

4. Стамбульський протокол. Організація Об'єднаних Націй. -Нью-Йорк и Женева: ООН, 2001.
5. Коновалова В.Е. Убийство: искусство расследования. -Х., 2001.
6. Шепитько В.Ю. Тактика расследования преступлений, совершаемых организованными преступными группами и преступными организациями. -Х. 2000.
7. Комментарий к уголовно-процессуальному кодексу

Российской Федерации /Под ред. В.В. Мозякова. -М., 2002.

8. Соловьев А.Б. К вопросу о критериях правомерности психологического воздействия при допросе // Тактические приемы допроса и пределы их использования. -М., 1980.

*Надійшла до редколегії 13.10.2004*

УВАРОВ В.Г. СООТНОШЕНИЕ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ОПЕРАТИВНО-ПОИСКОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

Рассмотрена практика существенных нарушений прав обвиняемого, подсудного в уголовном процессе.

\*\*\*

UVAROV V.G. PARIT AND AN ESTIMATION OF RESULTS OPERATIVE-SEARCH ACTIVITY IN CRIMINAL TRIAL

Practice of essential infringements of rights accused, within the jurisdiction in criminal trial is considered.



**В.М. ФЕСЮНІН**

*Національний університет внутрішніх справ*

УДК 340.115:(336.225.2+364.46)

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Правове регулювання взаємодії органів та підрозділів ДПС України з громадськістю розглянуте з позицій здійснюваного за допомогою норм права впливу на поведінку суб'єктів податкових відносин.

Необхідність регламентації найважливіших питань управлінської діяльності, у тому числі такого її аспекту як взаємодія, підкреслюється майже усіма дослідниками цього напрямку. Як обґрунтовано підкреслює Р.О. Халфіна, право регулює не тільки відносини, які виникають в процесі управління, але й саму організацію системи; структуру органів управління; їх функції, порядок діяльності, взаємовідносини з іншими державними та громадськими організаціями. В праві закріплюється структура органів управління на всіх рівнях, встановлюються права, обов'язки, відповідальність кожної ланки, її можливості впливу на керовані об'єкти, місце в системі органів [1, с.117].

Проблеми правового регулювання взаємодії державних органів з громадськістю були предметом досліджень В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.І. Веремєєнка, І.О. Галагана, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, Л.В. Ковалюка, О.П. Коренєва, Л.Л. Попова, О.І. Остапенка, І.М. Яковлева та інших. Проте, проблеми правового регулювання взаємодії податкової служби з громадськістю спеціально не вивчалися, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшого адмініст-

ративно-правового напрямку, без комплексного підходу. Означена проблематика визначена однією із пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ ДПА України на період 2001-2005 рр.

Вихідними моментами у розумінні суті правового регулювання взаємодії органів та підрозділів ДПС України з громадськістю в сучасну епоху визнання демократичних цінностей правової держави та громадянського суспільства є розуміння їх місця та ролі в створенні умов для розвитку вільної особистості. Саме від цього залежить, які будуть наслідки побудови подальших взаємовідносин. Таким чином, початковою основою розуміння правового регулювання взаємодії органів та підрозділів ДПС України з громадськістю є розгляд держави, а відповідно й її органів, зокрема ДПС, як рівноправних суб'єктів, партнерів у податкових правовідносинах.

Категорія "правове регулювання" широко використовується в науці, однак трактується вона не однозначно. На нашу думку, правове регулювання – це здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх.

Система правового регулювання взаємодії органів та підрозділів ДПС України з громадськістю являє собою сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які створюють відповідне правове поле для їх співпраці. У широкому розумінні мова йде про Конституцію України, закони України, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, які визначають загальні засади такої взаємодії, статус органів та підрозділів системи ДПС України, основні напрями їх діяльності та ін., а також відомчі нормативні акти у формі наказів, директив, настановлень, положень, статутів, правил, інструкцій, які передбачають конкретні форми взаємодії між працівниками ДПС України та громадськістю.

У загальному вигляді усю нормативну базу, якою керуються працівники органів та підрозділів ДПС України під час взаємодії з громадськістю, умовно можна поділити на зовнішню, яка створюється за межами системи ДПС (Конституція, закони та постанови Верховної Ради, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, міжнародні нормативно-правові акти), але до створення якої система органів та підрозділів ДПС має пряме відношення, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробці проєктів тих чи інших нормативних актів, і внутрішню, тобто відомчу нормативну базу, якій належить значне місце, про що мова буде йти нижче.

Важливе місце у зовнішньому правовому регулюванні займає Конституція України [2], яка як головний юридичний акт країни закріплює і регулює найважливіші сторони життя суспільства і держави. Конституція має усі властивості закону, є частиною чинного права. Її особливість полягає в тому, що вона не просто закон, а Основний Закон. Конституція як головний елемент чинного права є і його вершиною, і його стрижнем, і базою поточної правотворчості. Вона – найбільш стабільний юридичний акт, що має найвищу юридичну силу. Зрозуміло, що Конституція безпосередньо не регулює взаємодію органів та підрозділів ДПС України з громадськістю. Однак у Конституції закріплено загальні засади діяльності державних органів, зокрема, ДПС. Конституцією (ст.3) людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Держава в особі своїх органів відповідає перед людиною за свою діяльність. Права і свободи останньої, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення цих прав і свобод є її головним обов'язком. У ст.55 Конституції зазначено, що “кожен має право будь-яким не забороненим законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань”, у ст.59: “Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав” тощо [2]. Згідно зі ст.36 Основного Закону громадянам України надається право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Оскільки норми Конституції України нерідко визначають лише межі правового регулювання в тих або інших сферах суспільних відносин, передбачають початкову регламентацію цих відносин, містять відправні засади для галузей права, завдання наступної правотворчості – дета-

льна регламентація суспільних відносин, встановлення конкретних прав і обов'язків суб'єктів права для більш повного втілення конституційних принципів у практику. Тому центральне місце в механізмі правового регулювання взаємодії органів та підрозділів ДПС України з громадськістю займають норми законів. Так, в ст.4 Закону України “Про державну податкову службу в Україні” [3] зазначено, що органи державної податкової служби України взаємодіють з фінансовими органами, органами Державного казначейства України, органами служби безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, статистики, державними митною та контрольно-ревізійною службами, іншими контролюючими органами, установами банків, а також з податковими службами інших держав. У ст.10 Закону України “Про систему оподаткування” [4] як одне із прав платників податків передбачено “одержувати та ознайомлюватися з актами перевірок, проведених державними податковими органами; оскаржувати у встановленому законом порядку рішення державних податкових органів та дії їх посадових осіб. У ст.3 цього ж Закону, отримання необхідної інформації з податкового законодавства визначено одним із основних принципів побудови та призначення системи оподаткування. У ст.21 Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [5] одним із обов'язків посадових осіб визначено “інформування громадськості, здійснення взаємодії з Верховною Радою України, громадськими організаціями, засобами масової інформації, що покладається на одного із заступників керівника (державного секретаря) міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, якому підпорядковуються створювані у зазначених органах прес-служби та підрозділи по зв'язках із громадськістю” [5].

Взаємодія органів та підрозділів ДПС України з громадськістю у формі інформування населення про їх діяльність в сфері оподаткування здійснюється відповідно до Законів України “Про інформацію”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”. У цих законодавчих актах закріплені форми і порядок інформування, висвітлення роботи органів державного управління аудіовізуальними, друкованими ЗМІ, відповідальність за порушення.

Враховуючи особливе значення інформації у стосунках між ДПС України з громадськістю розглянемо окремі положення Закону України “Про інформацію”. Відповідно до цього Закону органи влади зобов'язані інформувати про свою діяльність та прийняті рішення. Ст.10 цього Закону гарантує “створення механізму здійснення права на інформацію” і встановлює відповідальність “за порушення законодавства про інформацію”, ст.21 вказує основні джерела інформації про діяльність органів влади, ст.28 встановлює режим доступу до інформації [6].

У контексті проблеми зв'язків із громадськістю важливе значення має стаття 34 Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”. Вона передбачає право громадян одержувати публічно поширювану інформацію органів влади та їх посадових осіб [7]. Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування



в Україні засобами масової інформації”, прийнятий 23.09.1997 р., передбачає акредитацію журналістів і технічних працівників ЗМІ при органах державної влади і органах місцевого самоврядування шляхом їх реєстрації на підставі офіційного подання заяв (ст.3) [8]. У свою чергу, органи державного управління повинні заздалегідь інформувати акредитованих журналістів про важливі заходи, плани та допомагати в організації їх діяльності.

Слід відмітити і те, що в основних законодавчих актах, які регулюють діяльність органів та підрозділів ДПС України, зокрема Законах України “Про державну податкову службу в Україні” [3], “Про систему оподаткування” [4] відсутня окрема стаття в якій прямо б говорилося про взаємодію працівників означених органів з населенням. Отже, вважаємо доцільним в Законі України “Про державну податкову службу в Україні” передбачити окрему статтю під назвою “Принципи діяльності органів та підрозділів ДПС України” з таким змістом: “Діяльність ДПС України будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням”. Принцип взаємодії слід помістити і до ст.3 Закону України “Про систему оподаткування”. Більш того, взаємодію з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням слід передбачити як один із обов’язків працівників органів та підрозділів ДПС України, про що внести відповідні зміни до Закону України “Про державну податкову службу в Україні”.

Серед Міжнародно-правових актів, які регулюють питання взаємодії органів та підрозділів ДПС України з громадськістю, необхідно віднести: Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р., Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17.12.1979 р.

Важливу групу актів, що регулюють взаємодію органів та підрозділів ДПС України з громадськістю складають укази Президента України: Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України; Про деякі заходи з регулювання підприємницької діяльності; Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій; Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій; Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні; Положення про Головне управління з питань діяльності військових формувань та правоохоронних органів Адміністрації Президента України; Про стратегію реформування системи державної служби в Україні; Про заходи щодо зміцнення дисципліни працівників та вдосконалення кадрової роботи у правоохоронних органах та інші нормативні акти.

Так, наприклад, в Указі Президента України “Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України” зазначено, що ДПА України у процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, а також із відповідними органами іноземних держав [9].

Взаємодія органів та підрозділів ДПС України з громадськістю забезпечується поряд із законами та актами Президента України і нормативно-правовими приписами Кабінету Міністрів України. Зокрема, до них необхідно віднести: Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади; Про затвердження Комплексних заходів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної податкової служби, фінансових органів, органів контролю-ревізійної служби та державного казначейства в Українському фінансово-економічному інституті; Про утворення Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби тощо.

Основна кількість правових норм, які регулюють взаємодію органів та підрозділів ДПС України з громадськістю міститься у відомчих нормативних актах ДПА України, які являють собою так зване “внутрішнє нормативно-правове регулювання”. Наказами, розпорядженнями, інструкціями ДПА України, рішеннями Колегії ДПА встановлені завдання, функції та форми взаємодії працівників ДПС з громадськістю. Отже, норми відомчих актів складають переважну більшість норм, які безпосередньо регулюють організацію взаємодії органів та підрозділів ДПС України з населенням.

До відомчих нормативних актів, які регулюють взаємодію органів та підрозділів ДПС України з громадськістю, в першу чергу, необхідно віднести: “Про організаційну структуру органів державної податкової служби”; “Про державну реєстрацію нормативних актів Державної податкової адміністрації України”; “Про відзначення кращих волонтерів (громадських податкових консультантів)”; “Положення про порядок розгляду звернень громадян в органах державної податкової служби України”; “Програма перевірки стану організації роботи органів державної податкової служби України щодо реалізації завдань, поставлених Президентом України на Всеукраїнській нараді 29.01.2004 року, та завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України”; “Про затвердження Положення про Департамент громадських зв’язків та масово-роз’яснювальної роботи”; “Про затвердження Положення про управління по зв’язках із засобами масової інформації (Прес-службу)”; “Про взаємодію між підрозділами органів державної податкової служби України під час організації документальних перевірок юридичних осіб”; “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації обліку платників податків в органах державної податкової служби України та Порядку взаємодії підрозділів органів державної податкової служби України щодо організації обліку платників податків”; “Про затвердження Порядку взаємодії органів державної податкової служби України та органів Державного казначейства України в процесі повернення помилково та/або надміру сплачених податків, зборів (обов’язкових платежів) платникам податків”; “Про затвердження Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року”; “Про зміцнення взаємодіюсин з засобами масової інформації”; “Про затвердження Порядку надання роз’яснень окремих положень податкового законодавства”; “Стосовно прав платників податків у взаємовідносинах з податковими органами” та ін.

Так, наприклад у п.3.2 Стратегічного плану розвитку

державної податкової служби України на період до 2013 року зазначено, що однією із цілей модернізації податкової служби є “створення умов для партнерських взаємовідносин податкової служби з платниками податків” [10].

Необхідно акцентувати увагу і на тому, що у нормативно-правових актах, як загальних, так і відомчих нічого не говориться про взаємодію працівників органів та підрозділів ДПА України з громадськістю в сфері боротьби з податковими правопорушеннями. Це і не є дивним, так як на загальнодержавному рівні досі не вирішеним залишається питання щодо участі громадян в боротьбі з податковими правопорушеннями. А як свідчить досвід зарубіжних країн: “Залучення широких верств населення до правоохоронної діяльності є важливим руслом участі громадян в управлінні справами суспільства і держави, одним із основних факторів підвищення ефективності правоохоронної діяльності, зміцнення законності і правопорядку в країні” [11]. Таким чином, вважаємо необхідним: по-перше, прийняти Закон України “Про участь (сприяння) громадян в боротьбі із податковими правопорушеннями” (назва умовна) де було б визначено: а) засади створення громадських формувань із сприяння діяльності органам та підрозділам ДПС в боротьбі із податковими правопорушеннями; б) основні завдання, права та обов’язки цих громадських формувань та їх членів; в) форми та методи їх діяльності; г) порядок взаємодії з органами та підрозділами ДПС та їх працівниками; д) соціальний захист членів означених громадських формувань. По-друге, з метою налагодження співпраці органів та підрозділів ДПС з населенням, підвищення іміджу працівників ДПС доцільним є прийняття таких нормативних актів, як: Програми розвитку партнерських відносин між ДПС та населенням на 2004-2009 рр.; Інструкції із взаємодії органів та підрозділів ДПС України з громадськістю.

Отже, система нормативно-правового забезпечення взаємодії органів та підрозділів ДПС України з громадськістю являє собою сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для її належної організації й функціонування. Означена вище структурна система нормативно-правового регулювання взаємодії органів та підрозділів ДПС України з населенням характеризується ієрархічним поєднанням його елементів, яке виступає як необхідний, закономірний зв’язок цієї системи. Ієрархічність цього зв’язку виявляється у тому, що нормативні акти мають у цій системі певне місце і не можуть містити норм, які суперечать вищестоящим актам. У свою чергу, кожний нормативно-правовий акт виступає вихідною правовою базою для нормативних актів, які мають меншу юридичну силу. Як наслідок, нормативний правовий акт, що порушує ієрархічний зв’язок та містить

норми, що суперечать вищестоящим актам, не підлягає застосуванню в конкретних відносинах, бо не володіє властивостями, необхідними для акта, який містить дійсні норми права.

Враховуючи вище наведене, доцільним буде визначити правове регулювання взаємодії органів та підрозділів ДПС України з громадськістю як здійснюваний за допомогою норм права вплив на поведінку суб’єктів податкових відносин з метою їх впорядкування та організації, вирішення спільних та приватних інтересів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. –М.: Наука, 1988. –298 с.
2. Конституція України // ВВР України. –1996. –№ 30. –Ст.141.
3. Закон України “Про державну податкову службу в Україні” від 4.12.1990 р. // ВВР України. –1991. –№ 6. –Ст.37.
4. Закон України “Про систему оподаткування” від 18.02.1997 р. // ВВР України. –1991. –№ 39. –Ст.510.
5. Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” від 19.06.2003 року // ВВР України. –2003. –№ 46. –Ст.366.
6. Закон України “Про інформацію” від 2.10.1992 року // ВВР України. –1992. –№ 52. –Ст. 490.
7. Закон України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” від 16.11.1992 р. // ВВР України. –1993. –№1. –Ст.1.
8. Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” // ВВР України. –1997. –№ 49. –Ст. 299.
9. Указ Президента України “Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України” від 13.07.2000 р., № 886/2000 // Вісник державної служби України. –2000. –№ 7.
10. Наказ ДПА “Про затвердження Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року” від 7.06.2003 р., № 160.
11. Муzychuk O.M. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /НУВС. –Харків, 2003. –193 с.

*Надійшла до редколегії 06.07.2004*

### ФЕСЮНИН В.М. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

Правовое регулирование взаимодействия органов и подразделений ГНС Украины с общественностью рассмотрено с позиций осуществляемого с помощью норм права воздействия на поведение субъектов налоговых отношений.

\*\*\*

### FESJUNIN V.M. LEGAL REGULATION FEATURES OF INTERACTION OF TAX SERVICE WITH THE PUBLIC

Legal regulation of interaction of organs and subdivisions of tax service of Ukraine with the public is considered from positions carried out with the help of norms of the law of influence on behavior of subjects of tax relations.