

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Панасюк Оксана Володимирівна

УДК 351.741

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ І
ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2010

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
Комзюк Анатолій Трохимович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, проректор з наукової роботи.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Ярмакі Христофор Петрович,
Одеський державний університет
внутрішніх справ, начальник кафедри
адміністративного права та процесу;

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Музичук Олександр Миколайович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, начальник
науково-дослідної лабораторії з розроблення
законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Захист відбудеться 22 листопада 2010 р. о 11 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 22 жовтня 2010 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Р. С. Мельник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Діяльність органів державної податкової служби України безпосередньо пов'язана із реалізацією контрольних повноважень за додержанням податкового законодавства, правильністю, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів), веденням реєстру платників податків, розкриттям та розслідуванням податкових правопорушень, що подекуди передбачає застосування примусових заходів, прийняття та реалізацію управлінських рішень, які безпосередньо зачіпають права та свободи фізичних та юридичних осіб – платників податків, інших суб'єктів правовідносин, що вимагає дотримання суворого режиму законності та дисципліни в самих органах ДПС, чіткого виконання службових обов'язків кожним їх працівником. Ефективне виконання завдань та обов'язків працівниками ДПС обумовлене насамперед тим, наскільки чітко і послідовно вони будуть дотримуватися законності та дисципліни. На жаль, доводиться констатувати, що стан забезпечення законності та дисципліни в органах і підрозділах ДПС України викликає небезпідставне занепокоєння не лише у керівництва держави, а й у широкого громадського загалу.

Потреби зміцнення законності і дисципліни в органах державної податкової служби вимагають проведення наукових досліджень сутності та змісту адміністративно-правових засад відповідної діяльності різноманітних суб'єктів.

Частково до аналізу окремих питань забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України звертались такі вітчизняні науковці як Т. М. Барабаш, О. С. Башняк, А. В. Головач, О. П. Дзісяк, В. О. Кузнєцов, А. М. Куліш, В. В. Мозоль, В. М. Момот, О. М. Хольченков, В. К. Шкарупа та ін. Ними зроблено досить вагомий внесок у дослідження проблем забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України. Проте у їх працях розкрито лише окремі аспекти забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України або ж окреслено їх побіжно у ході вивчення більш загальних чи суміжних суспільних відносин. Незважаючи на значну кількість наукових праць, методологічні засади, сутність та особливості забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України потребують подальшого з'ясування.

Таким чином, необхідність зміцнення законності і дисципліни в органах ДПС, з одного боку, та відсутність наукових досліджень з цієї проблематики – з іншого, обумовлюють актуальність і важливість комплексного дослідження адміністративно-правових засад забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України, а також шляхів їх розвитку і удосконалення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до пп. 3.1, 3.3, 9.1 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського

національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 12 грудня 2005 р.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації визначити сутність адміністративно-правових засад забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України і на цій основі виробити пропозиції та рекомендації щодо їх удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

– охарактеризувати сучасний стан забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС України;

– уточнити значення та особливості забезпечення дисципліни в органах ДПС України;

– визначити поняття законності в органах ДПС України, відмежувати її від дисципліни;

– з’ясувати особливості ДПС України як правоохоронного органу, а також її адміністративно-правового статусу;

– охарактеризувати адміністративно-правові засади забезпечення дисципліни та законності в ДПС України;

– з’ясувати сутність та види гарантій забезпечення дисципліни та законності в ДПС України;

– охарактеризувати систему засобів забезпечення дисципліни та законності в ДПС України;

– визначити елементи організації діяльності щодо забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України;

– на підставі виконання цих завдань виробити конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, які формуються з питань забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України.

Предмет дослідження становлять адміністративно-правові засади забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система методів і прийомів наукового пізнання. Основу в цій системі складає всезагальний метод пізнання, а також інші закони й категорії діалектики. На основі цього проблеми, які вирішуються у дисертації, розглядаються у єдності їх змісту й форми. Крім загального методу пізнання для досягнення поставленої в роботі мети було використано формально-логічний метод – для опрацюванні конкретних нормативно-правових актів у сфері забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС; використання методів аналізу, синтезу і прогнозування дали можливість розробити пропозиції щодо вдосконалення законодавства з досліджуваних питань;

формально-логічний та формально-юридичний методи використовувались при формулюванні дефініцій, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням законності та дисципліни органах ДПС; методи класифікації, групування, структурно-логічний застосовувалися для дослідження гарантій та засобів забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС; із застосуванням порівняльно-правового методу досліджувались правові засоби забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС; за допомогою статистичного методу і документального аналізу визначено фактори, які сприяють вчиненню службових правопорушень в органах ДПС.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці із загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук: С. С. Алексєєва, В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, О. П. Гетьманець, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. В. Конопльова, Т. М. Кравцової, Н. П. Матюхіної, О. М. Музичука, О. Ф. Скакун, В. П. Петкова, Г. О. Радова, І. С. Сергєєва, О. Ю. Синявської, О. Г. Фролової, Х. П. Ярмачі, О. Н. Ярмиша, І. П. Яцини та ін.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правові засади забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України. Дисертант звертався також до законодавства деяких зарубіжних держав, досвід яких щодо правового регулювання та організації забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України може бути використано в Україні. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності органів ДПС України, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити проблеми адміністративно-правового регулювання забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України та сформулювати авторське бачення шляхів їх вирішення. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

- дістала подальший розвиток характеристика сучасного стану забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС України, у зв'язку з чим визначено перелік найбільш поширених правопорушень серед працівників ДПС, запропоновано критерії їх класифікації, а також уточнено систему факторів, які сприяють їх вчиненню;

- удосконалено розуміння дисципліни в органах ДПС України, під якою розуміється сукупність вимог (правил поведінки, обов'язків) з питань внутрішньоорганізаційних відносин (проходження служби та внутрішнього розпорядку), виконання (дотримання) яких забезпечується у переважній більшості випадків за допомогою імперативного методу; визначено систему

комплексних вимог, за порушення яких працівник органів ДПС може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності;

– набуло подальшого розвитку з'ясування значення забезпечення дисципліни в органах ДПС України, яке полягає у тому, що вона є необхідною умовою професійної діяльності працівників ДПС, якісного виконання ними службових завдань та обов'язків, забезпечення стабільності державно-службових відносин за їх участю, одним із критеріїв оцінки ефективності їх діяльності, а її особливість обумовлюється насамперед системою внутрішньовідомчих суб'єктів забезпечення, формами та методами, які вони використовують;

– покращено визначення поняття забезпечення законності в органах ДПС України, запропоновано критерії її відмежування від дисципліни, у зв'язку з чим обґрунтовано, що дисципліна і законність є різними поняттями (категоріями), хоча мають спільну мету – встановлення порядку, натомість, вони відрізняються характером та юридичною силою правових норм, які передбачають правила (вимоги), які необхідно виконувати або яких необхідно дотримуватися, їх спрямуванням, суб'єктами забезпечення, засобами забезпечення та юридичними наслідками;

– дістала подальший розвиток характеристика ДПС України як правоохоронного органу, у зв'язку з чим зроблено висновок, що правоохоронним органом, у вузькому розумінні цього терміна, є не уся державна податкова служба, а її окремі органи (підрозділи), зокрема – податкова міліція, відповідно, державну податкову службу правоохоронним органом можна називати лише у широкому значенні цього терміна;

– удосконалено визначення поняття правових засад забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС України, під якими запропоновано розуміти сукупність нормативно-правових актів, що утворюють відповідну комплексну систему різноманітних за змістом, формою правових актів, які містять норми права і спрямовані не лише на забезпечення дисципліни та законності, а й на вирішення загальних питань діяльності ДПА України;

– поліпшено класифікацію правових актів, які регламентують умови, підстави та порядок забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС України, з'ясовано їх систему та особливості;

– вперше визначено шляхи комплексного врегулювання питань, пов'язаних з проходженням державної служби та дисциплінарних відносин в органах ДПС України, у зв'язку з чим надано пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Закону України «Про державну податкову службу в Україні», а також запропоновано розробити та прийняти Закон України «Про дисциплінарний статут державної податкової служби», визначено його можливу структуру;

– набуло подальшого розвитку з'ясування сутності та видів гарантій дотримання дисципліни та законності в органах ДПС України, які об'єднано у три групи: загально-соціальні; організаційно-правові; юридичні, визначено значення та особливості кожної з них;

– удосконалено визначення поняття засобів забезпечення дисципліни та законності в ДПС України, уточнено їх систему, а також обґрунтовано висновок про те, що найважливішим з них є юридична відповідальність, чітке та диференційоване закріплення видів якої є запобіжним фактором в сфері службової діяльності;

– вперше організація діяльності із забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України охарактеризована на підставі поділу її на дві групи: 1) зовнішньоорганізаційну, яка передбачає прийняття загальнодержавних нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення дисципліни та законності в державі взагалі та в органах ДПС, зокрема; 2) внутрішньоорганізаційну, яка передбачає: прийняття відомчих управлінських рішень, спрямованих на забезпечення дисципліни та законності; проведення внутрішньовідомчих заходів із забезпечення дисципліни та законності (планування роботи з особовим складом щодо дотримання дисципліни та законності; проведення занять та інструктажів; складання заліків з дисципліни та законності; підготовка та проведення нарад, конференцій та інших масових заходів тощо).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

– у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблемних питань адміністративно-правового забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС України;

– у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до нормативних актів, дія яких спрямована на забезпечення дисципліни та законності в державі у цілому та в органах ДПС, зокрема;

– у правозастосовчій діяльності – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність суб'єктів забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС України;

– у навчальному процесі – матеріали дисертації знайдуть застосування при підготовці підручників та навчальних посібників з дисципліни «Адміністративне право», вони вже використовуються у ході проведення занять із зазначеної дисципліни в Харківському національному університеті внутрішніх справ. Їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на трьох науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми роботи з персоналом у правоохоронних органах» (Харків, 2008), «Актуальні

проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (Харків, 2009), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (Харків, 2010), а також на засіданнях кафедри адміністративного права навчально-наукового інституту права, економіки та соціології Харківського національного університету внутрішніх справ.

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено у чотирьох статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, а також у трьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура й обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 190 сторінок. Список використаних літературних джерел складається із 212 найменувань і займає 13 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 «Методологічні засади забезпечення законності та дисципліни в державній податковій службі України» присвячено загальній характеристиці законності і дисципліни в органах ДПС України.

У *підрозділі 1.1 «Сутність та значення дисципліни в органах державної податкової служби України»* наголошується, що стан дотримання дисципліни в органах ДПС України залишається складним, наводяться статистичні дані порушень вимог дисципліни працівниками ДПС.

Зазначається, що основу дисципліни складають внутрішньоорганізаційні відносини з питань проходження служби та внутрішнього розпорядку (своєчасний прихід на роботу, дотримання встановленої тривалості робочого часу, своєчасне і точне виконання наказів, розпоряджень та вказівок керівника (начальника), дотримання технологічної дисципліни та вимог щодо охорони праці, техніки безпеки і протипожежної охорони, дбайливе ставлення до державного майна, утримання від дій, що перешкоджають іншим працівникам виконувати свої службові обов'язки, тощо).

Формулюється визначення поняття дисципліни в органах ДПС України, визначається її значення, яке полягає у тому, що вона є необхідною умовою професійної діяльності працівників ДПС, якісного виконання ними службових завдань та обов'язків, забезпечення стабільності державно-службових відносин за їх участю, одним із критеріїв оцінки ефективності їх діяльності,

а її головна особливість обумовлюється насамперед системою внутрішньовідомчих суб'єктів забезпечення, формами та методами, які вони використовують.

У підрозділі 1.2 «Поняття законності в органах державної податкової служби України: проблеми її відмежування від дисципліни» зазначається, що терміни «законність» та «дисципліна» розглядаються з різних і доволі часто протилежних позицій. Проте, на відміну від законності, поняття дисципліни отримало законодавче визначення.

Законність в діяльності органів ДПС визначено як такий режим їх функціонування, під час якого забезпечується точне і неухильне додержання (виконання) правових актів різної юридичної сили всіма її структурними підрозділами, а також окремими працівниками.

В результаті проведеного аналізу понять «законність» та «дисципліна» зроблено висновок, що законність і дисципліна є різними поняттями (категоріями), хоча мають спільну мету – встановлення правового порядку. Натомість, законність і дисципліна відрізняються характером та юридичною силою правових норм, які передбачають правила (вимоги), які необхідно виконувати або яких необхідно дотримуватися, їх спрямуванням, суб'єктами забезпечення, засобами забезпечення, юридичними наслідками. Акцентовано на тому, що дисципліна є значно ширшим поняттям, оскільки охоплює не лише дотримання вимог нормативно-правових актів, а й належне виконання усних наказів та розпоряджень керівників та начальників усіх рівнів.

Обґрунтовано, що будь-яке порушення правових норм є свідченням недисциплінованості особи, яка його вчинила, і незалежно від того, до якого із видів юридичної відповідальності її притягнуто, отже, є свідченням порушення дисципліни. Порушенням законності є порушення норм (правил, вимог), які передбачені законодавчими актами (законами, кодексами, основами законодавства) і не були пов'язані з службовими відносинами.

Підрозділ 1.3 «Особливості забезпечення дисципліни та законності в державній податковій службі України» присвячено характеристиці цих особливостей з урахуванням повноважень особового складу ДПС. Доведено, що особливості забезпечення законності і дисципліни в підрозділах ДПС впливають з їх правоохоронної функції та пов'язані з виконанням органами державної податкової служби специфічних правоохоронних завдань, крім того, переважна більшість їх повноважень має примусовий характер. Для працівників органів державної податкової служби передбачено спеціальні вимоги стосовно їх віку, стану здоров'я, фізичної підготовки та моральних якостей.

Акцентовано увагу на тому, що загальний стан дисципліни та законності в органах ДПС України залишається складним. Мають місце непоодинокі випадки необережного поводження з табельною зброєю та її втрати, нехтування встановленими правилами безпеки під час виконання службових обов'язків, порушення порядку проходження служби, розгляду звернень громадян, грубі порушення Правил дорожнього руху працівниками ДПС тощо.

До факторів порушення дисципліни та законності серед персоналу ДПС України віднесено: відсутність або нестворення керівниками (начальниками) належних умов проходження служби; відсутність гласності та об'єктивності під час проведення оцінки результатів службової діяльності; відсутність дієвої системи професійної підготовки працівників ДПС, наслідком чого є непрофесійні дії останніх, і як результат – оскарження їх дій; неналежний рівень соціально-правового захисту працівників ДПС; невміле поєднання і застосування заходів переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу на порушників дисципліни; недоліки в організації службової діяльності.

У підрозділі 1.4 *«Правові засади забезпечення дисципліни та законності в державній податковій службі України»* зазначається, що головним чинником забезпечення законності і дисципліни є належне правове регулювання всіх аспектів діяльності підрозділів ДПС України. Відмічається, що у науковій літературі немає єдиного підходу до визначення поняття «правові засади», у зв'язку з чим під таким запропоновано розуміти сукупність нормативно-правових актів, що утворюють відповідну комплексну систему різноманітних за змістом, формою правових актів, які містять норми права і спрямовані не лише на забезпечення дисципліни та законності, а й на вирішення загальних питань діяльності ДПА України.

Запропоновано власну класифікацію нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення законності і дисципліни в ДПС України, за такими критеріями: 1) за юридичною силою; 2) за правовими способами впливу; 3) за характером правових наслідків; 4) за органами, що їх видають; 5) за обсягом впливу; 6) за видами відносин, які вони регулюють; 7) за сферою дії нормативних актів; 8) за суб'єктивним складом; 9) за мірою відповідальності; 10) за загальним значенням; 11) за напрямом організаційної діяльності; 12) за напрямом професійної діяльності.

Обґрунтовано необхідність розробки та прийняття Закону України «Про дисциплінарний статут державної податкової служби».

Розділ 2 «Гарантії та засоби забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України, організаційні засади їх реалізації» присвячено з'ясуванню сутності та видів гарантій забезпечення дисципліни та законності в ДПС України, характеристиці системи засобів забезпечення дисципліни та законності в ДПС України; визначенню елементів організації діяльності щодо забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України.

У підрозділі 2.1 *«Сутність та види гарантій забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України»* здійснено детальну характеристику гарантій забезпечення дисципліни та законності, які визначено як сукупність засобів та умов, що сприяють забезпеченню належного виконання службових обов'язків працівниками ДПС України.

Запропоновано гарантії забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України об'єднати у три групи: загально-соціальні; організаційно-правові; юридичні, визначено значення та особливості кожної з них.

Обґрунтовано, що ефективність і результативність юридичних гарантій забезпечення дисципліни та законності в органах та підрозділах ДПС прямо залежить від того, наскільки точними і чіткими є визначення законності та дисципліни в нормативно-правових актах, наскільки ці акти взаємоузгодженні між собою, чи немає в них суперечливості, наскільки одноманітним є застосування юридичних понять і термінів. Вирішенню зазначених завдань сприяє, по-перше, досконала юридична техніка розробки правових актів, по-друге, можливість участі працівників державної податкової служби у нормотворчій діяльності.

У підрозділі 2.2 «Поняття засобів забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України: проблеми класифікації» запропоновано власну систему засобів забезпечення законності і дисципліни: 1) юридичні (правові) засоби (юридична відповідальність, контроль, нагляд, розгляд звернень громадян); 2) організаційні заходи (робота з кадрами, засоби стимулювання до більш якісного виконання працівниками ДПС покладених на них завдань, підвищення їх кваліфікації та відповідне матеріально-технічне забезпечення тощо).

Доведено, що найдієвішим засобом забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС є правове закріплення відповідальності за їх порушення. Як засоби забезпечення дотримання законності і дисципліни в підрозділах державної податкової служби охарактеризовано контроль, нагляд, роботу з кадрами, стимулювання, підвищення їх кваліфікації та відповідне матеріально-технічне забезпечення.

У підрозділі 2.3 «Поняття та елементи організації діяльності щодо забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України» наголошується, що важливим засобом забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України є належна організація діяльності усіх підрозділів, спрямована на виконання їх повноважень. Організація діяльності щодо забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України – це сукупність дій з реалізації завдань ДПС України в означеній сфері.

Організація діяльності із забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України охарактеризована на підставі поділу її на дві групи: 1) зовнішньоорганізаційну, яка передбачає прийняття загальнодержавних нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення дисципліни та законності в державі взагалі та в органах ДПС, зокрема; 2) внутрішньоорганізаційну, яка передбачає: прийняття відомчих управлінських рішень, спрямованих на забезпечення дисципліни та законності; проведення внутрішньовідомчих заходів із забезпечення дисципліни та законності (планування роботи з особовим складом щодо дотримання дисципліни та законності; проведення занять та інструктажів; складання заліків з

дисципліни та законності; підготовка та проведення нарад, конференцій та інших масових заходів тощо).

ВИСНОВКИ

В дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення законності і дисципліни в органах ДПС України. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Насамперед акцентовано увагу на тому, що загальний стан дисципліни та законності в органах ДПС України залишається складним. Мають місце непоодинокі випадки необережного поводження з табельною зброєю та її втрати, нехтування встановленими правилами безпеки під час виконання службових обов'язків, порушення порядку проходження служби, розгляду звернень громадян, грубі порушення Правил дорожнього руху працівниками ДПС тощо.

Під дисципліною в органах ДПС України запропоновано розуміти сукупність вимог (правил поведінки, обов'язків) з питань внутрішньоорганізаційних відносин (проходження служби та внутрішнього розпорядку), виконання (дотримання) яких забезпечується, у переважній більшості випадків, за допомогою імперативного методу.

Основу дисципліни складають внутрішньоорганізаційні відносини з питань проходження служби та внутрішнього розпорядку (своєчасний прихід на роботу, дотримання встановленої тривалості робочого часу, своєчасне і точне виконання наказів, розпоряджень та вказівок керівника (начальника), дотримання технологічної дисципліни та вимог щодо охорони праці, техніки безпеки і протипожежної охорони, дбайливе ставлення до службового майна, утримання від дій, що перешкоджають іншим працівникам виконувати свої службові обов'язки, тощо).

Зазначається, що значення та особливості дисципліни в органах ДПС України полягають у тому, що вона є: однією з вимог, які висуваються до працівників ДПС, у зв'язку з чим закріплюється у Правилах внутрішнього розпорядку, а також у інших нормативних актах з питань проходження служби; є необхідною умовою професійної діяльності працівників ДПС, якісного виконання ними службових завдань та обов'язків, забезпечення стабільності державно-службових відносин за їх участю, одним із критеріїв оцінки ефективності їх діяльності; передумовою забезпечення законності під час професійної діяльності працівників ДПС, оскільки законність, на думку дисертанта, є значно вужчою за змістом, позаяк передбачає дотримання норм (вимог, правил), які передбачені законодавчими актами; передбачає наявність як певних правил поведінки, так і обов'язків щодо їх дотримання (виконання); працівники ДПС, виконуючи завдання щодо здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів

(обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством, запобігання злочинам та іншим правопорушенням, не лише слідкують за дотриманням податкової дисципліни, а й самі повинні виконувати вимоги внутрішньоорганізаційної дисципліни; основу дисципліни складають внутрішньоорганізаційні відносини з питань проходження служби та внутрішнього розпорядку; основним методом регулювання дисципліни є імперативний, що будується на відносинах влади та підпорядкування; передбачає дотримання морально-етичних вимог, оскільки зобов'язує працівників ДПС: поважати людську гідність, виявляти турботу про громадян і бути готовим у будь-який час надати їм допомогу; дотримуватися норм професійної та службової етики; у службовій діяльності бути чесним, об'єктивним і незалежним від будь-якого впливу громадян, їх об'єднань та інших юридичних осіб; стійко переносити всі труднощі та обмеження, пов'язані зі службою; постійно підвищувати свій культурний рівень; виявляти повагу до колег по службі та інших громадян, бути ввічливим, дотримуватися правил внутрішнього розпорядку, носіння встановленої форми одягу, вітання та етикету; у деяких випадках поширюється на позаслужбові відносини, оскільки однією з вимог, які висуваються до службовців ДПС, є гідна поведінка поза службою, а для працівників податкової міліції, крім цього, – «бути прикладом у дотриманні громадського порядку»; забезпечення дисципліни досягається під час повсякденної діяльності керівників (начальників) і знаходить своє вираження у: припиненні дисциплінарних проступків; здійсненні комплексу заходів щодо виявлення та усунення причин і умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів учасників дисциплінарних відносин; притягненні до відповідальності і покаранні осіб, винних у порушенні дисципліни; створенні атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог дисципліни.

Законність в діяльності органів ДПС визначено як такий режим їх функціонування, під час якого забезпечується точне і неухильне додержання (виконання) правових актів різної юридичної сили всіма її структурними підрозділами, а також окремими працівниками.

Охарактеризовано співвідношення законності та дисципліни зроблено висновки, що: а) дисципліна і законність є різними поняттями (категоріями), хоча мають спільну мету – встановлення порядку. Натомість, вони відрізняються характером та юридичною силою правових норм, які передбачають правила (вимоги), які необхідно виконувати або яких необхідно дотримуватися, їх спрямуванням, суб'єктами забезпечення, засобами забезпечення, юридичними наслідками; б) будь-яке порушення правових норм є свідченням недисциплінованості особи, яка його вчинила. Порушенням законності є порушення норм (правил, вимог), які передбачені законодавчими актами (законами, кодексами, основами законодавства) і не були пов'язані із державно-службовими відносинами влади та підпорядкування; в) на відміну від законності, основу дисципліни складають внутрішньоорганізаційні відносини з питань проходження служби та внутрішнього розпорядку (своєчасний прихід на роботу, дотримання встановленої тривалості

робочого часу, своєчасне і точне виконання наказів, розпоряджень та вказівок керівника (начальника), дотримання технологічної дисципліни та вимог щодо охорони праці, техніки безпеки і протипожежної охорони, дбайливе ставлення до службового майна, утримання від дій, що перешкоджають іншим працівникам виконувати свої службові обов'язки, тощо); г) дисципліна, на відміну від законності, є значно ширшою за змістом, оскільки передбачає дотримання вимог, які містяться навіть в усних наказах та розпорядженнях керівників та начальників усіх рівнів; г) законність і дисципліна в державному управлінні значною мірою визначаються юридичною відповідальністю. Зокрема, за порушення законності передбачено більш жорстокі юридичні санкції, ніж за порушення дисципліни; д) дисципліна у державному управлінні передбачає вимоги, які, на відміну від законності, вимагають дотримання різних видів соціальних норм, у тому числі і моральних. Вимоги дисципліни, на відміну від вимог законності, поширюються на позаслужбові відносини та мають у деяких випадках яскраво виражений морально-етичний характер.

Обґрунтовано, що будь-яке порушення правових норм є свідченням недисциплінованості особи, яка його вчинила, і незалежно від того, до якого із видів юридичної відповідальності її притягнуто, отже, є свідченням порушення дисципліни. Порушенням законності є порушення норм (правил, вимог), які передбачені законодавчими актами (законами, кодексами, основами законодавства) і не були пов'язані із державно-службовими відносинами влади та підпорядкування.

Державну податкову службу визначено як державний правоохоронний орган спеціального призначення (у широкому розумінні цього терміна), окремі органи (підрозділи) якого виконують завдання щодо протидії податковим правопорушенням, а їх працівники наділені відповідними правоохоронними повноваженнями, переважна більшість з яких є примусовими. Зроблено висновок, що особливості податкової служби в системі правоохоронних органів зумовлюють також особливості дотримання дисципліни та законності.

До факторів порушення дисципліни та законності серед персоналу ДПС України віднесено: відсутність або нестворення керівниками (начальниками) належних умов проходження служби; відсутність гласності та об'єктивності під час проведення оцінки результатів службової діяльності; відсутність дієвої системи професійної підготовки працівників ДПС, наслідком чого є непрофесійні дії останніх, і як результат – оскарження їх дій; неналежний рівень соціально-правового захисту працівників ДПС; невміле поєднання і застосування заходів переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу на порушників дисципліни; недоліки в організації службової діяльності.

Правові основи забезпечення дисципліни та законності в діяльності ДПС України – це: по-перше, сукупність нормативно-правових актів, що є необхідними для належного виконання працівниками ДПС України своїх посадових обов'язків; по-друге, система нормативно-правових

актів, що спрямовані на гарантування діяльності ДПС України; по-третє, комплекс нормативно-правових актів, метою яких є недопущення вчинення правопорушень з боку працівників ДПС України; по-четверте, сукупність нормативно-правових актів, що встановлюють правові основи діяльності контролюючих органів за дотриманням дисципліни та законності в діяльності органів ДПС;

по-п'яте, система нормативно-правових актів, які передбачають відповідальність за порушення дисципліни та законності.

Здійснено детальну характеристику гарантій забезпечення дисципліни та законності, які визначено як сукупність засобів та умов, що сприяють забезпеченню належного виконання службових обов'язків працівниками ДПС України. Гарантії – це організаційно-правові засоби, за допомогою яких забезпечується виконання прав і обов'язків працівників ДПС України. Саме завдяки цьому вони є необхідним елементом дотримання дисципліни та законності. Їх дієвість забезпечується наявністю в законодавстві відповідних норм. Створення таких гарантій – це обов'язок держави. Гарантії забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України об'єднано у три комплексні групи: 1) загально-соціальні, 2) організаційно-правові та 3) юридичні.

Обґрунтовано висновок, що ефективність і результативність юридичних гарантій забезпечення дисципліни та законності в органах та підрозділах ДПС прямо залежить від того, наскільки точними і чіткими є визначення законності та дисципліни в нормативно-правових актах, наскільки ці акти взаємоузгоджені між собою, чи немає в них суперечливості, наскільки одноманітним є застосування юридичних понять і термінів. Вирішенню зазначених завдань сприяє, по-перше, досконала юридична техніка розробки правових актів, по-друге, можливість участі працівників державної податкової служби у нормотворчій діяльності.

До системи засобів забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України віднесено: 1) юридичні (правові) засоби (юридичну відповідальність, контроль, нагляд, розгляд звернень громадян); 2) організаційні заходи (роботу з кадрами, засоби стимулювання до більш якісного виконання працівниками ДПС покладених на них завдань, підвищення їх кваліфікації та відповідне матеріально-технічне забезпечення тощо).

Зазначається, що першим і найважливішим засобом забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС є правове закріплення відповідальності за їх порушення, адже юридична відповідальність – це важливий вид захисту інтересів особи, суспільства і держави. Вона настає внаслідок порушення приписів правових норм та реалізується у формі застосування до правопорушника заходів державного примусу. Юридична відповідальність як засіб забезпечення дисципліни та законності в підрозділах державної податкової служби виступає: по-перше, як стримуючий засіб, по-друге, як засіб покарання, по-третє, інколи як засіб захисту, адже відповідно

до Конституції України особа вважається невинуватою, доки її вина не буде доведена в установленому законом порядку.

З'ясовано, що організаційна діяльність щодо забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України включає в себе внутрішньоорганізаційну та зовнішньоорганізаційну діяльність. Зовнішньоорганізаційна діяльність знаходить своє втілення у прийнятті загальнодержавних нормативно-правових актів щодо підтримання дисципліни та законності в державі взагалі та в органах державної влади, зокрема. Змістом такої діяльності є: прийняття законів; розробка концепцій та програм; співпраця урядових організацій з підрозділами ДПС України щодо вдосконалення діяльності останньої; забезпечення виконання рішень державних програм щодо подолання проявів порушень дисципліни та законності; участь представників ДПС України у законотворчій діяльності; звітування перед громадськістю щодо стану протидії порушенням дисципліни та законності в органах державної податкової служби тощо. Зовнішньоорганізаційна діяльність щодо забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України, на відміну від внутрішньоорганізаційної, здійснюється всіма органами державної влади в країні.

Запропоновано розробити та прийняти Закон України «Про дисциплінарний статут державної податкової служби». Потреба у прийнятті зазначеного Закону зумовлена тим, що в умовах становлення демократичного суспільства, реформування системи державної податкової служби України гострою проблемою є забезпечення дисципліни та законності в її діяльності, що потребує законодавчої регламентації цілісної системи визначення правових засад дисципліни в підрозділах ДПС. Завданням такого проекту має стати комплексна правова регламентація дотримання дисципліни в підрозділах ДПС, правове забезпечення застосування заохочень та дисциплінарних стягнень, проведення службових розслідувань, повноважень керівників підрозділів щодо застосування дисциплінарних стягнень та заохочень. Прийняття зазначеного закону: впорядкує практичну діяльність щодо застосування заходів заохочення та дисциплінарних стягнень, підвищить їх ефективність; сприятиме забезпеченню дисципліни та законності в підрозділах ДПС України; стане дієвим законодавчим механізмом протидії правопорушенням і зловживанням у сфері службової діяльності посадових осіб державної податкової служби. Запропоновано можливу структуру такого Закону.

Обґрунтовано доцільність розробки проекту Закону України «Про організаційно-правові засади діяльності правоохоронних органів України», у якому було б визначено правові, економічні, соціальні, організаційні та інші засади регулювання, розвитку і забезпечення діяльності правоохоронних органів України. У Законі необхідно: по-перше, визначити поняття правоохоронних органів, під якими, на думку дисертанта, необхідно розуміти спеціально утворені державні та інші недержавні структури (наприклад, громадські об'єднання з охорони

громадського порядку і державного кордону), метою яких є охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьба із правопорушеннями; по-друге, надати вичерпний перелік правоохоронних органів України, на яких буде поширюватися дія зазначеного Закону; по-третє, визначити напрямки взаємодії правоохоронних органів за окремими сферами правоохоронної діяльності.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Панасюк О. В. Сутність, особливості та місце державної податкової служби у системі правоохоронних органів України / О. В. Панасюк // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2007. – Вип. 39. – С. 249–256.
2. Панасюк О. В. Поняття та значення дисципліни в органах державної податкової служби України / О. В. Панасюк // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2008. – Вип. 44. – С. 128–133.
3. Панасюк О. В. Забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні: проблеми розмежування / О. В. Панасюк // Право і безпека. – 2009. – № 4 (31). – С. 29–33.
4. Панасюк О. В. Сутність та види гарантій забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України / О. В. Панасюк // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 338–343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10momvou.pdf>.
5. Панасюк О. В. Особливості забезпечення дисципліни в органах ДПС України / О. В. Панасюк // Актуальні проблеми роботи з персоналом у правоохоронних органах : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 листопада 2008 р.). – Х. : Харківськ. нац. ун-т внутр. справ, 2008. – С. 188–191.
6. Панасюк О. В. Особливості державної податкової служби України як правоохоронного органу / О. В. Панасюк // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 23 травня 2009 р.). – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – С. 201–203.
7. Панасюк О. В. До проблеми розмежування категорій «законність» та «дисципліна» в державному управлінні / О. В. Панасюк // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 5 червня 2010 р.). – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – С. 147–149.

АНОТАЦІЇ

Панасюк О. В. Адміністративно-правові засади забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України. – *Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2010.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-правових засад забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України. З'ясовано сутність та значення дисципліни в органах державної податкової служби; розкрито поняття законності в органах державної податкової служби України; визначено критерії її відмежування від дисципліни; визначено особливості забезпечення дисципліни та законності в державній податковій службі України; охарактеризовано правові основи забезпечення законності і дисципліни в державній податковій службі України. Окрему увагу приділено гарантіям та засобам забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України. З'ясовано сутність та види гарантій забезпечення законності і дисципліни в зазначених органах; визначено поняття та проведено класифікацію засобів забезпечення в них законності і дисципліни; охарактеризовано елементи організаційної діяльності щодо забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України; сформульовано конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення законності і дисципліни в цих органах.

Ключові слова: державна податкова служба, законність, дисципліна, забезпечення, адміністративно-правові засади, гарантії, засоби, організаційна діяльність.

Панасюк О. В. Административно-правовые основы обеспечения законности и дисциплины в органах государственной налоговой службы Украины. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2010.

Диссертация посвящена анализу административно-правовых основ обеспечения законности и дисциплины в органах государственной налоговой службы Украины. Получила дальнейшее развитие характеристика современного состояния обеспечения законности и дисциплины в органах ГНС Украины, в связи, с чем определен перечень наиболее распространенных правонарушений среди работников ГНС, предложены критерии их классификации, а также уточнена система факторов, которые способствуют их совершению.

Усовершенствовано определение понятия дисциплины в органах ГНС Украины, под которой понимается совокупность требований (правил поведения, обязанностей) по вопросам внутриорганизационных отношений (прохождения службы и внутреннего распорядка), выполнение (соблюдение) которых в подавляющем большинстве случаев обеспечивается при помощи императивного метода. Определена система комплексных требований, за нарушение которых работник органов ГНС может быть привлечен к дисциплинарной ответственности.

Получило дальнейшее развитие осмысление значения обеспечения дисциплины в органах ГНС Украины, которое заключается в том, что она является необходимым условием профессиональной деятельности работников ГНС, качественного выполнения ими служебных задач и обязанностей, обеспечения стабильности государственно-служебных отношений с их участием, одним из критериев оценки эффективности их деятельности, а её особенности обусловлены, в первую очередь, системой внутриведомственных субъектов её обеспечения, формами и методами, которые они используют.

Усовершенствовано понятие обеспечения законности в органах ГНС Украины, предложены критерии её отграничения от дисциплины, в связи с чем обоснованно, что законность и дисциплина являются разными понятиями (категориями), хотя имеют общую цель – установление правового порядка. Отличаются они характером и юридической силой правовых норм, предусматривающих правила (требования), которые необходимо выполнять или которых необходимо придерживаться, их направлением, субъектами обеспечения, средствами обеспечения и юридическими последствиями.

Получила дальнейшее развитие характеристика ГНС Украины как правоохранительного органа, в связи с чем сделан вывод, что правоохранительным органом, в узком значении этого понятия, является не вся государственная налоговая служба, а её отдельные органы (подразделения), в частности – налоговая милиция, соответственно, государственную налоговую службу правоохранительным органом можно называть лишь в широком значении данного понятия.

Впервые определены пути комплексного урегулирования вопросов, связанных с прохождением государственной службы и дисциплинарными отношениями в органах ГНС Украины, вследствие чего было предложено внести изменения и дополнения в Закон Украины «О государственной налоговой службе в Украине», а также предложено разработать и принять Закон Украины «О дисциплинарном уставе государственной налоговой службы», определена его возможная структура.

Получило дальнейшее развитие выяснение сущности и видов гарантий соблюдения законности и дисциплины в органах ГНС Украины, которые объединены в три группы:

общесоциальные, организационно-правовые и юридические; определено значение и особенности каждой из них.

Усовершенствовано понятие средств обеспечения законности и дисциплины в ГНС Украины, уточнена их система, а также обоснованно то, что важнейшей среди них является юридическая ответственность, четкое и дифференцированное закрепление видов которой является предупреждающим фактором в сфере служебной деятельности.

Сформулированы конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию административно-правовых основ обеспечения законности и дисциплины в органах ГНС Украины.

Ключевые слова: государственная налоговая служба, законность, дисциплина, обеспечение, административно-правовые основы, гарантии, средства, организационная деятельность.

Panasiuk O. V. Administrative and Legal Principles of Ensuring Legality and Discipline at the State Tax Service Agencies of Ukraine. – *Manuscript*.

Thesis for obtaining degree of candidate of law sciences by specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2010.

Thesis is devoted to the analysis of administrative and legal grounds of ensuring legality and discipline at the State Tax Service Agencies of Ukraine. The essence and meaning of discipline at the State Tax Service Agencies of Ukraine is found out. The notion of legality at the State Tax Service Agencies of Ukraine is disclosed. Criteria of its distinction from the discipline are determined. Peculiarities of ensuring discipline and legality at the State Tax Service of Ukraine are defined. Legal grounds for ensuring legality and discipline at the State Tax Service of Ukraine are characterized. Special attention is paid to the guarantees and means of ensuring legality and discipline at the State Tax Service Agencies of Ukraine. The essence and types of guarantees of ensuring legality and discipline at the State Tax Service of Ukraine are analyzed. The notion is determined and classification of means for ensuring legality and discipline at these agencies is conducted. Elements of organizational activity concerning ensuring legality and discipline at the State Tax Service Agencies of Ukraine are characterized. Concrete offers and recommendations on improving administrative and legal grounds for ensuring legality and discipline at these agencies are made.

Key words: the State Tax Service, legality, discipline, ensuring, administrative and legal grounds, guarantees, means, organizational activity.