

УДК 336.221(477)

М. Горобинський

ЗАВДАННЯ, СТРУКТУРА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Розглянуто повноваження податкової міліції України як складної, багатофункціональної структури, покликаної здійснювати контрольно-правоохоронні функції.

Ключові слова: податкова система, податкова служба, податкова міліція, контрольно-правоохоронна функція, правоохоронний підрозділ, підприємницька діяльність.

Правоохоронна спрямованість діяльності податкової міліції безперечно визначає і зміст завдань, які покладено на неї. Завдання включають в себе, з одного боку, необхідність досягнення встановлених цілей діяльності органів податкової міліції, а з іншого – необхідність здійснення певного виду діяльності.

Провідними українськими дослідниками податкових відносин, зокрема щодо діяльності податкової міліції, вважаються: В. Андрущенко, О. Василик, В. Вишневський, Л. Воронова, А. Даниленко, Т. Єфімемко, Ю. Іванов, І. Крисоватий, М. Кучерявенко, І. Луніна, П. Мельник, А. Соколовська, В. Суторміна, В. Федосов та інші.

Мета статті полягає у дослідженні повноважень та діяльності одного з органів Державної податкової служби України – податкової міліції, функціонування якої безпосередньо пов'язане з виконанням завдань, визначених у Законі України “Про державну податкову службу в Україні”.

Органи державної податкової служби є складним поліфункціональним утворенням, діяльність якого пов'язується зі здійсненням контрольно-правоохоронних функцій. З огляду на це, не можна погодитися з визначенням у ст. 2 Закону України “Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів” органів податкової служби як правоохоронних органів, оскільки наявність у їх складі окремого правоохоронного підрозділу не дозволяє поширювати його статус на решту підрозділів податкової служби. Вихід із цієї ситуації вбачається у зміні назви, а отже і деяких положень зазначеного закону, яка має бути такою: “Про державний захист працівників суду, правоохоронних та контролюючих органів”, де до правоохоронних органів, окрім інших, буде віднесено податкову міліцію, якій, до речі, можна було б надати статус самостійного органу, а решта підрозділів податкової служби – до кола контролюючих органів.

На нашу думку, статус податкової міліції необхідно розглядати окремо від статусу решти підрозділів податкової служби, а саму податкову міліцію визнати правоохоронною структурою. Зауважимо, що навряд чи правильним було б характеризувати податкову міліцію як правоохоронний “орган”, оскільки органом є не вся податкова міліція, а владний суб'єкт, що приймає рішення і діє від її імені, тобто конкретний відділ податкової міліції. Сама ж міліція, як слушно зауважує А. Комзюк, є формуванням, системою, певною державною структурою, яка складається із сукупності підрозділів, установ, що діють на всій території держави і взаємодіють між собою [1].

Так, залежно від місця, яке займає певний підрозділ податкової міліції у загальній системі її органів, можна виділити завдання центрального апарату податкової міліції (республіканський рівень), регіональних (обласний рівень) та місцевих (міський та районний рівень) підрозділів податкової міліції.

Як випливає із Закону України “Про державну податкову службу в Україні”, на цей підрозділ покладено такі завдання:

- 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 із виконанням службових обов’язків;

- організація, координація та контроль діяльності управлінь податкової міліції відповідних державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, відділів податкової міліції відповідних державних податкових інспекцій у районах, містах, міжрайонних та об’єднаних державних податкових інспекцій;

- безперервне стеження за станом криміногенної ситуації у сфері оподаткування в Україні, розробка організаційних і практичних заходів реагування на її зміни, своєчасне прийняття та реалізація управлінських рішень щодо підвищення ефективності діяльності податкової міліції;

- визначення основних напрямів удосконалення роботи підрозділів податкової міліції, надання їм організаційно-методичної та практичної допомоги у боротьбі зі злочинністю.

Своєю чергою, управління податкової міліції державної податкової адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі виконує такі завдання:

- запобігає злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, розкриває та розслідує їх, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- розшукує платників податків, які ухиляються від сплати податків, інших платежів;

- забезпечує безпеку діяльності працівників органів державної податкової служби, захист їх від протиправних посягань, пов’язаних із виконанням службових обов’язків;

- удосконалює роботу підпорядкованих підрозділів податкової міліції, надає їм організаційно-методичну та практичну допомогу у боротьбі зі злочинністю;

- безперервно стежить за станом криміногенної ситуації у сфері оподаткування на території Автономної Республіки Крим, областях, містах Києві та Севастополі, розробляє організаційні та практичні заходи реагування на ці зміни, своєчасно приймає та реалізує управлінські рішення щодо підвищення ефективності діяльності податкової міліції [2].

Більш вузькими щодо наведених завдань є завдання, покладені на низові підрозділи податкової міліції. Відповідно до Типового положення про відділ податкової міліції

державної податкової інспекції в районі, місті, районі у місті, міжрайонної та об'єднаної державної податкової інспекції, такими завданнями є:

- запобігання злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- розшук платників податків, які ухиляються від сплати податків, інших платежів;
- забезпечення безпеки діяльності працівників органів державної податкової служби, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних із виконанням службових обов'язків.

Ознайомлення із зазначеними завданнями податкової міліції України, а також практикою їх виконання дає змогу зробити висновок, що їх перелік, закріплений у зазначених вище положеннях, має бути доповнений ще одним, яке можна викласти у такій редакції: організація у межах своїх повноважень взаємодії з іншими органами податкової служби України, правоохоронними та контролюючими органами, правоохоронними та контролюючими органами інших держав.

Завдання податкової міліції України можуть бути класифіковані також за конкретними підрозділами податкової міліції. Так, можна говорити про завдання, покладені на: оперативні підрозділи податкової міліції, які, своєю чергою, поділяються на завдання відділів (відділень) боротьби з фіктивними суб'єктами підприємницької діяльності, боротьби з незаконним відшкодуванням ПДВ, боротьби з незаконним обігом піддакцизних товарів тощо; підрозділи дослідчих перевірок; підрозділи по роботі з особовим складом податкової міліції; слідчі підрозділи податкової міліції; підрозділи фізичного захисту тощо.

Безперечним є той факт, що завдання, покладені на податкову міліцію України, перебувають у нерозривній єдності з її структурою, певною мірою зумовлюють її вигляд.

Отже, як частина державного апарату, податкова міліція має власну внутрішню структуру, яка отримала у літературі назву організаційна структура, де під останньою розуміють поділ цілого на організаційно відокремлені одиниці та мережу управлінських зв'язків у ньому, особливу форму поділу і кооперації управлінської діяльності, стійку схему розподілу його завдань та функцій [3].

Як цілісне утворення, податкова міліція об'єднана єдиною системою управління, єдиними цілями, для досягнення яких утворюються її структурні підрозділи. Податкову міліцію очолює начальник – Перший заступник Голови Державної податкової адміністрації України. Внутрішня структура податкової міліції побудована за вертикальним принципом, складається з трьох ієрархічно розташованих рівнів. Організація підрозділів податкової міліції кожного рівня орієнтована на виконання завдань, які перед ними стоять, а кожен підрозділ податкової міліції, водночас, має і свою внутрішню структуру.

Структура податкової міліції, детермінована її завданнями, створює найкращі умови для реалізації повноважень, покладених на цей орган. Тобто, очевидною є взаємозумовленість завдань, структури та повноважень податкової міліції.

Перш ніж перейти безпосередньо до аналізу повноважень податкової міліції, необхідно точніше визначитися зі змістом цієї категорії. Зазначимо, що на сьогодні,

незважаючи на актуальність дослідження повноважень органів податкової міліції, відсутні її комплексні наукові розробки. Наслідком цього, з одного боку, стала відсутність одностайного підходу щодо розуміння терміна “повноваження” взагалі і “повноваження органів податкової служби” зокрема.

Отже, насамперед необхідно визначитися із розумінням терміна “повноваження органу виконавчої влади” як більш загальної категорії щодо поняття “повноваження органів податкової служби”.

Зазначене поняття здебільшого розглядається як складовий елемент правового статусу органів виконавчої влади (органів державного управління). Зокрема, Д. Цабрія вважає, що правовий статус органу управління включає, зокрема, обсяг та тип владних повноважень; форми і методи діяльності; відповідальність [4]. Виділяють у складі правового статусу державних органів повноваження також і Д. Бахрах [5], І. Бачило [6] та інші вчені.

Аналіз праць зазначених та ряду інших авторів, положень деяких законодавчих актів свідчить про те, що, незважаючи на практично повну одностайність щодо віднесення повноважень до елементів правового статусу державного органу, вони не отримали свого однозначного розуміння. При цьому зазначимо, що одні автори досить часто дозволяють собі наповнювати наведену дефініцію, навіть у одній праці, різним змістом, що ще раз підтверджує відсутність єдиного підходу щодо визначення цього поняття, хоча давно відомо, що запровадження уніфікованих понять і термінів для вираження однорідних явищ є важливою умовою підвищення юридичної культури.

Як представники податкових органів, співробітники податкової міліції мають право:

- здійснювати на підприємствах, в установах і організаціях, незалежно від форм власності, та у громадян, зокрема громадян-суб’єктів підприємницької діяльності, перевірки грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, кошторисів, декларацій, товарно-касових книг, показників електронних контрольно-касових апаратів і комп’ютерних систем, що застосовуються для розрахунків за готівку із споживачами, та інших документів незалежно від способу подання інформації (включаючи комп’ютерний), пов’язаних із обчисленням і сплатою податків, інших платежів;

- здійснювати перевірку наявності свідоцтв про державну реєстрацію суб’єктів підприємницької діяльності, спеціальних дозволів (ліцензій, патентів тощо) на її здійснення;

- одержувати від посадових осіб і громадян у письмовій формі пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають під час перевірок;

- перевіряти у посадових осіб, громадян документи, що посвідчують особу, під час проведення перевірок з питань оподаткування;

- викликати посадових осіб, громадян для пояснень щодо джерела отримання доходів, обчислення і сплати податків, інших платежів;

- проводити перевірки достовірності інформації, одержаної для внесення до Державного реєстру фізичних осіб-платників податків та інших обов’язкових платежів;

- запрошувати громадян, зокрема громадян-суб’єктів підприємницької діяльності, для перевірки правильності нарахування та своєчасності сплати ними податків, інших платежів;

– одержувати безоплатно від підприємств, установ, організацій, включаючи Національний банк України та його установи, комерційні банки та інші фінансово-кредитні установи (у порядку, передбаченому законодавством для розкриття банківської таємниці), від громадян-суб'єктів підприємницької діяльності довідки, копії документів про фінансово-господарську діяльність, отримані доходи, видатки підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та громадян про поточні та вкладні (депозитні) рахунки, інформацію про наявність та обіг коштів на цих рахунках, зокрема про ненадходження у встановлені терміни валютної виручки від суб'єктів підприємницької діяльності, та іншу інформацію, пов'язану з обчисленням та сплатою податків, інших платежів у порядку, визначеному законодавством;

– належати до будь-яких інформаційних систем, зокрема комп'ютерних, для визначення об'єкта оподаткування;

– обстежувати будь-які виробничі, складські, торговельні та інші приміщення підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, та житло громадян, якщо вони використовуються як юридична адреса суб'єкта підприємницької діяльності, а також для отримання доходів;

– у випадку відмови керівників підприємств, установ, організацій і громадян допустити посадових осіб органів Державної податкової служби для обстеження зазначених приміщень і обладнання та неподання документів про отримані доходи і проведені витрати, визначати оподатковуваний дохід (прибуток) таких підприємств, установ, організацій та громадян на підставі документів, що свідчать про одержані ними доходи (прибутки), а стосовно громадян – також із урахуванням оподаткування осіб, які займаються аналогічною діяльністю;

– вилучати (із залишенням копій) у підприємств, установ та організацій документи, що свідчать про приховування (заниження) об'єктів оподаткування, несплату податків, інших платежів, та вилучати у громадян-суб'єктів підприємницької діяльності, які порушують порядок заняття підприємницькою діяльністю, реєстраційні посвідчення або спеціальні дозволи (ліцензії, патенти тощо) з подальшою передачею матеріалів про порушення органам, що видали ці документи.

Права працівників податкової міліції як працівників міліції полягають у наступному:

– вимагати від громадян і службових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції;

– вносити на місці усне попередження особам, які допустили незначні адміністративні правопорушення, а у випадку невиконання зазначених вимог застосовувати заходи примусу;

– перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу;

– викликати громадян і службових осіб у справах про злочини та у зв'язку з матеріалами, що перебувають у її провадженні, у випадку ухилення без поважних причин від явки за викликом піддавати їх приводу у встановленому законом порядку;

– виявляти і вести облік осіб, які підлягають профілактичному впливу, на підставі та в порядку, встановлених законодавством, вносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки;

- затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях:
 - а) осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обвинувачених, які переховуються від дізнання, слідства чи суду, засуджених, які ухиляються від виконання кримінального покарання, – на терміни і в порядку, передбачені законом;
 - б) осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано взяття під варту, на термін, встановлений органом попереднього розслідування, прокурором, судом, але не більше десяти діб;
 - в) осіб, які виявили непокору законній вимозі працівника міліції – до розгляду справи суддею:
 - проводити огляд затриманих, речей, що зберігаються у них, транспортних засобів і вилучати документи та предмети, які можуть бути речовими доказами або використані на шкоду їх здоров'ю;
 - складати протоколи про адміністративні правопорушення, провадити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законодавством заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;
 - у випадках, передбачених КУпАП, накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів, об'єднань громадян або трудових колективів;
 - входити безперешкодно у будь-який час доби:
- а) на територію і в приміщення підприємств, установ і організацій, зокрема митниці, та оглядати їх з метою припинення злочинів, переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах;
- б) на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян у випадку переслідування злочинця або припинення злочину, що загрожує життю мешканців, а також при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах;
 - одержувати безперешкодно і безплатно від підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, та об'єднань громадян на письмовий запит відомості (зокрема й ті, що становлять комерційну та банківську таємницю), необхідні у справах про злочини, які перебувають у провадженні міліції;
 - вносити відповідним державним органам, громадським об'єднанням або службовим особам, підприємствам, установам, організаціям обов'язкові до розгляду подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень;
 - проводити з участю адміністрації підприємств, установ і організацій огляд виробничих, складських та інших службових приміщень і територій з метою перевірки охорони державного і колективного майна, дотримання правил продажу товарів і надання послуг населенню;
 - застосовувати заходи фізичного впливу, зокрема прийоми рукопашного бою, для припинення правопорушень, подолання протидії законним вимогам працівника міліції, якщо інші способи не забезпечили виконання покладених на нього обов'язків, у випадках, передбачених ст. 13 Закону України "Про міліцію".

Висновки

Проведений аналіз повноважень податкової міліції дає змогу зробити низку висновків та пропозицій щодо їх нормативного закріплення. По-перше, права

податкової міліції можуть бути реалізовані тільки в межах та у контексті тих завдань, які покладено на неї відповідно до ст. 19 Закону України “Про державну податкову службу в Україні”. По-друге, не можна погодитися з тим, що повноваження органів податкової міліції України визначені за допомогою Закону України “Про міліцію”. По-третє, в законодавстві у систематизованому вигляді відсутній перелік прав органів податкової служби залежно від їх організаційного рівня в загальній системі цих органів. По-четверте, більш повного закріплення потребують внутрішньо-управлінські права органів податкової служби. По-п’яте, демократичні засади розвитку та існування України, де державний примус має застосовуватися як метод державного управління лише для вирішення вузького кола соціальних завдань, вимагають перегляду повноважень податкової міліції у напрямі їх звуження до можливого мінімуму.

Література

1. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації [Текст] : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — С. 12.
2. Про державну податкову службу в Україні [Текст] : Закон України від 04.12.1990 р. — CD-версія “Инфодиск”. — 2008. — № 12. — Декабрь.
3. Адміністративне право України [Текст] : підручник [для юрид. вузів і фак.] / за ред. Ю. П. Бигяка. — Х. : Право, 2000. — С. 60.
4. Цабрия Д. Д. Статус органа управления / Д. Д. Цабрия // Сов. государство и право [Текст]. — 1978. — № 2. — С. 126—131.
5. Бахрах Д. Н. Административное право России [Текст] : учеб. для вуз. / Д. Н. Бахрах. — М. : НОРМА, 2002. — С. 133.
6. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) [Текст] / И. Л. Бачило. — М. : Юрид. лит., 1976. — С. 56.

М. Horobynskyi

TASKS, STRUCTURE AND POWERS OF TAX MILITIA OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

Powers of tax militia of Ukraine as a complex, multi-functional structure aimed to perform control and law enforcement functions are considered.

Key words: tax system, tax service, tax militia, control and law enforcement function, law enforcement unit, entrepreneurship.