

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРИПИНЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

СУСЛОВЕЦЬ Анна Олександрівна - проректор з міжнародного співробітництва
Національного університету ДПС України, кандидат юридичних наук

УДК 342.951

В науковій статті на основі аналізу діяльності органів державної податкової служби України розглядаються основні моменти інформаційного забезпечення функціонування системи органів державної податкової служби України, а також забезпечення належного рівня захисту податкової інформації.

Ключові слова: органи державної податкової служби, припинення служби.

Постановка проблеми

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). Посадові особи органів ДПС повинні враховувати, що від їх ефективної роботи, зокрема надання якісних послуг, залежить економічний розвиток України. Рівень їх професійної компетенції визначається певним обсягом знань і практичних навичок, які мають забезпечити належний рівень виконання управлінських функцій у сфері реалізації податкової політики держави. Відповідно на законодавчому рівні доцільним є визначення чіткого порядку проходження та припинення державної (публічної) служби в органах ДПС.

Метою цієї статті є аналіз чинного законодавства, яке встановлює та регулює по-

рядок проходження та припинення служби в органах державної податкової служби України. Акцентовання уваги саме на процедурі припинення служби, розгляд причинно-наслідкового характеру дій, які спричинили такі наслідки.

Огляд останніх досліджень та публікацій

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, І.В. Арістової, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, М.С. Вертузаєва, Л.В. Ковалюк, Н.Р. Нижник, В.М. Плішкіна, О.П. Рябченко, В.М. Самсонова, Ю.О. Тихомирова, О.Г. Фролової, В.С. Цимбалюка, та інших.

Основний матеріал

Формування (комплектування) органів ДПС реалізується за допомогою вступу на службу в ці органи, проходження та припинення служби. Проходження служби в органах ДПС можна вважати одним із способів реалізації права на працю, у тому числі права на участь в управлінні державними справами. Варто наголосити, що метою даної статті є розгляд та акцентовання уваги саме на процедурі припинення проходження служби в органах державної податкової служби, розгляд наслідків, які тягнуть за собою припинення, а тому вважаємо за доцільне почати з того, що

припинення служби – це нормативно встановлений порядок припинення державно-службових правових відносин між службовцем і державним органом, що виникли при вступі громадянина на державну службу і в процесі виконання ним посадових обов'язків.

Звертаючись до науково-теоретичної бази підтримуємо погляд Б. Н. Габричидзе та О. Г. Чернявський, які вважають, що припинення службових відносин завжди зумовлює припинення посадових обов'язків [1, с. 254]. На протигагу цьому Ю. М. Старилов справедливо зауважує, що будь-яке припинення виконання посадових обов'язків не завжди означає припинення службових відносин. Адже припинення служби передбачає виключення державного службовця з переліку осіб, які обіймають у відповідному органі штатну посаду. У деяких випадках припинення державної служби є одночасно і закінченням службової кар'єри державного службовця (відставка, вихід на пенсію, тощо). В інших випадках припинення пов'язується лише зі зміною службового статусу (наприклад, вступ особи на службу до іншого державного органу). Відповідно під час припинення державної служби особа, яка проходить службу на законних підставах, втрачає свій адміністративно-службовий статус, і законодавство про державну службу щодо неї припиняє діяти [2, с.157].

Не можемо не погодитися із видатним вченим В. М. Манохіним, який відзначає, що у законодавчому регулюванні питань, які пов'язані із залишенням особою державної служби, передбачаються лише підстави залишення служби та порядок, тобто процедура здавання справ за посадою [3, с. 133]. Однак такий підхід не враховує обставин, що припиняють службові відносини не з волі особи, тобто факти-події. Тому припинення служби передбачає виключення особи, яка проходить службу в органі ДПС, з числа осіб, які займають у державному органі штатну державну посаду.

Припинення державної служби одночасно може засвідчувати і закінчення для особи її службової кар'єри. В інших випадках припинення служби пов'язується лише із зміною службового статусу особи (наприклад, при його вступі на державну службу в іншому державному органі). Припинення служби мож-

ливе лише з тих підстав, які встановлюються законодавством про державну службу та законодавством про працю.

Розглядаючи спеціальну наукову літературу бачимо, що науковці визначають такі види підстав припинення державної служби: 1) смерть (загибель) державного службовця; 2) звільнення державного службовця з підстав, передбачених чинним законодавством; 3) вихід на пенсію, які можна застосувати [4, с. 305]. В. М. Манохін класифікує підстави припинення служби за джерелом волевиявлення на підставах, які пов'язані з волевиявленням особи, яка проходить службу, тобто за її ініціативою, з підстав, які виходять від органу ДПС (керівника органу), до компетенції якого входить прийом і звільнення особи, що приходить службу [5, с. 54].

А. Ф. Ноздрачев поділяє підстави припинення службових відносин на: події (обставини припинення, які не залежать ні від особи, яка проходить службу, ні від органу, до компетенції якого входить прийом і звільнення особи з посади); дії державного органу (посадовою особи), до компетенції якого входить прийом і звільнення особи, що проходить службу, спрямовані на припинення відносин служби; дії особи, яка проходить службу, спрямовані на припинення відносин з державним органом; конвенційні дії державного органу і особи, яка проходить службу, спрямовані на припинення державно-службових відносин (звільнення за згодою сторін) [6, с. 466–467].

Погоджуємося із Б. Н. Габричидзе і О. Г. Чернявського, які пропонують під правовими підставами припинення службових правовідносин слід розуміти конкретні життєві обставини, юридичні факти, з якими закон пов'язує необхідність їх припинення [1, с. 254]. Відповідно припиненням служби в органах ДПС слід вважати постійне чи тимчасове припинення діяльності особою, яка перебуває на відповідній посаді, за наявності конкретних життєвих обставин, з якими законодавство пов'язує підстави припинення державної служби.

Вважаємо, що припинення державної (публічної) служби в органах ДПС можливе лише за тих підстав, які встановлені у стст. 30, 31 Закону [7]: смерть державного службовця; звільнення державного службовця з

підстав, які передбачені чинним законодавством; вихід на пенсію (хоча чинний закон не дає визначення самого поняття «припинення державної служби»). Даний висновок також підтверджується тим, що законодавство, яке визначає статус органів ДПС, не врегулює питання щодо припинення проходження служби, однак містить відсилочну норму про те, що проходження служби посадовими особами органів ДПС регламентує законодавство про державну службу (ч. 5 ст. 15 Закону) [8]. Особи, які проходять службу в органах ДПС, можуть бути звільнені як на загальних підставах, передбачених стст. 28, 36, 37, 38, 39, 40, 45, так і додаткових – за пп. 1, 2 ст. 41 Кодексу законів про працю України [9].

Для осіб, які проходять службу в органах ДПС, встановлені і спеціальні додаткові підстави звільнення з державної служби, що обумовлено їх особливим правовим статусом. У ст. 30 Закону [7] вказано, що, крім загальних підстав, передбачених трудовим законодавством, державна служба припиняється у разі:

1) порушення умов реалізації права на державну службу (відсутність або втрата громадянства України; порушення вимог про проведення конкурсу при прийнятті чи порядку проведення конкурсу; порушення інших процедур прийняття на службу, встановлених Кабінетом Міністрів України; порушення вимог по відношенню до відповідної освіти і професійної підготовки) (ст. 4 Закону [7]);

2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених ст. 16 Закону (законодавством встановлені обмеження (заборони), обумовлені особливостями державної служби для забезпечення ефективної професійної діяльності щодо виконання повноважень державних органів; встановлення перешкод можливому зловживанню осіб, які проходять службу в органах ДПС; створення умов для незалежності службової діяльності, тому найбільш жорсткі обмеження повинні існувати для державних службовців, діяльність яких пов'язана з розпорядженням матеріальними і фінансовими ресурсами держави, зокрема і щодо осіб, які проходять службу в органах ДПС; не можна вважати недотриманням умов проходження служби виконання роботи на умовах сумісництва, тобто виконання особою, крім основ-

ної, ще й іншої оплачуваної роботи, дозволено займатися за сумісництвом науковою, викладацькою, творчою діяльністю; заборона брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу, відповідно таке порушення є підставою для звільнення особи з державної служби; встановлення таких правообмежень можна вважати несумісністю посади державного службовця з іншими видами діяльності чи забезпеченням дисциплінарного режиму на державній службі);

3) досягнення граничного віку проходження державної служби;

4) відставка державних службовців, які займають посади першої або другої категорії (самостійна підстава припинення державної служби полягає у поданні заяви з боку службовця і задоволенні її відповідним органом або посадовою особою, яка обіймає посаду першої чи другої категорії, про намір скласти з себе посадові повноваження у зв'язку з визначеними для цього законодавством обставинами, не пов'язаними з винною поведінкою службовця, відповідно відставкою вважають: принципову незгоду з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на службі; примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам або об'єднанням громадян, громадянину; стан здоров'я особи, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку);

5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню службовця на державній службі (особи, які: визнані у встановленому порядку недієздатними (обмежена дієздатність також перешкоджає перебуванню на державній службі, тому що особи, визнані обмежено дієздатними, наприклад у результаті зловживання спиртними напоями чи наркотичними засобами, ставлять себе і свою сім'ю в скрутне матеріальне становище, при цьому такі дії і вчинки можуть завдати шкоди державній службі або негативно вплинути на репутацію державного службовця); мають судимість, що є несумісною із зайнят-

ням посади (державні службовці повинні нести підвищену відповідальність у зв'язку з їх особливим статусом у державі, і тому судимість державного службовця є безумовною підставою для звільнення); у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядкованими або підлеглими особам, які є їх близькими родичами чи свояками;

б) відмови державного службовця від прийняття або порушення присяги, згідно зі ст. 17 Закону (присяга передбачає обов'язки не лише юридичного змісту (суворо дотримуватися Конституції та законів України), але й морального змісту (з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки); включення моральних обов'язків у зміст присяги надає їм юридичного значення, тому порушення таких зобов'язань є порушенням присяги і тягне припинення державної служби);

7) неподання відомостей або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів, передбачених ст. 13 Закону (особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця третьої-сьомої категорій подає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном щодо себе і членів своєї сім'ї; особа, яка претендує на зайняття посади першої і другої категорій, повинна подати також відомості про належні їй та членам її сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади в банках і цінні папери) [10].

Події – це обставини, які також створюють підстави для припинення служби і настання яких не залежить ні від особи, ні від органу ДПС, до компетенції якого входить прийняття на службу та звільнення з неї. До них можна віднести: смерть чи загибель особи; визнання судом безвісти відсутньою чи оголошення особи померлою.

Особа, яка проходить службу в органах ДПС, може бути звільнена у випадку систематичного невиконання нею без поважних причин обов'язків, покладених трудовим договором, якщо раніше до них застосовувалися заходи дисциплінарного чи громадського стягнення (п. 3 ст. 40 Кодексу законів про працю України) [9].

Відповідно до п. 1 ст. 41 Кодексу законів про працю України особа може бути звільне-

на у випадку одноразового грубого порушення трудових обов'язків керівником органу ДПС, його заступниками, а також службовими особами державних податкових інспекцій, яким присвоєно персональні звання. Від одного грубого порушення особами завдається шкода престижу держави, підривається довіра до державних інститутів і порушуються конституційні права і свободи громадян, хоча законодавство України не визначає поняття грубого порушення трудових обов'язків. Це оціночне поняття, яке не конкретизоване законодавцем чи іншим компетентним органом, уточнюється і конкретизується в процесі правозастосування та дає органу, що застосовує закон, можливість вільного розсуду, вільної оцінки фактів. Особливість застосування п. 1 ст. 41 Кодексу законів про працю України полягає в тому, що звільненню має передувати проведення службового розслідування з відстороненням службовця від виконання повноважень за посадою або без такого відсторонення. Рішення про відсторонення приймається за поданням голови комісії з проведення службового розслідування керівником органу ДПС, в якому працює особа. За матеріалами службового розслідування особа може бути притягнута до дисциплінарної відповідальності [11].

Згідно з проектом Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. підстави припинення державної служби визначено більш точно, зокрема ними є: 1) втрата права на державну службу або його обмеження (ст. 38 Закону); закінчення строку призначення (ст. 39 Закону); ініціатива державного службовця (ст. 40 Закону); ініціатива суб'єкта призначення (стст. 29, 41 Закону); настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (ст. 42 Закону); незгода державного службовця на проходження державної служби у разі зміни її істотних умов (ст. 34 Закону); досягнення державним службовцем шістдесятип'ятирічного віку; визнання державного службовця безвісти відсутнім або оголошення його померлим згідно з рішенням суду, що набрало законної сили; смерть державного службовця.

Враховуючи той факт, що в чинному законодавстві чітко не прописано порядок припинення служби в податковій міліції, пропонуємо звернутися до досвіду зарубіжних країн,

АНОТАЦІЯ

У статті на підставі аналізу практичного досвіду, а також законодавства, піднімається питання поняття, причин та наслідків припинення служби в органах державної податкової служби України. Розглядається причинно-наслідковий характер проступків та правопорушень, які тягнуть за собою подібні наслідки.

у яких функціонують правоохоронні органи з подібним статусом. Так, за казахським законодавством співробітники звільняються за наявності вичерпного переліку підстав (ст. 83 Закону Республіки Казахстан «Про правоохоронну службу» від 16.03.2010 р.).

Чинне законодавство, яким врегульовані питання припинення служби в органах ДПС, та практика його застосування дозволяють зробити висновок про те, що у разі звільнення службовця з органів ДПС за діяння, що дискредитують звання державного службовця (зловживання, корупційні діяння, посадові та інші, пов'язані з виконанням функціональних обов'язків, злочини), можна застосовувати посадову дискваліфікацію, тобто забороняти займати будь-які посади, що пов'язані з державною службою, викладацькою роботою [12, с. 240], що, на нашу думку, є неприпустимим і таким, що порушує реалізацію права особи на участь в управлінні державними справами.

Підтримуємо думку А. В. Оболонського щодо доцільності встановити деякі законодавчі обмеження на комерційну і консультаційну діяльність громадян, особливо тих, які проходили службу в органах ДПС, на певний період безпосередньо після звільнення зі служби з метою попередження зловживань при використанні конфіденційної і секретної інформації, раніше доступної їм по роду служби. Практика «торгівлі поінформованістю» на користь нових роботодавців після звільнення зі служби завдає значної шкоди інтересам держави, а іноді порушує національну безпеку [13, с. 9].

Підводячи підсумки, можемо сказати, що питання припинення служби в органах ДПС в цілому врегульовано належним чином. Виняток становлять питання припинення служби в органах податкової міліції. Дане питання знаходиться на стадії вирішення, а тому, на нашу думку, заслуговує на додаткову увагу та вивчення.

SUMMARY

In this scientific paper based on the analysis of the state tax service of Ukraine considered highlights information functioning system of the State Tax Service of Ukraine, as well as ensuring the security of tax information.

Література

1. Габричидзе Б. Н. Службное право : учеб. для юрид. вузов / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. – М. : Долматов и К., 2003. – 620 с.
2. Стариков Ю. Н. Службное право : [учебник / Ю. Н. Стариков. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право : [учебн. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – [2-е изд., изм. и доп.]. – М. : Норма, 2006. – 800 с.
4. Бахрах Д. Н. Административное право : [учебн.] / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1993. – Часть общая. – 301 с.
5. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование / В. М. Манохин. – М. : Юрист, 1997. – 296 с.
6. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : [учеб. для подгот. гос. служащих] / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.
7. Про державну службу : Закон України : від 16.12.1993 р. // ВВР. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
8. Про державну податкову службу в Україні : Закон України : від 04.12.1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 6. – С. 139. – Ст. 37.
9. Кодекс законів про працю України. Затв. Законом Української РСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // ВВР. – 1971. – додаток до № 50. – Ст. 375 (зі змінами та доповненнями).
10. Скарюкин В. П. Гражданско-правовое регулирование возмещения вреда, причиненного налоговыми органами и их должностными лицами субъектам предпринимательской деятельности : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / В. П. Скарюкин. – М., 2010. – 25 с.
11. Порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців. Затв. постановою Кабінету Міністрів України: від 13.06.2000 р. № 950 // ОВУ. – 2000. – № 24. – Ст. 1004.
12. Нижник Н. Р. Удосконалення правового регулювання питань припинення державної служби, відставки державних службовців / Н. Р. Нижник // Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 1999. – С. 230–241.
13. Оболонский А. В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия / А. В. Оболонский // Общественные науки и современность. – 1998. – № 3. – С. 5–15.