

/ Московская государственная юридическая академия. 2000. 2. Устинова І.П. Правовий статус органів фінансового контролю в системі органів державної виконавчої влади в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. / Київський національний університет імені Т.Шевченка. К., 1997. 3. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Л.А. Савченко / Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Х., 2002. 4. Фінансове право: Підручник / (Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та ін.) / керівник авт. колективу і відп. ред. Л.К. Воронова. Х., 1998. 5. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М., 1973. 6. Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия. СПб., 1998. 7. Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26.01.1993, № 2939-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 13. Ст.110.

Надійшла до редколегії 14.09.05

В.В. Маликов

СУТНІСТЬ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ ЩОДО ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Ідея про необхідність виділення в державному механізмі самостійної групи органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, в числі яких, зрозуміло, перебуває і міліція, в літературних джерелах останніх років знайшла досить чітке оформлення, про що свідчать публікації О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Є.О. Безсмертного, І.П. Голосніченка, А.Т. Комзюка, М.В. Корнієнка, В.К. Шкарупи та інших. При цьому під правоохоронною розуміється така державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу [2, с.7].

Можна було б вважати відповідні державні інститути правоохоронними на тій підставі, що вони здійснюють охоронну діяльність за допомогою правових засобів. Практика, однак, свідчить про те, що правоохоронні органи широко використовують у своїй діяльності не тільки правові, але й організаційні засоби [3, с.139]. Так, правоохоронні органи в сфері охорони громадського порядку: постійно аналізують криміногенну (оперативну) обстановку, вносять пропозиції правоохоронного характеру (наприклад, виставлення додаткових нарядів патрульно-постової служби міліції, взяття під охорону окремих об'єктів тощо) до планів соціально-економічного розвитку і програм боротьби зі злочинністю та профілактики правопорушень; виявляють, реєструють і вживають заходів профілактичного впливу до осіб, що порушують правопорядок, правила громадського співіснування (життя); вносять до державних органів, підприємств, закладів та організацій пропозиції про усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, застосовують заходи реагування до посадових осіб та правопорушників; надають зацікавленим органам і громадянам інформацію про проведену профілактичну роботу та стан правопорядку; здійснюють нагляд за законністю інших державних органів, громадських організацій та окремих громадян; у відповідності із законодавством про судоустрій і судочинство приймають рішення про необхідність усунення причин та умов

вчинення правопорушень, реєстрації осіб, які перебувають на спеціальних (профілактичних) обліках; роз'яснюють законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти в сфері громадського порядку; виконують інші функції, що мають правоохоронне значення.

Органи внутрішніх справ України, які є складовою частиною системи виконавчої влади, виконують широке коло завдань щодо забезпечення законності та правопорядку, захисту прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб від різних протиправних посягань тощо. Тобто, від належного виконання цими органами своїх функцій значною мірою залежить стан правопорядку в країні. В умовах динамічного соціального життя українського суспільства на етапі реформування найважливіших його сфер, діяльність органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку повинна бути спрямованою на реалізацію складного комплексу правоохоронних функцій, що гарантують надійність захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, власності, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Щоб визначити коло правоохоронних функцій міліції, необхідно, перш за все, визначитись з поняттям «правоохоронна функція» державного або самоврядного органу. Зробити це на підставі чинного законодавства не зовсім просто. В законодавчих актах, які визначають правовий статус тих чи інших правоохоронних органів, відсутній єдиний підхід до розуміння суті такого загального поняття як «функція» [4, с.73-74]. Функції правоохоронних органів визначаються за різними критеріями, вони ототожнюються із повноваженнями, завданнями, компетенцією, а в окремих випадках взагалі не визначаються [2]. Тобто в одному випадку законодавець під функціями розуміє призначення державного органу, його роль, місце в структурі державного апарату, коло проблем, за вирішення яких він відповідає. В іншому – як певне коло дій, які має виконувати правоохоронний орган. Вважаємо, що у правоохоронних функціях міліції мають знаходити відображення головні напрямки діяльності її служб та підрозділів в сфері охорони громадського порядку та боротьби із правопорушеннями, визначені чинним законодавством. Зважаючи на це, правоохоронні функції міліції можна розподілити на головні та другорядні (допоміжні). Так, до головних правоохоронних функцій належать: 1) профілактична; 2) захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб; 3) охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності. До другорядних (допоміжних) можна віднести такі функції: 1) координаційну; 2) контрольну; 4) правороз'яснювальну; 5) інформаційну та деякі інші.

Відповідно до поставлених перед міліцією завдань вона виконує різноманітні за своїм характером і змістом обов'язки, які можуть бути розподілені на чотири основні групи: 1) охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; 2) боротьба із злочинністю; 3) охорона власності і фізичних осіб; 4) попередження та профілактика правопорушень. При охороні громадського порядку міліція здійснює широкий комплекс заходів, спрямованих на попередження і припинення правопорушень на вулицях, площах, у парках, на транспортних магістралях, вокзалах, приста-

нях, в аеропортах та інших громадських місцях; здійснює адміністративний нагляд за виконанням посадовими особами і громадянами рішень органів державної влади та державного управління з питань охорони громадського порядку, виявляє при цьому правопорушників і забезпечує притягнення винних до відповідальності; у межах своїх повноважень сприяє народним депутатам, представникам органів державної влади у виконанні ними своїх обов'язків. Разом з іншими державними органами та громадськими організаціями міліція веде боротьбу з пияцтвом і алкоголізмом, вилучає з громадських місць осіб, що знаходяться у п'яному вигляді, розпивають спиртні напої у нестворених для цього місцях, здійснює додержання правил торгівлі спиртними напоями, оформлює, а також подає до суду матеріали на осіб, які хворі на алкоголізм і наркоманію для вирішення питання про їх примусове лікування, веде боротьбу з хуліганством та дрібною спекуляцією; проводить роботу щодо попередження бродяжництва і дитячої безпритульності та боротьби з правопорушеннями неповнолітніх [5, с.11-15].

Організація і практичне здійснення охорони правопорядку – проблема комплексна. Для успішної реалізації правоохоронних функцій необхідно мати спеціалізований, професійно підготовлений, певним чином організований, технічно оснащений апарат, що повинен мати інформацію про соціальні процеси і фактори, що впливають на стан громадського порядку й ефективність правоохоронних заходів, аналізувати цю інформацію, планувати розміщення сил і засобів, забезпечувати їх взаємодію. Усе це входить у діяльність системи органів галузевого управління у сфері внутрішніх справ, очолювану МВС України. У сфері охорони громадського порядку МВС України забезпечує реалізацію державної політики з цих питань, визначає основні напрямки діяльності підпорядкованих органів, підрозділів і установ [6, с.508].

Термін «служба охорони громадського порядку» може розглядатися подвійно. По-перше, як вид адміністративної діяльності міліції по охороні і підтриманню громадського порядку. По-друге, цей термін вживається в розумінні «організація». Обидва ці значення мають право на існування, тому що вони з різних сторін розкривають сутність служби охорони громадського порядку (з одного боку – функціональний підхід, з іншого боку – структурний) і дозволяють розкрити роль служби в системі галузевих апаратів МВС України, її організацію, форми і методи діяльності, шляхи удосконалення. Служба охорони громадського порядку – це галузевий структурний підрозділ МВС України, що поєднує ряд міліцейських формувань і апаратів управління ними. На неї покладене забезпечення охорони правопорядку на вулицях, площах і в інших громадських місцях, попередження, припинення злочинів та інших правопорушень в громадських місцях, активна участь у розкритті злочинів та затриманні злочинців; охорона всіх видів власності; охорона прав, честі та гідності громадян від злочинних посягань та інших протиправних дій; здійснення дозвільної системи, дотримання правил перебування в Україні іноземних громадян та осіб без громадянства, охорона, конвоювання затриманих і взятих під варту осіб [7, с.275].

Забезпечення належного громадського порядку у містах та інших населених пунктах є одним з головних завдань органів внутрішніх справ. Виконуючи це завдання, підрозділи зазначеної служби забезпечують громадський порядок на вулицях, площах та в інших громадських місцях як в звичайних умовах, так і при проведенні масових заходів, стихійних лихах та інших надзвичайних обставинах [8, с.3-11]. З цієї метою вони здійснюють контроль за виконанням всіма громадянами й посадовими особами правил, що регулюють громадський порядок; надають у межах своїх прав допомогу народним депутатам, представникам державних органів і об'єднують громадян в здійсненні їх законної діяльності, якщо ним чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників; здійснюють заходи щодо забезпечення виконання загальнообов'язкових рішень місцевих Рад, прийнятих ними в межах своєї компетенції, з питань охорони громадського порядку і організації торгівлі; забезпечують громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій та осіб, які їх проводять [9, с.3-6]. Працівники служби охорони громадського порядку спільно з іншими державними й громадськими організаціями ведуть боротьбу з пияцтвом, алкоголізмом і наркоманією, порушеннями правил паспортної й дозвільної системи, хуліганством та іншими порушеннями громадського порядку. Служба веде також значну роботу щодо запобігання і припинення злочинів, затримання осіб, які вчинили злочини або підозрюються в їх вчиненні, розшуку осіб, які переховуються від слідства та суду, охорони та конвоювання взятих під варту, виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню злочинів та вжиття заходів до їх усунення.

Охороняючи державну, колективну та інші види власності, права та законні інтереси підприємств, установ та організацій, служба охорони громадського порядку запобігає розкраданню майна та інших цінностей з об'єктів, прийнятих під охорону, вживає заходів щодо охорони природних багатств, припиняє браконьєрство, порушення правил полювання та рибальства, веде боротьбу із порушеннями правил проведення валютних операцій. У сфері захисту прав та законних інтересів громадян від злочинних посягань та інших протиправних дій ця служба вживає у встановленому порядку заходи щодо забезпечення недоторканності осіб та їх житла, захисту їх честі та гідності, здоров'я та життя тощо. Служба охорони громадського порядку має надавати негайну допомогу особам, які постраждали в результаті аварій та нещасних випадків, а також тим, які перебувають в громадських місцях у безпорадному стані, забезпечує зберігання знайдених речей, документів та цінностей.

Для здійснення цих завдань та обов'язків апарати, підрозділи та працівники зазначеної служби мають певні права. Загальні права міліції щодо охорони громадського порядку закріплюються у законодавчих актах України; спеціальні права підрозділів та їх працівників в сфері охорони громадського порядку – відомчими нормативними актами (наказами, інструкціями тощо), які регулюють їх діяльність. Виконуючи свої завдання, ця служба виступає від імені держави і представляє інтереси останньої. Її працівники мають право в межах своїх повноважень давати обов'язкові до виконання

розпорядження громадянам й посадовим особам та використовувати в разі необхідності заходи адміністративного примусу.

Охорона громадського порядку здійснюється рядовим та начальницьким складом стройових частин та підрозділів органів внутрішніх справ, спеціальних закладів, підрозділів міліції швидкого реагування; міліцією державної охорони, а також інспекторським складом апаратів управління цієї служби. У виконанні завдань з охорони громадського порядку беруть участь дільничні інспектори міліції, служби виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі. При ускладненні оперативної обстановки для охорони громадського порядку можуть залучатися працівники інших служб органів внутрішніх справ, слухачі та курсанти навчальних закладів, особовий склад внутрішніх військ МВС України. Таким чином, служба охорони громадського порядку є комплексною і складається з зазначених лінійних служб, що здійснюють основне завдання міліції – охорону громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

Координаційну функцію щодо охорони громадського порядку виконує Департамент адміністративної служби міліції МВС України (далі Департамент), завданням якого є: організація діяльності дозвільної системи, забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей і близьких родичів; координація діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ у районах забруднення, підготовка зведених загонів до дій, які можуть виникнути при надзвичайних ситуаціях на атомних станціях України; забезпечення проведення карантинних і ветеринарно-санітарних заходів у боротьбі з епізоотіями; здійснення аналізу, обліку і контролю за виконанням адміністративно-правозастосовчих функцій; забезпечення законності в діяльності підрозділів адміністративної служби міліції, високої культури в роботі й поважного ставлення до громадян [10].

Однак, у зазначеному вище наказі, серед функцій Департаменту визначена і така, як «організація діяльності органів внутрішніх справ України щодо чіткого виконання законів України, постанов Верховної Ради, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, нормативних актів МВС України з питань організації і забезпечення правопорядку на вулицях, в інших громадських місцях міст і населених пунктів, а так само з питань безпеки під час проведення масових чи інших заходів». Вважаємо, що будучи складовою частиною структури МВС України, Департамент не може організовувати діяльність всіх органів внутрішніх справ України, а може лише організовувати роботу підрозділів адміністративної служби міліції. Окрім того, вважаємо доцільним позбавити адміністративну службу міліції таких функцій, як: забезпечення проведення карантинних і ветеринарно-санітарних заходів у боротьбі з епізоотіями; координація діяльності служб міністерства, органів та підрозділів внутрішніх справ, розташованих в районах, які зазнали радіоактивного забруднення, по виконанню Законів України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення вна-

слідок Чорнобильської катастрофи» [11], «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [12] та інших нормативних актів; забезпечення готовності органів та підрозділів внутрішніх справ у 30-км зонах АЕС України та поза їх межами до дій у надзвичайних обставинах на ядерних об'єктах; координація взаємодії МВС України та Держкомкордону України при виконанні завдань у межах території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; спільне з галузевими службами МВС та Департаментом ветеринарної медицини Мінсільгосппрому України забезпечення проведення охоронно-карантинних заходів з локалізації захворювань тварин і птиці; розроблення дислокації ветеринарно-міліцейських постів, порядку їх роботи та функціональних обов'язків чергових нарядів; аналіз епізоотичної обстановки, вживання заходів щодо профілактики гостро-інфекційних захворювань тварин та птиці на території України. Вважаємо, що частину з наведених вище функцій необхідно передати міністерству з надзвичайних ситуацій, а частину – Департаменту ветеринарної медицини, що надасть змогу позбавити органи, служби та підрозділи системи МВС України від виконання невласливих їм функцій.

При визначенні місця і призначення служби охорони громадського порядку міліції в системі галузевих апаратів МВС України слід враховувати, що зазначена служба входить у єдину систему органів внутрішніх справ і є складовою ланкою служби охорони громадського порядку всієї системи МВС України. Крім того, вона повинна розглядатися як спеціалізована підсистема органів внутрішніх справ місцевого територіального рівня. Особливість правового становища служби охорони громадського порядку міськрайорганів полягає в її компетенції щодо здійснення функцій підтримання правопорядку у прийомах, формах та методах охорони громадського порядку. На відміну від центральних ланок, місцеві апарати служби охорони громадського порядку не тільки здійснюють організаційні функції, але і безпосередньо беруть участь в охороні громадського порядку. Їх діяльність здійснюється головним чином за допомогою реалізації наглядових повноважень за додержанням громадянами й організаціями встановлених правил поведінки у громадських місцях, виявлення осіб, які його порушують, вивчення й усунення причин цих порушень, притягнення винних до відповідальності.

Таким чином, однією із найважливіших внутрішніх функцій держави слід визнати правоохоронну, суть якої полягає в забезпеченні охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, навколишнього природного середовища, всіх суспільних відносин, які встановлені і регулюються правом. На виконання правоохоронної функції спрямовано специфічний вид державної діяльності – правоохоронну, яка здійснюється спеціальними органами, що одержали назву правоохоронних. Одне з провідних місць серед останніх займає міліція. Основна відповідальність за виконання безпосередніх завдань в сфері охорони громадського порядку покладається на один із структурних підрозділів міліції – службу охорони громадського порядку, покликану забезпечувати спокій і порядок у

громадських місцях як у звичайних умовах, так і під час проведення масових заходів, у період стихійних лих, епідемій і при інших надзвичайних обставинах. Саме на цю службу і лягає основний тягар по створенню належних умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод у сфері громадського порядку. Не применшуючи значення інших служб (карний розшук, державна автомобільна інспекція й інших) відзначимо, що від рівня і якості роботи саме цієї служби багато в чому залежить надійна охорона громадського порядку. Отже, головним критерієм виділення даної служби з поміж інших органів та підрозділів системи МВС України є її зв'язок із процесом реалізації цільових та безпосередніх функцій у сфері охорони громадського порядку.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141. 2. Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник / Под ред. проф. А.М. Бандурки. Х., 1999. 3. Скаун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Х., 2000. 4. Загальна теорія держави і права / За ред. В.В. Копєйчикова. К., 1997. 5. Калаянов Д.П. Адміністративні проступки, підвідомчі міліції, та їх профілактика: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Одеса, 1998. 6. Колпаков В. К. Адміністративне право України. К., 1999. 7. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. М., 2000. 8. Бандурка О.М., Кузнichenко С.О. Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. Х., 2000. 9. Кравченко Ю.Ф. Міліція України. К., 1999. 10. Про утворення Департаменту адміністративної служби міліції: Наказ МВС України № 735 від 20 липня 2002 року. 11. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27 лютого 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 16. Ст. 198. 12. Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 16. Ст. 200.

Надійшла до редколегії 29.10.05

О.М. Задніченко

КРИМІНАЛІСТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНТРОЛЬНО-КАСОВИХ ДОКУМЕНТІВ

Діюча сьогодні система контролю державної податкової інспекції передбачає, що будь-який факт продажу товарів чи надання послуг засвідчується звітним документом – чеком (касовим чеком, квитанцією), надрукованим за допомогою електронного контрольно-касового апарата або комп'ютерно-касової системи (далі – ККА).

Використання чеків при оформленні грошових розрахунків має три основні цілі: забезпечувати можливість контролю споживачем правильності проведених розрахунків; забезпечувати можливість контролю податковими органами обсягу податкових нарахувань за будь-який період роботи підприємства; забезпечувати захист прав споживачів.

Згідно зі статистичними даними Державної податкової адміністрації України за 1999-2003 рр., кількість підприємств, на яких використовуються ККА, збільшилась у 1,5 рази.