

*Исследованы различные подходы к определению сущности налогового планирования и раскрыты его основные принципы. Предложено собственное определение понятия налогового планирования и необходимость законодательного урегулирования этого экономико-правового института.*

*Various approaches to the definition of essence of tax planning are investigated and its main principles are opened. Own definition of concept of tax planning and necessity of legislative settlement of this economic-law institute is offered.*

УДК [351.743:35.072](477)

**Ю. С. Торкайло**

### **«Вузькі місця» шляхів оптимізації взаємодії міліції з органами публічної влади**

*Розглянуто проблемні питання оптимізації взаємодії міліції з державними органами й органами місцевого самоврядування, запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання й механізмів спільних дій.*

За часи незалежності України відбулися суттєві позитивні зміни як у суспільстві, так і в державі. Створюються умови для того, щоб пріоритетними у діяльності держави стали захист основних прав і свобод людини, її законних інтересів. Практична реалізація цих напрямків діяльності держави тісно пов'язана з ефективністю та дієвістю механізмів взаємодії держави й структур громадянського суспільства. Попри те, що організація взаємодії завжди посідала важливе місце в управлінській діяльності органів внутрішніх справ, і за своєю суттю є управлінським проявом комплексного підходу до використання сил і засобів у виконанні поставлених перед міліцією завдань, зростання організованої злочинності, корупції, адміністративних правопорушень, прорахунки та недоліки в діяльності ОВС, що викликають невдоволення громадян або значний суспільний резонанс, негативний досвід особистих контактів населення з працівниками міліції – все це ставить перед правоохоронними органами нові завдання, зумовлює потребу перегляду стратегічних напрямів їх діяльності, пошуку нових підходів до оптимізації взаємодії з громадськими об'єднаннями, державними органами та органами самоврядування.

Проблеми оптимізації взаємодії ОВС з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування свого часу розробляли такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Б. Андреева, О. М. Бандурка, М. В. Білоконь, Ю. П. Битяк, Т. І. Возна, В. М. Гаращук, Н. В. Камінська, В. К. Колпаков, Н. П. Матюхіна та ін.

Розпочатий на конституційних засадах процес вдосконалення управлінської діяльності ОВС України у сфері взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та інститутами громадськості потребує чіткого визначення місця і функцій органів внутрішніх справ у системі органів державного управління щодо взаємодії, а також суб'єктів державного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави взагалі. На нашу думку, вдалою спробою окреслити місце і функції органів внутрішніх справ було внесення до ст. 2 проекту Закону України «Про органи внутрішніх справ України» визначень основних функцій ОВС України, таких як:

- захист прав і свобод людини та громадянина;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;
- боротьба зі злочинністю, виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;
- охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

На перший погляд здається, що таким чином проблема може бути вирішена. Проте розпочатий у державі процес реформування ОВС і, зокрема, розроблення нової Концепції реформування системи органів МВС України виявилися не такими вже простими. Сьогодні найбільш відомими є декілька з таких проєктів. Серед них проєкти Концепції подальшого реформування системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2006 р. [1] (2002 р.), Концепції реформування МВС України в сучасних умовах – від робочої групи профспілки атестованих працівників ОВС [2] (2005 р.), Концептуальних засад реформування правоохоронних органів України [3] (2006 р.), Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України [4] (2007 р.), Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України [5] (2008 р.).

Але незважаючи на незавершеність роботи над Концепцією реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України (як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки [6], затвердження якої надало б ознак системності та єдності підходам до вирішення загальних проблем, властивих й іншим правоохоронним органам сектору безпеки України, керівництво держави поспішно затвердило декілька самостійних концепцій реформування як окремих правоохоронних органів, так і цілої галузі кримінальної юстиції [7, с. 384], що не могло вирішити проблем у цілому і не дало відповідей, зокрема, й щодо питань, досліджуваних у аспекті даної теми.

Однак питання вдосконалення управлінської діяльності ОВС України в сфері взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями сьогодні є нагальними і їх вирішення пов'язане з певними труднощами.

Насамперед, вони полягають у відсутності конституційного закріплення самого поняття системи правоохоронних органів. У ст. 17 Конституції України наголошується: «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладуються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом». Але як і в усіх попередніх редакціях Конституції нашої держави чіткого визначення терміна «правоохоронні органи» немає. Це перешкоджає, перш за все, налагодженню ефективної взаємодії ОВС з іншими правоохоронними органами як суб'єктами державного управління в реалізації своїх функцій та повноважень.

Водночас слід відзначити, що Закон України «Про міліцію» закріпив такі форми взаємодії органів внутрішніх справ: спільна діяльність; надання з їх боку всілякої допомоги і підтримки; надання інформації з питань боротьби з різними правопорушеннями [8]. Про необхідність взаємодії у сфері протидії злочинності йдеться в ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [9]. Цей Закон, будучи правовою основою взаємодії суб'єктів, значно розширив їх можливості, законодавчо закріпив і регламентував провадження оперативно-розшукових заходів, і тим самим сприяв підвищенню ефективності взаємодії.

У діючому Положенні про Міністерство внутрішніх справ України питання про взаємодію органів внутрішніх справ з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади закріплене як одне із основоположних [10].

Також правовою основою взаємодії є Інструкція МВС України від 10.08.1994 № 4348 «Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю» [11], яка визначає основні напрями та форми взаємодії у вирішенні питань боротьби із злочинністю, наказ Міністерства внутрішніх справ України від 24.09.2010 № 456 «Про затвердження Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України» [12], який наголошує на необхідності комплексної діяльності всіх підрозділів органів внутрішніх справ.

Наступним «вузьким місцем» правової регламентації діяльності ОВС щодо налагодження чіткої і дієвої взаємодії та координації спільних зусиль з державними органами та органами

місцевого самоврядування є конституційне закріплення принципу розподілу влади, який передбачає наділення їх засобами стримувань і противаг, розводить державно-владні інституції, які традиційно відносять до правоохоронних органів, до різних гілок влади, що потребує переосмислення старих підходів до визначення їх функцій та напрямів взаємодії з іншими владними структурами.

Нарешті, дається взнаки слабкість системи правоохоронних органів регіонального рівня, яка потребує розбудови і яка б функціонувала в межах місцевого самоврядування. Підрозділи або службовці муніципальної міліції, які існують у деяких регіонах, лише утримуються за місцеві кошти, а підпорядковуються вони за вертикальним принципом і керуються наказами й інструкціями МВС України. Це, безсумнівно, далеко не позитивно відбивається на взаємодії таких підрозділів з органами місцевого самоврядування, тим більше, що через загострення політичної ситуації в окремих регіонах підрозділи міліції були виведені з-під контролю місцевої влади.

Один із варіантів утворення та функціонування місцевої міліції розглядається в умовах реформування системи МВС. Зокрема, кілька підрозділів, таких як ДПС, ППС, службу дільничих, приймальники-розподільники для неповнолітніх та спецприймальники для адмінарештованих пропонується передати на баланс місцевих бюджетів. Однак за нинішніх економічних умов місцевим бюджетам це не під силу (для впровадження місцевої міліції потрібно 37 млн грн) [13].

На Всеукраїнській нараді щодо питань життєдіяльності місцевої міліції, яка відбулася влітку 2011 р., представники місцевого самоврядування пропонували розробити субвенцію з держбюджету на утримання нового правоохоронного органу, проте такий підхід не схвалено Міністром МВС. Тому остаточного рішення про те, коли і як буде створюватись місцева міліція, наразі ще не прийнято.

Та, попри всі труднощі, такий досвід, на нашу думку, заслуговує на особливу увагу і конче потребує законодавчого та нормативного закріплення і врегулювання. Тим більше, що приклад багатьох європейських країн засвідчує високу результативність «комунального поліціювання», ефективність взаємодії муніципальних підрозділів поліції з органами публічної влади і надає вагомі аргументи щодо доцільності його використання в Україні.

Основна мета та ідея комунального поліціювання полягають у з'ясуванні причин та умов виникнення, зростання злочинності і перебудові системи роботи в напрямку викорінювання цих причин, а також налагодження взаємодії з населенням даної

території. Адже виникнення цієї концепції було зумовлено тим, що, незважаючи на великі видатки на поліцію, постійне її забезпечення технічними засобами та найновішими інформаційними досягненнями, кількість злочинних проявів не зменшувалась. Аналітичні центри зарубіжних країн підраховали, що видатки на вирішення цих проблем будуть меншими, ніж на подальше кількісне збільшення поліції, її оснащення та забезпечення.

В Україні в умовах реформування правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування можливе використання позитивного досвіду поліції зарубіжних країн у сфері комунального поліціювання. Існує і певна правова база створення місцевої (муніципальної) міліції: Указ Президента «Про утворення місцевої міліції» 2001 р., Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» 2004 р., Положення про місцеву міліцію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України 2004 р., інші національні та міжнародні документи.

Вважаємо, що першочерговими завданнями на шляху до запровадження зарубіжного досвіду «комунального поліціювання» є розроблення, перш за все, законодавчого визначення поняття правоохоронного органу та ознак, за якими той чи інший новостворений підрозділ міг би належати до цієї категорії. Невирішеність цього питання викликає практичні ускладнення. Місцеві державні адміністрації, на нашу думку, повинні розробити систему посилення координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні. Реалізація цього на практиці потребує відповіді на два питання: які саме органи мають бути охоплені цією системою?; чи може охоплювати зазначена система існуючі нині численні недержавні об'єднання, діяльність яких спрямована на підтримку правоохоронної діяльності?

Ці проблеми набули особливої актуальності в сучасний період еволюційних змін у структурній побудові, постановці нових завдань, що потребують впровадження принципово нових форм і методів роботи ОВС. Але розвиток системи, в тому числі і такий напрямок управлінської діяльності, як взаємодія міліції з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, ще не повністю відповідає сучасним політичним, економічним і соціальним реаліям в Україні, не завжди встигає за процесами становлення громадянського суспільства у нашій державі.

**Список літератури:** 1. Концепція подальшого реформування системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2006 року (проект) / МВС України. – К., 2002. – 20 с. 2. «Концепція реформування МВС України в сучасних умовах» – від робочої групи профспілки атестованих працівників ОВС

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mvsinfo.gov.ua/official/2005/03/032105\\_2.html](http://mvsinfo.gov.ua/official/2005/03/032105_2.html). – 21.03.2008. – Назва з екрана. **3.** Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України // Реформування міліції у дзеркалі громадської думки : матеріали круглого столу (19 травня 2006 року). – Луганськ : б.в., 2006. – С. 77–97. – Додаток 2. **4.** Концепція реформування системи Міністерства внутрішніх справ України (проект) [Електронний ресурс] / МВС України. – К., 2007. – 26 с. – Режим доступу: <http://umdpl.info/files/docs/1225440330.doc>. – Назва з екрана. **5.** Концепція реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України (проект) / МВС України. – К., 2008. – 27 с. **6.** Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2006 р. № 1383 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2687. **7.** Зозуля І. В. Упорядкування напрямків реформування органів внутрішніх справ і правоохоронної системи сектору безпеки України за їх концептуальним забезпеченням / І. В. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 383–390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10zivikz.pdf>. **8.** Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20. – Зі змінами та допов. **9.** Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303. – Зі змінами та допов. **10.** Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 536. **11.** Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю [Електронний ресурс] : інструкція : затв. МВС України, СБУ, Держкомкордону України, Держ. митним комітетом України, Нац. гвардією України, Міноборони України, Мін'юстом України 10 серп. 1994 р. за № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442, зареєстр. в Мін'юсті України 21 верес. 1994 р. за № 225/435. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0225-94>. **12.** Про затвердження Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України : наказ МВС України від 24 верес. 2010 р. № 456, зареєстр. в Мін'юсті 24 січ. 2011 р. за № 105/18843 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 8. – Ст. 395. **13.** Климчук Г. Місцева міліція потрібна, але грошей на її утримання у місцевих бюджетах немає [Електронний ресурс] / Галина Климчук // Номер один. – Режим доступу до газети: <http://www.numberone.te.ua/?page=consult&consultid=1141&sub=0>.

Надійшла до редколегії 31.08.2011

*Рассмотрены проблемные вопросы оптимизации взаимодействия милиции с государственными органами и органами местного самоуправления, предложены пути совершенствования правового регулирования и механизмов совместных действий.*

*The problem questions of optimization of interaction of militia with state structures and local governments are considered, ways of improvement of law regulation and mechanisms of joint actions are offered.*