



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО;

А. С. Сіцінський

доктор наук з державного управління, доцент,
заступник начальника факультету
податкової міліції з наукової роботи
Національного університету державної
податкової служби України (м. Ірпінь)

Т. А. Котенко

аспірант Національного університету державної
податкової служби України (м. Ірпінь)

УДК 342.951

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ ЩОДО ПРАЦІВНИКІВ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ

Вичерпний перелік підстав припинення державної служби дозволяє уникнути свавілля з боку політичного керівництва та вищих чиновників, мінімізувати вплив політичних чинників на формування корпусу державних службовців. Не менш важливим є детальне регулювання на законодавчому рівні порядку та процедури припинення державної служби, у тому числі в частині проведення службового розслідування при притягненні державного службовця до відповідальності.

Исчерпывающий перечень оснований прекращения государственной службы разрешает обойти произвол со стороны политического руководства и высших чиновников, минимизировать влияние политических чинов на формирование корпуса государственных служащих. Не менее важным является детальное регулирование на законодательском уровне порядка и процедуры прекращения государственной службы, в том числе проведение служебного расследования при привлечении государственного служащего к ответственности.

The exhaustive list of bases of termination of public service allows to avoid a self-will from the side of political guidance and higher officials, to minimize influence of political factors on forming of corps of civil servants. No less important is the detailed adjusting at legislative level of order and procedure of termination of public service, including prosecuting an official inquiry at bringing the civil servant to responsibility.



Ключові слова: державна служба, службове розслідування, дисциплінарна відповідальність, працівники податкової служби, працівники податкової міліції.

Забезпечення законності й правопорядку в державі потребує постійної підтримки високого рівня дисципліни та відповідальності працівників державної податкової служби. Одним із найважливіших засобів забезпечення належного виконання службових функцій працівниками є дисциплінарна відповідальність. Позитивне вирішення окресленої проблеми можливе лише через здійснення глибокого, комплексного за обсягом вивчення питань щодо правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників державної податкової служби.

Питання окремих аспектів проходження державної служби, у тому числі притягнення державного службовця до відповідальності та проведення службового розслідування, завжди було у полі уваги вітчизняних учених, зокрема таких: В. Авер'янова, Ю. Битяка, Р. Каложного, О. Крупчана, І. Лаврінчук, Н. Нижник, О. Петришина, В. Цветкова, В. Шамрая, В. Шаповала та ін. Крім того, цим питанням присвячені праці таких зарубіжних учених, як Г. Атаманчук, К. Бельський, Б. Гурне, Ж. Зіллер, О. Ноздрачов, Ю. Стариков, Н. Тарасова та ін. Зазначимо, що в теорії права комплексно проблема реалізації відповідальності за адміністративні проступки за дисциплінарним статутом ще не висвітлювалась.

Метою цієї статті є дослідження вітчизняного досвіду правового регулювання дисциплінарної відповідальності та проведення службового розслідування щодо державних службовців.

Сьогодні місце податкової міліції в системі органів виконавчої влади необхідно встановлювати у складі Державної податкової адміністрації залежно від того, виконання якої з функцій держави вона забезпечує.

Органи державної податкової служби забезпечують здійснення правоохоронної функції держави шляхом виконання завдань, пов'язаних із попередженням порушень законодавства у галузі оподаткування, підприємницької діяльності; розкриттям та розслідуванням відповідних правопорушень та злочинів; притягненням порушників до відповідальності. Ці завдання стоять перед структурним підрозділом Державної податкової адміністрації — податковою міліцією. Але правоохоронна функція органів державної податкової служби не превалює над функцією фінансового контролю, тобто не є основною в їх діяльності. Крім цього, функція контролю за дотриманням законодавства у галузі оподаткування та захист інтересів держави у процесі формування централізованих фондів дозволяє віднести органи податкової служби до загальної системи правоохоронних.

Завдяки даній функції контролю за своєчасністю сплати та правильністю обчислення податків та інших обов'язкових платежів у бюджет та в установлених законом випадках позабюджетні фонди, органи державної податкової служби і податкова міліція, зокрема, належать до системи спеціальних органів фінансового контролю.

У ст. 19 Закону України "Про державну податкову службу в Україні" додатково визначаються завдання, що стоять перед підрозділами податкової міліції:

- розшук платників, які ухиляються від сплати податків, інших платежів;
- запобігання корупції в органах податкової служби та виявлення її фактів;
- забезпечення безпеки діяльності працівників органів державної податкової служби, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних із виконанням службових обов'язків.

Необхідно зазначити, що у зв'язку з виконанням специфічних завдань податкова міліція виконує також і відмінні від органів податкової служби функції (оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, охоронну). Спільною у даному випадку є лише функція контролю за дотриманням податкового законодавства.

У разі виявлення адміністративного проступку, вчиненого працівником податкової міліції, за яке можливе застосування лише дисциплінарного стягнення загальний



юрисдикційний орган (посадова особа) може вчинити всі необхідні процесуальні дії аж до моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення (проступок) відповідно до правил, встановлених для провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки). Однак вже на початку цієї діяльності стає зрозумілим (якщо особа порушника встановлена і нею є працівник податкової міліції, а також якщо проступок не підпадає під перелік загально-караних проступків працівників податкової міліції, передбачений у ч. 1 ст. 15 КУпАП), що вона спрямована на дисциплінарний примус порушника, а адміністративна відповідальність для нього не настає.

Притягнення працівників податкової міліції за вчинення адміністративного проступку до дисциплінарної відповідальності виключає компетенцію органів і посадових осіб, уповноважених розглядати і вирішувати адміністративні справи стосовно цієї категорії осіб. Це пов'язано з тим, що накладення відповідних дисциплінарних стягнень входить у компетенцію лише відповідних начальників податкової міліції.

Перш, ніж зупинитися на питаннях реалізації дисциплінарної відповідальності за адміністративні проступки, зазначимо, що дисциплінарна відповідальність має і свій видовий поділ. Більшість вчених погоджуються з тим, що дисциплінарну відповідальність необхідно розрізняти загальну й спеціальну.

Загальна й спеціальна дисциплінарна відповідальність розрізняються:

- 1) за джерелами, тобто нормативними актами, які регулюють той чи інший вид відповідальності;
- 2) за колом осіб, на яких поширюється відповідальність;
- 3) за видами заходів стягнення, які застосовуються;
- 4) за порядком й строках оскарження накладеного дисциплінарного стягнення [1, с. 28].

Загальний вид дисциплінарної відповідальності має широкую сферу застосування, оскільки поширюється на переважну більшість працівників і передбачений Кодексом законів про працю України [2].

Спеціальна дисциплінарна відповідальність — встановлюється законодавством у положеннях або статутах з урахуванням особливостей сфери їх дії. А це можуть бути умови праці, правовий стан працівника та інші. У більшості випадків спеціальна дисциплінарна відповідальність закріплюється у статутах про дисциплінарну або дисциплінарних статутах.

Дисциплінарна відповідальність по статутах про дисципліну характеризується:

- 1) чітким визначенням кола осіб, на яких ці статuti поширюються;
- 2) більш широким поняттям дисциплінарного проступку;
- 3) застосуванням більш суворих заходів дисциплінарного стягнення;
- 4) диференціацією заходів дисциплінарного стягнення в залежності від змісту трудової функції;
- 5) визначення обсягу дисциплінарної влади більшості посадових осіб [1, с. 36].

Особливе значення дисциплінарна відповідальність і її спеціальний різновид має в тих сферах суспільного життя, де при виконанні службової функції працівники наділяються великими державно-владними повноваженнями (наприклад, в органах внутрішніх справ, податкової міліції, служби безпеки України, прокуратури, суду та інших) і які при її здійсненні зачіпають основні конституційні права і свободи громадян. Але при цьому великому значенні в жодному дисциплінарному статуті механізм заміни адміністративної відповідальності дисциплінарною не закріплений, а порядок реалізації відповідальності за дисциплінарними статутами у разі вчинення адміністративного проступку вченими також не розглядався. Тому пропонуємо своє бачення на вирішення зазначених питань.

Ми вважаємо, що дисциплінарна відповідальність працівників податкової міліції — це передбачений нормами дисциплінарного законодавства особливий правовий стан порушника і посадових осіб, які наділяються дисциплінарною владою, що полягає у обов'язку правопорушника відповісти за скоєне дисциплінарне або адміністративне правопорушення та обов'язку посадової особи вимагати від порушника звіту про таку



поведінку та застосуванні заходів правового впливу, що передбачені нормами права.

Підставою ж для притягнення працівника податкової міліції до дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарного або адміністративного проступку.

Порушенню дисциплінарного провадження передую одержання інформації про діяння, що має ознаки дисциплінарної чи адміністративного проступку, за яке передбачається дисциплінарна відповідальність. Таким чином для порушення дисциплінарного провадження і проведення всіх необхідних процесуальних дій необхідна наявність приводу. Приводи для порушення дисциплінарного провадження правової регламентації не піддавалися.

Ю. С. Адушкін під приводом для порушення дисциплінарного провадження розуміє те джерело, з якого компетентні органи отримують інформацію про проступок [3, с. 83]. На думку ж Д. Н. Бахраха, приводом є інформація про діяння, що має ознаки порушення [4, с. 326]. Зазначені думки є найбільш розповсюдженими точками зору по розглянутій проблемі. Для більш повного їхнього з'ясування, необхідно вказати на ряд обставин. У випадку, коли під приводом розуміється джерело інформації про проступок, підставою порушення дисциплінарного провадження визнаються ті фактичні дані, що містяться в даних джерелах та припускають наявність ознак дисциплінарного проступку [4, с. 87].

Коли ж під приводами розуміють саму інформацію про протиправне діяння, то під підставами для порушення провадження розуміють вчинення особою діяння, що містить ознаки правопорушення [4, с. 326].

У спеціальній літературі вказується, що справа про адміністративні правопорушення може бути порушена за наявності законних приводів та підстав [5, с. 94–95]. Приводами служить інформація про протиправне діяння, якою “можуть бути заяви потерпілих та їх родичів, очевидців, повідомлення службових осіб державних органів, громадських організацій, засобів масової інформації, безпосереднє виявлення факту порушення” повноважними органами чи посадовими особами [6, с. 162–163].

Стосовно підстави порушення провадження у справах про адміністративне правопорушення (проступок), на нашу думку, найбільше законодавчому регулюванню цього питання відповідає позиція Л. В. Ковалю, який підставу визначає як “здійснення особою діяння, що має ознаки адміністративного правопорушення” [6, с. 162].

У разі, коли справа стосується проступку, за яке працівники податкової міліції несуть дисциплінарну відповідальність, орган, на розгляд якого направляється справа, зобов'язаний закрити справу провадженням і направити матеріали для розгляду відповідним начальникам. Але на етапі підготовки адміністративної справи до розгляду законодавство не передбачає можливості винесення постанови, а саме цим процесуальним документом оформлюється закриття справи. А тому юрисдикційний орган у таких випадках при підготовці до розгляду, не закриваючи справу провадженням, повинен керуватися правилами підвідомчості, тобто повернути матеріали органу (посадовій особі), що склав протокол про адміністративне правопорушення (проступок), а той в свою чергу повинен направити матеріали відповідному начальнику податкової міліції.

Зазначимо також, що діюче адміністративно-процесуальне законодавство не виключає й інших варіантів вирішення питання стосовно справи про адміністративне правопорушення (проступок), за яке працівник податкової міліції повинен відповідати за Дисциплінарним статутом. Справа може бути винесена на розгляд, за результатами якого виноситься постанова про закриття і “передачу матеріалів для притягнення особи до дисциплінарної відповідальності” [7, с. 65]. Прямо в законодавстві цей порядок не закріплено, але можливість його здійснення впливає із норм ст.ст. 15 і 284 КУПАП.

Міністрові внутрішніх справ України належить право накладати дисциплінарні стягнення, передбачені цим Статутом, на всіх осіб рядового і начальницького складу.

Інші начальники накладають дисциплінарні стягнення в межах прав, наданих їм Міністром внутрішніх справ України.

Начальник, який не наділений правом накладання дисциплінарних стягнень, має право порушити перед старшим прямим начальником клопотання про притягнення особи рядового або начальницького складу до дисциплінарної відповідальності.



Правом накладання дисциплінарних стягнень користуються тільки прямі начальники [8].

Начальник, який перевищив надане йому право накладати дисциплінарні стягнення, несе відповідальність за цим Статутом. Дисциплінарне стягнення, накладене з порушенням вимог цього Статуту, скасовується начальником, який його наклав, або старшим прямим начальником.

Старший прямий начальник має право протягом одного місяця з дня оголошення особі рядового або начальницького складу наказу про накладення дисциплінарного стягнення посилити, а протягом року — пом'якшити чи скасувати дисциплінарне стягнення, накладене підлеглим йому начальником, якщо встановлено, що воно не відповідає тяжкості вчиненого проступку.

Такі дисциплінарні стягнення, як звільнення з органів внутрішніх справ, звільнення з посади, пониження в спеціальному званні на один ступінь, накладаються начальниками, яким надано право прийняття на службу до органів внутрішніх справ, призначення на посаду, присвоєння спеціального звання.

У законодавстві не передбачено чи складається протокол, коли працівник податкової міліції вчинив діяння, що тягне для нього відповідальність за дисциплінарним статутом. Із змісту ст. 15 КУпАП прямо не випливає, що у таких випадках протокол не складається. Хоча у ч. 3 цієї статті йдеться про передачу матеріалів відповідному начальнику, лише у разі вчинення працівником податкової міліції адміністративно-караних діянь. Під «матеріалами» можна розуміти саме протокол про адміністративне правопорушення.

Таким чином, єдиним приводом для порушення дисциплінарного провадження у відношенні працівників податкової міліції в разі вчинення адміністративного проступку є протокол про адміністративне правопорушення, складений загальним юрисдикційним органом (посадовою особою).

Дисциплінарна відповідальність працівників податкової міліції визначається як передбачений нормами дисциплінарного законодавства особливий правовий стан порушника і посадових осіб, які наділяються дисциплінарною владою, що полягає у обов'язку правопорушника відповісти за скоєне дисциплінарне або адміністративне правопорушення та обов'язку посадової особи вимагати від порушника звіту про таку поведінку та застосуванні заходів правового впливу, що передбачені нормами права.

Фактичною підставою для притягнення працівника податкової міліції до дисциплінарної відповідальності є скоєння дисциплінарного або адміністративного проступку. Юридичною підставою дисциплінарної відповідальності зазначених осіб є склад адміністративного або дисциплінарного проступку, тобто сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують дію або бездіяльність як проступок.

Список використаних джерел

1. *Венедиктов, В. С.* Юридическая ответственность по советскому трудовому праву [Текст] : [учебн. пособ.] / В. С. Венедиктов. — К. : УМКВО, 1989. — 68 с.
2. Кодекс законів про працю України з постатейними матеріалами [Текст] // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 1997. — № 11–12. — 1040 с.
3. *Адушкін, Ю. С.* Дисциплінарне виробництво в СРСР [Текст] / Ю. С. Адушкін. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. — 125 с.
4. *Бахрах, Д. Н.* Адміністративне право [Текст] : [учебн. для вузів] / Д. Н. Бахрах. — М., 1999.
5. *Галаган, И. А.* Адміністративна відповідальність в СРСР. Процесуальне регулювання [Текст] / И. А. Галаган. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. — 197 с.
6. *Коваль, Л. В.* Адміністративне право [Текст] : [курс лекцій] для студентів юрид. вузів та факультетів / Л. В. Коваль. — К. : Вентурі, 1998. — 208 с.
7. *Гончарук, С. Т.* Адміністративна відповідальність за законодавством України (адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ) [Текст] : [навч. посібн.] / С. Т. Гончарук. — К., 1995. — 78 с.
8. Дисциплінарний статут прокуратури України. Затв. постановою Верховної Ради України від 06.11.1991 р. [Текст] // ВВР. — 1992. — № 4. — Ст. 15.

Надійшла до редакції 08.09.2010