

УДК 35.084+336.225.3(477)

С.В. ОСТРОВЕРХ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ВИДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ДПС УКРАЇНИ

***Ключові слова:** державна служба, органи Державної податкової служби*

Державна служба в органах ДПС України так само, як і державна служба в інших організаційних структурах різноманітна, що обумовлює її поділ на окремі види та підвиди. Проте, аналіз наукових праць, присвячених цим питанням [1-10], дає змогу зробити висновок про відсутність загальноприйнятої думки щодо поділу державної служби на окремі види та підвиди. Не дає вичерпну відповідь на це питання і чинне законодавство з питань державної служби у цілому та органів ДПС зокрема [11-15], що, у свою чергу, обумовлює актуальність обраного напрямку наукового пошуку. Таким чином, метою цієї статті є уточнення видів державної служби в органах ДПС, у зв'язку з чим планується вирішити такі завдання: охарактеризувати наукові праці та чинне законодавство із зазначених питань; визначити причини різноманітності державної служби в органах ДПС, які є підставами класифікації державної служби в органах ДПС на окремі види та підвиди. Наукова новизна дослідження визначається удосконаленням класифікації видів державної служби в органах ДПС України та визначеними їх особливостями.

Вважаємо, що основною причиною різноманітності державної служби в органах ДПС є: по-перше, різноаспектний характер виконуваних державними службовцями (службовцями) ДПС завдань та функцій, а також наділення їх спеціальними повноваженнями, у тому числі щодо застосування спеціальних засобів, наприклад, вогнепальної зброї; по-друге, характер та особливість прийому на державну службу та зайняття відповідної посади; характер взаємовідносин між державними службовцями (службовцями); по-третє, умови проходження

державної служби; по-четверте, присвоєння державним службовцям (службовцям) відповідних рангів чи спеціальних звань.

Аналіз спеціальної наукової літератури та законодавства, яке регулює діяльність органів ДПС, дозволив зробити висновок, що поділ державної служби в органах ДПС України на окремі види та підвиди не проводився, окремі науковці лише здійснювали класифікацію персоналу ДПС України, яка в основному відповідає загальній класифікації державних службовців. Наприклад, О.В. Артеменко, яка досліджувала проблеми проходження державної служби працівниками ДПС України, віднесла службовців органів ДПС до такої групи, як службовці державного управління [5, с.35].

Структурна побудова спеціалізованого законодавчого акту з досліджуваних питань – Закону України “Про державну податкову службу в Україні”, дала змогу зробити висновок, що законодавець виокремлює дві групи службовців ДПС: 1) державних службовців, які працюють у Державній податковій адміністрації України, державних податкових адміністраціях в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державних податкових інспекціях в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, яким присвоюються спеціальні звання: головний державний радник податкової служби, державний радник податкової служби I рангу, державний радник податкової служби II рангу, державний радник податкової служби III рангу, радник податкової служби I рангу, радник податкової служби II рангу, радник податкової служби III рангу, інспектор податкової служби I рангу, інспектор податкової служби II рангу, інспектор податкової служби III рангу; 2) службовців, які працюють в органах та підрозділах податкової міліції, і яким присвоюються такі спеціальні звання: генерал-лейтенант податкової міліції, генерал-майор податкової міліції, полковник податкової міліції, підполковник податкової міліції, майор податкової міліції, капітан податкової міліції, старший лейтенант податкової міліції, лейтенант податкової міліції, старший прапорщик податкової міліції.

ліції, прапорщик податкової міліції [15].

Проте, приведеним вище поділом державна служба не обмежується, оскільки він не охоплює всієї багатоманітності видів державної служби, зокрема і в органах ДПС. Щоб краще зрозуміти поділ державної служби в органах ДПС України на окремі види, розглянемо загальнотеоретичні положення з цих питань. Як вірно, на нашу думку, підкреслює Ф.М. Шахмалов, “багатофункціональність державних органів передбачає виділення видів державної служби..., структурна диференціація та спеціалізація державної служби за предметом відання визначаються різноманітністю виконуваних нею державно-управлінських завдань і функцій... забезпечують основу для поділу державної служби на види” [6, с.326-327].

Так, Ю.П. Битяк, відзначаючи те, що “поділ служби на види пов’язується, в першу чергу, з таким аспектом, як місце її проходження” [4, с.59], поділяє державну службу на такі види, як: громадська (недержавна) служба і державна служба. На думку, вченого, яку ми поділяємо, “служба в недержавних органах, підприємствах, установах може розглядатися як приватно-правовий інститут, і такі відносини дійсно є приватноправовими службовими відносинами, здійснюваними в межах, встановлених законодавством на основі трудової угоди” [4, с.59]. Ю.П. Битяк державну службу також поділяє на: державну службу в органах законодавчої влади, державну службу в органах виконавчої влади та державну службу в органах судової влади [4, с.62], а також на цивільну та мілітаризовану [4, с.63].

Необхідно відмітити і те, що поділ державної служби на цивільну та мілітаризовану підтримує переважна більшість науковців [1, с.16; 5, с.33; 8, с.13; 9, с.142; 10, с.436]. Подібну точку зору поділяємо і ми.

Державну службу також поділяють на власне “державну службу та муніципальну службу”, а за таким критерієм, як вид органу державної влади, також на “військову службу, службу в органах прокуратури, апарату судів, службі безпеки, органах внутрішніх справ (міліції), органах податкової служби, органах ми-

тного контролю, дипломатичну службу [3, с.90].

В.Я. Малиновський службу в органах представницької, виконавчої та судової влади називає загально-функціональною (адміністративною) [10, с.436]. С.В. Ківалов та Л.Р. Біла виокремлюють і такі види державної служби, як: цивільна та спеціалізована [1, с.16], однак не пояснюють особливості саме спеціалізованої служби, у зв’язку з чим виникає запитання про її синонімічний характер із мілітаризованою та муніципальною (громадською) службою.

У науковій літературі визначаються особливості державної служби одного або декількох державних чи муніципальних органів. Так, О.Ю. Оболенський визначає особливості державної служби в органах ДПС на основі аналізу їх структури, завдань, функцій та повноважень [2, с.167-168].

На нашу думку, структура, завдання, функції та повноваження того чи іншого органу виконавчої влади, в першу чергу, вказують на особливість його правового статусу, а не на особливість державної служби, серед яких, крім вказаних необхідно назвати і такі, як: характер та особливість прийому на державну службу та зайняття відповідної посади; умови проходження державної служби; характер взаємовідносин між державними службовцями (службовцями); присвоєння державним службовцям (службовцям) відповідних рангів чи спеціальних звань.

Відповідний поділ державної служби на окремі види пропонується у законодавчих актах із зазначених питань. Так, Стратегією реформування системи державної служби в Україні пропонується “на основі класифікації посад в органах державної влади за змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень законодавчо визначити такі типи посад: політичні, адміністративні та патронатні” [13]. На нашу думку, запропонована класифікація посад державної служби, одночасно вказує на її окремі види, а саме політичну державну службу, адміністративну державну службу та патронатну держа-

вну службу.

У Концепції адміністративної реформи в Україні використовується такий термін, як “специфічні види державної служби” [12], до яких пропонується віднести військову, дипломатичну, митну та інші види служби у відповідних державних органах оборони, внутрішніх і закордонних справ, безпеки, прокуратури, судочинства тощо.

В Концепції розвитку законодавства про державну службу використовується таке словосполучення, як “форми державної служби”, до яких віднесені державна служба в органах законодавчої та виконавчої влади, в судах, органах прокуратури, на дипломатичній службі, державній прикордонній службі, державній митній службі, інших державних органах, а також у міліції, Збройних Силах України, установах служби виконання покарань [14]. Крім цього, зазначеним правовим актом передбачається виокремлення загальної державної служби, яка регулюється загальним законодавством про державну службу, та спеціалізованої державної служби, яка регулюється спеціальним законодавством, що розробляється на основі загального законодавства про державну службу і передбачає спеціальні умови проходження державної служби у відповідних державних органах [14].

З таким підходом погоджуємося і ми, оскільки, дійсно, умови проходження служби, особливості прийому на державну службу та зайняття відповідної посади, характер взаємовідносин між державними службовцями (службовцями) обґрунтовують доцільність виокремлення і такого виду державної служби, як спеціалізована.

Підсумовуючи проведений вище аналіз наукової літератури та відповідних законодавчих актів, ми дійшли висновку, що державну службу в органах ДПС доцільно *класифікувати* за такими критеріями (підставами), як: 1) характер правового регулювання, відповідно з яким вона може бути: а) цивільною (загальною), оскільки регулюється загальним законодавством про державну службу; б) спеціалізованою (мілітаризованою), оскільки регулюється спе-

ціальним, більшою мірою мілітаризованим (військовим) законодавством; 2) характер виконуваних завдань, функцій та повноважень, відповідно з яким державна служба в органах ДПС може бути: а) основною (функціональною), оскільки її основним призначенням є реалізації державно-владних та організаційно-розпорядчих функцій (керівники, заступники керівників та спеціалісти); б) забезпечувальною, оскільки її основним призначенням є сприяння у діяльності державних службовців, які займають посади основної (функціональної) державної служби (консультанти, радники, державні службовці, які здійснюють технічне та інше обслуговування праці державних службовців основної служби); 3) за формою діяльності, відповідно з яким державна служба в органах ДПС може бути: політичною, адміністративною чи патронатною.

Охарактеризуємо виокремленні вище види державної служби в органах ДПС більш детально. Так, за таким критерієм, як *характер правового регулювання*, державну службу в органах ДПС ми об’єднали у такі групи, як цивільна (загальна), яка регулюється загальним законодавством про державну службу та спеціалізована (мілітаризована), яка регулюється спеціальним, більшою мірою мілітаризованим (військовим) законодавством.

Як ми відзначали вище, поділ державної служби на цивільну та мілітаризовану є найбільш поширеним у науковій літературі. Науковці виокремлюють особливості, як цивільної, так і мілітаризованої служби. Наприклад, на думку Ю.П. Битяка, “цивільна державна служба пов’язується з виконанням однотипних, “стандартних” функцій загального, міжгалузевого і галузевого характеру, яка у принциповому плані не має своєї специфіки. Це служба в апараті Кабінету Міністрів України, міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади” [4, с.63]. А.В. Петришин зазначає, що “головною відмінністю цивільної державної служби від мілітаризованої є використання цивільних (невійськових) методів управління, які спираються основним чином на авторитет, а не на застосування при-

мусу... цивільні державні службовці є не військовими, а цивільними особами, не перебувають на військовій чи воєнізованій службі з усіма її атрибутами” [9, с.119].

М.І. Іншин визначає особливості цивільної державної служби, серед яких: використання цивільних (невійськових) методів управління; вона регулюється Законом України “Про державну службу” та низкою підзаконних правових актів з питань державної служби [16, с.52-52]. О.В. Артеменко зазначає, що цивільна служба може бути загально-функціональною – виконання загальних, стандартних, традиційних для всіх сфер діяльності державно-службових функцій, що не мають галузевої специфіки (наприклад діяльність персоналу в адміністрації області, відділах міністерств і держкомітетів); спеціальною – реалізація спеціально встановлених у нормативних правових актах повноважень службовців, що займають посади в державних органах та мають яскраво виражену галузеву компетенцію практичної діяльності персоналу (наприклад, суддя, державний нотаріус, дипломат) [5, с.33-34]. Подібну точку зору підтримує А.Г. Кабанець, однак називає такі види державної цивільної служби дещо по-іншому, а саме: “цивільна загальна служба” та “цивільна спеціальна служба” [3, с.90].

У науковій літературі приводиться перелік ознак мілітаризованої служби. Так, О.Ю. Оболенський зазначає, що для мілітаризованої служби є характерними захист життя і здоров’я людей, забезпечення безпеки громадян, порядку управління, основних прав громадян [2, с.166]. Подібну особливість визначає А.Г. Кабанець [3, с.90].

На нашу думку, захист життя і здоров’я людей, забезпечення безпеки громадян, порядку управління, основних прав громадян є компетенцією не лише мілітаризованих (військових) органів а й цивільних. Наприклад, це стосується цілого ряду інспекцій та інших контролюючих органів, громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону тощо. Більше того, у ст.10 Закону України “Про державну службу”, “недопу-

щення порушень прав і свобод людини та громадянина” визначено одним із обов’язків державного службовця, а у ст.17 цього ж Закону слова “охороняти права, свободи і законні інтереси громадян” поміщено у текст присяги державних службовців [11].

О.В. Артеменко зазначає, що для мілітаризованої державної служби характерні особливі положення про дисципліну, власні статuti, обумовлені особливостями посадових функцій службовців [5, с.34], з чим також важко погодитися, оскільки положення про дисципліну мають й інші не мілітаризовані органи, наприклад, органи прокуратури, судові органи тощо.

Велику кількість особливостей мілітаризованої державної служби приводить Д.Н. Бахрах, серед яких такі: професійним обов’язком службовців цієї категорії є захист життя і здоров’я людей, забезпечення безпеки громадян та встановленого порядку управління, основних прав громадян і публічних інтересів, матеріальних цінностей, охорони громадянського порядку й правопорядку; вступ на державну службу мілітаризованого характеру здійснюється особами, які досягли вісімнадцятирічного віку; наявність спеціальних особливих дисциплінарних статутів, положень про дисципліну, обумовлених специфічними особливостями посадових функцій мілітаризованих службовців; ці службовці мають особливі умови вступу на службу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проведення атестації і припинення служби; наявність встановленого в спеціальних адміністративно-правових нормативних актах особливого правового статусу мілітаризованих службовців (права, обов’язки, відповідальність, спеціальні пільги); особливий порядок притягнення до юридичної відповідальності [7, с.21].

На нашу думку, до ознак мілітаризованої служби, за якими її можна відмежувати від цивільної необхідно віднести такі: регулюється спеціальним законодавством; передбачення особливих (підвищених) вимог до стану фізичного здоров’я, які враховуються під час прийому на таку службу; наявність спеціальних звань; суворо військова дисципліна, яка перед-

бачена спеціальними статутами; наявність військових методів управління; передбачення права зберігання, носіння та застосування зброї з метою забезпечення виконання покладених завдань.

У ДПС України цивільну державну службу проходять державні службовці, які працюють у Державній податковій адміністрації України, державних податкових адміністраціях в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державних податкових інспекціях в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах. На цивільних державних службовців поширюється загальне законодавство про державну службу. Відповідно до ст.15 Закону України “Про державну податкову службу в Україні” цивільним державним службовцям ДПС присвоюються спеціальні звання, які, на нашу думку, є не званнями а рангами: головний державний радник податкової служби, державний радник податкової служби I рангу, державний радник податкової служби II рангу, державний радник податкової служби III рангу, радник податкової служби I рангу, радник податкової служби II рангу, радник податкової служби III рангу, інспектор податкової служби I рангу, інспектор податкової служби II рангу, інспектор податкової служби III рангу [15], у зв’язку з чим пропонуємо слова “спеціальні звання” замінити на “ранги”, що відповідатиме Закону України “Про державну службу” [11].

Службовці, які працюють в органах та підрозділах податкової міліції ДПС, і яким присвоюються такі спеціальні звання, як: генерал-лейтенант податкової міліції, генерал-майор податкової міліції, полковник податкової міліції, підполковник податкової міліції, майор податкової міліції, капітан податкової міліції, старший лейтенант податкової міліції, лейтенант податкової міліції, старший прапорщик податкової міліції, прапорщик податкової міліції [15], проходять не цивільну, а *мілітаризовану службу*, оскільки: здійснюють контрольну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції правоохоронного характеру; їх професійна діяльність

регулюється спеціальним законодавством; проходять службу у порядку, встановленому законодавством для осіб начальницького складу органів внутрішніх справ; для них передбачені підвищені вимоги до стану фізичного здоров’я, які враховуються під час прийому на таку службу; на них поширюється Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України; мають право зберігати, носити та застосовувати зброю з метою забезпечення виконання покладених завдань щодо запобігання злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення, розшуку платників, які ухиляються від сплати податків, інших платежів, забезпечення безпеки діяльності працівників органів державної податкової служби, захисту їх від протиправних посягань, пов’язаних з виконанням службових обов’язків.

За таким критерієм, як *характер виконуваних завдань, функцій та повноважень*, державна служба в органах ДПС може бути основною (функціональною), оскільки її основним призначенням є реалізації державно-владних та організаційно-розпорядчих функцій, які виконують керівники та заступники керівників, інші уповноважені на їх здійснення особи, а також спеціалісти. Державні службовці, що перебувають на цих посадах, приймають рішення, управляють персоналом, фінансовими, матеріальними та інформаційними ресурсами. Ми підтримуємо думку Ю.П. Битяка про те, що для цієї категорії службовців доцільно встановити спеціальні умови прийняття на державну службу, проходження державної служби та звільнення з державної служби для забезпечення достатніх гарантій захисту від впливу політиків, а також з метою збереження та раціонального використання потенціалу цих осіб для системи державного управління [4, с.165].

Основним призначенням забезпечувальної державної служби в органах ДПС є сприяння у діяльності державних службовців, які займають посади основної (функціональної) державної служби. Таку функцію виконують консу-

льтанти, радники, державні службовці, які здійснюють технічне та інше обслуговування праці державних службовців основної служби.

За формою діяльності, державна служба в органах ДПС може бути: політичною, адміністративною чи патронатною. Так, політична державна служба характерна для посади Голови ДПС, основним завданням якого реалізація державної податкової політики. Призначає на посаду та звільняє з посади Голову ДПС Президент України. Голова ДПС має заступників, яких призначає на посади за поданням Прем'єр-міністра України та припиняє їх повноваження на цих посадах Президент України. Голова ДПА України здійснює керівництво ДПС України, несе персональну відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на ДПС України завдань і здійснення нею своїх функцій.

Державні службовці, які проходять адміністративну службу в органах ДПС (заступники Голови ДПС, керівники, заступники керівників та спеціалісти) виконують завдання, функції та повноваження з організації та впровадження рішень міністра, прийнятих у межах законодавства, прийняття управлінських рішень щодо завдань, покладених на апарат міністерства, а також управління персоналом, виконують інші так звані "основні" завдання та функції покладені на ДПС, які передбачені ст.ст.2, 8-10, 19 Закону України "Про державну податкову службу в Україні" [15].

Патронатну державну службу в органах ДПС проходять радники, консультанти, помічники, прес-секретарі, основним призначенням яких є організаційне та інформаційно-аналітичне забезпечення керівника Голови ДПС. Відповідно до п.6 Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 р. № 851, основними завданнями працівників патронатної служби є: підготовка необхідних матеріалів та документів для посадової особи, облік, аналіз кореспон-

денції, що надходить на її ім'я, підготовка відповідних проектів доручень, протокольних рішень тощо; надання окремих фахових консультацій, а також роз'яснень з питань діяльності посадової особи або органу (за дорученням посадової особи); взаємодія з підрозділами апарату, органами державної влади, органами місцевого самоврядування у розв'язанні питань, що виникають під час опрацювання доручень посадової особи; організація зустрічей посадової особи з громадськістю, представниками засобів масової інформації, посадовими особами інших органів, прийому відвідувачів та іноземних делегацій [17].

Беручи до уваги важливість інституту патронатної служби щодо сприяння діяльності найвищого керівництва та її розповсюдженість у зарубіжних країнах пропонуємо поширити її і на керівників територіальних структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Зокрема у ДПС такими повинні бути керівники державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Завершуючи розгляд видів державної служби в органах ДПС України зазначимо, що їх законодавче закріплення буде сприяти впорядкуванню класифікації посад державних службовців ДПС, кваліфікаційних вимог та посадових інструкцій, насамперед, виходячи з обсягу та характеру виконуваних ними завдань, функцій та повноважень, характеру та особливостей прийому та умов проходження державної служби, складності роботи, відповідальності, присвоєних рангів та спеціальних звань, що, у свою чергу, підвищить мотивацію державних службовців ДПС до виконання покладених на них службових завдань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Організація державної служби в Україні: Навчально-методичний посібник. –Одеса: Юридична література, 2002. –328 с.
2. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. -К.: КНЕУ, 2003. -344 с.

3. Кабанець А.Г. Державна служба. Навчальний посібник. -Харків: Вид. ХНЕУ, 2004. - 176 с.
4. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. -Х.: Право, 2005. -304 с.
5. Артеменко О.В. Організаційно-правові засади проходження державної служби працівниками ДПС України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /Нац. академія держ. податкової служби України. -Ірпінь, 2004. -244 с.
6. Шахмалов Ф.М. Теория государственного управления. -М.: ЗАО "Экономика", 2002. - 638 с.
7. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. -Екатеринбург, 1995. -918 с.
8. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посібник. -К.: Ін-Юре, 1999. -244 с.
9. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: Монография. -Х.: Факт, 1998. -168 с.
10. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. - Луцьк: "Вежа", 2000. -558 с.
11. Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. // ВВР України. -1993. -№ 52. -Ст.490.
12. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22.07.1998 р. // Урядовий кур'єр. -25.07.1998.
13. Указ Президента України "Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні" від 14.04.2000 р., № 599/2000.
14. Указ Президента України "Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу" від 05.01.2005 р., № 1/2005.
15. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 04.12.1990 р. // ВВР України. -1991. -№ 6. -Ст.37.
16. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: Дис... докт. юрид. наук. 12.00.05 /Одеськ. нац. юрид. академія. -Одеса, 2005. -452 с.
17. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій" від 19.05.1999 р., № 851.

Островерх С.В. Види державної служби в органах ДПС України // Форум права. - 2008. -№ 2. -С.387-393 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08osvodu.pdf>

Задля уточнення видів державної служби в органах ДПС охарактеризовані наукові праці та чинне законодавство й визначені причини різноманітності державної служби в органах ДПС як підстави означеної класифікації.

Островерх С.В. Виды государственной службы в органах ГНС Украины

Для уточнения видов государственной службы в органах ГНС охарактеризованы научные работы и действующее законодательство и определены причины разнообразия государственной службы в органах ГНС как основы обозначенной классификации.

Ostroverh S.V. Kind of public service in bodies of the state tax service of Ukraine

For specification of kinds of public service in bodies of the state tax service scientific works and the current legislation are characterized and the reasons of a variety of public service in bodies of the state tax service as bases of the designated classification are determined.