

у 2014 році: наказ Міністерства доходів і зборів України від 21.03.2014 р. № 189.

27. Про залучення громадськості до роботи з кадрами: наказ Міністерства доходів і зборів України від 19.03.2014 р. № 192 (зі змінами).

28. Про надання інформації: лист Міністерства доходів і зборів України від 08.04.2014 р. № 8191/7/99-99-24-03-02-17.

29. Про виконання обов'язків: лист Міністерства доходів і зборів України від 27.03.2014 р. № 7229/7/99-99-24-03-17.



УДК 35.078.2(477)

**Долгий О. О.**, к.ю.н., с.н.с.,  
провідний науковий співробітник НДІ  
Національної академії прокуратури України;  
**Долгий О. А.**, начальник відділу  
НДЦ з проблем оподаткування  
Національного університету ДПС України

## **Організаційно-правові підстави уточнення критеріїв оцінки діяльності спеціальних підрозділів органів доходів і зборів України**

У статті проаналізовано стан організаційно-правового забезпечення діяльності спеціальних підрозділів органів доходів і зборів України — податкової міліції, зміни якого розглядаються в якості підстав уточнення критеріїв оцінки її роботи.

**Ключові слова:** організаційно-правове забезпечення, податкова міліція, слідчі, оперативні підрозділи, діяльність, критерії, оцінка.

В статье проанализировано современное состояние организационно-правового обеспечения деятельности специальных подразделений органов доходов и сборов Украины — налоговой милиции, изменения которого рассматриваются в качестве оснований для уточнения критериев оценки ее работы.

**Ключевые слова:** организационно-правовое обеспечение, налоговая милиция, следователи, оперативные подразделения, деятельность, критерии, оценка.

The authors analyze the state of organizational and legal provision of activity of special units in the structure of fiscal authorities in Ukraine — tax police. Its changes are considered as the reason for adjustment in the criteria of assessment of tax militia police.

**Keywords:** organizational and legal provisioning, tax police, investigator, operational units, activity, criteria, assessment.

**Постановка проблеми, актуальність дослідження.** Правопорушення, що вчиняються у податковій сфері, особливо кримінального характеру, становлять реальну загрозу не тільки для фінансового сектора, а й у цілому — національній економіці будь-якої держави. Саме тому діяльність спеціальних підрозділів органів доходів і зборів України — податкової міліції, в останній час знаходиться під прискіпливою увагою органів державного управління, громадськості.

Безсумнівно, податкова міліція, що перебуває у складі Міністерства доходів

і зборів України, виконує значний обсяг роботи в межах наданих їй повноважень. Так, за оприлюдненими Міндоходів в поточному році даними тільки за місяць — з середини березня до середини квітня 2014 р., її працівниками відкрито 741 кримінальне провадження. З них до суду спрямовано 632 (85,3 %). До Держбюджету повернуто 54 млн грн. Протягом місяця вдалося виявити та ліквідувати два конвертаційних центри, якими проконвертовано майже 350 млн грн. З підприємств-користувачів конверт-центрів до Держбюджету стягнуто 37,2 млн грн. [1]. Про рівень складності завдань, що виконує податкова міліція, свідчать і наступні відомчі дані. За останніми висновками, лише 2013 року тінховий обіг коштів в Україні становив 280 млрд грн., що перевищує річні податкові надходження [2]. В минулому році злочинні оборотки з ПДВ не дали змоги спрямувати до бюджету 50 млрд грн. Як зазначив перший заступник Міністра доходів і зборів України Ігор Білоус, «... війна з тінховим сектором — пріоритет номер один» [3]. І на передових позиціях тут знаходиться податкова міліція.

Виходячи із ситуації, що склалася у податковій сфері країни, керівництво силового блоку Міндоходів визначає як пріоритетні наступні напрями діяльності податкової міліції, що, в основному, узгоджуються зі Стратегічним планом розвитку Міндоходів України на 2013-2018 роки [4] та на яких сьогодні зосереджено її роботу [5]:

- детінізація ринку підакцизних товарів;
- ефективний контроль за витратами бюджетних коштів;
- ліквідація транзитно-конвертаційних груп;
- боротьба з незаконним відшкодуванням ПДВ;
- контроль за експортно-імпортними операціями різних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;

- системне відпрацювання фінансово-промислових груп і банківських установ.

Цілком природно, оновлення пріоритетів для податкової міліції вимагає уточнення критеріїв оцінки її діяльності в сучасних умовах, що є актуальним науково-прикладним завданням.

**Ступень дослідження проблеми.** У теорії окреслений проблемний аспект щодо оцінки діяльності правоохоронних органів завжди посідав чільне місце. Його розв'язанню присвячені роботи В. Олуйка, В. Тарасова, Г. Щокіна та ін. Роботи зазначених та інших авторів мають важливе наукове і практичне значення. Висновки і рекомендації, що містяться в них, є основою для подальшого вдосконалення критеріїв оцінки оперативних та слідчих підрозділів податкової міліції в сучасних умовах.

**Метою** роботи є висвітлення організаційно-правових підходів уточнення критеріїв оцінки діяльності спеціальних підрозділів органів доходів і зборів — податкової міліції.

**Виклад основного матеріалу.** У межах статті зосередимо увагу на двох аспектах, що повинні бути враховані як ключові при формуванні підходу до уточнення критеріїв оцінки діяльності органів доходів і зборів узагалі, підрозділів податкової міліції в тому числі — це правовий та організаційний.

Але спочатку визначимося із поняттям «критерій». Цей термін, як відомо, походить від грецького *kritrion* — засіб для думки. У теорії, в залежності від галузі та мети застосування, існують різні підходи до тлумачення його змісту. В інтересах вирішення завдань нашого дослідження, ми приєднуємося до точок зору [6-8], за якими термін

«критерій» розглядається як підстава для оцінки (оцінювання).

Вивчення практики правового регулювання діяльності органів доходів і зборів України з протидії порушенням податкового законодавства на прикладі слідчих та оперативних підрозділів податкової міліції надає привід звернути увагу на наступне.

У сучасних умовах оцінити діяльність податкової міліції досить складно. Справа в тім, що відомчий нормативно-правовий акт, який з квітня 2008 р. до липня 2010 р. визначав критерії та порядок оцінки результатів роботи регіональних податкових органів держави та їх підрозділів податкової міліції – наказ ДПС України «Про систему критеріїв оцінки ефективності роботи ДПС в АР Крим, областях, мм. Київ та Севастополь» від 17.04.2008 р. № 262, призупинений 22.07.2010 р. наказом Голови ДПС України № 534. Нам не вдалося розшукати інші нормативно-правові акти Міндоходів, де б у прямій постановці визначалися критерії діяльності податкової міліції. Але це не означає, що робота слідчих та оперативників в органах доходів і зборів не оцінюється. Для цього, зокрема, крім показників оперативної звітності, використовуються показники, передбачені формами статистичної звітності щодо:

- слідчих – Форма №1-СЛ, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, МВС, Служби безпеки, ДПС України від 15.11.2012 р. № 110/1031/1037/514, за погодженням з Держстатом України (з урахуванням розрахунків за регіонами, майже за 9,5 тис. показників);

- оперативних підрозділів – відповідно до наказу Міндоходів України «Про затвердження форм та порядків складання звітів про результати діяльності оперативних підрозділів» від 17.01.2014 р. № 34 (з урахуванням регіонів, за понад 10 тис. показників).

Відмітимо, що не всі чинні відомчі нормативно-правові акти, які регулюють відносини в системі органів доходів і зборів, враховують:

- 1) зміни в організації податкової міліції, що відбулися з утворенням у грудні 2012 р. Міністерства доходів і зборів України (див. рис. 1, 2, 3);

- 2) оновлені положення Податкового кодексу України, прийняті 04.07.2013 р. у зв'язку з проведенням адміністративної реформи;

- 3) відмінності, що сформовані новим Кримінальним процесуальним кодексом України між повноваженнями слідчих і оперативних працівників (ст. ст. 40 «Слідчий органу досудового розслідування» і 41 «Оперативні підрозділи» чинного КПК України).

З рис. 1, 2 і 3 видно, що організація податкової міліції України змінилася досить суттєво. Якщо в структурі ДПС України начальнику податкової міліції України і відповідним посадовим особам на регіональному (ДПС в областях, АР Крим, міста Київ і Севастополь) та міському (районному) рівнях управління податковою міліцією, за виключенням процесуального аспекту, відводилася керівна роль, то тепер, в системі Міндоходів, ця роль належить керівнику слідчого апарату.

Те ж саме впливає і з положень чинного законодавства – КПК України.

П. 5 ст. 40 «Слідчий органу досудового розслідування» КПК визначає, що слідчий, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог цього Кодексу, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові особи,

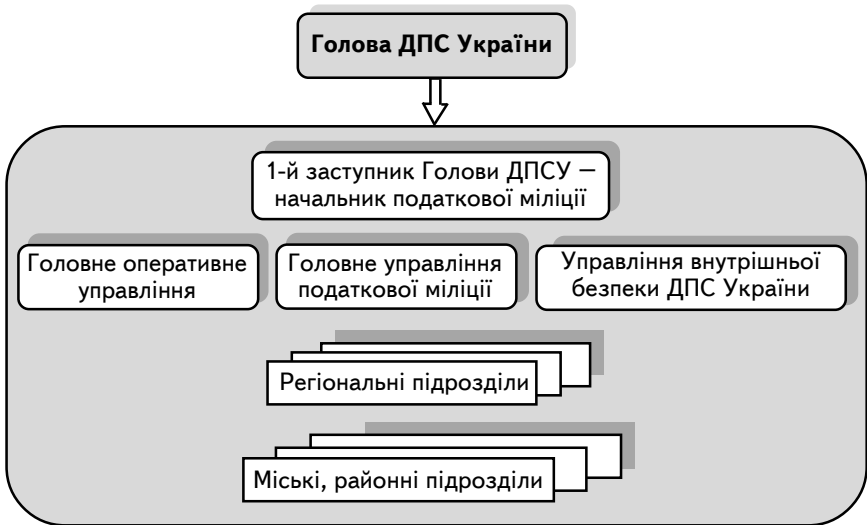


Рис. 1. Організація податкової міліції у структурі ДПС України

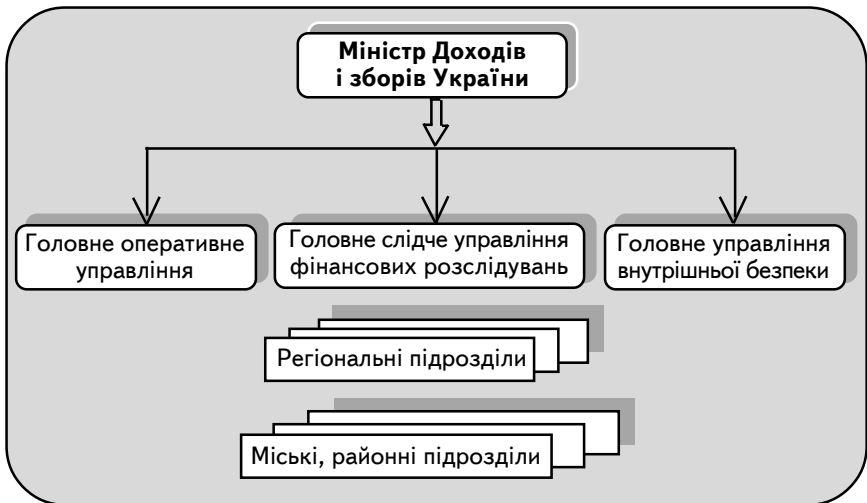


Рис. 2. Організація податкової міліції у структурі Міндоходів України

інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення слідчого. У свою чергу, ст. 41 «Оперативні підрозділи» КПК передбачає, серед іншого, можливість здійснення слідчих дій оперативними підрозділами, але виключно за письмовим дорученням слідчого. Співробітники оперативних



Рис. 3. Сучасна організація податкової міліції на регіональному рівні

підрозділів узагалі не мають права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою. При цьому доручення слідчого щодо проведення слідчих дій є обов'язковими для виконання оперативними підрозділами.

Тобто, на законодавчому рівні у розкритті злочинів закріплено провідну роль саме слідчих, а не працівників оперативних підрозділів. На це вказує і надане слідчим право проводити у випадках, передбачених законом, як слідчі (розшукові) дії, так і негласні слідчі (розшукові) дії. Останнє надає підстави припустити формування можливого напряму практичної діяльності слідчих – у межах Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135-XII. Наприклад, в інформаційній сфері це може бути здійснення заходів з формування баз даних органів доходів і зборів, використання яких в інтересах протидії податковій злочинності сприятиме підвищенню її ефективності тощо.

Сучасні умови, в яких функціонує податкова міліція, характеризуються, серед іншого, ще й таким.

Як відомо, Урядом країни вивчається питання про утворення, шляхом реорганізації Міндоходів, Державної фіскальної служби\*. Крім цього, 18.04.2014 р. на Урядовому порталі оприлюднені пропозиції Кабінету Міністрів України щодо створення на базі податкової міліції Державної служби фінансових розслідувань, які активно обговорюються в суспільстві, бізнесових колах. Одночасно залишається чинним Указ Президента України від 08.04.2008 р. № 311/2008, пунктом 2 якого затверджено Концепцію реформування кримінальної юстиції України. Концепція передбачає, що «... податкова міліція має бути ... реорганізована у самостійний орган кримінальної юстиції в системі Міністерства фінансів України – фінансову поліцію». Недостатня чіткість існує і в питанні

\* Державна фіскальна служба як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, утворена постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 160 – авт.

перспективи організації органів досудового розслідування.

Викладене надає підстави зазначити, що сучасні умови, в яких функціонують підрозділи податкової міліції і які, передусім, характеризуються невизначеністю і нестабільністю організації, створюють у її працівників специфічний психологічний стан — очікування несприятливих наслідків, зокрема — значного скорочення штату. А це навряд чи мотивує їх до високорезультативної праці і не може не відбиватися на наслідках роботи, що має бути оцінена, бажано об'єктивно, з використанням науково обґрунтованих методик.

Отже, результати проведеного дослідження вказують на необхідність внесення відповідних змін у нормативно-правові акти, що регулюють діяльність слідчих та оперативних підрозділів податкової міліції. Останнє стосується й уточнення критеріїв оцінки їх діяльності.

На наш погляд, єдиною підставою оцінювання мають бути завдання, виконання яких держава покладає на податкову міліцію чинним законодавством та нормативно-правовими актами Уряду країни. Тільки визначені у такий спосіб завдання повинні розглядатися як базові критерії-підстави для оцінювання діяльності податкової міліції. Справа відомства — оптимально забезпечити системою показників і звітності про результати роботи цих спеціальних підрозділів органів доходів і зборів України, яка б об'єктивно висвітлювала виконання ними завдань, визначених державою.

В якості **висновку** зробимо наголос на наступному.

Критерії-підстави оцінювання діяльності податкової міліції України, а саме — слідчих та оперативних підрозділів, повинні бути уточнені відповідно до її майбутньої організації, зміна якої планується, правового забезпечення та оновлених завдань, що покладаються на них в існуючих в країні умовах.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Собуцький С. Податкова реформа — після діалогу з бізнесом / С. Собуцький // Вісник Міністерства доходів і зборів України. — 2014. — № 16. — С. 4.
2. Влашук М. Компроміс визначає пріоритети / М. Влашук // Вісник Міністерства доходів і зборів України. — 2014. — № 20. — С. 5.
3. Влашук М. Є бажання стратегічно змінити податкову систему / М. Влашук // Вісник Міністерства доходів і зборів України. — 2014. — № 16. — С. 5.
4. Стратегічний план розвитку Міндоходів України на 2013-2018 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України : від 23.10.2013 р. № 869-р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/869-2013-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/869-2013-p)
5. Германова О. Ставка на професійність / О. Германова // Вісник Міністерства доходів і зборів України. — 2014. — № 17-18. — С. 5.
6. Словник синонімів Полюги. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://tlumach.com.ua/slovnuk\\_synonimiv\\_polyugu/search/?word=КРИТЕРІЙ](http://tlumach.com.ua/slovnuk_synonimiv_polyugu/search/?word=КРИТЕРІЙ)
7. Словник іншомовних слів. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://tlumach.com.ua/slovnuk\\_synonimiv\\_karavanskogo/search/?word=КРИТЕРІЙ](http://tlumach.com.ua/slovnuk_synonimiv_karavanskogo/search/?word=КРИТЕРІЙ)
8. Словник української мови : в 11 томах. — [Електронний ресурс]. — Том 5. — 1974. — С. 828. — Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/ocinka>