

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342

DOI: 10.32342/2709-6408-2023-2-7-7

В.О. АНОХІН,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)
ORCID: 0000-0002-7255-0920*

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ПРАВОВОЇ РОБОТИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: НА ПРИКЛАДІ ПОДАТКОВОГО ОРГАНУ

Стаття присвячена дослідженню напрямкам правової роботи в органах державної влади на прикладі органів державної податкової служби. В статті пропонується поділити правову роботу на дві основні складові: робота пов'язана з супроводженням судових справ та робота, що не пов'язана з судовою роботою. В роботі зауважено, що поняття «функція» та «напрямок роботи» є близькими за змістом, але «напрямок роботи» є вузьким поняттям та входить до складу функції, яка є ширшою за своїм змістом. В результаті аналізу напрямків правової роботи встановлено, що такі напрямки безпосередньо виходять з певних пріоритетних засад, які також пропонуються до уваги. Дослідження практиків та вчених дозволяють стверджувати, що напрямок правової роботи, що пов'язаний із дотриманням законодавства, фактично наділяє юридичні підрозділи контрольно-наглядовою функцією щодо інших структурних підрозділів органів державної влади, оскільки дотриманням законодавства є запорукою зменшення скарг та судових позовів.

В результаті аналізу напрацювань вітчизняних вчених виявлено те, що інформаційний ресурс має впливове значення для правової роботи, її напрямків та оперативного прийняття законних та обґрунтованих рішень, а процес переходу з паперового документообігу на електронний, лише сприяє поліпшенню організації роботи державного органу. Запропонована робота, в контексті напрямків правової роботи, містить визначення та розуміння таких термінів, як: правотворча діяльність; правоохоронна діяльність; правозастосовна діяльність; контрольно-наглядова діяльність; установча діяльність; профілактична діяльність. Аналіз діяльності юридичних підрозділів в органах державної влади дозволяє дійти висновку про те, що розглянуті напрямки роботи стосуються не лише юридичних підрозділів, а й інших структурних підрозділів державного органу.

Ключові слова: правова роботи, юридичні підрозділи, органи державної податкової служби, функції юридичних підрозділів, судове провадження.

Постановка проблеми. Правова робота в органах державної влади характеризується багатоспрямованістю, вертикальним та горизонтальним підпорядкуванням, що в свою чергу обумовлює складність у визначенні пріоритетних напрямків діяльності, оскільки всі вони, одночасно, є вкрай важливими для організації ефективної діяльності того, чи іншого органу державної влади.

Розуміння сутності напрямків правової роботи, дозволяє не лише переносити акценти у пріоритетах, а й контролювати навантаження працівників, виявляти та розвивати їх здібності, становити об'єктивну базу для їх мотивації.

Запропоновані напрямки роботи дозволяють порушити питання та зробити їх предметом дослідження щодо освіти, навичок, здібностей та повноважень осіб, що організують правову роботу в державній установі в цілому.

Стан дослідження. Напрямам правової роботи в органах державної влади приділено чимало уваги з боку вітчизняних та закордонних дослідників, проте виокремлення напрямків, що властиві виключно юридичним підрозділам, або юридичним підрозділам разом з іншими структурними підрозділами формують та підтримують науковий інтерес.

Метою статті є спроби сформувані понятійний апарат та систематизувати напрямки правової роботи в органі державної влади на прикладі податкового органу з огляду на завдання та функції як органу державної влади взагалі та юридичного підрозділу такого органу зокрема.

Виклад основного матеріалу. Ураховуючи особливості діяльності органів податкової служби, слід зазначити, що до основних напрямів діяльності в органах державної податкової служби належить правотворча, правоохоронна, правозастосовна, контрольно-наглядова, установча, профілактична діяльність.

Правотворча діяльність – специфічна державно-владна діяльність уповноважених суб'єктів щодо: а) розроблення нових правових норм, унесення змін до чинних правових норм або скасування чинних правових норм, що не відповідають сучасному стану соціальних відносин, б) санкціонування інших соціальних норм, тобто надання юридичної чинності вже наявним у суспільстві правилам поведінки, в) делегування громадським об'єднанням повноважень безпосередньо видавати нормативний акт для встановлення оптимального варіанта правового регулювання соціальних відносин.

Правоохоронна діяльність пов'язана з державно-владною або службово-управлінською діяльністю уповноважених органів, посадових і службових осіб, зокрема недержавних утворень, за допомогою якої здійснюється захист прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, держави, юридичних, посадових і службових осіб та притягнення винних осіб у їхньому порушенні до відповідальності.

Правозастосовна діяльність – діяльність уповноважених органів або посадових осіб держави, за допомогою якої здійснюється процес застосування норм права до конкретної життєвої ситуації, що передбачає собою видання індивідуального правозастосовного акту, який містить юридично значимі наслідки.

Контрольно-наглядова діяльність – це правова діяльність органів держави, що проявляється в провадженні юридичних дій щодо спостереження та перевірки певними організаційно-правовими засобами відповідності виконання та дотримання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень і припинення правопорушень.

Установча діяльність – спеціальна державно-владна діяльність уповноважених органів держави, їхніх структурних підрозділів, посадових або службових осіб, громадських об'єднань та інших соціальних формувань суб'єктів-організаторів щодо реалізації норм матеріального права, які встановлюють їхні повноваження щодо формування, створення, ліквідації або зміни, припинення функціонування як самих органів держави, так і їхніх структурних підрозділів, а також унесення змін у відносини посадових і службових осіб та інших соціальних формувань. Ця діяльність органів державної податкової служби пов'язана з організаційно-штатною побудовою ОДПС та їхніх структурних підрозділів.

Профілактична діяльність – це така юридична діяльність, що пов'язана з превентивним впливом права на систему суспільних відносин, які складаються в державі. Уважаємо, що робота з обслуговування платників податків має посідати пріоритетне місце в діяльності податкових органів. Однак у роботі податкових органів з платниками податків повинен превалювати саме профілактичний, попереджувальний напрям.

Проте серед юристів-науковців є й інші підходи до визначення основних напрямів роботи ОДПС. Так, ототожнюючи поняття «функції» та «напрями» діяльності, учений-юрист В.І. Полюхович виділяє як основні функції податкових органів «...1) здійснення безпосереднього контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати податків; 2) забезпечення реєстрації та обліку платників податків, інших платежів, правильності обчислення цих податків, платежів; 3) обслуговування платників податків. Виділення саме цих напрямів діяльності як основних зумовлено тим, що їх виконання відноситься до головних завдань податкових органів» [1, с. 13]. Усі інші функції автор зараховує до похідних.

На наш погляд, з такою думкою певною мірою можна не погодитись, оскільки здійснення зазначених та інших функцій ОДПС неможливе без створення інформативної та консультативної забезпеченості правової роботи, удосконалення застосування єдиного підходу до розв'язання типових питань, що виникають у роботі структурних підрозділів органів ДПС, оптимізації ефективного управління правовою роботою в ОДПС. Тому вважаємо за необхідне доповнити основні напрямки діяльності ОДПС, включивши до них правове забезпечення роботи в ОДПС і, як наслідок, інформаційно-аналітичне забезпечення правової роботи ОДПС.

Узагальнюючи результати дослідження щодо розкриття змісту напрямків, форм та функцій юридичної служби ОДПС, ми вважаємо за можливе конкретизувати напрями діяльності юридичної служби, виділивши такі:

1. Представництво. Зазначена функція полягає в безпосередньому представленні інтересів органів виконавчої влади в органах судової влади та в інших державних і недержавних органах. Посадові особи юридичної служби є юристами за фахом, що обумовлює їхню обізнаність із процесуальним законодавством, правами та обов'язками сторін та/або учасників судового процесу під час відправлення судовими установами правосуддя.

2. Експертиза правозастосовної діяльності органів виконавчої влади. Законодавством чітко не визначається, у чому саме полягає експертиза нормативно-правових актів або документів, які встановлюють, змінюють або припиняють статус, права, обов'язки, відповідальність суб'єктів будь-яких правовідносин. Проте, ураховуючи зміст роботи, що виконується фахівцями в галузі права, щодо відповідності документа вимогам законодавства або правомірності застосування тієї чи іншої норми права, більш містко та точно, ніж експертиза, не визначити.

3. Контрольно-аналітична діяльність. Специфіка діяльності будь-якого державного органу, що має «вертикальну» підпорядкованість та підзвітність, обумовлює наявність доручень керівництва вищої ланки за структурою, що, зі свого боку, визначає шляхи виконання доведеного доручення та контроль за виконанням доведених до підлеглих організацій доручень. Аналітична складова полягає у виявленні закономірностей та в дослідженні тенденцій, наслідком чого є прогнозування та визначення «тактичних» заходів для усунення недоліків та визначення шляхів поліпшення організації роботи [2, с. 239].

Ураховуючи особливості сучасного стану та реформування податкової системи й податкового законодавства України, пропонуємо правову роботу за основними її напрямками умовно поділити на такі види: 1) робота, не пов'язана із супроводженням справ у судах та 2) супроводження справ у судах. Такий підхід міг бути дуже слушним для вдосконалення та визначення пріоритетів у розвитку правової роботи в ОДПС [2, с. 240].

Досвід діяльності юридичної служби ОДПС свідчить, що значна частина правової роботи пов'язана саме з несудовою роботою. Важко не погодитися щодо цього з І.І. Лонюком, Г.М. Саміликом, В.Т. Каприцею, які акцентують увагу на роботі, пов'язаній із дотриманням

законодавства, фактично наділяючи контрольно-наглядовою функцією юридичні підрозділи щодо інших структурних підрозділів органів державної податкової служби (далі – ОДПС) [3, с. 8].

Отже, до роботи, не пов'язаної зі справами у судах, можна, зокрема, зарахувати перевірку на відповідність чинному законодавству проектів документів, які породжують юридичні наслідки, відбір та підготовку кадрів юридичної служби, аналітичну діяльність.

Перевірка на відповідність положень чинному законодавству проектів документів, які породжують юридичні наслідки (договори, розпорядчі документи, правозастосовні акти), є досить трудомістким та непомітним за результатом напрямком роботи, що не вважається пріоритетним в організації правової роботи багатьох фахових установ. Проте така робота набуває особливого статусу в діяльності установ, пов'язаних із державним управлінням та державним контролем.

Супроводження справ у судах є пріоритетним напрямком організації роботи фахової установи. Результати розгляду справ у судах є домінуючим критерієм фахової підготовки та оцінки роботи відповідної фахової установи.

Супроводження справ у судах здебільшого складається з: досудового супроводження, судового провадження, післясудового супроводження (виконавче провадження або інші наслідки розгляду судового спору).

Україна є демократичною державою, у якій діє принцип верховенства права, закріплений у статті 19 Конституції України. І тому наявність спорів за участю держави в особі органів державної податкової служби підтверджує той факт, що громадяни використовують механізми захисту прав та інтересів у випадку, якщо вони вважають, що відбулося порушення їхніх особистих інтересів або прав.

Тенденція зростання кількості справ у судах, де органи виконавчої влади є відповідачами, впливає не лише на імідж державної політики взагалі, а й конкретного державного органу зокрема, при цьому ставить під сумнів професійність та обізнаність у галузі права державних службовців.

Оскільки закономірним є прямий зв'язок між правильним застосуванням норм права всіма працівниками ОДПС та кількістю позовів платників податків, то, на нашу думку, для досягнення відповідно позитивного результату в діяльності юридичної служби необхідним є визнання пріоритетними таких засад:

1. Спрямованість на підвищення досвіду кадрів та формування надійного кадрового резерву. Так, відповідно до п. 1 Положення про порядок стажування в державних органах, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 р. №804 з метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей працівників, які претендують на посаду державного службовця ОДПС, може проводитись їх стажування у відповідному державному податковому органі. Згідно з п. 8–9 зазначеного Положення особа (не державний службовець), яка після успішного закінчення стажування виявила бажання працювати в цьому державному органі, проходить конкурс відповідно до Положення про порядок проведення конкурсу при прийнятті осіб на роботу до органів державної виконавчої влади. При цьому їй надається перевага над особами, які беруть участь у цьому конкурсі, але не проходили стажування. Державний службовець після успішного закінчення стажування може бути переведений на посаду за рішенням керівника відповідного державного органу без конкурсного відбору. Державний службовець, який пройшов стажування, може бути зарахований до кадрового резерву державного органу [4].

2. Орієнтація на обмін позитивним досвідом та підвищення рівня фахових знань і навичок шляхом проведення різних форм навчання. Головний чинник, який обумовлює «професійність» працівника юридичної служби, – високий рівень знань у галузі конституційного, адміністративного, цивільного та господарського (процесуального та матеріального) права, а також суміжних галузей права. Єдиним джерелом фахових знань є обмін як позитивним, так і негативним досвідом, а також самоосвіта в процесі навчання, тренінгів та семінарів. Звертає на себе увагу той факт, що освітні заходи тривалий час мали системний характер. Найбільш

популярною формою були й залишаються семінари, які проводились відповідно до річних програм. Такі заходи дозволяють обговорювати зміни в податковому законодавстві, ділитись позитивним досвідом судових справ та розглядати інші питання, пов'язані із застосуванням норм податкового законодавства та їхнім порушенням.

3. Зосередження зусиль на досудовому провадженні. Уважаємо, що зміщення акценту на досудове врегулювання спірних питань із метою запобігання звернення громадян до суду має бути пріоритетним напрямком у взаємодії структурних підрозділів із юридичною службою ОДПС.

4. Забезпечення супроводження справ у судах. Судовий розгляд справи за участю органу виконавчої влади або органу контролю є останньою інстанцією у відстоюванні позиції, визначеної таким органом під час виконання покладених та делегованих повноважень, підтвердження правомірності застосування тих чи інших норм чинного законодавства. Головне завдання працівника юридичного підрозділу – забезпечити належне супроводження справ у судах, тобто використати всі передбачені чинним процесуальним законодавством можливості для забезпечення всебічного, об'єктивного та неупередженого розгляду справи в суді з боку суду й переконати в правомірності та обґрунтованості власної позиції.

З огляду на вищевикладене можна дійти висновку, що здійснення правової роботи є запорукою (передумовою) підвищення ефективності діяльності державної установи лише за дотриманням таких умов:

по-перше, основним завданням юридичної служби є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне додержання та запобігання невиконанню вимог актів законодавства, інших нормативно-правових документів;

по-друге, для ефективного здійснення правової роботи слід урахувувати, що її виконання повинно здійснюватися працівниками, які мають спеціальні професійні знання, тобто юристами, та відповідні владні повноваження;

по-третє, працівники структурних підрозділів ОДПС (зокрема й не юридичної служби), які виконують правову роботу, повинні мати сучасне інформаційно-аналітичне забезпечення для підтримання іміджу державної політики та вдосконалення роботи державного апарату.

Уважаємо, що ефективна діяльність системи ОДПС, як і будь-якої державної установи, неможлива без вищезазначених чинників [2, с. 241].

Як стверджують автори монографії «Організація правової роботи в органах державної податкової служби України: теорія, методологія, практика», правова робота є насамперед організаційною діяльністю [5, с. 81] та використовується в управлінсько-організаційному процесі під час здійснення керівництва діяльністю державною установою.

Крім того, не можна не погодитись із думкою В.Я. Мацюка, одного зі співавторів монографії «Використання інформаційного ресурсу для прийняття управлінського рішення», що на сучасному етапі в органах податкової служби основним носієм інформації є документ. Цей факт визначає їхню структуру, процедури, форми та регламенти, що прямо впливає на інші атрибути юридичної діяльності. І це є проблемним питанням, оскільки ухвалення обґрунтованих рішень для здійснення правової роботи в органах податкової служби ускладнюється внаслідок:

1) недостатності інформації, знань про суть подій, що відбуваються, їхній початок і можливий розвиток (проблема аналізу минулого та можливого розвитку подій);

2) складності та багатофакторності механізму виникнення та розвитку подій, неоднозначності причинно-наслідкових зв'язків;

3) відсутності системного методичного забезпечення, починаючи від постановки завдання до підписання рішення, зокрема, щодо інформаційно-аналітичної підтримки ухвалених рішень;

4) недосконалості управління правотворчою діяльністю, відсутності системи управління, що знижує цінність правових актів, залишає їх нереалізованими, а проблему нерозв'язаною і, як наслідок, призводить до прийняття нових правових актів;

5) недостатньої визначеності правового статусу органів податкової служби, що не дає змоги визначити уніфікований перелік питань, щодо яких керівники цих органів можуть видавати

нормативно-правові, а щодо яких правові акти [6, с. 104].

Щодо юридичної діяльності державної податкової служби, то головним тут є пошук значимої для такої діяльності інформації, чітке визначення її меж і документування з метою ухвалення правильних відповідних рішень чи застосування певних необхідних заходів.

Висновки. На нашу думку, украй важливим є використання таких шляхів подолання недоліків у правовій роботі в ОДПС України:

- запровадження електронного документообігу в органах податкової служби з урахуванням уніфікації форм і стандартів різних електронних документів;
- створення умов для ефективного інформаційно-аналітичного забезпечення правової роботи в ОДПС, аналізу та оброблення даних;
- надання можливості обміну позитивним та негативним досвідом між юридичними службами ОДПС на горизонтальному рівні, пов'язаним із супроводженням справ у судах,
- ухвалення ефективних уніфікованих рішень за певними напрямками роботи в юридичних службах ДПС в Україні.

Список використаних джерел

1. Полюхович В.І. Структура та діяльність державної податкової служби в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 21 с.
2. Анохін В.О. Роль правової роботи в ефективності діяльності державної установи. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. Ірпінь, 2007. №4 (39). С. 237–241.
3. Лонюк І.І., Самілик Г.М., Капірца В.Т. Організація правового забезпечення діяльності органів ДПС України: курс лекцій. Ірпінь: Академія ДПС України, 2002. 111 с.
4. Про затвердження положення про порядок стажування в державних органах: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 р. №804. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/804-94-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.11.2023).
5. Організація правової роботи в органах державної податкової служби України: теорія, методологія, практика: монографія. Ірпінь, 2004. 440 с.
6. Мацюк В.Я., Бесчастний В.М., Шамрай В.О., Артеменко О.В. Використання інформаційного ресурсу для прийняття управлінського рішення: монографія. Донецьк, 2006. 208с.

MAIN DIRECTIONS OF LEGAL WORK IN PUBLIC AUTHORITIES: THE EXAMPLE OF THE TAX AUTHORITY

Vadym O. Anokhin, PhD in Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Law, Alfred Nobel University (Ukraine).

E-mail: anokhin.v@duan.edu.ua

DOI: 10.32342/2709-6408-2023-2-7-7

Key words: legal work, legal departments, state tax authorities, functions of legal departments, court proceedings.

The article is devoted to the study of the areas of legal work in public authorities on the example of the State Tax Service. The article proposes to divide legal work into two main components: work related to support of court cases and work not related to court work. The author notes that the concepts of "function" and "area of work" are similar in content, but "area of work" is a narrower concept and is part of the function which is broader in content. As a result of the analysis of the areas of legal work, it is established that such areas are directly based on certain priority principles, which are also proposed for consideration. Research by practitioners and scholars suggests that the area of

legal work related to compliance with the law actually gives legal departments a control and supervisory function over other structural units of public authorities, since compliance with the law is the key to reducing complaints and lawsuits.

As a result of the analysis of the developments of national scholars, it is found that the information resource is influential for legal work, its directions and prompt adoption of lawful and reasonable decisions, and the process of transition from paper to electronic document flow only contributes to the improvement of the organization of work of a public authority. The proposed work, in the context of the areas of legal work, contains definitions and understanding of such terms as: lawmaking activity; law enforcement activity; law application activity; control and supervision activity; constituent activity; preventive activity. The analysis of the activities of legal departments in public authorities leads to the conclusion that the areas of work under consideration relate not only to legal departments, but also to other structural units of a public authority.

References

1. Poliukhovych, V.I. (1999). *Struktura ta diialnist derzhavnoi podatkovoi sluzhby v Ukraini: orhanizatsiino-pravovyi aspekt*. Avtoref. diss. kand. jurid. nauk [Structure and activity of the state tax service in Ukraine: organizational and legal aspect. Author's candid. legal sci. diss.]. Kyiv, 21 p.
2. Anokhin, V.O. (2007). *Rol pravovoi roboty v efektyvnosti diialnosti derzhavnoi ustanovy* [The role of legal work in the effectiveness of the state institution]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy (ekonomika, pravo)* [Scientific bulletin of the National University of the State Tax Service of Ukraine (economics, law)], no. 4 (39), pp. 237–241.
3. Loniuk, I.I., Samilyk, H.M., Kapritsa, V.T. (2002). *Orhanizatsiia pravovoho zabezpechennia diialnosti orhaniv DPS Ukrainy* [Organization of legal support for the activities of the DPS of Ukraine]. Irpin, Academy of the DPS of Ukraine, 111 p.
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (1994), "Resolution "On the approval of the regulation on the procedure of internship in state bodies", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/804-94-%D0%BF#Text> (Accessed 09 November 2023).
5. *Orhanizatsiia pravovoi roboty v orhanakh derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy: teoriia, metodolohiia, praktyka* (2004) [Organization of legal work in the bodies of the state tax service of Ukraine: theory, methodology, practice]. Monograph. Irpin, 440 p.
6. Matsiuk, V.Ia., Beschastnyi, V.M., Shamrai, V.O., Artemenko, O.V. (2006). *Vykorystannia informatsiinoho resursu dlia pryiniattia upravlinskoho rishennia* [Use of an information resource to make a management decision]. Monograph. Donetsk, 208 p.

Одержано 12.11.2023.