

ПОДАТКОВА МІЛІЦІЯ ЯК ПРАВООХОРОННА ОРГАНІЗАЦІЯ

Забезпечення правопорядку, захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, охорона державного і громадського порядку, власності — все це завдання сучасної держави, яка виконує їх за допомогою системи спеціально створених органів. Враховуючи теорію розподілу влади у державі, можна виділити три основні групи органів, на які покладається виконання зазначених завдань, — органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, але найбільш активним учасником виконання функцій щодо забезпечення правопорядку, охорони державної та громадської безпеки є органи виконавчої влади.

В науці адміністративного права сформульовано ряд характерних рис, властивих зазначеній групі органів:

- по-перше, органи виконавчої влади — це саме виконавчі органи, що прямо впливає не тільки із особливостей їх правового статусу, але і із змісту тих функцій, які вони реалізують;

- по-друге, зазначені органи становлять організаційно та функціонально відокремлену частину державного апарату, наділену специфічною компетенцією у сфері державного управління, тобто у організаційно-владній, виконавчо-розпорядчій діяльності;

- по-третє, вони здійснюють специфічний вид державної діяльності, спрямований на виконання вимог законів та заснованих на них інших правових актів;

- по-четверте, ці органи є основними функціонально-галузевими носіями виконавчої влади, внаслідок чого статус органів виконавчої влади закріплюється за ними у нормативному порядку [1, с. 80].

З викладеного неважко зробити висновок, що органи виконавчої влади становлять розгалужену систему, діяльність яких охоплює різні сфери життя суспільства. До них, зокрема, безпосередньо або опосередковано належить вирішення питань державної внутрішньої і зовнішньої політики, розвитку економіки, створення умов для підтримання обороноздатності, розвитку науки, культури, освіти, за-

безпечення правопорядку, охорони державної та громадської безпеки країни, а також виконання інших важливих функцій.

Принципове місце серед зазначених напрямків роботи державних органів відводиться правоохоронній діяльності, яка здійснюється правоохоронними органами.

Проблеми визначення поняття правоохоронних органів та нормативного закріплення їх правового статусу вже були предметом наукового аналізу в літературі, хоча однозначного вирішення вони так і не одержали. Над їх розробкою працювали такі вітчизняні вчені, як О. М. Бандурка, А. Т. Комзюк, М. І. Мельник, М. І. Хавронюк, В. К. Шкарупа та ін. До того ж, їх праці не торкались діяльності податкової міліції як правоохоронного органу, в них не одержали належного висвітлення питання, пов'язані з реалізацією нею свого правового статусу. Отже, саме на аналізі цих проблем ми і зосередимо увагу у даній статті.

Аналіз законодавства та правової літератури не дозволяє на сьогодні визначити точну систему правоохоронних органів України. Верховна Рада України нечітко, суперечливо і непослідовно вживає це поняття у різних законах, які так чи інакше стосуються діяльності правоохоронних органів. У переважній більшості законів про організацію та діяльність цих органів вони навіть не називаються “правоохоронними”. І дійсно, у законах України лише два державних органи прямо названі правоохоронними. Це Служба безпеки України (відповідно до ст. 1 Закону України “Про Службу безпеки України” [2]) і Управління державної охорони України (згідно зі ст. 11 Закону України “Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб” [3]). Що ж стосується інших органів, то вони в законах, які визначають їх статус, правоохоронними прямо не називаються.

Спроба визначити перелік правоохоронних органів України у Законі “Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів” [4] багатьма вченими та практичними працівниками також визнається невдалою. Відповідно до ст. 2 зазначеного Закону до даної категорії органів віднесено органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які виконують функції правозастосування та правоохорони.

* Кандидат юридичних наук, голова держ. податк. адм-ції в Харківській обл.

Аналізуючи наведену позицію законодавця, вчені одноголосно висловилися за її недосконалість. При цьому одні автори наголошували на неповноті зазначеного переліку, зауважуючи, що в ньому не враховано деякі державні органи та об'єднання громадян, які певним чином також здійснюють правоохоронні функції (органи та установи юстиції, Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, Раду національної безпеки та оборони України, адвокатуру, наглядові комісії тощо [5, с. 8-9, 10]), інші ж, навпаки, вказували на необґрунтовано широкий підхід парламентарів до визначення правоохоронних органів [6, с. 40]. Подібна ситуація з визначенням сутності, призначення та видів правоохоронних органів спостерігається і у російському законодавстві [7, с. 34].

Отже, такий стан справ свідчить про відсутність єдиного підходу у розумінні того, які органи є правоохоронними, і не просто ускладнює вирішення теоретичних проблем у цій сфері, але й справляє негативний вплив на діяльність цих органів, оскільки безпосереднім чином впливає на правове регулювання їх компетенції, правовий і соціальний стан працівників таких органів [8, с. 19].

Усе викладене безпосередньо стосується і податкової міліції України, оскільки законодавче невирішення питання про її соціально-правовий статус, статус її працівників призводить до неоднозначного розуміння призначення цього формування, а як наслідок — покладання на нього тих завдань і функцій, які йому не властиві, що, у свою чергу, негативно впливає на ефективність її роботи.

Таким чином, перед нами постає завдання щодо визначення статусу та призначення податкової міліції в Українській державі, характеристики правоохоронної спрямованості її діяльності.

Для вирішення зазначеного завдання необхідно, перш за все, визначитися з доктринальним розумінням терміна “правоохоронний орган”, що, у свою чергу, можна зробити лише через встановлення ознак дефініції “правоохоронна діяльність”. Дане поняття, як зазначається у літературі, є відносно новим. Воно було запроваджено у юридичний обіг лише наприкінці 50-х — початку 60-х рр. минулого століття. Частково цим і можна було б пояснити той факт, що поняття “правоохоронна діяльність” ще не є “усталеним”. Навколо нього ведуться активні дискусії, висловлюються різні думки. А разом з цим існують і різні підходи щодо того, які органи необхідно вважати правоохоронними [9, с. 2].

Характеризуючи поняття “правоохоронна діяльність”, важливо

мати на увазі, що в нього часто вкладають різний зміст. Так, для одних спеціалістів-практиків така діяльність — це те, що робиться компетентними державними органами у сфері боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. У даному випадку ставиться знак рівності між поняттям правоохоронної діяльності і поняттям боротьби зі злочинністю, правопорушеннями. Для інших — це забезпечення громадського порядку у громадських місцях, на вулицях, контроль за правильним проведенням масових заходів тощо [7, с. 35]. Це ще раз свідчить про відсутність єдності думок щодо зазначеної проблеми.

У сучасній теорії держави і права існують також різні точки зору на визначення зазначеної діяльності. Найпоширенішим є трактування її як певного різновиду правозастосовчої діяльності, яка є однією із специфічних форм реалізації права. Відмінність правозастосування від інших форм реалізації права полягає у тому, що це одна з форм активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями [10, с. 79].

Отже, як частина правозастосовчої діяльності правоохоронна діяльність є її невід'ємним елементом, володіючи основними ознаками першої (це організуюча владна діяльність; здійснюється завжди у межах конкретних правовідносин; реалізується у спеціальній формі особливими суб'єктами) [11, с. 455-456]. У той же час, правоохоронна діяльність має свої особливості, які ще раз підкреслюють її якісну відмінність від інших видів правозастосування і полягають у такому:

- цей вид діяльності здійснюється не будь-яким чином, а лише шляхом застосування юридичних заходів впливу — заходів державного примусу;

- застосування заходів державного примусу у процесі правоохоронної діяльності має відповідати закону або іншим правовим приписам. При цьому зауважимо, що, на нашу думку, єдиним і достатнім нормативним фундаментом для державно-примусової, а як наслідок — і правоохоронної діяльності, внаслідок якої обмежуються права фізичних та юридичних осіб, має стати виключно закон, оскільки саме такий підхід до регулювання суспільних відносин покладається у основу правової держави;

- реалізація правоохоронної діяльності відбувається у встановленому законом порядку, з дотриманням певних процедур;

- її здійснення покладається на спеціально створені державні ор-

гани, які комплектуються спеціально підготовленими працівниками [5, с. 5-6].

Таким чином, викладене дозволяє зробити висновок, що правоохоронною є такий вид правозастосовчої діяльності, яка здійснюється з метою охорони врегульованих правом суспільних відносин спеціально створеними державними органами шляхом застосування заходів юридичного впливу у певній процедурній формі при суворому дотриманні чинного законодавства.

Зрозуміло, що за своїм змістом правоохоронна діяльність є багатаспектним утворенням, основні напрямки соціально-правового впливу якого на суспільні відносини проявляються у її функціях. У юридичній літературі вже були зроблені спроби визначити перелік функцій, властивих правоохоронній діяльності [5, с. 7; 9, с. 5; 12, с. 11], зроблено було це і у Законі України “Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів”, де у ст. 2 до них віднесено: розгляд судових справ у всіх інстанціях; провадження і розслідування кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення; оперативно-розшукова діяльність; охорона громадського порядку і громадської безпеки; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і попереднього слідства та прокурорів; контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; нагляд і контроль за виконанням законів.

Аналіз зазначених функцій дозволяє зробити висновок, що у реалізації правоохоронної діяльності беруть участь органи виконавчої, судової влади та органи прокуратури. Зрозуміло, що при цьому участь кожного з них у зазначеному виді правозастосовчої діяльності має свої особливості як за змістом, так і за обсягом, але у чому саме вони полягають, встановити не так просто. У зв'язку з цим, на нашу думку, необхідно було б виділити функції правоохоронної діяльності окремо щодо кожної групи органів, які беруть участь у зазначеному виді діяльності.

Крім цього, деякі автори справедливо зазначають, що з визначенням деяких із названих функцій як суто правоохоронних важко погодитися, оскільки наявність у того чи іншого державного органу однієї чи навіть двох із перелічених функцій ще не говорить про те, що цей орган має визнаватися правоохоронним. Як приклад наводиться діяльність органів державної статистики, які, крім іншого, здійснюють і такі “правоохоронні” функції, як контроль за вико-

нанням законів та провадження в справах про адміністративні правопорушення. “Проте, прирівнювати органи державної статистики до органів міліції, надавши їм однаковий статус правоохоронних, навряд чи буде правильно”, — зазначають вчені [8, с. 12].

Таким чином, перед нами постає завдання визначити ті правоохоронні функції, які властиві органам виконавчої влади як суб'єктам правоохоронної діяльності, а також провести їх групування.

У літературі було висловлено пропозицію усі правоохоронні функції розділити на головні і другорядні, що є, на нашу думку, цілком виправданим. Отже, до головних правоохоронних функцій органів виконавчої влади належать ті, які мають за мету боротьбу з правопорушеннями, які пов'язані з реалізацією юридичної відповідальності у сфері публічного права, а саме: профілактична; захисна; охорони громадського порядку, громадської безпеки, власності; ресоціалізаційна; оперативно-розшукова; розслідування злочинів; розгляд справ про адміністративні, фінансові правопорушення; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання, досудового слідства та прокурорів.

Поряд з цим викликає заперечення, і ми повністю розділяємо таку позицію, намагання до основних правоохоронних функцій включити функцію контролю, оскільки контроль передусім означає наявність у державного органу повноважень здійснювати перевірки дотримання законодавства в усіх чи окремих сферах діяльності держави і суспільства, а також окремих юридичних і фізичних осіб. Наслідками контролю може бути не обов'язково застосування засобів примусу, а лише отримання і аналіз інформації, розробка соціальних програм тощо [8, с. 14].

До другорядних правоохоронних функцій, тобто тих, які передують здійсненню основних, створюють організаційні та правові підстави для їх застосування, можна віднести такі: контрольну; дозвільну; правороз'яснювальну; аналітичну; інформаційну; нормотворчу; координаційну.

Таким чином, до правоохоронних органів необхідно відносити тільки ті, які створюються спеціально державою для виконання будь-якої (яких) головної правоохоронної функції за чітко встановленою законом процедурою. Такий напрямок діяльності для правоохоронного органу має бути основним (головним, пріоритетним). У той же час, якщо діяльність державного органу пов'язується лише з виконанням другорядних правоохоронних функцій як основних,

то це свідчить про неможливість і недоречність віднесення останнього до кола правоохоронних органів. Вважаємо, що до них можна, у даному випадку, застосувати термін “правозахисні органи”.

Визначившись з принциповими поняттями теорії правоохоронної діяльності, можливим є перехід до аналізу призначення податкової міліції в українському суспільстві.

Ситуація, яка склалася навколо визначення статусу органів податкової служби взагалі та податкової міліції, зокрема, дещо заплутана, що, на нашу думку, пов'язується з суперечливістю чинного законодавства. Повернемося до законів України “Про державну податкову службу в Україні” та “Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів”. Нагадаємо, що відповідно до першого нормативного акту податкова міліція є структурним елементом органів державної податкової служби, що не дозволяє йому отримати статус самостійного державного органу. При цьому, на відміну від іншої частини органів державної податкової служби, перед податковою міліцією ставляться такі завдання, які можуть бути виконані не інакше, як правоохоронним органом. До них належать: розшук платників, які ухиляються від сплати податків, інших обов'язкових платежів; запобігання корупції в органах державної податкової служби та виявлення її фактів; забезпечення безпеки діяльності працівників органів державної податкової служби, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків. Зазначені завдання реалізуються податковою міліцією у процесі виконання властивих тільки їй оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної та охоронної функцій. На нашу думку, зазначені функції необхідно відносити до головних, визначальних напрямків діяльності податкової міліції. При цьому зауважимо, що поряд з виконанням головних функцій, які сміливо, на підставі зроблених висновків, можна віднести до правоохоронних, працівники податкової міліції виконують також і одну другорядну функцію, а саме здійснюють контроль за дотриманням законодавства у галузі оподаткування. Цікавим її принципом, у зв'язку з цим, є той факт, що остання із зазначених функцій є головною для решти підрозділів податкової служби, які, у той же час, позбавлені права виконувати головні правоохоронні функції.

Викладене свідчить про те, що у межах податкової служби України паралельно існує дві групи органів, перша з яких покликана здійснювати контрольні повноваження щодо дотримання податко-

вого законодавства різноманітними платниками податків, інших обов'язкових платежів, тобто реалізовувати другорядні правоохоронні функції; друга, у свою чергу, виконує лише головні правоохоронні функції, володіючи при цьому усіма ознаками правоохоронного органу.

Таким чином, органи державної податкової служби є складним поліфункціональним утворенням, діяльність якого пов'язується із здійсненням контрольних-правоохоронних функцій. У зв'язку з цим ми не можемо погодитися з позицією законодавця, викладеною у ст. 2 Закону України “Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів”, де, нагадаємо, органи податкової служби віднесені до кола правоохоронних органів, оскільки наявність у їх складі окремого правоохоронного підрозділу не дозволяє поширювати його статус на решту підрозділів податкової служби. Вихід з даної ситуації вбачається у зміні назви, а звідси і деяких положень зазначеного Закону, яка має бути такою: “Про державний захист працівників суду, правоохоронних та контролюючих органів”, де до правоохоронних органів, крім інших, буде віднесено податкову міліцію, якій, до речі, можна було б надати статус самостійного органу, а решта підрозділів податкової служби — до кола контролюючих органів.

Зважаючи на викладене, можна з впевненістю стверджувати, що статус податкової міліції необхідно розглядати окремо від статусу решти підрозділів податкової служби, а саму податкову міліцію визнати правоохоронною організацією. Зауважимо, що навряд чи правильним було б характеризувати податкову міліцію як правоохоронний “орган”, оскільки органом є не вся податкова міліція, а владний суб'єкт, що приймає рішення і діє від її імені, тобто конкретний відділ податкової міліції. Сама ж міліція, як слушно зауважує А. Т. Комзюк, є формуванням, системою, певною державною структурою, яка складається із сукупності підрозділів, установ, що діють на всій території держави і взаємодіють між собою [13, с. 12].

Література

1. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. — Х.: Одиссей, 2002. — 288 с.
2. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 382.
3. Про державну охорону органів державної влади України та посадових

осіб: Закон України від 04 березня 1998р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 236.

4. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 11. — Ст. 50.

5. Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник / Под ред. проф. А. М. Бандурки. — Харьков: Ун-т внутр. дел, 1999. — 350 с.

6. Півненко В. Правоохоронна система України: визначення і функціонування // Вісник прокуратури. — 2003. — № 2. — С. 39-45.

7. Тарасов А. Правоохранительная деятельность: ее понятие и сущность // Российский следователь. — 2002. — № 4. — С. 34-38.

8. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: Навчальний посібник / Автори і упорядники: М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. — К.: Атака, 2000. — 512 с.

9. Правоохранительные органы в СССР / Под ред. К. Ф. Гуценко. — М., Изд-во МГУ. 1991. — 288 с.

10. Тюріна О. Правоохоронні органи: питання теоретичного осмислення та нормативного визначення // Право України. — 2001. — № 5. — С. 79-80.

11. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2003. — 776 с.

12. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник. — М.: Изд-во "СПАРК", 1996. — 286 с.

13. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О. М. Бандурки. — Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — 336 с.