

Щодо правового статусу

працівників органів
державної податкової служби
та податкової міліції зокрема



А. В. Мартинюк

здобувач факультету податкової міліції
Національного університету державної податкової
служби України

Статтю присвячено загальному науковому аналізу правового статусу працівників органів ДПС України та працівників податкової міліції зокрема: їх характеристики та розмежуванні.

Ключові слова: правовий статус, державний службовець, працівник органів ДПС України та податкової міліції, законодавче регулювання.

Стаття посвящена общему научному анализу правового статуса работников органов ГНС Украины и работников налоговой милиции в частности: их характеристике и разграничении.

Ключевые слова: правовой статус, государственный служащий, работник органов ГНС Украины и налоговой милиции, законодательное регулирование.

The article is devoted to the general scientific analysis of the legal status of employees of STS of Ukraine and the tax police in particular: their characterization and differentiation.

Keywords: legal status, public official, an employee of STS of Ukraine and the tax police, the legal regulation.

Процес становлення демократичної держави тісно пов'язаний з удосконаленням чинного законодавства, що регулює відносини у сфері економічної безпеки. Особливе місце щодо захисту державної безпеки відведено Державній податковій службі України (далі – ДПС) як провідного елементу державного контролю національних економічних інтересів. У зв'язку з цим актуальною є спроба визначення правового статусу працівників органів ДПС та податкової міліції зокрема.

Проблемам дослідження теорії та практики діяльності податкової служби в Україні присвячені праці багатьох вітчизняних державних діячів, науковців та фахівців – М. Я. Азарова, О. О. Бандурки, В. Т. Білоуса, К. В. Бортняк, А. В. Головача, Б. Д. Дамдинова, Н. П. Матюхіної, В. В. Мозоль, О. М. Музичука, А. І. Сироти, О. П. Угровецького, В. К. Шкарупи тощо. Вчення про правовий статус податкової міліції В. Т. Білоуса містить значний емпіричний і теоретичний матеріал, авторські оцінки й узагальнення, що розкривають їхній правовий захист. І хоча впродовж останніх років дослідження особливостей діяльності органів ДПС України та їх правового статусу сучасними науковцями проводилося досить активно, окреслені проблеми не можна вважати вирішеними ні у практичному, ні в теоретично-методологічному аспектах.

Якщо звернутися до дефініції цього поняття, то в юридичній науці єдиного визначення поняття «статус» поки немає. О. П. Угровецький зауважує, що загалом термін «статус» (від лат. status – положення, стан, становище) визначають як правове становище, правовий стан (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи, правове становище виборних осіб, громадян або юридич-

них осіб, що характеризується та визначається їх організаційно-правовою формою, статусом, свідоцтвом про реєстрацію, правами та обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, що впливають із законодавчих та нормативних актів [5, с. 95].

Визначення правового статусу суб'єктів права має важливе значення для з'ясування їх правових можливостей, встановлених правом меж дозволеної поведінки. Як зазначив А. І. Сирота, правовий статус – це реальність, яка складається з об'єктивних, реально існуючих елементів, визначивши та проаналізувавши які, можна пізнати це явище в цілому. Усвідомивши правовий статус як цілісну систему, серед її структурних елементів можна виділити головні, з'ясувати характер їх взаємозв'язків з іншими елементами. Тобто, застосовуючи системний метод дослідження, можна пізнати поняття «правовий статус» як юридичне явище, відокремити його статичні й динамічні елементи [6, с. 109].

Б. Д. Дамдинов наголосив на тому, що правовий статус у нормативному змісті, будучи складовою частиною системи права, виступає відносно самостійним регулятором суспільних відносин [7, с. 18]. За допомогою цієї юридичної категорії визначаються природа, місце суб'єктів права в системі суспільних відносин, їхні права й обов'язки стосовно інших суб'єктів.

Відповідно до статті 43 Конституції України, кожен громадянин має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується [1]. Одним із видів трудової діяльності в Україні є державна служба.

Стаття 1 Закону України «Про державну службу» визначає, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних

органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження. У своїй діяльності державні службовці керуються законами, постановами та іншими нормативно-правовими актами, які приймаються Верховною Радою України [3]. Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату (ст. 9), відповідно їхні права (ст. 11), обов'язки (ст. 10) та спеціальні обмеження (ст. 12) і є визначальними елементами, що характеризують правовий статус державного службовця.

Щодо працівників державної податкової служби України, то основними нормативно-правовими актами, якими визначається їх правовий статус, є Податковий Кодекс України (ст. ст. 20-21) [2] та Закон України «Про державну податкову службу в Україні» [4]. Як гарантії безпечної професійної діяльності посадових осіб органів державної податкової служби держава пропонує обов'язкове державне особисте страхування, передбачене ст. 18 цього Закону. А статтею 17 Закону передбачає відшкодування державою шкоди, завданої посадовій особі органу державної податкової служби. Але, доцільно відзначити, що не всі державні службовці є посадовими особами, тому ця стаття не поширюється на всіх працівників державної податкової служби.

Зміцнює правовий статус Державної податкової служби і положення про те, що саме вона через свій центральний апарат координує та організовує взаємодію з органами Державної казначейської служби, Державної фінансової інспекції та Державної митної служби України, органами статистики, внутрішніх справ, Служби безпеки України, прокуратури,

іншими органами та органами місцевого самоврядування [11].

Правовий статус працівників органів ДПС відіграє надзвичайно важливу роль у вирішенні завдань побудови в Україні правової соціальної держави. Однак ця категорія належить сьогодні до найменш розроблених та неоднозначних. У своїх наукових працях А. В. Головач визначив правосуб'єктність керівника в органах державної податкової служби, яка полягає в його здатності мати права та обов'язки, визначені законом, власними діями реалізувати надані права, або в установленому порядку делегувати їх іншим виконавцям, виконувати обов'язки та самостійно нести відповідальність за порушення прав чи невиконання обов'язків. Зміст правосуб'єктності визначає сукупність прав, свобод та обов'язків керівника [10].

У Законі України «Про державну податкову службу в Україні» обов'язки органу державної податкової служби викладено через посилання на його функції. І в Податковому кодексі України законодавцем визначені не завдання, а права органів державної податкової служби та обов'язки і відповідальність посадових осіб контролюючих органів, до яких належать і органи державної податкової служби. А. В. Головач стверджує, що проблема зіткнення обов'язків, функцій, завдань та прав суб'єкта управління не сприяє чіткому визначенню його правового статусу [10]. Проте окремі автори поряд з поняттям «правовий статус» використовують терміни «правовий статус особистості», «правове становище особистості», «правовий статус службовця», «спеціальний правовий статус». Так, наприклад, на думку В. Т. Білоуса, правовий статус асоціюється зі стабільним правовим станом суб'єкта, а правове становище розглядається як динамічний розвиток сукуп-

ності прав і обов'язків особи, що зумовлено її вступом до тих чи інших правовідносин [12, с.124].

Зауважимо, що в багатьох сучасних підручниках з відповідних дисциплін поняття правового статусу працівників ДПС взагалі відсутнє. Така ситуація сприяє неоднозначному тлумаченню компетенції самих працівників та розмежування статусу працівників цивільної структури ДПС і підпорядкованої їй мілітаризованої структури – податкової міліції. Саме тому О. О. Бандурка пропонує розглядати державну податкову службу України як складне поліфункціональне утворення, діяльність якого пов'язана як із здійсненням контрольних, так і правоохоронних функцій [8, с. 75].

На нашу думку, правовий статус будь-якого державного органу залежить від його підпорядкованості, повноважень та компетенції, мети діяльності, функцій та завдань, які встановлюються відповідними законодавчими і нормативними актами.

В. В. Мозоль під час детального вивчення вказаного питання зазначає, що посадова особа державної служби (включаючи й посадових осіб податкової міліції) виступає носієм трьох видів правових гарантій: правових гарантій статусу громадянина; правових гарантій статусу державного службовця; правових гарантій статусу спеціального суб'єкта управлінських правовідносин з владними повноваженнями. Оскільки посадова особа є носієм загальноправового статусу згідно з Конституцією і законодавством України, то, як і решта громадян, вона має ті ж гарантії, що й інші громадяни [13].

Виходячи з цього, правовий статус працівників податкової міліції відносно самостійний. Специфічним, на наш погляд, є його врегулювання на законодавчому рівні. Так, розглядаючи стат-

тю 22 Закону України «Про державну податкову службу в Україні», посадовим особам податкової міліції для виконання покладених на них обов'язків надаються права, передбачені підпунктами 20.1.2, 20.1.4, 20.1.30 п. 20.1 ст. 20 розд. I Податкового кодексу України, а також п. п. 1-4, абзацами другим, третім, шостим п. 5, п. п. 6-12, 14, підпунктами «а» і «б» п. 15, п. 16 із дотриманням правил проведення податкових перевірок, встановлених законодавством, п. п. 17, 19, 23, 24, 25, 27, 28, 30 ст. 11, ст. ст. 12-15-1 Закону України «Про міліцію». На податкову міліцію поширюються вимоги, встановлені статтями 3 і 5 Закону України «Про міліцію» [4]. Статтею 26 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» держава гарантує правовий і соціальний захист особам начальницького складу податкової міліції та членів їх сімей. На них поширюються гарантії соціального і правового захисту, передбачені ст. ст. 20-23 Закону України «Про міліцію» (565-12) та Законом України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» [4].

Наведені вище статті Закону дають підстави зробити висновок, що безпека професійної діяльності працівників податкової міліції співвідноситься із особистою безпекою людини і громадянина. Тому в першу чергу законодавець повинний забезпечити належну особисту безпеку людині і громадянину, зокрема професійну безпеку – залежно від специфіки діяльності окремими гарантіями. Адже основною складовою державного апарату є орган держави – окремий службовець чи структурно оформлена група державних службовців, наділений певними владними повноваженнями, що має певну матеріально-технічну базу, створений з конкретною ме-

тою, на законних підставах для виконання певних функцій в рамках тієї політики, яку проводить держава. Можливості та ефективність діяльності конкретного органу держави багато в чому залежить від його правового статусу.

Крім того, необхідно згадати, що діяльність податкової міліції за окремими напрямками роботи регулюється Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»; Кримінальним кодексом України; Кримінально-процесуальним кодексом України; Кодексом України про адміністративні правопорушення. Крім основних законодавчих актів, діяльність податкової міліції більш детально регулюється відомчими нормативними актами. Окремими наказами ДПА України регулюються питання організації та проведення оперативно-розшукової діяльності, спрямованої на виявлення злочинів у сфері оподаткування, розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за скоєння злочинів, розслідування яких віднесено до компетенції податкової міліції.

Обмеження і заборони є обов'язковим структурним елементом правового статусу податкової міліції, спрямовані на підвищення її відповідальності під час здійснення службових повноважень. Необхідно зауважити, що заборони не дозволяють працівнику реалізовувати свої права взагалі, а обмеження передбачають можливість реалізації права, однак із дотриманням певних умов. Це і є головною відмінністю між першими та другими. Як підкреслює К. В. Бортняк, для працівників податкової міліції встановлена заборона займатися підприємницькою діяльністю, але вони можуть займатися викладацькою та науковою діяльністю, за умови, що це не заважатиме виконанню службових завдань [9].

Це все однозначно вказує нам на те, що правовий статус працівників подат-

кової міліції є відмінним від статусу самих працівників ДПС України.

Тому підходячи до самого визначення, ми хотіли б дати власне бачення поняття правового статусу податкової міліції як врегульоване нормами права місце в службовій ієрархії, визначене специфічним правовим становищем, що відображене у формі завдань, функцій, прав та обов'язків самих працівників, зафіксоване в чинному законодавстві та окремих нормативно-правових актах і визначає рівень ефективності діяльності самої структури.

Мета та завдання будь-якого державного органу конкретизуються та розкриваються через його функції. Тому можна погодитися з А. В. Головачем, що правові відносини, які виникають у сфері справляння податків і зборів, реалізуються через функції органів ДПС [10, с. 200].

На думку О. О. Бандурки [8, с. 8], стратегічною метою податкової політики в сучасній Україні є створення стабільної та ефективної податкової системи, яка б забезпечила достатній обсяг надходжень платежів до бюджетів усіх рівнів, ефективне функціонування економіки держави, справедливий підхід до оподаткування всіх категорій платників податків, а також створення умов для подальшої інтеграції України у світове співтовариство.

Усе це дозволяє зробити висновок, що рівень ефективності діяльності працівників податкової служби та податкової міліції зокрема значною мірою залежить від їх правового статусу. Питання про сутність їх правового статусу має важливе значення, оскільки його визначення на рівні науково-практичних узагальнень дозволяє більш повно розуміти розподіл завдань, функцій та обов'язків, закріплених у нормативних актах у такому порядку, який би забезпечив підвищення ефективності їх діяльності.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
3. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XI // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
4. Про державну податкову службу: Закон України: від 04.12.1990 № 509-XII XII (зі змінами та доповненнями) // Електронний ресурс Верховної Ради України.
5. *Угровецький О. П.* Система оподаткування в Україні: становлення, адміністрування, реформування: монографія / О. П. Угровецький. – Х.: Золота миля, 2009. – 328 с.
6. *Сирота А. І.* Деякі проблеми удосконалення правового статусу органів державного управління; А. І. Сирота Теоретичні та практичні проблеми становлення правової держави в Україні: мат. доп. і тези виступів наук. конф., 4-5 травня 1995 р. – Чернівці: Рута, 1995. – С. 107-112.
7. *Дамдинов Б. Д.* Теоретические проблемы правового статуса субъекта Российской Федерации; Б. Д. Дамдинов. – Сибирский юридический вестник. – 2002. – № 3. – С. 18-23.
8. *Бандурка О. О.* Управління державною податковою службою в Україні: монографія / О. О. Бандурка. – Х.: ХНУВС, 2005. – 504 с.
9. *Бортняк К. В.* Про особливості адміністративно-правового статусу працівника податкової служби / К. В. Бортняк // Держава і право: Зб. наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. № 37. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 271-276.
10. *Головач А. В.* Керівник в органах Державної податкової служби: адміністративно-правовий статус: монографія / А. В. Головач. – Х.: Золота миля, 2011. – 584 с.
11. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної податкової служби та органів державної казначейської служби в процесі відшкодування податку на додану вартість [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2011 р. № 39. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
12. *Білоус В. Т.* Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2004. – 444 с.
13. *Мозоль В. В.* Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Мозоль; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2006. – 21 с.