



АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФИСКАЛЬНЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ

Олеся ОЛЕЙНИК,

адъюнкт отдела по научной работе факультета подготовки,
переподготовки и повышения квалификации работников налоговой милиции
Национального университета государственной налоговой службы Украины

Summary

In article, the author shows the main features of current administrative and legal status of the State Fiscal Service of Ukraine during the implementation of the administrative reform; defines the rights, duties and powers of workers fiscal services, analyzes the features of the legal liability of officers DFS Ukraine. Based on previous research revealed problems of legal regulation of administrative status of fiscal developed and the ways to overcome them, and given the means to improve the implementation mechanism of the legal status of the State Fiscal Service of Ukraine in modern conditions of the state and in the process of European integration.

Key words: fiscal service, public service, legal status, rights, duties, legal liability.

Аннотация

В статье автором раскрыты актуальные особенности административно-правового статуса Государственной фискальной службы Украины в период реализации административной реформы. Определены права, обязанности и полномочия работников фискальной службы, проанализированы особенности юридической ответственности должностных лиц Государственной фискальной службы Украины. На основе предыдущих научных исследований выявлены проблемы правового регулирования административного статуса фискальных органов, разработаны и предложены пути их преодоления, а также приведены способы улучшения механизма реализации правового статуса Государственной фискальной службы Украины в современных условиях развития государства и в процессе евроинтеграции.

Ключевые слова: фискальная служба, государственная служба, правовой статус, права, обязанности, юридическая ответственность.

Постановка проблемы. Работники государственной фискальной службы Украины выполняют государственные задачи, направленные на обеспечение соблюдения законодательства о налогообложении, устанавливают достоверность данных о полноте, своевременности подачи декларации, законности действий налогоплательщиков и других платежей, выявляют нарушения действующего законодательства в сфере осуществления валютных операций и так далее. Поэтому обеспечение надлежащего уровня осуществления государственного управления в указанной сфере неразрывно связано с уровнем выполнения задач и функций работниками фискальной службы.

Анализ последних исследований и публикаций. В сфере теории управления и административного права особого внимания заслуживают научные разработки таких ученых, как В.Б. Аверьянов, А.П. Алехин, А.Н. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, И.П. Голосниченко, В.В. Зуй, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.П. Петков, Е.Н. Рябченко и другие, которые непосредственно касались вопроса правового статуса фискальной службы.

Целью статьи является научно-теоретическое исследование правового статуса Государственной фискальной службы Украины как органа исполнительной власти.

Изложение основного материала. На сегодняшний день правовой статус и направления деятельности Государственной фискальной службы Украины (далее – ГФСУ) регламентирует Положение о Государственной фискальной службе Украины от 21 мая 2014 года № 236, где определено, что ГФСУ является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого координируется Кабинетом Министров Украины. ГФСУ реализует государственную налоговую политику, государственную политику в сфере государственного таможенного дела, государственную политику по администрированию единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование (далее – единый взнос), государственную политику в сфере борьбы с правонарушениями при применении налогового, таможенного законодательства, а также законодательства по вопросам уплаты единого взноса [1].

Как известно, фискальные органы являются главной составляющей

всего механизма государственного управления в сфере налогообложения и экономической стабильности страны. Основы деятельности органов фискальной службы урегулированы нормами Налогового кодекса Украины и Таможенного кодекса Украины.

Содержание правового статуса работников фискальной службы является прямо пропорциональным нормативно установленным целям, функциям и задачам последних. Цель – будущий результат, к достижению которого стремится субъект.

К сожалению, Налоговый кодекс Украины [2] не содержит изначально учредительных норм относительно целей деятельности ГФСУ и подразделений налоговой милиции. Следует отметить, что органы, службы, структуры и подразделения налоговой милиции созданы для обеспечения финансового интереса государства в сфере уплаты налогов путем осуществления контроля над соблюдением налогового законодательства, борьбы с правонарушениями в этой сфере и привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении налоговых правонарушений.

Для выполнения поставленных целей органы налоговой милиции



обеспечивают осуществление правоохранительной и экономической функций. В теории права под охранной функцией государства понимается пресечение нарушений, целенаправленное воздействие на нарушителей, восстановление нарушенного права участников общественных отношений [3, с. 78].

Органы ГФСУ обеспечивают осуществление правоохранительной функции государства путем выполнения задач, связанных с предупреждением, пресечением нарушений законодательства в сфере налогообложения, предпринимательской деятельности, с привлечением нарушителей к ответственности.

Успешность применения норм Налогового кодекса Украины зависит от результативности и эффективности работы ГФСУ как центрального элемента налоговой системы, обеспечивающего ее стабильность и надежность.

Большое значение для обеспечения законности деятельности фискальных органов в Украине имеет предупредительная (профилактическая) работа, которая позволяет исключить возможность нанесения материального и морального ущерба физическим и юридическим лицам от противоправных действий [4]. Эта работа необходима, поскольку значительно легче предотвратить противоправные посягательства, чем потом восстанавливать нарушенные этими посягательствами права и свободы. Кроме того, для деятельности органов ГФСУ, как и других органов, которые наделены контрольными полномочиями в сфере налогообложения, характерна прежде всего профилактическая и предупредительная работа.

Профилактическая направленность их деятельности предполагает, чтоб в процессе контрольной деятельности указанные органы должны выявлять и требовать устранения правонарушений, причин и условий их совершения, принимать меры по предотвращению других правонарушений.

На сегодняшний день в Украине действует Концепция реализации государственной политики правонарушений [5]. Содержание Концепции

реализации государственной политики правонарушений свидетельствует о том, что на данный момент в сфере поддержания законности и правопорядка ряд вопросов требует срочного решения.

В частности, отмечено, что кризисные процессы, которые имеют место в социально-экономической сфере, привели к усложнению криминальной ситуации, изменению уровня преступности, обусловили возникновение новых форм и способов совершения противоправных деяний. Наблюдается тенденция увеличения количества правонарушений в сфере экономики.

В связи с этим особую актуальность приобретает профилактическая (разъяснительная) деятельность фискальных органов.

В зависимости от выполняемых задач, поставленных перед органами ГФСУ, полномочия ее сотрудников определяются Законом Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» [6], Законом Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» [7], Законом Украины «О государственной защите работников суда и правоохранительных органов» [8], Налоговым кодексом Украины [2], Кодексом Украины об административных правонарушениях [9] и другими нормативно-правовыми актами.

Согласно Положению «О Государственной фискальной службе Украины» основными задачами фискальных органов являются такие:

1) реализация таких видов государственной политики: а) государственной налоговой политики и политики в сфере государственного таможенного дела; б) государственной политики в сфере борьбы с правонарушениями при применении налогового, таможенного законодательства; в) осуществление в пределах полномочий, предусмотренных законом, контроля за поступлениями в бюджеты и государственные целевые фонды налогов и сборов, таможенных и других платежей; г) государственной политики в сфере контроля за производством и оборотом спирта, алкогольных напитков и табачных изделий; д) государственной политики по администрированию единого взноса,

а также борьбы с правонарушениями при применении законодательства по вопросам уплаты единого взноса; е) государственной политики в сфере контроля за своевременностью осуществления расчетов в иностранной валюте в установленный законом срок, соблюдением порядка проведения наличных расчетов за товары (услуги), а также за наличием лицензий на осуществление видов хозяйственной деятельности, подлежащих лицензированию в соответствии с законом, торговых патентов;

2) внесение на рассмотрение министра финансов предложений по обеспечению формирования таких видов государственной политики: а) государственной налоговой политики; б) государственной политики в сфере государственного таможенного дела; в) государственной политики в сфере борьбы с правонарушениями при применении налогового, таможенного законодательства, осуществлении контроля за поступлением в бюджеты и государственные целевые фонды налогов и сборов, таможенных и других платежей; г) государственной политики в сфере контроля за производством и оборотом спирта, алкогольных напитков и табачных изделий; д) государственной политики по администрированию единого взноса, а также борьбе с правонарушениями при применении законодательства по вопросам уплаты единого взноса; е) государственной политики в сфере контроля за своевременностью осуществления расчетов в иностранной валюте в установленный законом срок, соблюдением порядка проведения наличных расчетов за товары (услуги), а также за наличием лицензий на осуществление видов хозяйственной деятельности, подлежащих лицензированию в соответствии с законом, торговых патентов [1].

Ограничения и запреты являются обязательными структурными элементами административно-правового статуса всех служащих публичной службы и направлены на повышение ответственности последних при осуществлении служебных полномочий.

Следует заметить, что запреты не позволяют работнику реализовывать свои права в принципе, а ограничения предусматривают возможность



реализации права, однако с соблюдением определенных условий. Это и есть главным отличием между первыми и вторыми. Например, для государственных служащих установлен запрет заниматься предпринимательской деятельностью, но они могут заниматься преподавательской и научной деятельностью при условии, что это не будет мешать выполнению служебных задач [10, с. 272].

Законодательство большинства стран мира предусматривает более широкие права плательщиков и более подробно очерченную ответственность органов фискальной службы. Например, Налоговый кодекс Российской Федерации содержит 15 пунктов, регламентирующих права налогоплательщиков, и 9 пунктов, регламентирующих их обязанности [11]. Согласно Налоговому кодексу Украины права налогоплательщиков определены 12 пунктами, а обязанности – 13. Причем в Налоговом кодексе Российской Федерации сначала отмечены права плательщиков, а потом уже их обязанности, а в Налоговом кодексе Украины – наоборот. То есть очевидно, что Налоговый кодекс Украины, в отличие от Налогового кодекса Российской Федерации, акцентирует большее внимание на обязанностях плательщиков налогов, чем на их правах. Что касается фискальных органов, то в обоих кодексах, как и должно быть, сначала определены их права, а затем уже обязанности. Однако если Налоговый кодекс Украины предусматривает 40 пунктов, регламентирующих права органов ГФСУ, и 7 пунктов, определяющих их обязанности, то Налоговый кодекс Российской Федерации – только 14 и 13 соответственно. К тому же количество не переросло в качество.

Обязанности и ответственность должностных лиц, задекларированные в Налоговом кодексе Украины, не касаются вопросов соблюдения налогового законодательства и предотвращения злоупотреблений с их стороны, а подчиняются интересам самих контролирующих органов.

Параллельно с правами и обязанностями законодательство предусматривает юридическую ответственность работников фискальной службы. Ответственность проявляется

в применении по отношению к последним тех или иных мер наказания, предусмотренных законодательством за совершенные ими правонарушения, то есть за такие проступки и действия, которые юридически признаны противоправными.

Традиционно ответственность, которая может применяться к работникам фискальной службы, разделяется на административную, гражданско-правовую, материальную, уголовную и дисциплинарную.

Нормами административного права закреплены и урегулированы два вида юридической ответственности работников фискальной службы: дисциплинарная и административная.

В частности, дисциплинарная ответственность служащих налоговой милиции реализуется в дисциплинарных взысканиях, предусмотренных Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Украины, действие которого распространяется на должностных лиц налоговой милиции. В соответствии со статьей 2 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Украины основаниями для привлечения должностного лица налоговой милиции к данному виду ответственности являются такие: несоблюдение законодательства, невыполнение требования присяги, уставов, приказов начальников, несоблюдение норм профессиональной этики, совершение действий, которые могут привести к потере независимости и объективности при исполнении служебных обязанностей [12].

Административная ответственность работников фискальной службы как лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, предусматривается действующим законодательством об административных правонарушениях. Она устанавливается за невыполнение и ненадлежащее выполнение работниками фискальных органов отдельных обязанностей, входящих в их административно-правовой статус, в частности, обязанности не совершать коррупционных деяний и других правонарушений, связанных с коррупцией.

В настоящее время ГФСУ выбрала путь трансформации из фискального органа в сервисную

службу, в результате чего одним из стратегических приоритетов дальнейшего развития ГФСУ становится невозможность любых проявлений коррупции.

Одним из способов борьбы с коррупцией является минимизация человеческого фактора за счет бесконтактного общения с налогоплательщиками. Именно поэтому органы ГФСУ автоматизируют некоторые налоговые процедуры. Например, они уже ввели упрощенную процедуру регистрации плательщиков НДС, электронные формы отчетности, наладили обратную связь с налогоплательщиками и так далее [13, с. 125].

В целях защиты прав и интересов граждан особое внимание уделяется обращению физических и юридических лиц по поводу совершения неправомерных действий со стороны органов ГФСУ. Действительно, в органах ГФСУ круглосуточно работает инновационный сервис для налогоплательщиков «Пульс», благодаря которому плательщики в телефонном режиме могут сообщать о возможных коррупционных правонарушениях или иных неправомерных действиях со стороны должностных лиц органов ГФСУ.

Отметим, что этот сервис функционирует по принципу *call-back*, то есть предусматривает установление обратной связи с плательщиками. В случае получения заявки от плательщика руководство службы немедленно проводит соответствующие проверки и принимает необходимые меры, о результатах которых обязательно сообщают заявителю.

Кроме того, с целью выяснения причин, порождающих коррупционные деяния, и изучения общественного мнения по профилактике коррупционных проявлений иногда проводятся опросы (анкетирования) налогоплательщиков.

Мы считаем, что деятельность фискальных органов по повышению эффективности администрирования налогов и сборов должна не только быть направленной на мобилизацию финансовых ресурсов в государственную казну, но и способствовать улучшению налоговых взаимоотношений с налогоплательщиками, повышению уровня их доверия к фи-



скальным органам путем создания стимулирующих механизмов налогообложения для добросовестных налогоплательщиков.

Р.Ю. Паславская отмечает, что в странах-членах Европейского Союза налоговое администрирование базируется именно на принципах сотрудничества между фискальными органами и налогоплательщиками, то есть обе стороны – равноправные участники. И как показывает зарубежная практика, такие процессы налогообложения являются высокоэффективными. В частности, формированию отношений сотрудничества между фискальными органами и налогоплательщиками способствует тот факт, что в части администрирования налогов внимание сосредотачивается на предоставлении консультаций налогоплательщикам и разъяснении их прав и обязанностей [13, с. 139].

Мы согласны с этими выводами, однако необходимо учитывать, что уровень правовой культуры, правосознания и менталитет наших граждан еще далек от стандартов стран Европейского Союза. Поэтому адаптация отечественного налогового законодательства к праву Европейского Союза должна происходить постепенно, с предоставлением надлежащих социальных условий для населения.

Выводы. Таким образом, административно-правовой статус Государственной фискальной службы Украины определяет юридическое положение этого ведомства по отношению к другим центральным органам исполнительной власти. Ее характер и содержание напрямую зависит от нормативно установленных целей, функций и задач, а также специфики деятельности. Основу правового статуса составляют права, обязанности и ответственность, которые регулируются административно-правовыми нормами.

Гарантиями обеспечения эффективного выполнения задач ГФСУ могут быть радикальные изменения, соответствующие требованиям времени, направленные не только на улучшение форм и методов деятельности органов фискальной службы, но и на определение административно-правового статуса органов ГФСУ.

Список использованной литературы:

1. О Государственной фискальной службе Украины : Постановление Кабинета Министров Украины от 21 мая 2014 года № 236 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.

2. Налоговый кодекс Украины от 2 декабря 2010 года № 2755-VI // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.

3. Алексеев С.С. Государство и право / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1994. – 411 с.

4. Кучерявенко Н.П. Налоговое право Украины : [учебник] / Н.П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2012. – 397 с.

5. Концепция реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений на период до 2015 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-p>.

6. Об оперативно-розыскной деятельности : Закон Украины от 18 февраля 1992 года № 2135-XII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

7. Об основах предотвращения и противодействия коррупции : Закон Украины от 7 апреля 2011 года № 3206-VI // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2011. – № 34. – Ст. 266.

8. О государственной защите работников суда и правоохранительных органов : Закон Украины от 23 декабря 1993 года № 3781-XII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

9. Кодекс Украины об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 года № 8073-X // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1984. – Приложение к № 51. – Ст. 1122.

10. Бортняк К.В. Об особенностях административно-правового статуса работника налоговой службы / К.В. Бортняк // Государство и право. – 2007. – Вып. 37. – С. 271–276.

11. Налоговый кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nalkodeks.ru>.

12. Дисциплинарный устав органов внутренних дел Украинской ССР : Указ Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 29 июля 1991 года

№ 1368-XII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1991. – № 45. – Ст. 599.

13. Паславская Р.Ю. Система администрирования налогов в Украине : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 08.00.08 / Р.Ю. Паславская. – Л., 2014. – 224 с.