.: Ірпінь: Перун, 2005. – 1728 с.
3. Большой юридический словарь / Авт.-сост.: В.Н. Додонов и др.; под ред. А.Я. Сухарева и др. – М.: Инфра М, 1998. – 790 с.
4. Лукашевич Н.П., Туленков Н.В. Введение в социологию: учеб.-метод. пособ. – Киев: МАУП, 1996. – 124 с.
5. Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
6. Советское административное право: государственное управление и административное право / И.А. Азовкин, А.П. Алехин, П.Т. Василенков и др.; Редкол.: Ю.М. Козлов и др. – М.: Юрид. лит., 1978. – 358с.
7. Витрук М.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М., 1979. – 239 с.
8. Чхиквадзе В.М. Гуманизм, мир, личность. – М., 1981. – 229 с.
9. Гусарев С.Д. Теоретичні аспекти забезпечення правового статусу особистості в Україні // Науковий вісник Дніпропетр. юридичного ін.-ту МВС України. – 2000. – № 1. – С. 39–44.
10. Іншин М.І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ // Форум права. – 2006. – № 1. – С.45–50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-1/06imiovc.pdf>.
11. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. – К.: Ін Юре, 1999. – 242 с.
12. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: зб. наук. праць – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 1. – 220 с.
13. Продаевич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.С. Продаевич. – Одеса, 2008. – 238 с.
14. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юрид. лит., 1966. – 187 с.
15. Жилка І.П. Поняття законності в діяльності митних органів України / І.П. Жилка // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 162–167 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09gipmou.pdf>.
16. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.

Мельник О.М., канд. юрид. наук, доцент кафедри фінансового права Національного університету Государственной налоговой службы Украины

Сущность и особенности реализации административно-правового статуса работника Таможенной службы Украины. В статье рассматривается природа и некоторые пути реализации административно-правового статуса работника таможенной службы. Утверждается, что для успешного исполнения деятельности работников таможенной службы необходимы не только улучшения форм и методов деятельности таможенной службы, но и изменение действующего законодательства о таможенном деле. Сделан вывод, что изменения необходимы во всех отраслях таможенного дела в смысле определения задач и функций, систематизации прав и обязанностей работников таможенной службы, улучшения юридических гарантий и социальной защиты, уточнения понятийного аппарата, повышения уровня организационной и кадровой деятельности, обусловит новый подход к административно-правового статуса работника таможенной службы в рамках проведения административной реформы в Украине.

Ключевые слова: административно-правовой статус, работники таможенной службы, правоотношения, законодательство по вопросам таможенной службы, понятийный аппарат, административная реформа.

Mel'nyk O.N., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Financial Law of National University of the State Tax Service of Ukraine

Essence and peculiarities of administrative law status realisation of customs officer. The essence and peculiarities of administrative law status realisation of customs officer are covered in the article. The successful implementation of the objectives imposed upon the officers of the customs service is noted to be provided not only by their activity forms and techniques, but also through changes in the customs legislation. The conclusion is made that almost all spheres of customs activities are needed to

be corrected due to the following aspects: determination of the objectives and functions, customs officers powers and duties systematization, legal guarantees and social protection improvement, conceptual framework specification, stiffening of administrative and personnel activities, determination of renewed approach to the customs officer administrative law status for the purposes of administrative reform implementation in Ukraine.

Key words: *administrative-legal status, customs officers, legal relations, customs law, thesaurus, administrative reform.*

УДК 336.226.322:336.564.2](477)

Пирого С.С.,

аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

Сутність бюджетного відшкодування ПДВ

У статті проаналізовано підходи до визначення понять «бюджетне відшкодування» та «фактично сплачений податок». Доведено, що визначене у Податковому кодексі поняття «бюджетне відшкодування» не відповідає суті здійснюваної операції. Запропоновано зміни до ст. 14.1.18 Податкового кодексу України, спрямовані на покращення функціонування системи бюджетного відшкодування. Повернення надміру сплачених сум передбачено здійснювати у спосіб, який не передбачає реальних виплат з бюджету.

Ключові слова: *ПДВ, бюджетне відшкодування, платник, непрямий податок, фактично сплачений податок, надмірна сплата податку, ухилення від оподаткування, незаконне відшкодування.*

Бюджетне відшкодування ПДВ – основний і єдиний недолік цього податку [1]. Найбільше проявилися недоліки чинної системи бюджетного відшкодування ПДВ в період кризи 2009 р. За даними Державної податкової адміністрації України, платниками податку на додану вартість у 2009 р. до відшкодування заявлено 58 млрд. 309,3 млн. грн., що на 9 млрд. 654,4 млн. грн., або 19,8 %, більше, як у попередньому році. Зростання задекларованих платниками до відшкодування з бюджету сум податку на додану вартість відбувалося за умов значного скорочення експорту товарів – на 40,3 %. Станом на початок березня 2010 р. заборгованість держави з повернення підприємствам ПДВ перевищила 25 млрд. грн. [2]. Упродовж усіх років незалежності вражають розбіжності вітчизняної статистики та статистики держав, до яких ми експортуємо товари. Так, ми продаємо за кордон у 1,5–2 рази більше, ніж ці країни купують у нас [3, с.20].

Передбачена Законом можливість відшкодування в поєднанні зі звільненням від ПДВ операцій експорту і прирівняних до нього робить цей податок вразливим до застосування шахрайських схем, які дозволяють одночасно уникати сплати податкових зобов'язань та отримувати відшкодування несплаченого податку з бюджету. Діючі схеми ухилення від оподаткування, описані у листі ДПАУ від 14.06.2007 р. №891/7/16-1417 [4, с.27–31]. Відшкодування бюджетної заборгованості з ПДВ перетворилося в Україні на досить прибутковий кримінальний бізнес і водночас на підґрунтя для корупційних зловживань чиновників [5, с. 248–249].

Нездатність налагодити дієвий контроль за відшкодуванням із бюджету час від часу підігрівало інтерес до його скасування і заміну архаїчним податком з продажу. Однак прагнення України до інтеграції у Європейський економічний простір (наявність ПДВ є обов'язковою умовою для вступу нових членів до Європейського Союзу) змусило залишити ПДВ у числі основних податків і внести до Податкового кодексу України деякі зміни до системи адміністрування ПДВ та порядку бюджетного відшкодування.

Механізм, який дозволяє позбутися бюджетного відшкодування як такого (reverse charge VAT), розроблено в Німеччині. Суть його у тому, що ПДВ стягується у період поставок