

Якщо ж перевірки здійснюються без наявності відповідних підстав, то мова повинна йти про юридичну відповідальність компетентних представників органів ЖКГ та органів місцевого самоврядування.

Актуальними, на наш погляд, є також питання, пов'язані з належною фіксацією фактів відмови громадян в обстеженні приміщень за наявності відповідних приводів і підстав. При цьому слід мати на увазі, що фіксація такого роду випадків має значення не тільки в площині забезпечення прав і свобод громадян, а й для забезпечення можливості подальшої протидії особам, які не додержуються правил користування приміщеннями і прибудинковими територіями, в тому числі і у судовому порядку. З огляду на це вважаємо доцільним нормативне закріплення положення про те, що у випадку перешкоджання огляду приміщення за наявності відповідних підстав з боку представників органів ЖКГ про це повинен складатися акт. Безумовно, такий акт повинен містити ряд положень, які торкаються фіксування обставин відмови, та повинен мати відповідні реквізити. Ми вважаємо можливою і доцільною розробку типової форми такого акта, з урахуванням відповідних положень законодавства. Під час вирішення питань про юридичну відповідальність акт повинен додаватися до протоколу про правопорушення, і ця обставина, на наш погляд, повинна враховуватись під час визначення міри відповідальності.

Список літератури: 1. Баранова Л. Житловий будинок. А власник хто? // Аспекти самоврядування. 2005. № 6 (32). 2. Власов В. Багатоквартирний будинок – занедбане чи комфортабельне житло // Аспекти самоврядування. 2000. № 1 (6). 3. Гаевская В. Создание и улучшение комфортных и безопасных условий проживания – главный приоритет развития крупного города // Коммунальное хозяйство городов. 2004. № 57. 4. Жидкова Т. Проблемы утримання ветхого і аварійного житлового фонду // Коммунальное хозяйство городов. 2003. № 53. 5. Клошниченко С. Управління містом. К., 2003. 6. Лебедев М. Житлова політика України в умовах ринкових перетворень (досвід, проблеми та перспективи розвитку) // Аспекти самоврядування. 2000. № 1 (6). 7. Онищук Г. Реконструкція житла в Україні: досвід проблеми та шляхи їх вирішення // Коммунальное хозяйство городов. 2004. № 59. 8. Юр'єва Т. Житлові проблеми: пошук шляхів їх вирішення в сучасних умовах // Коммунальное хозяйство городов. 2002. № 44. 9. Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17.05.2005 р. № 76 «Про затвердження правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій» // Офіційний вісник України. 2005. № 35. Ст. 2158. 10. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» // ВВР України. 2004. № 47. Ст. 514.

Надійшла до редакції 11.10.07

О. В. Панасюк

СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ ТА МІСЦЕ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ У СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Проблематика правоохоронної діяльності, яку здійснюють спеціально утворені державою правоохоронні органи, була предме-

том наукових досліджень О. М. Бандурки, В. П. Бож'єва, І. В. Бондаренка, І. П. Голосніченка, Й. І. Горінецького, А. Т. Комзюка, Я. Ю. Кондратьєва, М. І. Мельника, Т. О. Пікуля, В. Д. Суценка, М. І. Хавронюка, Ю. С. Шемшученка та багатьох інших науковців, що зробили значний внесок у розвиток відповідної галузі науки. Але через складність досліджувана проблема не втрачає актуальності. Те ж саме стосується і державної податкової служби України, віднесення якої до системи правоохоронних органів потребує деякого уточнення. Метою цієї статті є з'ясування сутності, значення та особливостей державної податкової служби України у системі правоохоронних органів. Наукова новизна статті визначається тим, що у ній уточнено розуміння категорії «правоохоронні органи», з'ясовано місце та значення органів державної податкової служби України у системі правоохоронних органів, визначено їхні особливості, а також обґрунтовано доцільність внесення змін та доповнень до чинного законодавства із досліджуваних питань.

Неоднозначне розуміння категорії «правоохоронні органи» обумовлене, головним чином, відсутністю їх чіткого законодавчого визначення. Аналіз відповідного законодавства дозволив зробити висновок, що законодавець нечітко, суперечливо і непослідовно визначав це поняття у різних законах України, які прямо чи опосередковано стосуються діяльності правоохоронних органів. Така сама ситуація складається щодо низки підзаконних нормативних актів, які разом із законодавчими будуть проаналізовані нижче. Вищезазначене не тільки свідчить про відсутність єдиного підходу у розумінні того, які органи є правоохоронними, ускладнює вирішення теоретичних проблем у цій сфері, але й здійснює негативний вплив на діяльність таких органів, оскільки безпосереднім чином впливає на правове регулювання компетенції правоохоронних органів, правового статусу їх працівників тощо.

Щодо самого поняття «правоохоронні органи», то у Законі України «Про основи національної безпеки України» воно визначено як «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій» [1], у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» – як «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [2]. Перше визначення вважаємо більш досконалим, оскільки правозастосовні функції можуть здійснювати й інші неправоохоронні органи, однак і воно є нечітким та розпливчастим, тому що у законодавстві відсутнє визначення поняття «правоохоронні функції», на які посилається законодавець, і які взято ним за основу під час визначення поняття «правоохоронні органи».

Аналіз чинного законодавства свідчить, що у відповідних законах України прямо названі правоохоронними лише чотири державні органи: Служба безпеки України (ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України») [3], Управління державної охорони України (ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб») [4], Військова служба правопорядку (ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України») [5] і Державна прикордонна служба (ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України») [6].

Правоохоронні органи у розд. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 11 грудня 1998 р., подаються таким чином: «Правоохоронні органи – органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовчі або правоохоронні функції» [7].

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» [8] правоохоронними органами є прокуратура, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, а також податковій інспекції і слідчі.

Міністерство внутрішніх справ України і Служба безпеки України прямо визнаються правоохоронними органами у ст. 20 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Відповідно до ст. 8 цього ж Закону правоохоронними органами є ті, що уповноважені приймати повідомлення про крадіжки, розтрати, недостачі, інші серйозні правопорушення, і приймати по них рішення згідно з діючим законодавством [9].

Із ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» випливає, що правоохоронними органами є підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність [10].

Згідно зі ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [11] правоохоронними органами є органи, які зобов'язані розглядати матеріали про порушення законодавства, що містять ознаки злочину.

Подібна невизначеність має місце у підзаконних нормативно-правових актах України. Розглянемо такі підзаконні акти у хронологічному порядку. Так, у міжвідомчій Інструкції про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю до правоохоронних органів віднесено органи (підрозділи): Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України (на сьогодні – Державна прикордонна служба

України), Державного митного комітету України (на сьогодні – Державна митна служба України), Національної гвардії України (на цей час – реорганізована) [12].

У Положенні про Головне управління з питань діяльності військових формувань та правоохоронних органів Адміністрації Президента України, яке затверджене Указом Президента України від 4 грудня 2001 р. № 1184 і уже втратило чинність на підставі Указу Президента України № 729 від 20 серпня 2002 р., до правоохоронних органів були віднесені: органи прокуратури, органи внутрішніх справ, Державний комітет у справах охорони державного кордону України, органи державної податкової служби, митні органи, державна контрольно-ревізійна служба, Державний департамент України з питань виконання покарань, і до окремої групи державних органів – суди разом з Вищою радою юстиції і органами юстиції [13].

У Розпорядженні «Про заходи щодо зміцнення дисципліни працівників та вдосконалення кадрової роботи у правоохоронних органах» від 26 березня 2002 р. № 53/2002-р [14] Президент України додатково включає до правоохоронних органів і Службу безпеки України, але вже не включає до них Державний комітет у справах охорони державного кордону України. Взагалі не включаються Президентом України до переліку правоохоронних органів Управління державної охорони і Військова служба правопорядку у Збройних Силах України (утворена Законом України від 7 березня 2002 р.).

Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо дальшої демократизації суспільства та посилення цивільного контролю за діяльністю правоохоронних та розвідувальних органів України» від 18 лютого 2004 р. № 206 до правоохоронних органів віднесені органи та підрозділи: Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони України, Державної податкової служби України, Державної кримінально-виконавчої служби України, Міністерства оборони України, підрозділи яких уповноважені здійснювати оперативно-розшукову діяльність [15].

Указом Президента України від 31 січня 2006 р. № 80 «Про Єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю» до правоохоронних органів віднесені органи (підрозділи) Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України та Генеральної прокуратури України [16].

В Указі Президента України від 14 березня 2007 р. № 205 «Питання контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» до правоохоронних органів віднесені органи (підрозділи) Міністерства внутрішніх справ, Міністра оборони України, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України [17].

Таким чином, наведені вище законодавчі положення не дають достатніх підстав для того, щоб чітко визначити поняття «правоохоронні органи» та зробити їх вичерпний перелік, а досить умовно перераховують такі органи, оскільки різними законами та підзаконними нормативно-правовими актами по-різному визначається статус одних і тих самих державних органів. У зв'язку з цим можна зробити загальний висновок про те, що у законодавчих та підзаконних актах відсутнє вичерпне визначення системи правоохоронних органів, а законодавче визначення поняття «правоохоронні органи» потребує удосконалення.

Невизначеність, непослідовність а подекуди і суперечність нормативних положень законодавчих та підзаконних актів, які прямо чи опосередковано регулюють діяльність правоохоронних органів, негативно вплинула на наукові розробки цих проблем. Так, В. П. Бож'єв вважає, що правоохоронні органи утворюють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, що має свої чітко визначені завдання, які полягають або у відновленні порушеного права, наприклад у галузі цивільних правовідносин, або у покаранні правопорушника, коли відновити порушене право неможливо, або у відновленні порушеного права і покаранні одночасно, коли можливість відновити порушене право є, але правопорушник заслуговує ще й покарання [18, с. 17].

І. В. Бондаренко зазначає, що «правоохоронний орган – це державний орган, виконання яким однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності, який у зв'язку з цим потребує специфічного матеріально-технічного та іншого забезпечення, до працівників якого законодавством пред'являються спеціальні вимоги і працівники якого з метою ефективного виконання своїх обов'язків згідно з законодавством наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги та зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів, підлягають підвищеному правовому захисту» [19].

О. М. Бандурка вважає, що правоохоронними органами прийнято називати установи й організації, що функціонують у суспільстві і державі, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями [20, с. 6–8, 333].

Й. І. Горінецький під правоохоронним органом розуміє «спеціальний державний орган, переважна більшість повноважень якого спрямована на охорону права, прав і свобод людини і громадянина та інших об'єктів правової охорони» [21, с. 55].

На нашу думку, правоохоронні органи необхідно розглядати у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні до правоохоронних органів ми відносимо будь-які державні чи недержавні органи, які здійснюють правоохоронні функції. У вузькому – державні та недержавні органи, основним завданням (функцією) яких є боротьба (протидія) із правопорушеннями (попередження, виявлення чи припинення правопорушень, їх розкриття та розслідування, розшук осіб, які їх вчинили). До таких ми відносимо і окремі органи державної податкової служби України, які здійснюють боротьбу із податковими правопорушеннями.

Перед тим як визначити місце та особливості державної податкової служби України у системі правоохоронних органів, вважаємо необхідним висловити пропозицію щодо розробки проекту Закону України «Про організаційно-правові засади діяльності правоохоронних органів України», де було б визначено основні правові, економічні, соціальні, організаційні та інші засади регулювання, розвитку і забезпечення діяльності правоохоронних органів України. У Законі необхідно: по-перше, визначити поняття правоохоронних органів, під якими, на нашу думку, необхідно розуміти спеціально утворені державні та інші недержавні структури (наприклад, громадські об'єднання з охорони громадського порядку і державного кордону), метою яких є охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьба із правопорушеннями; по-друге, надати вичерпний перелік правоохоронних органів України, на яких буде розповсюджуватися зазначений Закон; по-третє, визначити напрямки взаємодії правоохоронних органів за окремими сферами правоохоронної діяльності.

Вищенаведене дає підстави до *особливостей* державної податкової служби України як правоохоронного органу віднести такі:

1) нормативне визначення того, що державна податкова служба України є правоохоронним органом, міститься у низці законодавчих та підзаконних актів, що потребує певного уточнення, оскільки правоохоронним органом у вузькому розумінні цього терміна, про що йшлося вище, є не уся державна податкова служба, а її окремі органи (підрозділи), зокрема податкова міліція. Відповідно, державну податкову службу можна називати правоохоронним органом лише у широкому значенні цього терміна;

2) виконання органами державної податкової служби специфічних правоохоронних завдань, а саме: здійснення контролю за додержанням податкового законодавства; запобігання злочинам та іншим правопорушенням, їх розкриття, припинення, розслі-

дування та провадження у справах про адміністративні правопорушення;

3) законодавче закріплення правоохоронних функцій окремих органів державної податкової служби, до яких віднесено: оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну (ст.19) [22];

4) наділення працівників окремих органів державної податкової служби відповідними правоохоронними повноваженнями, переважна більшість з яких є примусовими, а за їх невиконання настає відповідальність;

5) мілітаризованість (озброєність) її окремих органів;

6) наявність спеціальних вимог до віку, стану здоров'я, фізичної підготовки, моральних якостей працівників органів державної податкової служби;

7) особливий порядок прийняття та проходження служби в органах державної податкової служби, підвищений соціально-правовий захист її працівників (обов'язкове прийняття присяги, сувора службова дисципліна, спеціальні звання та спеціальний формений одяг тощо).

Вищенаведені особливості дають підстави визначити **державну податкову службу** як державний правоохоронний орган спеціального призначення (у широкому розумінні цього терміна), окремі органи (підрозділи) якого виконують завдання щодо протидії податковим правопорушенням, а їх працівники наділені відповідними правоохоронними повноваженнями, переважна більшість з яких є примусовими.

Список літератури: 1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // ВВР України. 2003. № 39. Ст. 351. 2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року // ВВР України. 2003. № 46. Ст.366. 3. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // ВВР України. 1992. № 27. Ст. 382. 4. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 р. // ВВР України. 1998. № 35. Ст. 236. 5. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 7 березня 2002 р. // ВВР України. 2002. № 32. Ст. 225. 6. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. // ВВР України. 2003. № 27. Ст. 208. 7. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // ВВР України. 1994. № 11. 8. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. // ВВР України. 1993. № 13. Ст. 110. 9. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. // ВВР України. 1993. № 35. Ст. 358. 10. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. // ВВР України. 1992. № 22. Ст. 303. 11. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. // ВВР України. 1993. № 50. Ст.472. 12. Інструкція Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю: Затверджена наказами МВС, СБУ та ін. № 4348/138/151/11-2-2870/172/ 148-407/2-90-442 від 10 липня 1994 р. 13. Про затвердження Положення про Головне управління з питань діяльності військових формувань та правоохоронних органів Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 4 грудня 2001 р. № 1184. 14. Про заходи щодо зміцнення дисципліни працівників та вдосконалення кадрової роботи у право-

охоронних органах: Розпорядження Президента України від 26 березня 2002 р. № 53. 15. Про додаткові заходи щодо дальшої демократизації суспільства та посилення цивільного контролю за діяльністю правоохоронних та розвідувальних органів України: Указ Президента України від 18 лютого 2004 р. № 206. 16. Про Єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю: Указ Президента України від 31 січня 2006 р. № 80. 17. Питання контролю над Военною організацією і правоохоронними органами держави: Указ Президента України від 14 березня 2007 року № 205. 18. Божьев В. П. Правоохранительные органы Российской Федерации. М., 1996. 19. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2004. Бандурка А. М. Судебные и правоохранительные органы Украины. Х., 1999. 21. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2005. 22. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 р. // ВВР України. 1991. № 6. Ст. 37.

Надійшла до редколегії 24.10.07

Г. В. Зубенко

ФОРМУВАННЯ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ ТА РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Подальше впровадження в національну практику державотворення положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. та обговорення нових пропозицій щодо удосконалення форми правління в Україні, порядку формування органів державної влади роблять актуальними і питання призначення Голови та членів Рахункової палати України та Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим (оскільки існує думка, що вони повинні призначатися за квотою опозиції).

Тому метою нашого дослідження є аналіз порядку формування контрольно-рахункових органів в Україні, а саме: Рахункової палати України та Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим і визначення можливостей його вдосконалення.

До цього часу проблемі формування контрольно-рахункових органів приділяли увагу в своїх роботах такі українські та зарубіжні вчені, як В. Мельничук, В. Невідомий, Н. Погосян, В. Поліщук, Л. Савченко, В. Симоненко, С. Степашин, Н. Трещетенкова, С. Шохін. Однак у їхніх роботах не враховані останні реалії національної практики державотворення.

Слід зазначити, що порядок формування контрольно-рахункових органів може залежати від різних факторів: існуючої форми правління, ступеня співвідношення законодавчої, виконавчої та судової гілок влади тощо. Так, як зазначає Н. Трещетенкова, досить складно виявити яку-небудь залежність між порядком призначення голови рахункової палати, визначенням її іншого складу і формою правління конкретної держави. У кожному