

УДК 336.027.2+343.37 (477)

Буткевич Сергій Анатолійович – начальник науково-дослідної лабораторії проблем службової діяльності органів внутрішніх справ Кримського юридичного інституту Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

Роль і місце Державної податкової служби України в антилегалізаційній системі

У статті розглянуто організаційно-правові засади діяльності підрозділів Державної податкової служби України щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у тому числі основні етапи їх генези, завдання й функції та ін. Також запропоновано шляхи вдосконалення діяльності Департаменту боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, у цьому секторі економічної безпеки.

Ключові слова: запобігання, злочини, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, моніторинг, податкова служба, правоохоронні органи, протидія, удосконалення.

Україна з її великими сировинними, людськими та капітальними ресурсами не змогла не зіткнутися з проблемою відмивання грошей. Основним поштовхом до зростання організованої злочинності, й, зокрема, такого її виду, як легалізація незаконних доходів, став розпад Союзу Радянських Соціалістичних Республік і перехід до ринкової економіки. На початку 1990-х рр. країна виявилася невідповідною до корінних перетворень в економіці, передусім через відсутність належного правового забезпечення. Цей факт, а також істотні прорахунки у проведенні адміністративних реформ, поряд із ослабленням централізації державного управління, призвели до швидкого зростання та зміцнення організованої злочинності.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом,

або фінансуванню тероризму” під доходами, одержаними злочинним шляхом, розуміється будь-яка економічна вигода, одержана внаслідок учинення суспільно небезпечного діяння, що передує легалізації (відмиванню) доходів, яка може складатися з матеріальної власності чи власності, що виражена в правах, а також включати рухоме чи нерухоме майно та документи, які підтверджують право на таку власність або частку в ній. Водночас суспільно небезпечним діянням, що передує легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є діяння, за яке Кримінальним кодексом України передбачено покарання у вигляді позбавлення волі (за винятком діянь, передбачених статтями 207, 212 і 212¹ Кримінального кодексу України [1]), або діяння, вчинене за межами України, якщо воно визнається суспільно небезпечним протиправним діянням, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, за кримінальним законом держави, де воно було вчинене, і є злочином за Кримінальним кодексом України, внаслідок вчинення якого незаконно одержано доходи [2]. Тобто, злочини, пов’язані з ухиленням від повернення виручки в іноземній валюті, сплати податків і зборів (обов’язкових платежів), страхових внесків на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування, не є предикатними стосовно легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Незважаючи на це, Державна податкова служба України та її структурні підрозділи беруть активну участь у запобіганні та протидії відмиванню “брудних” коштів. Зокрема, відповідно до ст. 112 Кримінально-процесуального кодексу України [3], у справах про злочини, передбачені ст. 209 Кримінального кодексу України [1], досудове слідство провадиться слідчими прокуратури, органів внутрішніх справ, органів Служби безпеки України та податкової міліції. Отже, Державна податкова служба України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпека України та Генеральна прокуратура України є правоохоронними органами, до основних завдань яких віднесено запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Окремі питання запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, розглядалися О. М. Бандуркою, А. Ф. Волобуєвим, С. Г. Гуржієм, Ю. В. Дубком, В. М. Кірсановим, С. М. Ключко, О. Л. Копиленком, М. В. Корнієнком, І. Є. Мезенцевою, Г. О. Пономаренко, О. П. Снігерьевим, Я. В. Янушевичем та ін. Правові засади діяльності органів державної податкової служби були предметом наукових розвідок А. В. Головача, Л. М. Дудника, Ю. В. Корнєєва, В. О. Кузнецова, Т. О. Мацелик, В. В. Мозоль, Ю. І. Руснака, Д. Я. Семирянова, Т. В. Субіної, Л. О. Фещенко тощо. Натомість діяльність Державної податкової служби України як суб’єкта боротьби з відмиванням “брудних” доходів після проведення адміністративної реформи [4] та оптимізації організа-

ційно-правових засад національної антилегалізаційної системи [5] ще не отримала належного відображення в науковій літературі.

Метою статті є з'ясування ролі та місця Державної податкової служби України в національній антилегалізаційній системі, а також розроблення пропозицій щодо вдосконалення діяльності її підрозділів у цій сфері.

На початковій стадії формування вітчизняної антилегалізаційної системи (2000–2003 рр.) проблемами запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, безпосередньо займалися кілька міністерств і відомств. Так, за розробку законодавства та складання плану відповідних дій відповідав Комітет з питань юридичної реформи і законотворчості Міністерства юстиції України. У структурі Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України було створено підрозділ, що займався боротьбою з відмиванням грошей. Відповідний підрозділ, до завдань якого належала боротьба з організованою злочинністю та відмиванням грошей, було створено також у складі Служби безпеки України.

На той час у складі органів державної податкової служби вже функціонували спеціальні підрозділи по боротьбі з податковими порушеннями (далі – податкової міліції), які й дотепер здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, виконують оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції. Завданнями цих підрозділів є: 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'язаних з виконанням службових обов'язків. У зв'язку з віднесенням боротьби з відмиванням грошей до пріоритетних завдань податкової міліції, в її складі було створено відповідний підрозділ, що відповідав за розслідування фактів податкового шахрайства та ухилення від сплати податків [6, с. 24–25].

Створювалися й регіональні підрозділи. Так, Указом Президента України від 22 червня 2000 р. № 813/2000 було визнано за необхідне створити за рахунок штатної чисельності органів державної податкової служби та в межах коштів, передбачених на їх утримання, у складі Державної податкової адміністрації України, державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

Севастополі, а в разі необхідності – у складі відповідних державних податкових інспекцій спеціальні підрозділи по боротьбі з приховуванням неоподаткованих доходів, а також відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом. Державній податковій адміністрації України було доручено вжити заходів щодо утворення вказаних спеціальних підрозділів, а міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Національному банку України, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, підприємствам, установам й організаціям – сприяти таким спеціальним підрозділам у їх діяльності та своєчасно в установленому порядку надавати їм відповідну інформацію [7].

Згодом у Державній податковій адміністрації України було створено управління по боротьбі з відмиванням доходів, сформовано відповідні підрозділи на місцях. У подальшому вказане управління було реорганізовано в Департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом [8]. Як вважалося, такий крок мав активізувати роботу в цій сфері, виявляти факти маскування доходів незаконного походження, їх справжній характер і джерела набуття, місцезнаходження і переміщення, використання, в тому числі для здійснення підприємницької, іншої господарської, інвестиційної та благодійної діяльності, розрахункових і кредитних операцій. На наш погляд, здійснена податківцями робота могла б мати більший ефект, якби первинно існував орган, відповідальний за реалізацію державної політики в даній сфері.

Ефективність діяльності Департаменту боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, яскраво ілюструють статистичні дані за 2010 р.: виявлено 311 злочинів (+2,3 %), передбачених ознаками ст. 209 Кримінального кодексу України (*для порівняння*: за аналогічний період органами внутрішніх справ виявлено 336 таких злочинів (-1,8 %)); вилучено товарно-матеріальних цінностей і накладено арешт на майно за цими кримінальними справами на загальну суму 996,3 млн грн (+76,3 %); відшкодовано збитків за кримінальними справами, порушеними за ознаками ст. 209 Кримінального кодексу України, на загальну суму 71,4 млн грн; викрито та припинено діяльність 66 конвертаційних центрів тощо [9].

Нині основними завданнями цього Департаменту є:

1) *участь у формуванні Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, зокрема інформаційних ресурсів баз даних щодо облікових даних платників податків та відомостей про їх банківські рахунки, взяті на податковий облік, а також відомостей про отримані доходи та сплату податків* [10];

2) розгляд узагальнених матеріалів, які надходять від Державної служби фінансового моніторингу України. Слід зазначити, що організація та/або проведення перевірки цих матеріалів здійснюються Головним управлінням податкової міліції Державної податкової служби України та його територіальними підрозділами в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі з дотриманням вимог кримінально-процесуального законодавства [11]. Наприклад, у 2009 р. Державній податковій адміністрації України було надано 176 узагальнених матеріалів, за якими порушено 162 кримінальні справи; всього за вказаний період за узагальненими матеріалами було порушено 214 кримінальних справ (для порівняння: Міністерством внутрішніх справ України – 155, Службою безпеки України – 100, Генеральною прокуратурою України – лише 35).

Також важливим аспектом стало надання підрозділам податкової міліції можливості організації та проведення оперативно-розшукових заходів на підставі узагальнених матеріалів Державної служби фінансового моніторингу України, отриманих у встановленому законом порядку;

3) участь у розробці та реалізації щорічних планів заходів із зобогачення та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Так, у 2010 р. Державна податкова адміністрація України брала активну участь у розробці пропозицій щодо внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України (в частині вдосконалення процедури отримання правоохоронними органами від банків та інших юридичних осіб документів, які містять банківську таємницю), Закону України “Про Державний реєстр фізичних осіб-платників податків та інших обов’язкових платежів” (щодо врегулювання питання доступу суб’єктів первинного фінансового моніторингу до відомостей, що містяться в Державному реєстрі фізичних осіб-платників податків та інших обов’язкових платежів), законодавства за результатами аналізу повноти регулювання, ризиків діяльності та можливостей використання неприбуткових організацій (благодійних і громадських організацій, політичних партій тощо) з метою фінансування тероризму, а також забезпечувала узагальнення виявлених схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, з урахуванням набутого в 2009–2010 рр. досвіду компетентних органів іноземних держав, фінансових, контролюючих і правоохоронних органів України для використання з метою запобігання вчиненню зазначених злочинів тощо.

Разом із цим, керівництво Державної податкової служби України входить до складу Ради з питань дослідження методів і тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням

тероризму, яка є постійно діючим консультативно-дорадчим органом, утвореним Кабінетом Міністрів України;

4) *запобігання витоку за межі України коштів злочинного походження, викриття та розслідування злочинів, пов'язаних легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом.* З цією метою Державна податкова служба України вживає заходів до боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, незаконним вивезенням за межі України неоподаткованих капталів, відмиванням коштів, одержаних злочинним шляхом, забезпечує виявлення фактів приховування від оподаткування або маскування незаконного походження доходів, їх справжнього характеру і джерел здобуття, місцезнаходження і переміщення, розміру, використання;

5) *розшук коштів та іншого майна, здобутих злочинним шляхом, для їх подальшого арешту та конфіскації* [12, с. 36–37]. Для цього Державна податкова служба України взаємодіє з правоохоронними органами, органами, що здійснюють контроль за додержанням законодавства у сфері фінансово-господарської діяльності, а також з відповідними органами іноземних держав у питаннях боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом.

Для реалізації цих та інших завдань у складі Департаменту боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, утворені та функціонують такі підрозділи: відділ організаційно-методологічної роботи та інформаційного забезпечення; відділ фінансових розслідувань; відділ взаємодії з Державною службою фінансового моніторингу України; відділ перевірок сумнівних операцій; відділ ведення баз даних та моніторингу сумнівних операцій; аналітичний відділ (“статистичні матеріали”). Відповідно до планів робіт Державної податкової адміністрації України, здійснення заходів, направлених на протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та забезпечення надходжень до бюджету за рахунок відшкодування збитків за кримінальними справами, порушеними за ознаками ст. 209 Кримінального кодексу України, є одним із пріоритетних завдань з організації роботи щодо виявлення, розкриття та упередження порушень у сфері оподаткування [13, с. 15].

Слід також зазначити, що у спільних документах національного підрозділу фінансової розвідки та Державної податкової служби України неодноразово підкреслюється, що обмін інформацією та взаємоузгодження дій є необхідними умовами ефективної боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму. Саме тому поглиблення та розвиток міжвідомчого

співробітництва в цій сфері мають здійснюватися відповідно до принципів взаємності та взаємодопомоги [14–16].

Учасники вказаних угод у межах своєї компетенції: за взаємною згодою направляють своїх представників для участі у спільних заходах; у разі необхідності створюють робочі групи для підготовки та проведення спільних заходів; здійснюють обмін досвідом у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у тому числі шляхом проведення нарад, семінарів і конференцій; здійснюють постійний обмін статистичними, довідковими та аналітичними матеріалами, методичними рекомендаціями, що становлять взаємний інтерес; організують спільні заходи з підвищення кваліфікації кадрів та ін. Наприклад, інформаційні відносини здійснюються на основі законності одержання, використання, поширення та зберігання інформації, а реалізуються – шляхом проведення консультацій, подання та виконання запитів у електронній формі, участі в роботі спільних комісій і робочих груп.

Узагальнюючи викладене вище, зазначимо, що запобігання та протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, безпосередньо пов'язана з діяльністю податкових органів. Так, у Республіці Узбекистан ці завдання виконує Департамент по боротьбі з податковими, валютними злочинами та легалізацією злочинних доходів (як самостійний спеціалізований правоохоронний орган при Генеральній прокуратурі), основною метою діяльності якого є організація та проведення оперативно-аналітичної, розшукової роботи у сфері боротьби з податковими, валютними злочинами та правопорушеннями і легалізацією злочинних доходів, фінансуванням терористичної діяльності, а також відшкодування економічної шкоди, що спричиняється в результаті скоєння зазначених злочинів [6, с. 221–229].

У Республіці Молдова ці завдання виконує Центр по боротьбі з економічними злочинами та корупцією – спеціалізований правоохоронний орган у сфері протидії фінансово-економічним, податковим правопорушенням і корупції. До його завдань віднесені: запобігання, виявлення, розслідування та припинення фінансово-економічних і податкових правопорушень; протидія корупції і протекціонізму; запобігання та боротьба з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму; проведення антикорупційної експертизи проектів законодавчих актів і нормативних актів Уряду з метою встановлення їх відповідності державній політиці щодо запобігання та припинення корупції [6, с. 229–235].

Отже, можна констатувати, що нагальними завданнями Державної податкової служби України як суб'єкта боротьби з відмиванням “брудних” доходів мають бути: підвищення рівня аналітичної роботи як

основи ефективного досягнення показників; проведення навчань з користування діючою автоматизованою системою та програмно-технічними базами; підвищення рівня кваліфікації працівників, посилення кадрової роботи та виконавської дисципліни; проведення планових і позапланових оперативно-перевірочних заходів на підставі ретельного аналізу наявних інформаційних джерел (зокрема на таких пріоритетних напрямках, як викриття конвертаційних центрів і підприємств з ознаками фіктивності, протидія відмиванню доходів злочинного походження при відшкодуванні податку на додану вартість з бюджету, викриття злочинів у паливно-енергетичному комплексі, у сфері приватизації, кредитно-фінансовій і банківській сферах) та ін. [7, с. 39–40].

Таким чином, висока суспільна небезпека цих злочинів вимагає комплексної, чітко скоординованої й узгодженої роботи всієї системи оперативно-слідчих, банківських, контролюючих і наглядових структур зі своєчасного виявлення та нейтралізації правопорушень у фінансово-економічному секторі. Незадовільна результативність системи виявлення та нейтралізації джерел і передумов злочинних проявів у економічній, фінансовій та податковій сферах, формування “тіньового” капіталу, каналів відтоку іноземної валюти та виведення великих сум грошових коштів із банківського обігу пов’язана насамперед із незадовільною взаємодією правоохоронних і контролюючих органів, уповноважених вживати заходів на цих напрямках. Останніми майже не використовуються сучасні засоби, форми та методи інформаційно-аналітичної роботи з виявлення і припинення фактів легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму, сприяння розслідуванню цієї категорії кримінальних справ та ін.

Основними напрямками підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів у досліджуваній сфері мають бути: вдосконалення антилегалізаційного законодавства; посилення прокурорського нагляду за виконанням законодавства при досудовому розгляді матеріалів і провадженні слідства за кримінальними справами про легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом; удосконалення правозастосовчої практики правоохоронних органів; оптимізація координаційної діяльності прокуратури, взаємодії правоохоронних органів з органами державного контролю; підвищення професійного рівня працівників правоохоронних органів та ін.

Список використаних джерел

1. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25. — Ст. 131.
2. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листоп. 2002 р. № 249-IV // Урядовий кур'єр. — 2002. — № 231.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 груд. 1960 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1961. — № 2. — Ст. 15.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіц. вісник Президента України. — 2010. — № 32 (спец. вип.). — Ст. 1026.
5. Про внесення змін до Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”: Закон України від 18 трав. 2010 р. № 2258-VI // Голос України. — 2010. — № 93.
6. Буткевич С. А. Фінансовий моніторинг в Україні (організаційно-правові аспекти) : [монографія] / С. А. Буткевич. — Сімферополь : “КРП “Видво “Кримнавчпеддержвидав”, 2010. — 286 с.
7. Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, а також відмивання доходів, одержаних незаконним шляхом : Указ Президента України від 22 черв. 2000 р. № 813/2000 // Офіц. вісник України. — 2000. — № 25. — Ст. 1043.
8. Про додаткові заходи щодо боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом : Указ Президента України від 19 лип. 2001 р. № 532/2001 // Офіц. вісник України. — 2001. — № 29. — Ст. 1306.
9. Офіційний сайт Державної податкової адміністрації України / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=89263&cat_id=89270&ctime=1198145716278.
10. Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 груд. 2003 р. № 1896 // Офіц. вісник України. — 2003. — № 51. — Т. 1. — Ст. 2674.
11. Про внесення змін до Порядку надання та розгляду узагальнених матеріалів : Наказ Державного комітету фінансового моніторингу України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України від 10 серп. 2010 р. № 131/595/367/439 // Офіц. вісник України. — 2010. — № 80. — Ст. 2837.
12. Борець Л. В. Національна система України по боротьбі з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом : [лекція] / Л. В. Борець, В. А. Некрасов, В. Я. Мацюк. — К. : КНТ, 2007. — 92 с.
13. План роботи Державної податкової адміністрації України на I квартал 2011 року. — К., Держ. податкова служба України, 2010. — 39 с.

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

14. Про загальні засади співробітництва між Державним департаментом фінансового моніторингу та Державною податковою адміністрацією України : Угода від 9 черв. 2003 р. № 5. — К., 2003. — 3 с.

15. Про взаємодію інформаційних систем Державного департаменту фінансового моніторингу та Державної податкової адміністрації України : Угода від 12 серп. 2003 р. № 16. — К., 2003. — 4 с.

16. Про міжвідомче та інформаційне співробітництво між Державним комітетом фінансового моніторингу України та Державною податковою адміністрацією України : Угода від 30 верес. 2010 р. № 10. — К., 2010. — 5 с.

В статье рассмотрены организационно-правовые основы деятельности подразделений Государственной налоговой службы Украины по предупреждению и противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в том числе основные этапы их становления, задания и функции и др. Также предложены пути усовершенствования деятельности Департамента борьбы с отмыванием доходов, полученных преступным путем, в этом секторе экономической безопасности.

In the article the organizational-legal bases of the activity of the divisions of the State Tax Service of Ukraine in sphere of the prevention and counteraction of legalization (laundering) of the incomes received in the criminal way, including basic stages of its development, the tasks and functions etc are considered. The ways of the improvement of the activity of the Department of counteraction to laundering of the incomes received in the criminal way in this sector of the economic safety also are offered.

Стаття надійшла до редакції журналу 28 березня 2011 року.