

УДК [352/354: 342.9](477)

В. А. Грушевський
аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

МІСЦЕ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ УПРАВЛІНЬ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СТРУКТУРІ ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Продуктивність і якість діяльності будь-якого органу державної влади залежать не тільки від обсягу компетенції та повноважень його посадових і службових осіб, заходів юридичної відповідальності, але й значною мірою від того, наскільки співробітники суб'єкта публічної адміністрації відчують підтримку з боку держави щодо важливості результатів своєї праці. Тому не лише закріплення широкого кола прав за регіональними управліннями Державної фіскальної служби України (далі – ДФС) стимулюють його особовий склад реалізовувати державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, але й необхідність їх соціального та правового захисту.

Питанням правового забезпечення діяльності окремих фіскальних органів державного апарату приділяли увагу такі дослідники, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Є.В. Додін, А.В. Головач, А.Т. Комзюк, В.Т. Комзюк, О.І. Ткачук, О.Д. Олійник, Д.В. Приймаченко, В.К. Шкарупа та ін. Проте єдиного бачення проблеми комплексного формування гарантій діяльності фіскального апарату як на центральному, так і на регіональному рівні досі не вироблено.

Тому завданням цієї статті є з'ясування стану правового забезпечення та реалізації юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь ДФС України та визначення їх місця в структурі адміністративно-правового статусу цих органів.

Юридичні гарантії забезпечення будь-якої державної діяльності неодноразово ставали предметом спору як на практичному рівні, так і на доктринальному. На рівні правозастосовної діяльності досить часто ця категорія «забувається». Держава в особі посадових осіб не забезпечує належним чином увесь перелік тих гарантій, який закріплено в нормативно-правових актах. Це приводить до того, що соціальна система (сфера виробництва), складовим елементом якої є гарантії, втрачає свою стійкість і міць, тобто працівник, діяльність якого не підтримується та не мотивується державою, не зацікавлений у якісному результаті своєї праці. Адже гарантії діяльності є

тим стимулом для співробітників, який надає їм впевненості та спонукає більш відповідально ставитись до кола своїх службових повноважень. Їх відсутність та невиконання з боку держави сприяють розвитку корупції та не дозволяють залучати до роботи в службі висококваліфікованих працівників із певним набором моральних і професійних якостей, які б відповідали певним етичним стандартам. Тому наскільки широкими та дієвими є соціальні, економічні та юридичні гарантії діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, настільки зацікавленими та відданими справі будуть службовці.

На доктринальному рівні, незважаючи на велику кількість праць і досліджень щодо гарантування діяльності осіб у публічній сфері, також існує чимала кількість спорів. Основними підставами їх виникнення є тлумачення самого терміну, визначення ознак і видів гарантій, співвідношення правотворчої та правозастосовної практик у сфері забезпечення сприятливих і належних умов праці, визначення їх місця в правовому статусі службовця, удосконалення правового регулювання гарантій діяльності тощо.

Проте варто зазначити, що все ж таки саме держава впливає на врегулювання цих питань. Якби повною мірою реалізовувалися усі гарантії, що закріплюються за працівником у ході його трудової діяльності, не виникало б необхідності боротися з проявами корупції, плінністю кадрів, посилятися на необхідність проведення чергових реформ і говорити про те, що джерельна база застаріла та потребує оновлення. Зазвичай юридичні гарантії діяльності переписуються без зміни змісту з одного нормативно-правового акту до іншого (яскравим прикладом є правове регулювання діяльності Державної фіскальної служби України), що не може вирішити проблему по суті. Тому варто насамперед переглядати та оновлювати не нормативно-правове забезпечення, а сам механізм реалізації та забезпечення гарантій діяльності, їх впровадження в повсякденне життя та працю кожного окремого працівника.

Гарантії мусять забезпечувати перехід до реального здійснення можливостей уповноваженою особою, закріплених у загальних і спеціальних нормативно-правових актах. Отже, юридичні гарантії діяльності є невід'ємним атрибутом адміністративно-правового статусу територіальних

органів ДФС України, оскільки вони виступають як засіб, за допомогою якого реалізуються встановлені нормативними актами права та свободи посадових і службових осіб.

Досліджуючи нормативно-правове регулювання діяльності Державної фіскальної служби України та її регіональних управлінь, доходимо висновку, що така категорія, як «гарантії», є досить спірним і невизначеним явищем для фіскального апарату. Так, у Положенні Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України» зазначено, що за посадовими особами органів державної фіскальної служби та особами рядового та начальницького складу податкової міліції, які переходять на службу до Державної фіскальної служби та її територіальних органів, членами їх сімей зберігаються умови матеріального забезпечення, пільги та інші соціальні гарантії (у тому числі медичне обслуговування, санаторно-курортне та пенсійне забезпечення), встановлені відповідно до законодавства для посадових осіб органів доходів і зборів та осіб рядового та начальницького складу податкової міліції та членів їх сімей [11].

Для уточнення зазначених положень переходимо до відповідного законодавства, що регламентувало діяльність органів доходів і зборів, але доходимо висновку, що цей акт також закріплює норми, що є бланкетними, а змістовне навантаження залишається таким самим [12].

Таким чином, посадовій або службовій особі регіонального управління ДФС України для з'ясування юридичних гарантій своєї діяльності необхідно дослідити чималу кількість нормативних джерел, доки вони будуть визначені. Такими джерелами, відповідно, будуть:

– Конституція України, де особа може знайти переважно особисті гарантії, а саме: всі люди є вільними та рівними у своїй гідності та правах; невичерпність прав і свобод людини і громадянина; відсутність у правовідносинах привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних і релігійних переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками; конституційне право на працю, що включає в себе можливість заробляти собі на життя працею, яку особа вільно обирає та на яку вільно погоджується; право на вільне пересування; право на соціальний захист, на повагу до своєї гідності; право на недоторканність; право на достатній життєвий рівень тощо [5];

– Податковий кодекс України, у якому містяться положення про те, що держава гарантує правовий і соціальний захист осіб начальницького та рядового складу податкової міліції та членів їхніх сімей. На них поширюються гарантії соціального й правового захисту, передбачені стаття-

ми 20–23 Закону України «Про міліцію» та Законом України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист» [9]. Але наголошуємо на тому, що Закон України «Про міліцію» втратив чинність і не є чинним у жодній з його частин, а Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист» містить положення, які застосовуються виключно до ветеранів податкової міліції, а не до ветеранів всього фіскального апарату. Таким чином, на сьогодні Податковий кодекс України надає гарантії виключно ветеранам податкової міліції;

– Митний кодекс України, який закріплює такі юридичні гарантії діяльності працівників митних органів:

1) обов'язковість законних розпоряджень та вимог посадових осіб митної служби України. Тобто, законні розпорядження та вимоги посадових осіб митної служби України, надані під час виконання ними службових повноважень, є обов'язковими для виконання фізичними та юридичними особами;

2) посадові особи митної служби України перебувають під захистом закону. Захист життя, здоров'я, честі, гідності, майна цих посадових осіб та членів їхніх сімей від злочинних посягань, інших протиправних дій здійснюється відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» і забезпечується мірами відповідальності, передбаченими Кримінальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення [8];

3) забезпечення прав посадових осіб та інших працівників митної служби України на охорону праці під час виконання ними своїх службових (трудових) обов'язків, на проходження медичних оглядів, а також на пільги та компенсації за працю у важких та шкідливих умовах;

4) гарантування належного матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, соціального, кадрового забезпечення тощо. Важливою гарантією діяльності митних органів України, яка закріплена у Митному кодексі, є право посадових осіб органів доходів і зборів України застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю [4, с. 73];

– Кримінальний кодекс України, який містить низку статей, що передбачають відповідальність за протиправні дії щодо працівників фіскальних органів. Це, зокрема, ст. 342 «Опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, державному виконавцю, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві,

уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб»; ст. 343 «Втручання в діяльність працівника правоохоронного органу, працівника державної виконавчої служби»; ст. 345 «Погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу»; ст. 348 «Посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця» тощо [6]. Окрім того, цей нормативний акт встановлює ряд обставин, за наявності яких злочинність діяння співробітників регіональних управлінь Державної фіскальної служби України виключається: ст. 36 – необхідна оборона; ст. 37 – уявна оборона; ст. 38 – затримання особи, що вчинила злочин; ст. 39 – нагальна потреба; ст. 40 – фізичний або психічний примус; ст. 41 – виконання наказу або розпорядження; ст. 42 – діяння, пов'язане з ризиком; ст. 43 – виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації [1, с. 28];

– Закон України «Про державну службу» (набрав чинності 1 травня 2016 року), який містить положення про те, що держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи. А керівники регіональних управлінь Державної фіскальної служби України повинні створювати здорові та безпечні умови, необхідні для належного виконання державними службовцями своїх обов'язків. Для цього вони вживають такі заходи, як:

- 1) надання державним службовцям регіональних управлінь необхідної для виконання посадових обов'язків інформації;
- 2) облаштування приміщення, пристосованого для виконання посадових обов'язків;
- 3) забезпечення належного облаштування робочих місць;
- 4) забезпечення державних службовців необхідним обладнанням [10];

– Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», який закріплює юридичні гарантії діяльності посадових і службових осіб регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, котрі працюють в оперативних підрозділах і реалізують оперативно-розшукові функції. Відповідно до ст. 12 цього закону за наявності даних про загрозу життю, здоров'ю або майну працівника та його близьких родичів у зв'язку зі здійсненям ним оперативно-розшукової діяльності в інтересах безпеки України, або за умови виявлення тяжкого та особливо тяжкого злочину, або за умови викриття організованої злочинної групи оперативний підрозділ зобов'язаний вжити спеціальних заходів для забезпечення їх безпеки, такі як

зміна даних про особу, зміна місця проживання, роботи та навчання, інших даних у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України [13].

Низку заходів із забезпечення юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України передбачено відомчими нормативно-правовими актами: наказами, рішеннями, листами тощо. Дієюю гарантією правового захисту працівників регіональних управлінь ДФС України є право на оскарження рішень (дій), ухвалених щодо них керівництвом органів (підрозділів) Державної фіскальної служби. Так, посадові та службові особи можуть оскаржити в судовому порядку рішення про припинення державної служби (чи, іншими словами, про звільнення).

Проте, як вірно наголошує А.В. Головач, особливостями українського національного законодавства з питань забезпечення та реалізації гарантій діяльності фіскальних органів є такі:

- по-перше, відсутність їх належної систематизації;
- по-друге, велика кількість нормативних актів, які одночасно з регулюванням інших відносин, що складаються під час проходження служби у фіскальному апараті нашої держави, регулюють і положення соціального та правового захисту працівників інших органів (наприклад, Національної поліції);
- по-третє, суто декларативний характер деяких норм;
- по-четверте, відсутність механізму запровадження окремих норм у життя та наявність багатьох прогалин і неточностей у чинному законодавстві.

Крім того, більшість нормативно-правових актів є застарілими та не відповідають реаліям сьогодення [2, с. 211].

Дослідження показує, що діяльність регіональних управлінь Державної фіскальної служби України забезпечується не одним видом гарантій – юридичними гарантіями, а значною їх сукупністю, які утворюють відповідну систему умов і засобів, що сприяють посадовим і службовим особам реалізовувати фіскальну політику держави.

Основною функцією системи гарантій є виконання зобов'язань державою та іншими суб'єктами публічної адміністрації щодо створення належних умов діяльності територіальних органів ДФС.

Так, Я.А. Малихіна виділяє загальні (економічні, політичні, ідеологічні, соціальні, організаційні) і спеціальні (юридичні чи правові) гарантії, де важливу роль авторка відводить юридичним гарантіям [7, с. 135]. О.І. Ткачук виділяє економічні, службові та соціальні гарантії [15, с. 225–226]. В.Т. Комзюк поділяє юридичні гарантії діяльності фіскальних органів на конституційні та галузеві. До конституційних гарантій автор відносить

конституційні положення, галузевими гарантіями є такі гарантії діяльності фіскальних органів, які закріплені в Митному та Податковому кодексах, законах і підзаконних нормативно-правових актах (зокрема, належне матеріально-технічне забезпечення діяльності, соціальне, кадрове забезпечення тощо) [4, с. 72].

Ще однією класифікацією гарантій діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України є їх поділ на нормативно-правові та організаційно-правові. Нормативно-правові гарантії – це система норм, пов'язаних із створенням та закріпленням умов для реалізації прав і свобод особи. У свою чергу, організаційно-правовими, або інституційними, є гарантії, під якими слід розуміти врегульовану нормами права систематичну організаторську діяльність держави та відповідних її органів, посадових осіб, громадських організацій у сфері правотворчості з метою створення сприятливих умов для реального користування посадовими та службовими особами своїми правами та свободами. Систему цих гарантій становить діяльність органів державної влади: Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Президента України, Конституційного Суду України, органів правосуддя та інших правоохоронних органів, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, політичних партій та громадських організацій [3, с. 123]. До організаційно-правових гарантій діяльності регіональних управлінь державної фіскальної служби України також належать різні організаційні й правові засоби та способи, які забезпечують створення, реорганізацію та ліквідацію, досконалість структури фіскальних органів, повну реалізацію їх прав і обов'язків, чітку організацію їх діяльності, розумний розподіл повноважень між різними підрозділами регіональних управлінь ДФС, їх ефективну взаємодію між собою [4, с. 73].

Наявність професійної Всеукраїнської спілки працівників органів Державної фіскальної служби також є організаційно-правовою (інституційною) гарантією діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України. Метою створення профспілки є представництво, здійснення та захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки [14].

Важливими гарантіями діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України є надання їм методичної та практичної допомоги вищими органами, матеріально-технічне забезпечення, надання необхідної та своєчасної інформації з питань реалізації податкової та митної політики, політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та політики у сфері боротьби з пра-

вопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Важливим під час розгляду організаційних гарантій є також забезпечення служби висококваліфікованими фахівцями, їхнє безперервне навчання та підвищення кваліфікації.

Таким чином, дослідження юридичних та інших видів гарантій діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України дає нам можливість сформулювати такі твердження та висновки:

– по-перше, юридичними гарантіями діяльності регіональних управлінь ДФС України є закріплені нормами права умови й засоби охорони та захисту, забезпечення та реалізація повноважень, прав і свобод посадових і службових осіб у ході своєї професійної діяльності;

– по-друге, основними ознаками юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України мають бути:

1) обов'язкове законодавче закріплення юридичних гарантій, тобто їх перелік має бути чітко визначеним, однозначним і загальним;

2) реальність: повноваження регіональних управлінь не тільки мають бути нормативно закріплені, але й фактично реалізуються. Тобто посадові та службові особи можуть і повинні в повному обсязі користуватися та розпоряджатися наявними у них правами та свободами у сфері службової діяльності;

3) різноманітність юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь ДФС України за своїм змістом, призначенням і характером. Найбільш дієвими вони є тоді, коли застосовуються в сукупності;

4) гарантії є безстроковими, тобто закріплюються з моменту вступу на службу, забезпечуються в ході всієї службової діяльності та надаються особі після виходу на пенсію;

5) гарантії можуть бути компенсацією за обмеження та заборони в діяльності посадових і службових осіб фіскальних органів;

6) гарантії можуть забезпечуватися заходами державного примусу (можливість застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю; юридична відповідальність як вид та міра державного примусу тощо);

7) гарантії є підставою забезпечення виконання покладених на регіональні управління ДФС обов'язків;

8) гарантії знаходяться у безпосередній залежності від ступеня розвитку суспільства та держави, його економічної, політичної та соціальної систем;

9) гарантії покликані служити реалізації процесу підтримки режиму законності в діяльності фіскального апарату;

– по-третє, не будемо виключати й психологічну складову юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, оскільки, отримавши юридичне закріплення в нормах законодавчих актів, гарантії сприяють розумінню працівниками фіскального апарату захищеності своїх прав і свобод, створюючи, таким чином, психологічну впевненість людини у своїй професійній діяльності;

– по-четверте, закріплення юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України регулюється чималою кількістю законодавчих та підзаконних актів, що обумовлює необхідність їх систематизації.

Вважаємо за потрібне розробити та видати єдиний консолідований нормативно-правовий акт «Гарантії діяльності посадових і службових осіб Державної фіскальної служби та її регіональних управлінь». Такий документ значно полегшить роботу та допоможе працівникам фіскального апарату реалізувати свої права та свободи у ході професійної діяльності.

Література:

1. Головач А.В. Правовий захист і юридична відповідальність керівників та посадових осіб в органах державної податкової служби України / А.В. Головач // Європейські перспективи. – 2011. – Ч. 2. – № 1. – С. 24–32.
2. Головач А.В. Соціальні гарантії діяльності керівного складу в органах державної податкової служби України / А.В. Головач // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 211–219.
3. Козлов В.І. Колективні політичні права і свободи громадян України: конституційно-правовий аналіз: дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.І. Козлов. – Х., 2008. – 223 с.
4. Комзюк В.Т. Правові гарантії діяльності митних органів України / В.Т. Комзюк // Право і безпека. – 2015. – № 2 (57). – С. 70–74.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
7. Малихіна Я.А. Юридичні гарантії за трудовим законодавством України / Я.А. Малихіна // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 133–138.
8. Митний кодекс України // Голос України. – 2012. – № 73–74.
9. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.
10. Про державну службу : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
11. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.
12. Про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України від 18.03.2013 р. № 141/201 (втрапив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>.
13. Про оперативну-розшукову діяльність : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

14. Статут Всеукраїнської професійної спілки працівників органів Державної фіскальної служби / Офіційний портал Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/vseukrainska-profesiyna-spilka/zakonodavche-regulyuvannya-diyalnosti/print-63326.html>.

15. Ткачук О.І. Юридичні гарантії як елемент правового статусу посадової особи митної служби України // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2006. – Вип. 34. – С. 222–230.

Анотація

Грушевський В. А. Місце юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України в структурі їх адміністративно-правового статусу. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню місця та ролі юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України. Акцентується увага на тому, що юридичні гарантії діяльності є невід'ємним атрибутом адміністративно-правового статусу територіальних органів Державної фіскальної служби України, оскільки вони є засобом, за допомогою якого реалізуються встановлені нормативними актами права та обов'язки їхніх посадових і службових осіб.

Ключові слова: регіональні управління, гарантії діяльності, фіскальна політика, забезпеченість, реалізація, систематизація.

Аннотация

Грушевский В. А. Место юридических гарантий деятельности региональных управлений Государственной фискальной службы Украины в структуре их административно-правового статуса. – Статья.

Статья посвящена исследованию места и роли юридических гарантий деятельности региональных управлений Государственной фискальной службы Украины. Акцентируется внимание на том, что юридические гарантии деятельности являются неотъемлемым атрибутом административно-правового статуса территориальных органов Государственной фискальной службы Украины, поскольку они выступают в качестве средства, с помощью которого реализуются установленные нормативными актами права и свободы их должностных и служебных лиц.

Ключевые слова: региональные управления, гарантии деятельности, фискальная политика, обеспеченность, реализация, систематизация.

Summary

Grushevskii V. A. The place of legal guarantees of activity of regional departments of the State fiscal service of Ukraine in the structure of administrative and legal status. – Article.

The article investigates the place and role of legal guarantees of the activities of the regional offices of the State fiscal service of Ukraine. Focuses on the fact that the legal guarantees of the activities is an essential attribute of administrative and legal status of territorial offices of the State fiscal service of Ukraine as they act as a means by which realize the implemented in normative acts the rights and liberties of their officers and service person.

Key words: regional offices, guarantees of activity, fiscal policy, security, implementation, systematization.