

УДК 351.713:65.011.8

О. Д. Шевчук,

к. е. н., доцент, доцент кафедри аудиту та державного контролю,
Вінницький національний аграрний університет, м. Вінниця

ПРО ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ

O. Shevchuk,

Ph.D., assistant professor of State Audit and Control Department
Vinnytsia National Agrarian University (Vinnytsia)

ABOUT THE MAIN PROBLEMS AND PROSPECTS OF REORGANIZING THE TAX MILITIA

У статті доведено необхідність ідейного та структурного перетворення діяльності Податкової міліції в якісно новий силовий орган, що стоятиме на чолі заходів по збереженню економічної безпеки країни, наводяться докази, які свідчать про низьку ефективність попередньої роботи податкової міліції, розглянуто сучасні проблеми і перспективи розробки та просування законопроекту, перераховано основні принципи створення нової служби.

Оскільки Податкова міліція, як зазначають вітчизняні експерти, в результаті "технічної" помилки виключення з законодавства, була позбавлена своїх повноважень, з'явилась можливість ліквідувати всім відомий каральний орган та створити новий, побудований на демократичних принципах

In the article the necessity of ideological and structural transformation of the tax militia in a new power authority to stand at the head of economic security conservation measures is proved, the evidence is provided that indicate poor performance of the previous tax militia work, current problems and prospects of development and promotion of the bill are observed, the main principles of the new service are enumerated.

Since the tax militia, as noted by national experts, as a result of a "technical" error of exception from the law, has been deprived of its powers, it became possible to eliminate the all known punitive body and create a new one, built on democratic principles and respect for the citizens of Ukraine.

Ключові слова: фінансовий контроль, державні ресурси, економічні злочини, Податкова міліція, Служба фінансових розслідувань, Фінансова поліція.

Key words: financial control, public resources, economic crimes, tax militia, service for financial investigations, financial police.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Підвищення рівня ефективності боротьби з фінансовими злочинами, що стосуються кримінального розподілу державних ресурсів, зменшення частки тіньового сектору економіки, як були, так і залишаються першочерговими завданнями діяльності органів державного фінансового контролю на фоні загального економічного спаду.

Важливим та необхідним є процес якнайшвидшого, однак, детально розробленого і технічно продуманого механізму ідейного перетворення діяльності Податкової міліції в якісно і структурно новий силовий орган, що стоятиме на чолі заходів по збереженню економічної безпеки країни.

Оскільки Податкова міліція, як зазначають вітчизняні експерти, в результаті "технічної" помилки виключення з законодавства, була позбавлена своїх повноважень, з'явилась можливість ліквідувати всім відомий каральний орган та створити новий, побудований на демократичних принципах.

Тому для громадян нашої держави важливо, щоб нова структура не повторювала негативний досвід попередньої.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз чинного законодавства та практики, яка склалася, свідчить, що функції з протидії злочинам у сфері фінансів не виправдано роз-

Таблиця 1. Аналіз результатів розслідування кримінальних проваджень, що здійснювались чинною податковою міліцією за 2014–2016 рр.

№	Показники діяльності	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2016р. порівняно з 2015р, %
1.	Встановлено збитків на суму, млн грн.	960,3	918,1	965,4	5
2.	Вилучено грошей та цінностей для забезпечення відшкодування збитків, млн грн.	10,0	12,9	0,78	-94
3.	Відшкодовано збитків на суму, млн грн.	699,7	520,6	419,5	-19
4.	Залишок незакінчених кримінальних проваджень на 1 січня	2 625	1 997	1 948	-2
5.	Розпочато кримінальних проваджень	8 357	7 942	6 800	-14
6.	З них звернення до суду з обвинувальним актом	692	734	796	8
7.	З них звернено до суду з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності	418	299	317	6
8.	Закрито	3 497	2 738	2 245	-18

Джерело: За даними офіційного сайту Державної фіскальної служби України [2].

порошені по різних відомствам і часто дублюються.

Дослідженням попередньої діяльності підрозділів Податкової міліції та аналізом перспектив подальшого функціонування новоствореного силового органу займалися такі науковці, як: А.М. Куліш, Д.Г. Мулявка, О.М. Резнік, С.І. Корсун, Плотко О.В., І. Беззуб та інші науковці, політики і експерти.

Проаналізувавши праці вітчизняних науковців і висловлювання деяких політиків, можна констатувати, що реформування Податкової міліції завжди було і залишається пов'язаним з такими складовими, як: структурна і функціональна модель нового органу та розподіл повноважень фіскальних і силових структур. Цей факт став основним у сучасних політичних та економічних баталіях з цієї проблематики.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Взагалі ідея про перекроювання силового блоку Державної фіскальної служби не нова. Необхідно зазначити, що протягом останніх семи років було здійснено низку спроб щодо підготовки та прийняття закону про нову службу з протидії фіскальним злочинам. Всі вони були ініційовані або урядом, або самими правоохоронними органами і врешті-решт не підтримувалися Верховною Радою України, оскільки не відповідали Указам Президента, Коаліційній угоді та не вирішували проблеми захисту фінансово-економічних інтересів держави [1].

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Вперше про ліквідацію Податкової міліції заговорили ще в 2014 р., і одночасно обґрунтувалась необхідність створення функціонально нового органу, з пропозицією назвати його чи Службою фінансових розслідувань, чи Фінансовою поліцією.

Цю ініціативу підхвтив і чинний Міністр фінансів Олександр Данилюк, заявивши, що із

ліквідацією Податкової міліції (яку він оголосив кримінальною структурою) одночасно потрібно створити Фінансову поліцію, основою функціонування якої повинна стати аналітична складова.

Окремими депутатами, фахівцями та представниками громадськості також останнім часом оприлюднюється невтішна статистика та докази, що, на їх думку, свідчать про низьку ефективність роботи податкової міліції, факти порушень і зловживань з їх боку.

Аналіз офіційних статистичних даних на сайті ДФС [2], поданих в звітах щодо стану досудового розслідування кримінальних проваджень, що здійснювались чинною податковою міліцією за останні три роки (табл. 1) підтверджують вищезазначене.

Розглянемо графічно деякі показники (рис. 1).

Як бачимо, офіційний показник відшкодованих державі коштів за минулий рік, порівняно з 2014 р., знизився на 40 %.

Так, критикуючи результати діяльності Податкової міліції, народний депутат від фракції "Об'єднання "Самопоміч" А. Журжій наводить чотири докази, які, на його думку, свідчать про низьку ефективність цієї служби [1]:

1) скорочення у 2015 р. на чверть кількості досудових розслідувань, які закінчилися передачею відповідних матеріалів до суду, у порівнянні з попереднім роком.

2) 85 % справ, відкритих за ухилення від сплати податків, зборів були закриті за відсутністю складу злочину.

3) за ухилення від сплати податків, зборів минулого року до суду передано лише 7 % справ з обвинувальними висновками і стільки ж — із пропозиціями звільнити від відповідальності.

4) відсутність значних надходжень до бюджету у результаті роботи податкової міліції.

Після набрання чинності закону щодо покращення інвестиційного клімату в Україні [3], Податкова міліція втратила правові підстави

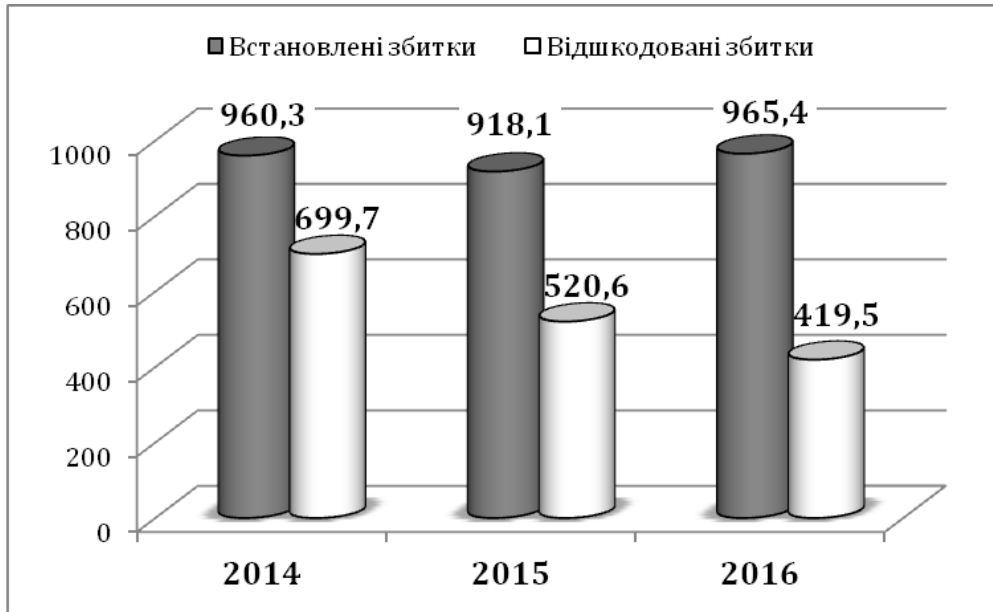


Рис. 1. Сума встановлених та відшкодованих податковою міліцією збитків, млн грн.

Джерело: [2].

для діяльності. До 1 січня 2017 р. правові засади діяльності Податкової міліції були врегульовані розділом XVIII Податкового кодексу. Змінами до Податкового Кодексу його було виключено.

Однак Сергій Білан, на той час Голова Податкової міліції та перший заступник Голови ДФС, заявив, що незважаючи на "технічну помилку", податкова міліція повинна продовжити законно працювати.

Через помилку у змінах до Податкового кодексу Податкова міліція з 1 січня де-юре

ліквідована, хоча де-факто її повноваження не передано новому органу [4].

Міністр внутрішніх справ Арсен Аваков висупає проти створення Фінансової поліції. На думку міністра, необхідно створити сучасну Службу фінансових розслідувань, а не новий варіант пострадянського відділу по боротьбі з розкраданнями соціалістичної власності (ОБХСС).

Він зазначив, що завершено розробку законопроекту та погоджено його ще у вересні 2016 р. Нещодавно отримано коментарі від Міністерства юстиції України.

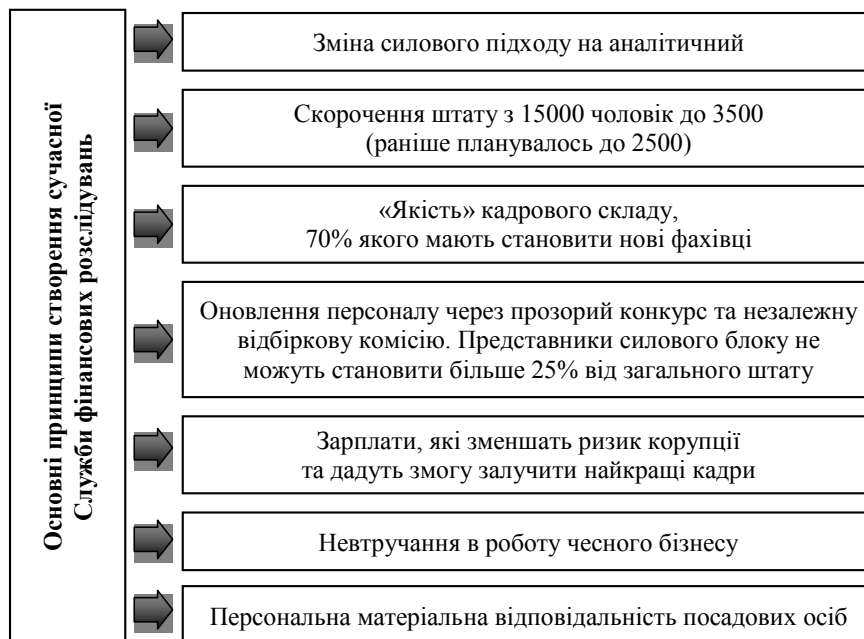


Рис. 2. Принципи створення сучасної Служби фінансових розслідувань

"Наразі ми відпрацьовуємо коментарі Мін'юсту та приймемо ті, які відповідають нашим принципам створення нової служби, а саме: зміна силового підходу на аналітичний, скорочення штату з 15000 чоловік до 2500 осіб, невтручання в роботу чесного бізнесу, оновлення персоналу через прозорий конкурс та незалежну відбіркову комісію", — заявив міністр [5].

Основні принципи створення нової служби розглянуто на рисунку 2:

Отже, можна констатувати той факт, що Верховна Рада повинна невідкладно забезпечити доопрацювання і ухвалення законопроекту про новий орган, співробітників якого будуть відібрані за прозорим конкурсом, матимуть достатні заробітні плати та виконуватимуть аналітичні функції.

Авторитетні юридичні організації та аналітичні центри, зокрема експерти Центру політико-правових реформ, проаналізували нормативно-правову базу та надали свої висновки: з початку 2017 р. Податкова міліція виявилася поза законом.

Крім загальновідомої корумпованості, Податкова міліція здійснює чи не найбільший адміністративний тиск на бізнес.

У 2015 р. вона повернула до бюджету 521 млн грн. податків, тоді як на її утримання витрачено 554 млн грн.

Тобто видатки бюджету на утримання співробітників Податкової міліції у 2015 р. перевищили економічний ефект від її діяльності на 33 млн грн.

Недавно з'явилася інформація, що комітет з податкової та митної політики надав роз'яснення, начебто це технічна помилка, і Податкова міліція продовжує працювати. Проте перший заступник голови комітету Андрій Журжій повідомив, що комітет таких роз'яснень не надавав і взагалі не збирався у 2017 р. [6].

Тому, як бачимо, дискусії стосовно реорганізації Податкової міліції не вщухають, конфлікт інтересів до сих пір не залагоджено.

З цієї причини вкрай необхідним є якнайшвидше прийняття законопроекту "Про Фінансову поліцію" і передача новоствореному органу повноважень з розслідування економічних злочинів [7].

Відповідно до законопроекту, Фінансова поліція — це державний правоохоронний орган, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави, економічної безпеки, що відне-

сені до його підслідності, відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України.

Документ регламентує граничну кількість працівників Фінансової поліції (близько 3 тис. осіб проти 5,5 тис. у нинішній податковій міліції або 20 тис. осіб, якщо враховувати всі підрозділи по боротьбі з економічними злочинами у складі МВС, СБУ, НАБУ), "якість" кадрового складу (70% якого мають становити нові фахівці), вводить персональну матеріальну відповідальність посадових осіб, але найголовніше — дає фінансовій поліції право розслідувати майже будь-які злочини економічного характеру (починаючи від несплати податків і закінчуючи справами про доведення до банкрутства).

Однак варто враховувати, що Податкова міліція не є єдиним органом боротьби з тіньовою економікою в нашій державі. Ця діяльність є в компетенції і СБУ, і Міністерства внутрішніх справ, і звичайно НАБУ.

Тому необхідно чітко розмежувати їх повноваження для уникнення дублювання, з одночасною розробкою механізму координації та взаємодії вищезазначених силових структур.

Відмова від каральної функції — головна відмінність, що повинна відрізнити діяльність новоствореного органу Фінансової поліції від старого і всім відомого принципу роботи Податкової міліції.

Головний акцент повинен бути поставлений на аналітичну роботу, на відміну від попередньої практики вилучення документації та блокування діяльності підконтрольних суб'єктів господарювання. Відхід від принципу безпідставних перевірок може значно знизити тиск на вітчизняний бізнес.

Передбачається, що Фінансова поліція не буде підпорядковуватися Державній фіскальній службі, її діяльність буде координуватися Кабінетом Міністрів через міністра фінансів. На неї має бути покладено проведення досудового слідства у податкових, фінансових та митних злочинах.

22 лютого 2017 р. на засіданні комітету Верховної Ради з питань податкової та митної політики міністр фінансів Олександр Данилюк презентував законопроект щодо створення служби фінансових розслідувань.

За словами Данилюка, у новоствореного органу буде 7 територіальних управлінь і близько 3,5 тисяч співробітників, де в центральному апараті буде задіяно близько 700 осіб, а в кожному територіальному управлінні — близько 400. Також було зазначено, що служба повинна підпорядковуватися Міністерству фінансів України.

Водночас, керівництво Державної фіскальної служби вважає, що саме Верховна Рада має вирішити, кому підпорядковуватиметься Служба з фінансових розслідувань.

Раніше голова МВС Арсен Аваков заявляв, що Служба фінансових розслідувань повинна акумулювати роботу всіх економічних підрозділів силових структур і знаходиться в підпорядкуванні Кабінету міністрів, але при координації МВС [8].

Під час обговорення законопроекту міністр фінансів Олександр Данилюк закликав не голосувати за відновлення Податкової міліції.

"Податкова міліція — це репресивний орган, який тиснув на бізнес при цьому не зменшуючи рівень фінансової злочинності. Це спадщина, яка має залишитися в минулому", — сказав міністр.

"Відновлення повноважень Податкової міліції призведе до затягування процесу створення нової Служби фінансових розслідувань, а це передбачено указами президента, коаліційною угодою, яку ви підписали, а також нашими міжнародними зобов'язаннями", — додав він.

Окрема група депутатів заблокувала трибуну з метою не допустити відновлення Податкової міліції.

Голова податкового комітету Ніна Южаніна заявила, що ті норми, які внесені, лише виправляють технічну помилку.

"Ніяких забаганок, ніякої шкоди для держави, для суспільства, для бізнесу вони не несуть. Це технічні поправки. ... Я вас прошу підтримати у другому читанні та в цілому це рішення комітету. Ми не можемо просто ліквідувати податковий орган. Повинна бути спеціальна процедура, що передбачає передачу всіх справ від одного органу до іншого", — було нею зазначено [9].

Як результат, депутати не підтримали поправку, яка передбачає відновлення роботи Податкової міліції. За відповідне рішення проголосували лише 194 депутати.

ВИСНОВКИ

Отже, підсумуємо ситуацію, що склалась, щодо подальшої долі і можливостей функціонування вітчизняної Податкової міліції.

Чіткі перспективи створення нового органу — відсутні. Міністр фінансів не зміг переконати необхідну більшість депутатів підтримати сформовану під його керівництвом і представлену ним нову структурну модель Фінансової поліції. Тому можна вважати, що нині ліквідована (законодавчо) податкова міліція в тому форматі, в якому цей орган працював раніше — поза законом.

Наразі відсутній єдиний підхід щодо механізму формування нового органу, оскільки позиції урядовців кардинально різняться між собою. Тому найближчі перспективи зрушення в цьому стратегічному для нашої держави питанні — туманні.

На жаль, серед депутатів ходять невтішні прогнози стосовно можливого часу законодавчого закріплення і відповідно легалізації діяльності реорганізованого органу на базі Податкової міліції. Було названо період: не раніше осені 2017 р. — січня 2018 р.

Однак законотворча активність щодо цієї реформи не згасає, оскільки серед народних обранців сформовано робочу групу з даного питання.

За словами Міністра фінансів, уряд зобов'язується найближчими днями доопрацювати законопроект про податкову та запропонувати його розглянути на засіданні РНБО.

Ускладнює цей процес розпочате кримінальне провадження, пов'язане з неправомірними, на думку слідства, рішеннями бывшего голови ДФС Романа Насірова про розстрочення податкових боргів підприємствам із орбіти колишнього народного депутата Олександра Онищенка.

Попри всю полярність точок зору сторін обговорення [1, 4—6, 8—12], очевидним та необхідним вважаємо якісне доопрацювання згаданого законопроекту, особливо в частині наданих повноважень посадовим особам новоствореного органу. Вважаємо, що повноцінне функціонування, виконуючи лише аналітичну функцію, без правоохоронних дій, навряд чи можливе, і така діяльність однозначно забезпечить менший ефект корисності, ніж виважене поєднання цих функцій.

Важливим завданням є налагодження взаємодії правоохоронних органів, які займаються боротьбою з економічною злочинністю, та визначення чіткої сфери відповідальності кожного з них, запровадження узагальнених кількісних і якісних показників результативності діяльності підрозділів Фінансової поліції із публічним оприлюдненням цих даних у звітах.

Необхідно також забезпечити належне формування і взаємоузгодження нормативно-правового, інформаційного, фінансового та кадрового забезпечення.

Оскільки високий рівень тінізації вітчизняної економіки, боротьба з якою входить до сфери компетенції Податкової міліції, фактично підтверджує низьку ефективність її роботи, не викликає сумніву доцільність на решті створення в Україні єдиного органу, що буде зай-

матись розслідуванням злочинів з підсиленою аналітичною складовою у сфері економіки.

Література:

1. Чи полегшить життя українському бізнесові "Фінансова поліція"? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2313:reforma-podatkovoji-sistemi&catid=8&Itemid=350

2. Офіційний web-сайт Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.sfs.gov.ua

3. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1797-VIII: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1797-19/page>

4. Голова Податкової міліції: Ми й надалі продовжуємо працювати [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2017/01/12/617392/>

5. Міністр МВС проти створення Фінансової поліції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2017/01/13/617431/>

6. Податкова міліція. Давайте, нарешті, попрощаємося! [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2017/01/18/617881/>

7. Про фінансову поліцію: законопроект № 4228 від 15.03.2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58400

8. Данилюк презентував проект закону про "фінансову поліцію" Мінфіну [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2017/02/22/621836/>

9. Рада відмовилася відновити повноваження Податкової міліції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [epravda.com.ua/news/2017/02/23/621878/](http://www.epravda.com.ua/news/2017/02/23/621878/)

10. Куліш А.М. Діяльність податкової міліції: правові та організаційні засади: монографія / А.М. Куліш, Д.Г. Мулявка, О.М. Рєзнік. — Суми: Сумський державний університет, 2015. — 140 с.

11. Плотко О.В. Формування у працівників податкової міліції здатності до саморегуляції в емоційних умовах: дис. на здобуття наук. ступеня канд. психол. наук: спец. 19.00.07 "Педагогіка та вікова психологія" / О.В. Плотко. — К., 2004. — 177 с.

12. Корсун С.І. Вивчення умов та характеристик діяльності оперуповноваженого подат-

кової міліції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.psyh.kiev.ua>

References:

1. Bezzub, I. (2016), "Do make life easier for Ukrainian business "Financial Police"?", available at: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2313:reforma-podatkovoji-sistemi&catid=8&Itemid=350 (Accessed 10 May 2017).

2. State Fiscal Service of Ukraine (2017), available at: www.sfs.gov.ua (Accessed 10 May 2017).

3. Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On Amendments to the Tax Code of Ukraine on improving the investment climate in Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1797-19/page> (Accessed 10 May 2017).

4. Epravda (2017), "Head of Tax Police: We still continue to work", available at: <http://www.epravda.com.ua/news/2017/01/12/617392/> (Accessed 10 May 2017).

5. Epravda (2017), "Interior Minister against the establishment of the Financial Police", available at: <http://www.epravda.com.ua/news/2017/01/13/617431/> (Accessed 10 May 2017).

6. Epravda (2017), "Tax Police. Let us finally say goodbye!", available at: <http://www.epravda.com.ua/columns/2017/01/18/617881/> (Accessed 10 May 2017).

7. Verkhovna Rada of Ukraine (2016), "Draft Law on Financial Police", available at: rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58400 (Accessed 10 May 2017).

8. Epravda (2017), "Danyluk presented the draft law on "financial police" Ministry of Finance", available at: <http://www.epravda.com.ua/news/2017/02/22/621836/> (Accessed 10 May 2017).

9. Epravda (2017), "The Council refused to renew the powers of the Tax Police", available at: <http://www.epravda.com.ua/news/2017/02/23/621878/> (Accessed 10 May 2017).

10. Kulish, A.M. Muliavka, D.H. and Riezniak, O.M. (2015), *Dialnist podatkovoi militsii: pravovi ta orhanizatsiini zasady* [Activities of tax police: legal and organizational basis], *Sumskyi derzhavnyi universytet, Sumy, Ukraine*.

11. Plotko, O.V. (2004), "Formation of tax police capacity for self-regulation in terms emotiogenic", Abstract of Ph.D. dissertation, Kyiv, Ukraine.

12. Korsun, S.I. (2010), "The study of the conditions and characteristics of the tax police detective", available at: <http://www.psyh.kiev.ua> (Accessed 10 May 2017).

Стаття надійшла до редакції 30.05.2017 р.