Основні напрями реформування діяльності податкової міліції Державної податкової адміністрації України

Створення податкової міліції ДПА України нерозривно пов’язано зі становленням державної податкової служби України.

З перших днів незалежності України актуальним постало питання щодо стабільної податкової політики. Запровадження податкової політики було покладено на податкову службу України, утворену 1 липня 1990 р. згідно з Постановою Ради Міністрів у складі Міністерства фінансів.

4 грудня 1990 року було прийнято Закон України “Про державну податкову службу в Україні”, що визначив статус державної податкової служби, її функції і правові основи діяльності.

З часом статус державної податкової служби вже не відповідав рівню ринкових відносин у країні, у зв’язку з чим виникла нагальна потреба у підсиленні ролі податкової служби в питаннях забезпечення стабільного надходження податків і інших платежів до бюджетів всіх рівнів.

У 1994 році в системі Міністерства внутрішніх справ України було створено підрозділи по боротьбі з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування.

Згідно з указами Президента України від 22 серпня та 30 жовтня 1996 р. ці підрозділи (4700 штатних одиниць) передано у підпорядкування Державної податкової адміністрації України і на їх базі створено податкову поліцію.

5 лютого 1998 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про державну податкову службу в Україні”», яким у складі органів державної податкової служби створено податкову поліцію.

Новим Кримінальним кодексом України розширено підслідність слідчих податкової міліції за основними статтями з двох (801 приховування валютної виручки та 1482 ухилення від сплати податків, зборів, інших обов’язкових податків) до семи: ст. 204 (незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів), ст. 207 (ухилення від повернення виручки в іноземній валюті), ст. 208 (незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків), ст. 209 (легалізація (відмивання) грошових коштів та іншого майна, здобутих злочинним шляхом) ст. 212. (ухилення від сплати податків, зборів, інших обов’язкових платежів), ст. 216 (незаконне виготовлення, підроблення, використання або збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених марок акцизного збору чи контрольних марок), ст. 218. (фіктивне банкрутство). Якщо під час розслідування цих злочинів будуть встановлені злочини, передбачені ст. 191, 192, 200, 201, 202, 203, 205, 213, 215, 219, 220, 221, 222, 255, 358, 364, 366, 367 Кримінального кодексу України, вчинені особою, стосовно якої ведеться слідство, або іншою особою, якщо вони пов’язані зі злочинами, вчиненими особою, щодо якої ведеться слідство, вони розслідуються слідчими податкової міліції.

Цим Законом оперативні підрозділи податкової міліції визнані суб’єктами Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”.

Підрозділи по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби включено до переліку органів, які здійснюють боротьбу з корупцією і визначено статтею 4 Закону України “Про боротьбу з корупцією”.

Завдання та функції податкової міліції. Закон “Про державну податкову службу в Україні” визначає такі завдання податкової міліції:

запобігання злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення;

розшук платників, які ухиляються від сплати податків, інших 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’язані з виконанням службових обов’язків.

Згідно з Указом Президента України “Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, а також відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом” від 22.06.2000 р. на податкову міліцію покладено завдання здійснення комплексу заходів щодо боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, незаконним переміщенням за кордон неоподаткованих капіталів і “відмиванням” доходів, отриманих незаконним шляхом.

Згідно з Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення боротьби з незаконним виробництвом та обігом спирту етилового, коньячного, плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів” від 20 квітня 2000 р. на податкову міліцію покладено завдання щодо боротьби з незаконним обігом алкогольних напоїв та тютюнових виробів.

Структура податкової міліції та її розвиток. Законом “Про державну податкову службу в Україні” визначено структуру податкової міліції:

Головне управління податкової міліції ДПА України;

Слідче управління податкової міліції ДПА України;

Управління по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби ДПА України;

управління податкової міліції, слідчі відділи податкової міліції, відділи по боротьбі з корупцією і безпеки в органах податкової служби відповідних державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

відділи податкової міліції, слідчі відділення (групи) податкової міліції відповідних державних податкових інспекцій в районах, містах, районах у містах, міжрайонних та об’єднаних державних податкових інспекцій.

Податкову міліцію очолює начальник податкової міліції — Перший заступник Голови Державної податкової адміністрації України.

Податкову міліцію в державних податкових адміністраціях в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі очолюють начальники управлінь податкової міліції — перші заступники голів відповідних державних податкових адміністрацій.

Відділи податкової міліції відповідних державних податкових інспекцій очолюють начальники, які одночасно є першими заступниками начальників податкових інспекцій.

З метою забезпечення виконання завдань і функцій податкової міліції, визначених законодавчо, керівництвом ДПА України постійно вживаються заходи щодо удосконалення її структури та реформування з урахуванням розвитку криміногенних процесів у сфері економіки і, зокрема, у сфері оподаткування.

Враховуючи особливе значення проблеми боротьби з “відмиванням брудних” коштів, на виконання відповідного Указу Президента України, у податковій міліції створено підрозділи боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів та “відмиванням” доходів, одержаних незаконним шляхом.

Останнім часом значну загрозу для бюджету держави становить діяльність фіктивних підприємств та збільшення кількості намагань порушників податкового законодавства незаконно отримати з бюджету відшкодування податку на додану вартість. З метою запобігання та своєчасного викриття таких протиправних дій ДПА України створила у складі податкової міліції підрозділи боротьби з фіктивними підприємствами і незаконним відшкодуванням податку на додану вартість.

Зважаючи на велику кількість підакцизних та інших товарів, що незаконно ввозяться в Україну, підробляються, реалізуються з іншими порушеннями, створено підрозділи по боротьбі з незаконним обігом товарів.

Податкова міліція позитивно зарекомендувала себе також у роботі з ліквідації недоїмок. Враховуючи можливості її позитивного впливу на боржників, спеціальною Постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.1999 р. для створення у структурі податкової міліції підрозділів оперативного забезпечення примусового стягнення податкової заборгованості було додатково виділено ДПА України 3000 посад — начальницького складу податкової міліції.

Слід зазначити, що після отримання з МВС України 4,7 тис. штатних одиниць, це був єдиний випадок додаткового збільшення Урядом штатів податкової міліції. Всі інші її підрозділи створювалися ДПА України за рахунок перерозподілу наявної штатної чисельності служби.

На сьогодні у податковій міліції діють такі структурні підрозділи: оперативні; слідчі; дослідчих перевірок; оперативного документування; оперативних заходів по скороченню податкової заборгованості; боротьби з незаконним обігом товарів; боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів та відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом; боротьби з фіктивними підприємствами і незаконним відшкодуванням податку на додану вартість; боротьби з корупцією та безпеки; фізичного захисту та охорони; оперативно-аналітичні; кадрового і тилового забезпечення.

Всього штат податкової міліції складає понад 14 тис. працівників, з яких понад 3 тис. є податковими ревізорами та іншими вільнонайманими працівниками. Чисельність працівників, які безпосередньо не займаються боротьбою зі злочинністю у сфері оподаткування, а виконують допоміжні функції, складає лише 5,2 % від загальної кількості працівників податкової міліції.

На сьогодні податкова міліція складається з центрального апарату (Головне управління податкової міліції, Слідче управління податкової міліції, Управління по боротьбі з корупцією і безпеки в органах державної податкової служби) і 438 підрозділів в АР Крим, областях, містах Києві і Севастополі, з яких: обласних — 27; головних відділів — 62; міжрайонних головних відділів — 31; міжрайонних відділів — 33; районних відділів — 113; територіальних відділів — 155; територіальних відділень — 25.

З листопада 2000 р. по березень 2001 р. внаслідок об’єднання підрозділів податкової міліції і скорочення кількості працівників їх чисельність на місцях зменшилася з 513 до 411.

Результати діяльності податкової міліції. Створення податкової міліції у складі державної податкової служби дозволило значно підвищити ефективність боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями у сфері оподаткування, що було досягнуто внаслідок поєднання зусиль оперативних працівників, податкових ревізорів і слідчих.

Крім цього, наявність податкової міліції у структурі ДПС уможливило забезпечення постійної взаємодії працівників податкової міліції зі співробітниками інших структурних підрозділів служби, які контролюють надходження різних видів податків, своєчасне отримання інформації та матеріалів про правопорушення, надання кваліфікованих консультацій.

Керівники податкових адміністрацій та інспекцій спільно зі своїми першими заступниками — начальниками управлінь (відділів) податкової міліції — мають можливість своєчасно здійснювати комплексні контрольно-перевірочні заходи у найбільш криміногенних галузях економіки та на конкретних підприємствах, відносно яких існує інформація про можливі умисні ухилення від сплати податків.

Загальні результати діяльності податкової міліції вже за перший рік її існування у структурі державної податкової служби та у подальшому підтвердили доцільність і ефективність її створення: у 1997 році було виявлено 8,9 тис. кримінальних ухилень від сплати податків, що у двічі більше, ніж у 1996 р. (4,7 тис.), коли фактично по листопад вона ще входила до структури органів внутрішніх справ; стягнуто до Державного бюджету 560 млн грн проти 109,6 млн у 1996 р.; у 1998 р. порушено 10,3 тис. кримінальних справ, до бюджету стягнуто 1,1 млрд грн; у 1999 р. — 10,4 тис. кримінальних справ, стягнуто — 2,3 млрд грн; у 2000 р. — 10,8 тис. кримінальних справ, стягнуто 3,5 млрд грн.

Значно було посилено роботу з викриття тяжких злочинів.

У 2000 році було викрито 5,7 тис. ухилень від сплати податків в особливо великих розмірах, що у 5 разів більше, ніж у 1997 р. і на 56 % порівняно з 1999 р., а кількість цієї категорії злочинів збільшилась з 11,2 % у 1997 р. до 53 % у 2000 р.

У 1 кварталі 2001 року порушено 2,5 тис. кримінальних справ про ухилення від сплати податків в особливо великих розмірах, що на 80 % більше аналогічного періоду минулого року і складає 76 % від загальної кількості виявлених умисних ухилень від сплати податків.

У 2000 році було виявлено 3,6 тис. фіктивних підприємств і 74 “конвертаційні центри”, що здійснювали незаконні переведення безготівкових коштів у готівкові, а також на рахунки у зарубіжних банках. Завдяки цій роботі було попереджено відтік до “тіньового” обігу майже 6 млрд грн, вилучено з незаконного обігу товарів на суму 233,5 млн грн, у тому числі: алкогольних напоїв і тютюнових виробів — на суму 23,1 млн грн; 2,3 млн л спирту; ліквідовано 663 підпільні цехи з виробництва товарів, у тому числі 269 — алкогольної продукції.

Забезпечено надходження до Державного бюджету 153,2 млн грн від реалізації конфіскованого та іншого майна, що належить державі.

Завдяки заходам, що здійснено податковою міліцією, було повернуто 54,3 млн дол. США, що знаходилися на зарубіжних рахунках внаслідок приховування валютної виручки.

Було знайдено та встановлено місцезнаходження майже 30 тис. платників податків, які ухилялись від подання до органів податкової служби звітів про результати фінансово-господарської діяльності, слідства та суду.

Працівниками податкової міліції було виявлено 3,7 тис. інших економічних та посадових злочинів.

У середньому одним працівником податкової міліції у 2000 р. було забезпечено надходження до Державного бюджету понад 251 тис. грн, що майже у 25 разів перевищує витрати щороку на його утримання.

Реалізація діяльності податкової міліції у структурі податкових органів, спеціалізація її працівників на викритті і розслідуванні таких складних економічних злочинів, як ухилення від сплати податків та приховування валютної виручки, постійна взаємодія у цих питаннях з фахівцями податкової служби, позитивно впливає на професійну майстерність оперативних працівників і слідчих.

Протягом 2000 року розслідувалося понад 12 тис. кримінальних справ про злочини, що віднесено до компетенції податкової міліції. За підозрюваних було затримано 686 осіб і заарештовано 306 обвинувачених; до суду направлено понад 8 тис. протокольних форм і кримінальних справ; при цьому не було допущено незаконних затримань, арештів, порушень процесуальних строків утримання заарештованих під вартою. Поліпшується якість попереднього слідства, значно зменшується кількість закритих кримінальних справ, що повертають прокурори і суди на додаткове розслідування.

Організація діяльності податкової міліції. За час існування податкової міліції створено ефективну систему управління та організації її діяльності. У першу чергу, це і збір інформації про тенденції злочинності у сфері оподаткування, і фактори її розповсюдження, і прогноз подальшого розвитку негативних процесів кримінального характеру, пов’язаних з оподаткуванням, для чого у структурі податкової міліції було створено оперативно-аналітичні підрозділи.

Ці підрозділи відслідковують та аналізують криміногенні процеси у сфері оподаткування, причини та умови, що призводять до поглиблення “тінізації” економіки та поширення умисних ухилень від сплати податків, виявляються їх злочинні схеми, розробляються методичні рекомендації щодо своєчасного викриття цих злочинів, що впроваджуються до практичної діяльності підрозділів податкової міліції. Таких схем на сьогодні виявлено та описано вже понад 50.

Створено бази даних, на основі яких побудовано автоматизовані робочі місця (далі — АРМи). Це, зокрема, АРМ “ФСПД” для обліку виявлених “фіктивних” суб’єктів підприємницької діяльності та фірм, що мали з ними кореспондентські стосунки, АРМ “Паспорт” для запобігання реєстрації підприємств за втраченими паспортами, АРМ “Злочин” для обліків виявлених злочинів та злочинців, АРМ “Розшук” для обліку осіб, що розшукуються за постановою слідчого чи суду та ін.

Крім цього, податкова міліція активно та ефективно використовує інтегровані масиви даних ДПА України, а саме: інформацію про облік платників податків — юридичних осіб; Державний реєстр фізичних осіб; інформацію про види та суми сплачених податків суб’єктами підприємництва; інформацію про зовнішньоекономічну діяльність і т.ін.

Завдяки цим базам своєчасно отримується необхідна інформація і здійснюються контрольно-перевірочні, оперативно-розшукові та інші заходи, спрямовані на запобігання та припинення злочинів у таких галузях і сферах економіки: у сфері ввезення та обігу підакцизних товарів; у паливно-енергетичному комплексі; в агропромисловому комплексі; у сфері зовнішньоекономічної діяльності та обігу валюти; у кредитно-фінансовій та банківській системах; в інших базових галузях економіки.

Створена система взаємодії з органами МВС, СБУ, Митної служби, іншими контролюючими міністерствами і відомствами.

У рамках договорів України з багатьма державами з питань уникнення подвійного оподаткування, боротьби з економічною злочинністю, угод про правову допомогу, Європейської конвенції про боротьбу з “відмиванням брудних” коштів податкова міліція взаємодіє з відповідними органами інших держав. Укладено Угоду між ДПА України і Федеральною службою податкової поліції Російської Федерації та Державним комітетом фінансових розслідувань Республіки Білорусь.

Крім цього, у питаннях боротьби з “відмиванням брудних” коштів податкова міліція тісно взаємодіє з торгово-економічними місіями у складі дипломатичних представництв України за кордоном, що спеціально визначено Указом Президента України “Про торговельно-економічну місію у складі дипломатичного представництва України за кордоном” від 30.04.1994 р. № 200/94.

Протидія корупції в органах державної податкової служби. Основними завданнями підрозділів по боротьбі з корупцією та безпеки є:

попередження корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією, припинення її проявів та забезпечення адміністративного провадження у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, стосовно корупції в органах державної податкової служби;

попередження посадових та інших злочинів, що пов’язані із службовою діяльністю працівників державної податкової служби, їх виявлення та розкриття;

здійснення оперативно-розшукової діяльності щодо встановлення намірів окремих осіб та злочинних угруповань з підготовки та скоєння протиправних дій відносно працівників податкової служби, організації заходів щодо забезпечення безпеки діяльності органів державної податкової служби.

У 1999 році за матеріалами роботи підрозділів по боротьбі з корупцією та безпеки в органах ДПС України судами до відповідальності за скоєння корупційних правопорушень було притягнуто 229 посадових осіб податкової служби. За цей самий період за матеріалами діяльності інших правоохоронних органів судами до відповідальності було притягнуто за скоєння корупційних правопорушень 15 податківців, що складає 6,1 % від загальної кількості працівників.

У 2000 році за матеріалами роботи наших підрозділів судами було притягнуто до відповідальності 164 податківців, а за матеріалами інших правоохоронних органів — 20, за 4 місяці поточного року, відповідно, — 51 проти 6.

Підрозділами по боротьбі з корупцією та безпеки в органах державної податкової служби згідно зі ст. 97 КПК України до інших правоохоронних органів було направлено матеріали перевірок за роками: у 1999 р. — 746 матеріалів перевірки, за якими порушено 298 кримінальних справ, у тому числі 89 по відношенню до працівників податкової служби; у 2000 р. — 621, порушено 317 кримінальних справ, з яких 95 — по відношенню до податківців; за 4 місяці 2001 р. — 121, порушено 99 кримінальних справ, 40 з яких по відношенню до працівників ДПС та 52 — стосовно осіб, які вчинили злочини проти податківців.

Спільною вказівкою СБУ, МВС та ДПА України від 8 серпня 2000 р. встановлено порядок, на основі якого до підрозділів по боротьбі з корупцією та безпеки передається для перевірки і відповідного реагування вся отримана в процесі оперативно-розшукової діяльності інформація відносно працівників державної податкової служби. Одночасно повідомлення про це передається прокуророві, який здійснює нагляд. У разі, коли таку інформацію неможливо передати, до її перевірки обов’язково залучаються оперативні працівники підрозділів по боротьбі з корупцією та безпеки в органах державної податкової служби.

Розроблено чіткий механізм взаємодії з іншими правоохоронними органами, що дозволяє виявляти факти протиправної діяльності з боку працівників податкової служби, в тому числі у процесі оперативно-розшукової діяльності, виключати факти дублювання, паралелізму, нераціонального використання сил та засобів різних правових систем при розгляді матеріалів відносно працівників податкової служби.

Кадрове забезпечення діяльності податкової міліції. Для забезпечення податкової міліції висококваліфікованими кадрами, підвищення професійної майстерності її працівників в Академії Державної податкової служби України створено факультет підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції, що готує фахівців за спеціальностями “Правознавство” та “Облік і аудит”. Частина курсантів факультету спеціалізуються за профілем слідчих податкової міліції. Зараз на цьому факультеті навчається 790 курсантів. Перший випуск факультету (160 осіб) відбудеться у лютому 2002 року.

Важливим політичним і організаційним фактором на сьогодні є процес модернізації та розвитку ДПС України. Реалізація програми модернізації ДПС України, що здійснюється завдяки місії Світового банку, передбачає докорінну зміну і удосконалення організаційної і функціональної основи податкової служби, у тому числі й міліції.

Вже сьогодні визначено стратегічні напрями роботи — організація роботи з великими платниками податків (ВПП); примусове забезпечення сплати податкових зобов’язань та ін. Саме задля виконання цих завдань створено нові офіси податкової служби (в тому числі міліції) по роботі з ВПП, розгорнуто активну роботу з виконання відповідних законів та указів Президента України. Вирішення зазначених проблем можливе за умови комплексного використання всіх можливостей ДПС, в тому числі податкової міліції.

Як свідчить практика діяльності ДПС за період з 1997 р., інтегрування податкової міліції у ДПС, її модернізація і пристосування до сучасних умов у сфері оподаткування, є обґрунтованим і вірним рішенням на сучасному етапі розбудови України.

У Державній податковій службі України створено належні умови для успішного функціонування податкової міліції, удосконалення організації і постійного підвищення ефективності її діяльності, професійної майстерності її працівників, завдяки чому вона вносить значний вклад у справу боротьби зі злочинністю у сфері економіки, відшкодування нанесених правопорушеннями збитків та забезпечення надходжень до Державного бюджету держави.

На жаль, окремі фахівці-правники та вчені вносять пропозиції про виведення податкової міліції зі складу державної податкової служби України. Переконані в тому, що це призведе до руйнування вже сталої системи боротьби зі злочинністю у сфері оподаткування, що неминуче спричинить значне погіршення результатів роботи податкової міліції та зменшення надходжень до Державного бюджету України.