

# Місце та роль публічної служби

## в органах державної податкової служби України



### А. О. Суловець

кандидат юридичних наук, проректор з міжнародного співробітництва Національного університету ДПС України

*У статті на підставі аналізу діяльності органів державної податкової служби України визначаються місце та роль публічної служби в системі функціонування органів державної податкової служби України. Дається коротка характеристика поняття та основних видів публічної служби.*

**Ключові слова:** органи податкової служби України, публічна служба, принципи, види публічної служби.

*В статье на основе анализа деятельности органов государственной налоговой службы Украины определяются место и роль публичной службы в системах функционирования органов государственной налоговой службы Украины. Дается краткая характеристика понятия и основных видов публичной службы.*

**Ключевые слова:** органы налоговой службы Украины, публичная служба, принципы, виды публичной службы.

*In this scientific paper based on the analysis of the state tax service of Ukraine author defined the place and role of public service systems functioning of the State Tax Service of Ukraine. We give a brief description of the concept and main public service.*

**Keywords:** tax authorities of Ukraine, public service, principles, types of public service.

У сучасних умовах реформування системи органів виконавчої влади та реалізації нової стратегії України щодо зміцнення її податкової системи особливого значення набуває необхідність забезпечення стабільного, прозорого та ефективного формування й функціонування органів державної податкової служби (далі — ДПС). Україна як суверенна, незалежна, демократична та соціальна держава вже не одне десятиліття йде курсом європейської інтеграції, що, у свою чергу, зумовлює необхідність змін у державному управлінні, реформуванні державної служби та створенні оновленої системи органів публічної служби.

Метою статті є розгляд основних елементів функціонування публічної служби в органах державної податкової служби. На базі комплексних досліджень даної проблематики обрати оптимальний рівень реформації органів державної податкової служби, розглянути поняття та види публічної служби.

Науково-теоретичною базою дослідження є праці вітчизняних та зарубіжних учених з теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, теорії інформації та інформаційного права, інших галузевих правових наук: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, А. В. Андрушко, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченко, В. В. Коваленко, А. В. Куракіна, Т. О. Коломійця, В. К. Колпакова, О. А. Музики-Стефанчука, О. В. Панасюка, І. М. Пахомова, С. В. Петкова, О. П. Рябченко, Ю. М. Старилова, С. М. Терницького, Н. І. Чудик-Білоусова, В. О. Шамрая, А. М. Школика та ін.

Реформування державної служби та формування публічної служби, поряд з іншими реформами, зокрема у податковій сфері, є пріоритетним напрямом державного будівництва в Україні, що здійснюється з метою покращення якості управлінських послуг. У цьому процесі вдосконалення за-

конодавства, що врегульовує відносини у сфері публічної служби, має також посилити ефективність та прискорити оптимізацію діяльності органів ДПС.

Податкова служба в сучасних умовах повинна стимулювати економічний розвиток держави, сприяти створенню умов для залучення інвестицій, розвитку приватного бізнесу, сприяти зниженню податкового тягаря, отриманню стабільних доходів до бюджетів усіх рівнів. Необхідно трансформувати ДПС у провідну демократичну та підзвітну суспільству високоефективну державну установу, яка діє на правових засадах та користується довірою і підтримкою суспільства.

Від того, наскільки добре організована система органів ДПС, залежить і те, як формуються та функціонують вказані органи, що у своїй сукупності впливає на рівень організації служби в органах ДПС. Отже, реформування системи органів ДПС також виявляється і на відповідній службі.

Для адміністративного права України поняття «публічна служба» є новим, адже протягом багатьох десятиліть законодавство та адміністративно-правова наука використовує поняття «державна служба». Проте для служби в органах ДПС більшою мірою прийнятною є публічна служба. Адже органи ДПС захищають публічний фінансовий інтерес держави, а не платника податків, з огляду на ті завдання, що стоять перед цими органами. Особливістю цієї служби є потрійний характер її органів, оскільки це — цивільна, мілітаризована та правоохоронна служба. У цьому полягає відмінність цієї служби від багатьох інших державних служб (на відміну від, наприклад, Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді і Головного управління у справах сім'ї, молоді та спорту, які становлять публічний інтерес, але їх діяльність спрямована, зокрема, на надання допомоги тим, хто її потребує, — тобто спрямована ця діяльність на задоволення приватних інтересів

фізичних осіб). Зважаючи на це, вважаємо за необхідне стосовно служби в органах ДПС вживати всеохоплююче поняття «публічна служба», яка є умовою формування та функціонування органів ДПС.

Основою служби в органах ДПС є публічні інтереси, тобто суспільні інтереси, закріплені правом і забезпечені державою. Суспільні інтереси є системною властивістю будь-якого суспільства. Тому при здійсненні будь-якої влади реалізуються чийсь інтереси, а публічна влада визначається як влада, що реалізує публічні інтереси суспільства. Відповідно ознаками публічної влади в цілому та публічної влади у податковій сфері можна вважати такі: а) реалізація публічних інтересів; б) територіальний принцип організації влади (чітко визначена структура органів ДПС); в) комплексний характер діяльності, що здійснюється органами ДПС (податковий контроль, облік платників податків, проведення перевірок платників податків, визначення суми податкових та/або грошових зобов'язань платника податку); г) універсальність (лише органи ДПС контролюють виконання обов'язку зі сплати податків і зборів фізичними та юридичними особами); ґ) здійснення правотворчості (прийняття підзаконних нормативно-правових актів на виконання Податкового кодексу України та інших податкових законів задля врегулювання прогалін, що виникають у врегулюванні податкових відносин).

У науковій літературі відсутнє загальноспоживне визначення поняття «державна служба». Т. Г. Полиніна вказує на те, що поняття «державна служба» доцільно розглядати з урахуванням різних точок зору: це особливий інститут у системі адміністративного права, спрямований на забезпечення реалізації права народу на управління державою, а також на визнання, дотримання і захист законних прав та інтересів громадян своєї держави; це особливий вид діяльності, відмінною рисою якого

є її управлінський характер та цілеспрямованість на забезпечення і реалізацію повноважень державних органів [1, с. 11-12].

Інші науковці підтримують розуміння державної служби у трьох аспектах: соціальному (здійснення завдань та функцій держави в суспільстві), політичному (формування державної влади) та правовому (передбачає її правове регулювання) [2].

Щодо самого поняття «публічна служба» (як похідного від поняття «державна служба»), то вперше його запропонував вчений А. І. Єлістратов ще на початку ХХ ст. і включив до нього службу в державних органах (службу «чиновників коронної адміністрації») і службу в органах місцевого самоврядування. Загалом публічна служба представляє інтереси держави і має професійно виконувати публічні завдання, а точніше завдання, визначені представницьким органом.

В Україні на законодавчому рівні поняття «публічна служба» визначено у Кодексі адміністративного судочинства України (п. 15 ст. 3) як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, у тому числі і в органах ДПС. Отже, особа, яка відповідно до чинного законодавства має право на участь в управлінні державними справами, може реалізувати це право через проходження публічної служби у відповідному органі влади.

У юридичній науці існують різні думки з приводу розмежування правовідносин на державній (публічній) службі на публічно-правові (відносини, врегульовані нормами конституційного та адміністративного права) і приватноправові відносини (відносини, врегульовані нормами трудового права). Найбільш переконливі аргументи тих вчених, які виступають проти пере-

дачі регулювання відносин у сфері державної служби до сфери трудового права. Це твердження підкріплюється тим, що нормами адміністративного права регулюються відносини, пов'язані з управлінням професійною діяльністю державних службовців, перш за все, формування спеціального адміністративно-правового статусу державного службовця, що складається з особливих обов'язків і прав, відповідальності за невиконання чи неналежне виконання обов'язків, обмежень і гарантій [3, с. 16-17]. У контексті цього, наприклад, М. М. Казанцев розглядає взагалі публічно-правове регулювання державної служби та вважає, що публічно-правова державна служба захищена від політично передбачуваних реорганізацій, виражається в юрисдикційному, професійно-правовому статусі державних службовців, позбавлення якого відбувається виключно у судовому порядку з підстав, визначених законом [4, с. 13].

Щодо мети публічної служби в органах ДПС, то вона полягає у практичній реалізації певних фінансових функцій держави у сфері фінансової, бюджетної та податкової політики й у задоволенні публічних інтересів, у вирішенні завдань державного управління у фінансовій сфері. Публічна служба в органах ДПС має ґрунтуватися та розвиватися, маючи на меті найбільш ефективне якнайкраще виконання публічних завдань і функцій.

Зважаючи на різні види та напрями діяльності органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), виділяються й види державної публічної служби.

Під видом державної (публічної) служби розуміють її спеціалізацію за змістом, який обумовлюється цілями і функціями відповідних державних органів та дозволяє поділяти цю службу на управлінську, спеціальну і військову, службу в державних органах (державному апараті), службу у військових формуваннях, цивільну і мілітари-

зовану [5, с. 10]. Приблизно так само розуміє види державної служби і А. Ф. Ноздрачов [6, с. 45], який також вважає, що видам державної служби загалом притаманні такі ознаки: специфіка завдань та функцій; наявність спеціальних принципів в її організації; особливі умови служби — пов'язані із ризиком; наявність професійної специфіки; особливі службові обов'язки (захист життя громадян, забезпечення їх безпеки, встановленого порядку управління тощо); наявність дисциплінарних статутів, положень про дисципліну, які враховують особливості посадових функцій, умови служби; особливі умови та порядок вступу до неї, її проходження, присвоєння військових звань, атестації, припинення служби; наявність визначеного у законодавстві статусу державних службовців з установленим колом прав та обов'язків; особливий порядок притягнення до видів правової відповідальності — адміністративної, дисциплінарної та матеріальної; спеціальне речове забезпечення та грошове утримання, соціальні пільги, знаки розрізнення тощо [7, с. 53].

Видова класифікація державної й публічної служби здійснюється шляхом її історичного поділу на цивільну і мілітаризовану (військову та правоохоронну) у зв'язку з тим, що основними формами управлінської діяльності є управління та охорона.

О. П. Дзісяк зазначає, що «служба в органах податкової служби є спеціалізованим видом державної служби, яка в свою чергу поділяється на цивільну і мілітаризовану; податкова міліція є різновидом податкової служби з самостійним статусом» [8, с. 11-12]. При цьому цивільна служба може бути таких видів: загальнофункціональна (здійснення загальних, традиційних, стандартних для всіх сфер діяльності державно-службових функцій, які не мають галузевої специфіки, наприклад діяльність персоналу в адміністрації області, відділах міністерств і державних комітетів); спеці-

альна (реалізація спеціально встановлених у нормативних правових актах повноважень службовців, які обіймають посади в державних органах, що мають яскраво визначену галузеву компетенцію, що накладає відбиток на практичну діяльність персоналу, наприклад суддя, державний нотаріус, дипломат) [9, с. 13].

Варто підтримати висновок О. В. Кажавої про те, що державна служба в податкових органах закономірно передбачає наявність ряду особливостей, що відрізняють її від служби в інших органах виконавчої системи, а якщо ширше, то і органів державної влади. Це пов'язано зі специфікою діяльності податкових органів, цивільні службовці яких наділені широкими контрольними повноваженнями, мають право застосовувати заходи державного примусу,

певним чином втручатися в господарську діяльність суб'єктів ринку тощо. З одного боку, це свідчить про їх дещо змішаний статус, який багато в чому подібний до статусу службовців правоохоронних органів, з іншого — висуває високі вимоги до кадрового складу податкових органів, несе певний корупційний ризик [10, с. 5].

Підводячи підсумки, можемо зробити висновки, що для регулювання відносин публічної служби в органах ДПС доцільним є проведення відповідної уніфікації норм, що врегульовують відносини у сфері публічної служби, у зв'язку з приведенням законодавства України про державну (публічну) службу до стандартів ЄС, Кодексу адміністративного судочинства України та оновленням законодавства з питань боротьби із вчиненням корупційних правопорушень.

## Список використаної літератури

1. *Польнінина Т. Г.* Государственная гражданская служба как предмет ведения субъектов Российской Федерации: административно-правовой аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Т. Г. Польнінина. – Саратов, 2009. – 26 с.
2. Адміністративне право України [Електронний ресурс] : підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломоець. – К. : Істина, 2008. – Режим доступу : <http://www.lieberbiber.com>
3. *Кандріна Н. А.* Управление государственной гражданской службой в Российской Федерации: административно-правовое исследование : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Н. А. Кандріна. – Тюмень, 2003. – 22 с.
4. *Казанцев Н. М.* Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н. М. Казанцев. – М., 2000. – 50 с.
5. *Салтыков К. Г.* Конституционно-правовые основы государственной службы в органах внутренних дел : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / К. Г. Салтыков. – Хабаровск, 2003. – 27 с.
6. *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : [учеб. для подгот. гос. служащих] / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.
7. *Мацюк В. Я.* Використання інформаційного ресурсу підрозділами податкової міліції для прийняття управлінського рішення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мацюк Володимир Ярославович. – Ірпінь, 2004. – 208 с.
8. *Дзісяк О. П.* Правовий статус місцевих органів податкової служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дзісяк Олег Петрович ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2001. – 198 с.
9. *Дубенко С. Д.* Державна служба: сучасний стан і напрямки розвитку / С. Д. Дубенко // Державне управління: теорія та практика. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 175-189.
10. *Кажаво О. В.* Государственная гражданская служба в налоговых органах Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / О. В. Кажаво. – М., 2008. – 21 с.