

ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕР ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛАХ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ

У статті проведений розгляд поняття, сутності та характеру правового регулювання державно-службових відносин в оперативних підрозділах податкової міліції України. Здійснений аналіз дефініцій «державно-службові відносини», «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», запропоновано їх авторські визначення. Визначені проблеми характеру правового регулювання державно-службових відносин в оперативних підрозділах податкової міліції, подані пропозиції щодо їх вирішення. Наведені аргументи щодо того, що державно-службові відносини в оперативних підрозділах податкової міліції є предметом регулювання адміністративного права.

Ключові слова: державно-службові відносини, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, податкова міліція, оперативні підрозділи, державна служба, службовці, адміністративне право.

В статье проведено рассмотрение понятия, сущности и характера правового регулирования государственно-служебных отношений в оперативных подразделениях налоговой милиции Украины. Осуществлен анализ дефиниций «государственно-служебные отношения», «правовое регулирование», «административно-правовое регулирование», предложены их авторские определения. Определены проблемы характера правового регулирования государственно-служебных отношений в оперативных подразделениях налоговой милиции, поданы предложения по их решению. Приведены аргументы о том, что государственно-служебные отношения в оперативных подразделениях налоговой милиции являются предметом регулирования административного права.

Ключевые слова: государственно-служебные отношения, правовое регулирование, административно-правовое регулирование, налоговая милиция, оперативные подразделения, государственная служба, служащие, административное право.

The article deals with the concept, essence and nature of the legal regulation of state-service relations in the operational units of the tax police of Ukraine. The analysis of definitions "legal relations (legal relations)", "state-service relations", "regulation", "legal regulation", "administrative-legal regulation" and their author's definitions are offered. The problems of the nature of legal regulation of state-service relations in the operational units of the tax militia are determined and suggestions are made for their solution. Arguments that the state-service relations in the operational units of the tax militia are the subject of administrative law regulation are presented.

Key words: state-service relations, legal regulation, administrative-legal regulation, tax police, operational units, civil service, employees, administrative law.

Вступ. Питання про поняття та зміст правового регулювання державно-службових відносин узагалі та в оперативних підрозділах податкової міліції зокрема викликало та продовжує викликати інтерес дослідників у сфері теорії держави й права, конституційного права, адміністративного права, податкового права, митного права, трудового права й інших галузей права України. Це праці таких авторів, як О.О. Бандурка, Д.Н. Баҳрах, Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин,

О.В. Лавриненко, О.В. Литвин, У.І. Ляхович, В.М. Момот, Н.М. Неумивайченко, О.Ю. Оболенський, Г.О. Пономаренко, О.Ф. Скакун, І.І. Швидкий, В.А. Юсупов та інші. В останні роки вказані проблеми розглядають Є.Ю. Баращ, Л.Р. Біла-Тіунова, І.Д. Ванчук, М.П. Грай, О.М. Єщук, В.В. Коробкін, В.Ю. Поплавський, І.П. Сімонова, В.І. Теремецький та інші.

Постановка завдання. Правове регулювання діяльності оперативних підрозділів податкової міліції України, незважаючи на зазначені публікації, усе ще недостатньо розкрито в літературі. Дискусії ведуться з багатьох аспектів проблеми: віднесення до певних галузей права, комплексний (міжгалузевий) характер державно-службових відносин, співвідношення цивільних і мілітаризованих державно-службових відносин тощо.

Результати дослідження. Правовідносини загалом можна визначити як відносини між фізичними особами, які виступають правовим вираженням соціальних, політичних, економічних, сімейних, іноді моральних, а також інших суспільних відносин, де виникає, змінюється, припиняється на основі норм права суспільний зв'язок, учасники якого мають юридичні права й обов'язки, забезпечені для виконання державою, а також несуть юридичну відповідальність.

На думку В.Ю. Поплавського, «термін «державно-службові відносини» відтворює дві невід'ємні складові частини державної служби як правового явища – державне значення та службову діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, крім політичної»¹. М.П. Грай, виходячи з аналізу наукових підходів, державно-службові відносини визначає як «сукупність урегульованих нормами права суспільних відносин між державою, представленаю державним органом або вповноваженою посадовою особою, і особою, що виникають і реалізуються з метою виконання завдань і функцій держави щодо виникнення й припинення державної служби та зміни статусу державного службовця»². Досить детально в останні роки адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування вивчала І.П. Сімонова. Дослідниця стверджує, що «державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування завжди існують як правовідносини; як учасників мають державу в особі керівника контролюючого органу або його посадової особи та державного службовця чи особу, що претендує на заняття посади державної служби; виникають під час добору персоналу та реалізуються з метою забезпечення ефективного виконання завдань і здійснення функцій контролюючих органів суворо відповідно до законодавства, зокрема й антикорупційного; є «владовідносинами», в яких має місце юридична нерівність сторін; мають комплексний правовий характер, однак їх більшість урегульована нормами адміністративного права; мають субординаційний характер»³. Отже, під державно-службовими правовідносинами можна розуміти сукупність суспільних відносин, урегульованих нормами права, які складаються між державою, з одного боку, що представлена державним органом або уповноваженою посадовою особою, і державним службовцем – з іншого, які реалізуються з метою виконання завдань і функцій державної служби.

Правове регулювання стисло можна визначити як процес упорядкування державою й іншими уповноваженими нею суб'єктами суспільних відносин у цій державі за допомогою правових норм. Особливостями правового регулювання державно-службових відносин в оперативних підрозділах податкової міліції є те, що ці відносини за своєю сутністю є публічно-правовими й переважно регулюються нормами адміністративного права як публічного. Дійсно, діяльність оперативних підрозділів податкової міліції є публічною й регулюється нормами адміністративного права, адже підрозділи податкової міліції діють у складі Державної фіiscalної служби України (далі – ДФС України) та її територіальних органів, а ДФС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів (пункти 1, 7 Положення про Державну фіiscalну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236⁴).

¹ Поплавський В.Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Нац. авіац. ун-т. К., 2015. С. 36.

² Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.03; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2012. С. 13.

³ Сімонова І.П. Державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування: поняття та ознаки. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 37. Т. 3. С. 22.

⁴ Про Державну фіiscalну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. Офіційний вісник України. 2014. № 55. Ст. 1507.

Щодо дефініції «адміністративно-правове регулювання», то слід відзначити, що це поняття по-різному трактується в юридичній літературі, причому погляди вчених на різні аспекти цього регулювання досить відмінні. При цьому вчені також обирають об'єктом свого дослідження окремо «механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин». Так, на думку О.М. Єщук, механізм адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності «являє собою цілісний комплекс адміністративно-правових засобів, які спрямовані на врегулювання суспільних відносин у сфері безпеки фізичних осіб і охорони всіх форм права власності, задоволення публічно-правових інтересів фізичних і юридичних осіб суб'єктами публічного адміністрування»⁵. На думку І.П. Сімонової, адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування – це «діяльність уповноважених державних органів із застосуванням інститутів громадянського суспільства шляхом застосування законодавчо визначеного переліку юридичних засобів, таких, як установлення норм права, їх реалізація в конкретних суспільних відносинах, застосування адміністративного примусу з метою упорядкування й закріплення чинних державно-службових відносин, а також сприяння їх розвитку відповідно до публічно-сервісної концепції державного управління»⁶.

Отже, з одного боку, адміністративно-правове регулювання визначають як «механізм», а з іншого – як «процес», «категорію», яка виражає процес», «комплекс засобів», «діяльність із застосуванням засобів». Беручи за основу вищенаведене тлумачення терміна «регулювання» в українській мові, можна визначити адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин в оперативних підрозділах податкової міліції саме як процес упорядкування адміністративно-правових норм, які регулюють статус указаних підрозділів, для укладання їх у цілісну систему.

Щодо характеру правового регулювання державно-службових відносин в оперативних підрозділах податкової міліції, слід зазначити, що іноді державну службу виділяють не як підгалузь адміністративного права, а як окрему галузь. Так, О.Ю. Оболенський зазначає, що «державно-службові відносини» є об'єктом регулювання «законодавства про державну службу»⁷. Не вдаючись до дискусії із цього приводу, варто навести думку, яку досить детально обґрунтуете Л.Р. Біла-Тіунова, що «державна служба – це інститут адміністративного права, а службова кар'єра – це адміністративно-правова категорія»⁸. Тобто для виділення законодавства про державну службу в окрему галузь права наразі підстав недостатньо. Крім того, щодо безпосередньо осіб рядового й начальницького складу правоохоронних органів і працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, зокрема й посадових осіб рядового й начальницького складу оперативних підрозділів податкової міліції, то, якщо інше не передбачено законом, дія Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII⁹ на них не поширюється (п. 17 ч. 3 ст. 3 цього Закону).

Ще один погляд на вказані відносини є в дослідників, які називають їх «службово-трудовими»¹⁰. При цьому автори визнають, що службово-трудові відносини державних службовців мають особливості, зумовлені специфікою праці на державній службі.

⁵ Єщук О.М. Механізм адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності. Держава і право. Юридичні і політичні науки: Зб. наук. праць / ред. колегія: І.О. Кресіна (голова), О.М. Костенко (заст. голов. ред.), М.І. Сірий (відп. секретар) та ін. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. Вип. 47. С. 257.

⁶ Сімонова І.П. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 1. Т. 3. С. 87.

⁷ Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2003. С. 67.

⁸ Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання: автoreф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2012. С. 26–27.

⁹ Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

¹⁰ Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2005. С. 99; Обушенко О.М. Особливості вирішення службово-трудових спорів та правового захисту працівників органів внутрішніх справ України: автoreф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2002. 17 с.

Деякі науковці вважають, що державно-службові відносини мають міжгалузевий характер і регулюються нормами адміністративного та трудового права¹¹. Думку про міжгалузевий характер державно-службових відносин висловлюють учені, які притримуються погляду, що державна служба – це комплексний правовий інститут, який регулює організацію й діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права¹². Як вважає Г.О. Пономаренко, державна служба є комплексним інститутом, у зв'язку з чим регулюються нормами не тільки адміністративного та трудового, але й конституційного, фінансового й інших галузей законодавства, однак дослідниця зазначає, що домінуючими у сфері державної служби все ж є державно-службові відносини, які регулюються нормами адміністративного права¹³.

Крім того, варто зазначити, що специфіка державно-службових відносин у певних державних органах ускладнюється наявністю в них правоохоронних формувань, до яких і належать оперативні підрозділи податкової міліції. Так, згідно з нормами ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ¹⁴ оперативно-розшукова діяльність здійснюється зокрема й оперативними підрозділами органів доходів і зборів, оперативними підрозділами податкової міліції та підрозділами, які ведуть боротьбу з контрабандою. Отже, в органах ДФС України проходять не тільки цивільну державну службу, але й мілітаризовану (воєнізовану) державну службу. Тому поділ державно-службових відносин в органах ДФС України на цивільні та мілітаризовані можна підтримати. При цьому мілітаризовану службу проходять оперупноважені в оперативних підрозділах по боротьбі з податковими правопорушеннями податкової міліції, що діють у складі відповідних контролюючих органів, адже на податкову міліцію поширюються вимоги, установлені для працівників органів внутрішніх справ (ст. ст. 351, 356 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р.¹⁵); у складі податкової міліції створений спеціальний підрозділ, який діє на території проведення антитерористичної операції (нині діє відповідно до Наказу Першого заступника керівника Антитерористичного Центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» від 14 квітня 2017 р. № 222ог¹⁶).

Висновки. Отже, на наш погляд, державно-службові відносини в оперативних підрозділах податкової міліції є предметом регулювання адміністративного права. Аргументами на користь цього є таке. Будь-який інститут права чи окрема досить значна група правовідносин не регулюються якоюсь однією «чистою» галуззю права. Так, згідно з ч. 2 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Тому можна сказати, що норми конституційного права також більшою чи меншою мірою регулюють усі правовідносини, що виникають в Україні. Із ч. 2 ст. 124 Конституції України також можна зробити висновок, що норми галузей права, які регулюють діяльність судів (а це також цілий комплекс галузей права, крім конституційного (правоохоронне право, процесуальні галузі права й інші)), також будуть поширюватися на всі правовідносини, що виникають у нашій державі. У публічній службі дуже великий спектр правовідносин регулюють адміністративне право, фінансове право, кримінальне право й інші галузі. Так, фінансовим правом буде регулюватися більшість норм

¹¹ Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. Государство и право. 1996. № 112. С. 9–12; Воловик В.В. Про трудоправовий статус державних службовців. Право України. 1997. № 1. С. 63–67.

¹² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учеб. для подготовки гос. служащих. М.: Статут, 1999. 592 с.; Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб.; за заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 1999. 244 с.

¹³ Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2008. С. 33–34.

¹⁴ Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.

¹⁵ Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16. Ст. 112.

¹⁶ Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей: Наказ Першого заступника керівника Антитерористичного Центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 14 квітня 2017 р. № 222ог. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist/-zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/72117.html>.

щодо фінансування оперативних підрозділів податкової міліції, оскільки останні є суб'єктами публічно-правових відносин і згідно із законодавством України наділені правовим статусом державної бюджетної установи. Проте основною, профілюючою галуззю, у сфері якої здійснюються державно-службові відносини в оперативних підрозділах податкової міліції, є галузь адміністративного права.

На основі вищевикладеного адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин в оперативних підрозділах податкової міліції можна визначити як процес упорядкування суспільних відносин, які складаються між державою, представлена державним органом або уповноваженою посадовою особою, і службовцем податкової міліції, який проходить мілітаризовану державну службу, і які реалізуються з метою виконання завдань і функцій оперативних підрозділів податкової міліції за допомогою законодавчо визначених форм і методів, установлених нормами адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. Государство и право. 1996. № 112. – С. 9–12.
2. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар’єра державного службовця: теорія та правове регулювання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2012. 39 с.
3. Воловик В.В. Про трудоправовий статус державних службовців. Право України. 1997. № 1. С. 63–67.
4. Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.03; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2012. 20 с.
5. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб.; за заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 1999. 244 с.
6. Єщук О.М. Механізм адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності. Держава і право. Юридичні і політичні науки: Зб. наук. праць / ред. колегія: І.О. Кресіна (голова), О.М. Костенко (заст. голов. ред.), М.І. Сірий (відп. секретар) та ін. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. Вип. 47. С. 255–258.
7. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2005. 452 с.
8. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учеб. для подготовки гос. служащих. М.: Статут, 1999. 592 с.
9. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2003. 344 с.
10. Обушенко О.М. Особливості вирішення службово-трудових спорів та правового захисту працівників органів внутрішніх справ України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2002. 17 с.
11. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16. Ст. 112.
12. Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2008. 442 с.
13. Поплавський В.Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Нац. авіац. ун-т. К., 2015. 215 с.
14. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
15. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. Офіційний вісник України. 2014. № 55. Ст. 1507.
16. Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей: Наказ Першого заступника керівника Антитерористичного Центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 14 квітня 2017 р. № 2220г. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist/-zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/72117.html>.
17. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.

18. Сімонова І.П. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 1. Т. 3. С. 84–87.

19. Сімонова І.П. Державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування: поняття та ознаки. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 37. Т. 3. С. 20–23.

УДК 342.5(477)

ЛИСЕНКО Ю.О.

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРЕДСТАВНИКА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

У статті здійснено аналіз існуючих досліджень та нормативної бази стосовно юридичної відповідальності представників в адміністративному процесі. Запропоновано визначення юридичної відповідальності представника в адміністративному процесі. Визначено основні види дисциплінарної відповідальності. Обґрунтовано, що відповідальність представника в адміністративному судочинстві є вимогою соціуму.

Ключові слова: представник, адміністративний процес, відповідальність, дисциплінарна відповідальність.

В статье проведен анализ существующих исследований и нормативной базы по юридической ответственности представителей в административном процессе. Предложено определение юридической ответственности представителя в административном процессе. Определены основные виды дисциплинарной ответственности. Обосновано, что ответственность представителя в административном судопроизводстве является требованием социума.

Ключевые слова: представитель, административный процесс, ответственность, дисциплинарная ответственность.

The article analyzes the existing research and normative base in relation to the legal responsibility of representatives in the administrative process. The definition of the legal responsibility of the representative in the administrative process is proposed. The main types of disciplinary liability are defined. It is substantiated that the responsibility of a representative in administrative legal proceedings is a requirement of society.

Key words: representative, administrative process, responsibility, disciplinary responsibility.

Вступ. Особливе місце в адміністративному процесі посідають особи, які здійснюють захист прав та законних інтересів інших суб'єктів під час судової справи. Нині представники в адміністративному судочинстві розглядаються як самостійні учасники судового процесу, наділені відокремленим правовим статусом. Важливим елементом правового статусу представника є відповідальність за неналежне виконання своїх функцій та обов'язків в суді перед особою, яку він представляє.

Питанню відповідальності представника в судовому процесі присвячені роботи вітчизняних вчених, зокрема В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.А. Банчука, Ю.П. Битяка, С.С. Бичкової, А.С. Васильєва, І.П. Голосіченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, К.Г. Книгіна, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, В.В. Комарова, А.Т. Комзюка, Д.М. Лук'янця, О.І. Миколенка, О.М. Музичука, О.І. Остапенка, І.Я. Павлунки, М.М. Тищенка, С.Я. Фурси,