

В.А. Бортняк

кандидат юридичних наук

ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

К.В. Бортняк

аспірант

Національний університет

державної податкової служби України

Науковий керівник: к.ю.н., проф. Коваль М.В.

Особливості застосування заходів дисциплінарної відповідальності до працівників податкової служби

Питання застосування до працівника податкової служби дисциплінарної відповідальності регулюється нормативно-правовими актами, в яких не визначені основні поняття, необхідні для вирішення питання відповідальності працівників податкової служби, такі як: дисциплінарна відповідальність, службова перевірка, службове розслідування, а також не визначені механізми їх реалізації.

Вопрос применения к работнику налоговой службы дисциплинарной ответственности регулируется нормативно-правовыми актами, в которых не определены основные понятия, необходимые для решения вопросов ответственности работников налоговой службы, таких как: дисциплинарная ответственность, служебная проверка, служебное расследование, а также не определены механизмы их реализации.

The question of application to the worker of tax service of disciplinary responsibility is regulated normatively legal acts in which not certainly basic concepts are necessary for the decision of questions of responsibility of workers of tax service such as disciplinary responsibility, official verification, official investigation, and also not certainly mechanisms of their realization.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, службова перевірка, службове розслідування, працівник податкової служби, працівник податкової міліції.

Постановка проблеми

Працівники податкової служби, поряд з іншими громадянами, визнаються суб'єктами адміністративної відповідальності. Однак, їхній правовий статус суттєво відрізняється від загального. Це визначається специфікою функціонування податкової служби через її персонал – податківців та можливістю застосування до останніх заходів дисциплінарної відповідальності з метою забезпечення законності і правопорядку в середині структури.

Важливість проблеми полягає в тому, що притягнення працівників податкової служби до відповідальності за дисциплінарні проступки відбувається лише на підставі результатів службового розслідування відносно особи – встановлення всіх обставин вчинення працівником податкової служби дисциплінарного проступку, а поняття службової перевірки по факту правопорушення (проступку) та механізм її реалізації в жодному нормативному документі не закріплені.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Загальні теоретичні і практичні положення, що стосуються адміністративної, дисциплінарної відповідальності, відображені в працях В.Б. Авер'янова, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.О. Галагана, В.К. Гіжевського, І.П. Го-

лосніченка, Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, М.І. Єропкина, І.О. Картузової, А.П. Ключніченка, Л.В. Ковалюк, С.В. Ківалова, Б.М. Лазарева, Д.В. Лук'янця, О.Є. Луньова, В.І. Олефіра, Д.М. Овсянко, А.І. В.П. Петкова, В.М. Поповича, О.В. Петришина, В.Й. Развадовського, О.П. Рябченко, Т.В. Сараскіної, І.С. Самощенко, Ю.С. Рябова, В.В. Чумака, В.О. Шамрая, В.К. Шкарупи, А.П. Шергіна, В.В. Щербини та інших науковців.

Проблеми провадження в справах про адміністративні та дисциплінарні проступки розглядали у працях Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, В.В. Гурін, Є.В. Додін, І.О. Картузова, В.О. Кузнєцов, В.В. Мозоль, А.П. Коренєв, А.Ф. Мота, С.В. Попов та інші науковці.

Невирішені раніше частини загальної проблеми

У статті досліджуються питання притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників податкової служби, що полягає у застосуванні заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної податкової служби, невиконання чи неналежне виконання покладених на нього обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням служби, а також за вчинок, який ганьбить його як податківця або дискредитує податкові органи. Обґрунтовано необхідність проведення службової перевірки по факту правопорушення (проступку) як необхідного елемента в механізмі реалізації притягнення працівників податкової служби до дисциплінарної відповідальності.

Формулювання цілей статті

Виділити та проаналізувати особливості заходів дисциплінарної відповідальності до спеціальних суб'єктів – працівників податкової служби.

Виклад основного матеріалу дослідження

Законодавством передбачено дисциплінарну відповідальність за протиправне невиконання чи неналежне виконання державним службовцем покладених на нього обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який ганьбить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює, що не тягне за собою кримінальної відповідальності. Дисциплінарна відповідальність полягає у застосуванні заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності.

Приводом для притягнення до дисциплінарної відповідальності є вчинення державним службовцем провини по службі, тобто порушення (невиконання) службових обов'язків, правил внутрішнього трудового розпорядку, наказів адміністрації, вимог законодавчих актів, якщо за ці дії не передбачена кримінальна відповідальність.

Характерні ознаки дисциплінарної відповідальності полягають у тому, що: а) її підставою є дисциплінарний проступок; б) за такий проступок передбачено накладення дисциплінарного стягнення; в) стягнення застосовується уповноваженою на те посадовою особою в порядку підлеглості; г) межі дисциплінарної влади цієї посадової особи чітко встановлюються правовими нормами; службовець, на якого накладено дисциплінарне стягнення, може його оскаржити у вищий орган (посадовій особі) або в суд; д) за один дисциплінарний проступок може бути накладено лише одне дисциплінарне стягнення [1, с.161].

Поняття «дисциплінарного проступку» визначено Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України, затвердженого Законом України від 22 лютого 2006 року № 3460 [2] (далі – Статут), як невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни. Однак,

дія даного документа поширюється лише на осіб рядового і начальницького складу органів МВС України та на атестований кадровий склад органів податкової міліції ДПА України. Для всіх інших неатестованих працівників податкової служби поняття дисциплінарного проступку нормативно-правовими актами не визначено. В юридичній літературі більшість авторів формулюють останній як суспільно-шкідливий, протиправний, винний вчинок (дію чи бездіяльність), що посягає на службову дисципліну шляхом невиконання або неналежного виконання своїх службових обов'язків, чи в іншому порушенні службової дисципліни, за яке згідно із законом передбачена дисциплінарна відповідальність [3, с.158]. Так, Д.Н. Бахрах вважає, що дисциплінарний проступок – це «протиправне, винне невиконання або неналежне виконання посадовою особою покладених на неї обов'язків (порушення службової дисципліни)» [4, с.19].

Природу дисциплінарного проступку можна з'ясувати за допомогою наступних ознак: а) неналежне здійснення службових обов'язків; б) недодержання етичних норм службової поведінки; в) недотримання встановлених для посадових осіб обмежень і заборон.

Особливостями дисциплінарної відповідальності працівника податкової служби є: 1) порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності регулюється спеціальним законодавством; 2) правові норми, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність, містяться у нормативно-правових актах різної юридичної сили (від законів до наказів начальників органів державної податкової служби); 3) наявність специфічних заходів дисциплінарного впливу; 4) відповідальність настає за порушення не тільки правових норм, але й за порушення морально-етичних правил поведінки, які передбачені спеціальними нормативно-правовими актами.

Доцільним буде зауважити, що адміністративні та дисциплінарні правопорушення схожі між собою, про це говорять наступні ознаки: а) вони є незлочинними; б) розслідування та застосування санкцій за їх вчинення здійснюються у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності; в) ступінь суспільної небезпеки адміністративних і дисциплінарних правопорушень практично рівнозначний. Підтверджує цю обставину те, що особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за адміністративні правопорушення несуть дисциплінарну відповідальність. Незважаючи на це, мають вони й інші схожі риси (винність, протиправність – все-таки різні правові явища). А тому варто з'ясувати, в чому ж суть відмінностей між вказаними поняттями.

По-перше, дисциплінарний проступок – це порушення трудової дисципліни, яка діє у межах конкретної організаційної структури з метою забезпечення її ефективного функціонування.

Адміністративний проступок – це порушення загальнообов'язкових правил, які діють у межах всієї держави. Вони встановлюються з метою охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

По-друге, адміністративні проступки зафіксовані в законодавстві про адміністративні правопорушення, яке на даний час кодифіковано. У ньому дається визначення адміністративного правопорушення, описуються конкретні склади, встановлюється підвідомчість щодо розгляду справ, докладно регламентуються процесуальні питання тощо.

Дисциплінарні ж проступки прямо чи побічно називаються в нормативному матеріалі адміністративного, трудового, виправно-трудоного й інших галузей

права. Визначення дисциплінарного проступку міститься тільки в науковій літературі (під ним розуміється протиправне, винне порушення трудової чи службової дисципліни).

По-третє, головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є обов'язкова належність до конкретного трудового колективу. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом дисциплінарного проступку. Головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність.

По-четверте, суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Між ними (керівником і порушником дисципліни) обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки на кшталт «начальник—підлеглий». Суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначені і зафіксовані у законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

З огляду на вищевказане, можна зробити висновок про те, що дисциплінарний проступок — це порушення службової дисципліни, яка діє у межах конкретної організаційної структури з метою забезпечення її ефективного функціонування, тобто невиконання чи неналежне виконання з вини працівника покладених на нього службових і посадових обов'язків, порушення правил внутрішнього трудового розпорядку, наказів адміністрації, вимог законодавчих актів, що регулюють діяльність відповідної організаційної структури, якщо за такі дії не передбачена кримінальна та адміністративна відповідальність, що є підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього заходів дисциплінарного стягнення.

У відповідності зі статтею 25 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» питання застосування до працівника податкової міліції дисциплінарної відповідальності регулюються Дисциплінарним статутом. На жаль, положення даного Статуту, як підставу дисциплінарної відповідальності працівника податкової служби, закріплюють лише дисциплінарний проступок, а про адміністративні проступки мова взагалі не ведеться, хоча на практиці за їх вчинення працівники податкової міліції притягуються до дисциплінарної відповідальності. Не закріплені в зазначеному документі і основні поняття, що необхідні для ефективної реалізації дисциплінарної відповідальності.

Підставою для вирішення питання про накладання дисциплінарного стягнення на працівника податкової служби є проведення службового розслідування. У Статуті зазначено, що «з метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку, вчиненого особою рядового або начальницького складу, начальник призначає службове розслідування». Тобто, службове розслідування — це встановлення всіх обставин вчинення працівником податкової міліції дисциплінарного проступку. У проекті наказу Державної податкової адміністрації України «Про затвердження Інструкції про порядок призначення та проведення службових розслідувань стосовно працівників податкової міліції в органах державної податкової служби» службове розслідування визначено як комплекс заходів, передбачених законодавством, у тому числі розпорядчими документами Державної податкової адміністрації України (далі — ДПА), які здійснюються в межах компетенції з метою повного, всебічного та об'єктивного дослідження обставин невиконання або неналежного виконання працівниками податкової міліції службових обов'язків, вчиненого ними протиправного діяння, а також тих діянь, де працівники податкової міліції є постраждалими або учасниками, встановлення ступеня вини осіб, які вчинили відповідне правопорушення, чи спростування отриманих про такі факти відомостей, виявлення причин і умов, що сприяли їх вчиненню, а також розробки дієвих заходів і рекомендацій, спрямованих на їх усунення [5].

У разі притягнення неатестованого працівника податкової служби до дисциплінарної відповідальності, застосовується норма ст. 14 Закону України «Про державну службу» (як загальна норма щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців) з урахуванням рангу державного службовця [6, с.141]. Порядок проведення службового розслідування визначається Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 р. № 950 [7].

Приводом для проведення службового розслідування є факт вчинення посадовою або службовою особою дисциплінарного проступку. Для цього розпорядженням начальника відповідної організаційної структури, посадовою чи службовою особою якої був скоєний дисциплінарний проступок, створюється комісія, яка з'ясовує обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність особи, стосовно якої проводиться службове розслідування причин та умов, що призвели до порушення, дій по вжиттю заходів для їх усунення, обставин, що знімають з державного службовця безпідставні звинувачення або підозру.

На практиці є випадки, коли стає відомий факт вчинення дисциплінарного проступку, однак не відома особа, яка його вчинила, або ж під підозрою опиняється декілька осіб. Так, наприклад, у результаті пожежі в одному із приміщень державної податкової інспекції були пошкоджені або знищені документи та матеріально-технічні цінності. У такому випадку, на думку авторів, повинна проводитись службова перевірка для встановлення обставин, які спричинили виникнення пожежі, тобто повинно бути з'ясовано чи сталася така подія внаслідок людського фактору і встановлено винну особу, чи причиною займання стала обставина, що не залежала від волі особи. Для цього повинна бути створена комісія, яка буде займатися вирішенням питання причетності чи непричетності осіб до настання факту пожежі. Якщо ж буде встановлено, що займання спричинене коротким замиканням у розетці та не залежить від волевиявлення особи, то проведення службового розслідування з метою притягнення до відповідальності винної особи не буде мати місце в подальшому. А тому, на думку авторів, службова перевірка по факту правопорушення (проступку) є необхідним елементом у механізмі реалізації притягнення працівників податкової служби до дисциплінарної відповідальності, яка полягає у комплексній діяльності спеціально створеної комісії відповідного структурного підрозділу, що проводиться з метою з'ясування обставин, які призвели до правопорушення та причетності до його скоєння посадових чи службових осіб. Проведення службової перевірки стосовно факту дисциплінарного проступку та встановлення особи, що вчинила такий проступок, є підставою для проведення службового розслідування з метою визначення ступеня винності цієї особи та обрання міри дисциплінарного стягнення. Службове розслідування – поняття ширше та включає в себе службову перевірку, оскільки розслідування проводиться обов'язково в будь-якому випадку вчинення дисциплінарного проступку для встановлення обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність особи, стосовно якої проводиться службове розслідування, причин та умов, що призвели до порушення, дій по вжиттю заходів для їх усунення, обставин, що знімають з державного службовця безпідставні звинувачення або підозру, а перевірка – лише при необхідності встановити винну особу.

Питання проведення службової перевірки з метою з'ясування обставин виникнення факту правопорушення та причетності до його скоєння посадових чи службових осіб не відображено в жодному нормативно-процесуальному акті, що регулює умови та підстави притягнення працівників податкової служби до дисциплінарної та адміністративної відповідальності. На думку авторів, проблема неврегульованості даного питання нормами права є суттєвою прогалиною

в сфері притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників податкової служби, оскільки факт вчинення проступку не може залишатися без уваги, обов'язково повинно бути встановлено та притягнуто винну особу до відповідальності.

В юридичній літературі вказано, що дисциплінарна відповідальність працівників податкової служби здійснюються за рахунок накладення на них дисциплінарних стягнень. Головна мета дисциплінарного стягнення полягає у поновленні порушених державно-службових відносин та уникненні негативних наслідків вчиненого правопорушення, вихованні державного службовця в дусі дотримання законності, належного виконання службових повноважень, а також запобіганні новим правопорушенням [8, с.5].

Відповідно до діючого законодавства видами дисциплінарних стягнень, що накладаються на посадових осіб податкової служби є: догана, сувора догана, затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу (звання) та підвищенні в посаді, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади. А до працівників податкової міліції відповідно до вищезгаданого Статуту можуть застосовуватись, ще й такі як: усне зауваження, зауваження, пониження в спеціальному званні на один ступінь.

Попередження про неповну службову відповідність застосовується до працівника податкової служби тільки за систематичне неналежне виконання службових повноважень або одноразове грубе порушення службової дисципліни. Звільнення державного службовця з посади застосовується у випадках, передбачених Кодексом законів про працю України [9] та Законом України «Про державну службу».

Посадова особа податкової служби, уповноважена накладати дисциплінарні стягнення, може обмежитись усним зауваженням за вчинення працівником незначного дисциплінарного проступку. Під час визначення виду дисциплінарних стягнень беруться до уваги характер дисциплінарного проступку, його наслідки, обставини, за яких його вчинено, попередня поведінка винної особи, її ставлення до виконання службових повноважень, стаж державної служби. Застосування дисциплінарних стягнень здійснюється посадовими особами на підставі норм адміністративного права, що регулюють правила провадження у справах про дисциплінарні проступки державного службовця.

У літературі існує думка, що застосування заходів дисциплінарної відповідальності ускладнюється тим, що в законах України немає співвідношення між видом дисциплінарного проступку, кількістю випадків його вчинення, ступенем винності працівника податкової служби, наслідками і мірою дисциплінарного стягнення. Нормативно не визначено, які конкретні обставини пом'якшують або обтяжують відповідальність за дисциплінарні правопорушення. Тобто, її вид обирається на власний розсуд посадової особи, уповноваженої на ці дії, в межах наданих їй прав. Це робить потенційно дуже вірогідним недотримання принципу справедливості при застосуванні заходів юридичної відповідальності [1, с.142].

Висновки

Аналіз викладеного матеріалу свідчить про необхідність прийняття нового Закону України «Про дисциплінарну відповідальність працівників державної податкової служби України» (назва – умовна), який би одночасно регулював питання притягнення до дисциплінарної відповідальності як атестованих працівників податкової міліції, так і неатестованих працівників податкової служби, та закріпив спільні основні поняття, необхідні для вирішення питання відповідальності працівників податкової служби за дисциплінарні та адміністративні проступки, такі як: дисциплінарна відповідальність працівників податкової

служби, службове розслідування, службова перевірка та механізми їх реалізації, дисциплінарне стягнення, заохочення, а також відзнака, врегулював питання принципів дисциплінарної відповідальності, підстав дисциплінарної відповідальності, обставин, які виключають дисциплінарне провадження, механізм реалізації дисциплінарної відповідальності за вчинення адміністративного проступку, основні критерії оцінки заслуг працівника, обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність тощо, чим би забезпечив певну стабільність у застосуванні стягнень і тим самим сприяв би невідворотному настанню відповідальності за правопорушення, здійснення принципу індивідуалізації відповідальності.

Застосувати один із видів дисциплінарного стягнення до працівника податкової служби можливо лише за наявності наступних фактів: а) вчинення протиправного діяння; б) винність правопорушення (крім випадків невиконання особою посадових обов'язків через причини, що не залежать від неї); в) невиконання або неналежне виконання конкретних посадових обов'язків.

Особливістю дисциплінарної відповідальності працівників податкової служби є те, що при накладанні дисциплінарних стягнень до відповідальності притягається не лише особа, яка вчинила дисциплінарний проступок, а й її безпосередній начальник за неналежний контроль за дисципліною підлеглих, тобто посадові особи податкової служби підлягають відповідальності цього виду не тільки за свої власні дії, а й у зв'язку зі станом дисципліни серед підлеглих.

Література

1. *Мозоль В.В.* Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правові аспекти) : дис. ... кандидата юридичних наук : 12.00.07 / Мозоль Вікторія Василівна. – Ірпінь, 2006. – 206 с.
2. Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» : за станом на 22.02.2006 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – (Бібліотека офіційних видань).
3. *Шестаков С.В.* Адміністративно-правовий статус працівника міліції : дис. ... кандидата юридичних наук : 12.00.07 / Шестаков Сергій Володимирович. – Харків, 2003. – 202 с.
4. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность. / Д.Н. Бахрах. – Пермь, 1966. – 193 с.
5. Проект наказу Державної податкової адміністрації України «Про затвердження Інструкції про порядок призначення та проведення службових розслідувань стосовно працівників податкової міліції в органах державної податкової служби» / [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish>.
6. *Левківський Б.К.* Особисті немайнові права та обов'язки членів сім'ї : дис. ... кандидата юридичних наук : 12.00.03 / Левківський Богдан Казимирович. – К., 2003. – 207 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 р. № 950 : за станом на 01.01.2010 р.
8. *Старцев О.В.* Адміністративно-правове регулювання відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук / О.В. Старцев. – К., 2004. – 20 с.
9. Кодекс законів про працю : за станом на 20.12.2005 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во, 2009. – (Бібліотека офіційних видань).