

Проблеми взаємодії

підрозділів податкової міліції та податкового контролю при проведенні планових та позапланових перевірок



О. М. Рєзнік

здобувач Київського міжнародного університету

Стаття присвячена питанням організації взаємодії підрозділів податкової міліції при проведенні планових та позапланових перевірок. Запропоновано вдосконалення правового забезпечення організації спільної діяльності податкової міліції при проведенні планових та позапланових перевірок.

Ключові слова: взаємодія, правоохоронні органи, державна податкова служба, податкова міліція.

Статья посвящена вопросам организации взаимодействия подразделений налоговой милиции при проведении плановых и внеплановых проверок. Предложено усовершенствование правового обеспечения организации совместной деятельности налоговой милиции при проведении плановых и внеплановых проверок.

Ключевые слова: взаимодействие, правоохранительные органы, государственная налоговая служба, налоговая милиция.

Article is devoted to the organization of interaction of the tax police during scheduled and unscheduled inspections.

Proposed improvement of the legal provision of superior tax police during scheduled and unscheduled inspections.

Keywords: *interaction, law enforcement, state tax authorities, the tax police.*

Сьогодні в Україні спостерігається сплеск економічної активності. Малий і середній бізнес усупереч побоюванням експертів зростає і розвивається. На думку експертів, Податковий кодекс України (далі — ПК України) повинен надати малому й середньому бізнесу можливість легалізуватися та вийти з «тіні». За таких умов, метою діяльності податківців є сприяння детінізації бізнесу, забезпечуючи зниження податкового тиску та створюючи сприятливі умови для зростання економіки. На практиці це означає, що головним критерієм відбору підприємств до перевірок є наявність у фінансово-господарській діяльності ризиків несплати належних платежів до бюджету. Також необхідно відзначити оновлення правової основи функціонування податкової системи та її органів. Зокрема останні зміни до ПК України, які торкнулися питань правового статусу податкової міліції, їх повноважень, прямо впливають на діяльність означених підрозділів. Тому актуальним є дослідження різних аспектів діяльності підрозділів податкової міліції в контексті оновлення податкового законодавства. Ця стаття присвячена питанням організації взаємодії підрозділів податкової міліції при проведенні планових та позапланових перевірок.

Питання комплексного адміністративно-правового забезпечення діяльності податкової міліції останнім часом залишені поза увагою науковців. Окремі положення функціонування по-

даткової міліції досліджені в роботах О. О. Бандурки, В. Т. Білоуса, Ю. П. Битяка, Л. К. Воронової, Н. Р. Нижник, Т. О. Проценка, М. П. Кучерявенка, Л. А. Савченко, В. К. Шкарупи та деяких інших учених.

Метою статті є вироблення напрямків удосконалення правового забезпечення організації спільної діяльності податкової міліції при проведенні планових та позапланових перевірок.

За офіційними даними за 2011 р., підрозділами податкової міліції шляхом взаємодії з іншими підрозділами податкової служби забезпечено надходження до бюджету коштів на суму понад 4,3 млрд гривень. Унаслідок вжитих заходів податковою міліцією у сфері оподаткування викрито 4,4 тис. злочинів, з яких 3,7 тис. — тяжкі. Викрито 2,1 тис. злочинів за ухилення від сплати податків, з яких 1,9 тис. (або 94 відс.) — в особливо великих розмірах. Також підрозділами податкової міліції припинено незаконну діяльність 119 «конвертаційних центрів», які надавали послуги з незаконної конвертації безготівкових коштів у готівкові. У провадженні слідчих податкової міліції протягом 2011 р. перебувало 3,3 тис. кримінальних справ, у тому числі 2,4 тис. справ про тяжкі злочини. Закінчено провадження у 1,4 тис. кримінальних справах, у т.ч. 0,9 тис. — справах про тяжкі злочини. До суду з обвинувальним висновком направлено 1,1 тис. кримінальних справ, з них 14 кримінальних справ про злочини, учинені організованими групами. За закінченими кримінальними справами сума збитків становить понад 1,9 млрд грн. Накладено арештів на кошти та майно в розмірі 1,4 млрд грн, що становлять 73 відс. суми встановлених збитків та на 44,0 відс. більше, ніж у 2010 р. Сума відшкодованих збитків у закінче-

них кримінальних справах становить 0,5 млрд грн, що в два рази більше, ніж у 2010 р. [1].

В. Т. Білоус справедливо зазначає, що існуюча система правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з економічною злочинністю, ще не відповідає як суспільно-політичним, так і соціально-економічним реаліям. Взаємодія між ними майже відсутня. Припинилося функціонування багаторівневих структур вертикальних і горизонтальних зв'язків. Негативної трансформації зазнали контрольно-координаційні структури, які аналізували криміногенну обстановку в економіці та розробляли стратегію протидії злочинності. Усе це доцільно компенсувати новими підходами в управлінні, розробкою необхідної нормативно-правової бази [2, с. 377–378].

Розв'язання завдань, які постають перед підрозділами податкової міліції, повинні вирішуватися в тісній співпраці з державними інституціями та в необхідних випадках із залученням інститутів громадянського суспільства.

Останнє набуває особливого значення через формування в Україні повноцінного правового середовища, можливості громадськості впливати на державні процеси, пошук консенсусу у взаєминах з державними (владними) органами. Прийняття ПК України супроводжувалось акціями «податкового майдану», наслідком яких став діалог між державними (владними) органами і громадськістю та певними поступками в питаннях формування податкових правил та норм. Попередження та припинення податкових правопорушень — це складна діяльність, яка потребує значної концентрації зусиль та засобів. Саме ця обставина вимагає налагодження тісних зв'язків з державними та неурядовими інституціями.

Слід відзначити, що взаємодія є фактично необхідною умовою ефективного функціонування будь-якого органу. Якщо говорити про органи податкової міліції, то суб'єктний склад органів, установ та організацій, з якими налагоджується спільна діяльність, досить різноманітний. Якщо говорити про державні інституції, то це:

правоохоронні органи (органи внутрішніх справ, органи прокуратури, органи міжнародного правопорядку (наприклад, Інтерпол), Служба безпеки України, Державна митна служба України, органи та установи Державної пенітенціарної служби України та деякі інші).

Інші державні органи, установи та організації (Державна служба фінансового моніторингу України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, Міністерство інфраструктури України та його місцеві управління, Пенсійний фонд України та його місцеві управління, органи соціального захисту, державні засоби масової інформації та деякі інші);

недержавні організації (недержавні засоби масової інформації, благодійні організації, громадські організації тощо).

Слід пам'ятати про те, що взаємодія налагоджується в самій системі Державної податкової служби України: між підрозділами податкової міліції та іншими структурними підрозділами Державної податкової служби України; між різними функціональними підрозділами податкової міліції.

З цього приводу слід сказати, що питання правового забезпечення «внутрішньої» взаємодії врегульовано недостатньо. Різні аспекти такої взаємодії передбачені відомчими нормативно-правовими актами.

Наведемо приклад з практики організації «внутрішньої» взаємодії.

У ПК України повною мірою впорядковано діяльність податкової служби загалом і податкової міліції зокрема. Визначено її можливості й завдання, обставини, за яких підрозділи податкової міліції мають право брати безпосередню участь у перевірках платників податків. Їх усього дві: або порушено кримінальну справу, або в провадженні перебуває справа оперативного обліку.

Практика діяльності підрозділів податкової міліції засвідчує, що передбачається охопити плановими перевірками тільки підприємства з високими показниками ризиків несплати податків. При відборі суб'єктів господарювання до перевірок зроблено акцент на відпрацюванні фінансово-промислових груп, ризикових підприємств-монополістів, частка прибутку яких у високорентабельних галузях економіки є доволі вагомою, та суб'єктів господарювання, які проводили операції з сумнівними контрагентами [3].

Перевіркам у ПК України приділено окрему главу, в якій вказано, який саме орган має право проводити перевірки, види перевірок, порядок проведення та строки їх проведення.

Документальною перевіркою вважається перевірка, предметом якої є своєчасність, достовірність, повнота нарахування та сплати всіх передбачених ПК України податків та зборів, дотримання валютного та іншого законодавства щодо укладання трудового договору, оформлення трудових відносин з працівниками (найманими особами) та яка проводиться на підставі податкових декларацій (розрахунків), фінансової, статистичної та іншої звітності, реєстрів податкового та бухгалтерського обліку, ведення яких передбачено законом, первинних документів, які використовуються в бухгалтерському та податковому обліку, пов'язані з на-

рахуванням і сплатою податків та зборів, виконання вимог іншого законодавства, контроль за дотримання якого покладено на органи податкової служби, а також отриманих в установленому законодавством порядку органом державної податкової служби документів та податкової інформації, у тому числі за результатами перевірок інших платників податків [4].

Останні методичні рекомендації щодо порядку взаємодії між підрозділами органів державної податкової служби України при організації та проведенні перевірок платників податків, якими користується у теперішній час, розроблено ще у 2008 р. [5].

Згідно з чинними методичними рекомендаціями на податкову міліцію покладено одне з головних завдань із збору, надання та перевірки інформації, яка може свідчити про ухилення від сплати податків або ймовірне заниження платником податків податкових зобов'язань та про наявність податкового боргу в платника податків під час проведення планових та позапланових перевірок.

Згідно з вищевказаними методичними рекомендаціями відділ податкового контролю Державної податкової служби України повинен за 10 календарних днів до початку проведення планової виїзної перевірки інформувати про її проведення підрозділ податкової міліції. У свою чергу, податкова міліція в триденний термін направляє вказаному відділу всю наявну інформацію, яка свідчить про можливі порушення платником податкового та валютного законодавства, а також повідомляє про участь співробітників у супроводженні цієї перевірки.

Практика свідчить, що за такий короткий час співробітник податкової міліції не в змозі надати до відділу податкового контролю достатньо якіс-

ну інформацію про порушення платником податків податкового, валютного та іншого законодавства, якщо перевірка не пов'язана з веденням оперативно-розшукової справи або розслідуванням кримінальних справ. Оскільки зібрані податковою міліцією матеріали повинні містити в собі підтвердження відсутності проведення операцій з транспортування, постачання товарно-матеріальних цінностей, виконання робіт, відібрані пояснення у посадових осіб про відсутність виконання робіт, про відсутність зберігання товарно-матеріальних цінностей, про відсутність відношення до реєстрації та фінансово-господарської діяльності посадових осіб підприємств, інформації інших міністерств і відомств (пенсійного фонду, архітектурно-будівельної інспекції, інспекції з охорони праці, ДАІ), ревізор надалі може використати під час проведення перевірки.

Так, для руйнування різноманітних схем, які використовують суб'єкти підприємництва у своїй діяльності, співробітнику податкової міліції потрібно провести цілий ряд заходів, спрямованих на збір доказової бази про порушення ним податкового, валютного та іншого законодавства, на що потрібен більш тривалий час.

Насамперед потрібно здійснити повний аналіз фінансово-господарської діяльності підприємства, визначитися з сумнівними контрагентами та здійснити заходи щодо їх відпрацювання.

Дуже часто для мінімізації податкових зобов'язань підприємства у своїй діяльності користуються послугами сумнівних контрагентів, які розміщені в інших регіонах України. Унаслідок чого для їх відпрацювання потрібно здійснити виїзд у службове відрядження та провести ряд першочергових заходів з відпрацювання контрагентів.

На практиці працівники податкової міліції Сумської області під час підготовки до супроводження перевірки, виконують такі першочергові заходи:

- з податкових інспекцій, у яких перебувають на обліку контрагенти, отримують копії актів перевірок та актів місцезнаходження підприємства, копії декларацій з податку на додану вартість та декларацій з податку на прибуток, копію форми 1 — ДФ про підприємство (у результаті чого ми чітко знатимемо, чи є на підприємстві працівники);

- при отриманні форми 1-ДФ про підприємство аналізують та відпрацьовують інформацію щодо всіх працівників, які працювали та були звільнені в період, що перевіряється (відібрання пояснень з приводу виконання певних робіт, постачання товарно-матеріальних цінностей та інше);

- встановлюють у відділах податкової міліції, де зареєстрований контрагент, чи не порушені (порушувались) щодо контрагента кримінальні справи, отримують від слідчого копію постанови про порушення кримінальної справи, протоколи допиту, вилучені при обшуках, виїмках первинні документи, акти експертиз з метою врахування їх при складанні акта перевірки;

- устанавлюють місцезнаходження та відбирають пояснення у службових осіб та працівників підприємства з питань реєстрації, фінансово-господарської діяльності та керівництва підприємством;

- у керівників підприємства витребують копії документів (угоди, податкові накладні, товарні накладні, прибуткові касові ордери, акти приймання-передачі робіт (послуг), додаткові угоди тощо), які б підтверджували реальність проведених фінансово-господарських операцій підприємства, що перевіряється, та інші.

Лише при виконанні всіх перерахованих заходів можна зробити об'єктивний висновок про реальність чи фіктивність проведених фінансово-господарських операцій підприємства, що перевіряється, із сумнівним контрагентом. Надалі за результатами зібраних матеріалів здійснити донарахування та стягнення не отриманих державою сум податків.

Якщо під час організації виїзної планової чи позапланової перевірки встановлено відсутність платника податків (посадових осіб платника податків) за місцезнаходженням або його переміщення, то не пізніше наступного дня підрозділ податкового контролю подає запит на встановлення місцезнаходження платника податків підрозділу податкової міліції органу ДПС, на обліку в якому перебуває платник податків. У разі встановлення місцезнаходження платника податків працівник податкової міліції вручає йому письмове запрошення про з'явлення до органу ДПС для ознайомлення з підставами проведення перевірки та датою початку її проведення. При невстановленні підрозділом податкової міліції протягом 10 календарних днів місцезнаходження платника податків та його посадових осіб працівники податкової міліції продовжують здійснювати заходи до моменту залучення такого платника до проведення перевірки, про що повідомляють підрозділ органу ДПС, що надавав запит.

Як свідчить практика, у 2009–2011 рр. цим питанням займався оперативний працівник податкової міліції, закріплений за супроводженням перевірки. Але у зв'язку зі скороченням штатів та нестачею кваліфікованих працівників дане питання залишається без уваги. У результаті цього заходи, спрямовані на розшук керівників підприємств, фак-

тично не здійснюються, що призводить до унеможливлення проведення перевірки того чи іншого суб'єкта господарської діяльності.

Вирішення зазначених проблем полягає в тому, що необхідно розробити нові методичні рекомендації щодо взаємодії між підрозділами органів державної податкової служби України під час організації та проведення перевірок платників податків, у яких передбачити таке. Працівникам податкової міліції потрібно заздалегідь повідомляти про проведення планової документальної перевірки, а саме з моменту затвердження плану графіка перевірок на наступний квартал. Для того, щоб ще на стадії підготовки до проведення перевірки оперативний працівник здійснював основний збір та аналіз інформації щодо проведення взаєморозрахунків з контрагентами, склав схеми руху товарно-грошових потоків, у тому числі з використанням автоматизованої системи зіставлення податкового кредиту.

Також однією з основних проблем взаємодії працівників податкової міліції з підрозділом податкового контролю є нестача достатньої кількості кваліфікованих кадрів з боку податкової міліції, оскільки на сьогодні за одним оперативним працівником закріплено від двох до трьох планових перевірок, за яких практично неможливий якісний та своєчасний збір інформації про суб'єктів, які є предметом уваги такої кількості перевірок.

При проведенні перевірки, яка здійснюється в рамках ведення оперативно-розшукової справи, доцільно створити групу, до якої б увійшли ревізори, оперативний співробітник та слідчий. Це дасть змогу якісніше провести перевірку, донарахувати кошти, які не надійшли до бюджету, та забезпечити відшкодування завданої шкоди.

Проаналізувавши всі проблеми, які існують на теперішній час, при взаємодії підрозділів податкової міліції з податковим контролем ДПС України ми даємо визначення поняттю «внутрішньої» взаємодії: це — спільна діяльність підрозділів податкової міліції та інших підрозділів ДПС України, змістом якої є вироблення, узгодження і реалізація спільних заходів у межах компетенції учасників, спрямованих на боротьбу з податковими правопорушеннями з метою зміцнення законності в державі.

Ураховуючи вищевикладене, можна стверджувати, чим тісніша буде взаємодія підрозділів податкової міліції з усіма відділами ДПС України під час проведення планових та позапланових перевірок суб'єктів господарської діяльності, тим вища буде ефективність перевірних заходів, що приведе до значного наповнення державного бюджету нашої країни.

Окремі питання «внутрішньої» взаємодії також урегульовані:

– Порядком взаємодії між структурними підрозділами органів державної податкової служби з питань реєстрації та обліку платників податків (Наказ ДПА України від 28 лютого 2007 р. № 110) [6], розроблений з метою налагодження дієвої взаємодії між структурними підрозділами органів державної податкової служби при організації реєстрації та обліку платників податків та практичної реалізації Порядку обліку платників податків, зборів (обов'язкових платежів);

– Положенням про організацію взаємодії підрозділів податкової міліції з іншими структурними підрозділами органів державної податкової служби для встановлення місцезнаходження платника податків (Наказ від 17 травня 2010 р. № 336) [7]. Це Положення визна-

чає порядок взаємодії підрозділів податкової міліції з іншими структурними підрозділами органів державної податкової служби під час установаження місцезнаходження платників податків;

– Інструкцією про взаємодію структурних підрозділів органів ДПС України при документуванні злочинних дій, реалізації оперативних матеріалів, проведенні дослідчих перевірок та розслідуванні кримінальних справ (Наказ від 8 грудня 2009 р. № 691) [8]. Ця Інструкція регламентує порядок взаємодії підрозділів ОДПС, що здійснюють контрольню-перевірну роботу, оперативних та слідчих підрозділів при виявленні, розкритті та проведенні досудового слідства щодо злочинів у сфері оподаткування;

– Примірним порядком взаємодії органів державної податкової служби при опрацюванні розшифрувань податкових зобов'язань та податкового кредиту з податку на додану вартість у розрізі контрагентів (Наказ від 18 квітня 2008р. № 266) [9]. Цей Порядок запроваджується в органах державної податкової служби з метою вдосконалення адміністрування податку на додану вартість, руйнування схем мінімізації податкових зобов'язань, ліквідації віртуального податкового кредиту з податку на додану вартість, повноти декларування податкових зобов'язань та забезпечення своєчасності відшкодування податку на додану вартість в умовах запровадження системи подання платниками податку на додану вартість, розшифрувань податкового кредиту та податкових зобов'язань у розрізі контрагентів.

Отже, з наведеного випливає, що окремі напрямки організації взаємодії зосереджені в різних нормативних правових актах, що зменшує їх ефективність через утворення масиву інформації, яка концентрується в різних до-

кументах. Тому, на наш погляд, питання «внутрішньої» взаємодії потребують систематизації у єдиному документі.

На наш погляд, слід розробити та впровадити в діяльність єдиний уніфікований Порядок взаємодії підрозділів ДПС України, який би зосередив форми та алгоритми спільної діяльності різних структурних підрозділів органів ДПС України за різними напрямками функціонування податкової служби. Такий підхід дасть змогу виключити повторення та дублювання різних напрямків та форм взаємодії.

Крім того, спеціального, окрім зазначеного, потребують нормативного регулювання питання спільної діяльності податкової міліції та інших підрозділів ДПС України. Для цього необхідно розробити та впровадити Положення «Про організацію взаємодії підрозділів Державної податкової служби Укра-

їни та підрозділів податкової міліції», а також додатки до цього нормативно-правового акта, які визначають порядок проведення податковими органами і органами податкової міліції заходів з контролю за дотриманням податкового законодавства.

Цей документ повинен передбачати імперативну вказівку на те, що керівники податкової міліції та ДПС України зобов'язані постійно координувати дії відповідних служб і підрозділів зі своєчасного виявлення і припинення порушень податкового законодавства, а також вирішення інших питань, що становлять спільний інтерес. З цією метою повинні створюватися робочі групи, проводитися регулярні зустрічі представників зацікавлених підрозділів для узгодження дій, а найбільш важливі проблеми виноситися на розгляд спільних засідань колегій.

Список використаної літератури

1. Звіт про виконання Плану основних питань економічної та контрольної роботи Державної податкової служби України на 2011 р., затвердженого наказом ДПА України від 08.02.2011 р. №74 (витяг) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sts.gov.ua>
2. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... доктора юрид. наук. : 12.00.07. – Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2004. – 443с.
3. Вісник податкової служби України. – К. : ДП «ІВЦ ДПС Україна». – № 12. – 2012. – 23 с.
4. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI – К. : ДП «ІВЦ ДПА України», 2010. – 336 с.
5. Наказ ДПА від 27 травня 2008 р. № 355 (зі змінами).
6. Про затвердження Порядку взаємодії між структурними підрозділами органів державної податкової служби з питань реєстрації та обліку платників податків: Наказ ДПА України від 28 лютого 2007 р. № 110.
7. Про затвердження Положення про організацію взаємодії підрозділів податкової міліції з іншими структурними підрозділами органів державної податкової служби для встановлення місцезнаходження платника податків : Наказ від 17 травня 2010 р. № 336.
8. Про затвердження Інструкції про взаємодію структурних підрозділів органів ДПС при документуванні злочинних дій, реалізації оперативних матеріалів, проведенні дослідчих перевірок та розслідуванні кримінальних справ: Наказ від 8 грудня 2009 р. № 691.
9. Про організацію взаємодії органів державної податкової служби при опрацюванні розшифровок податкових зобов'язань та податкового кредиту з податку на додану вартість у розрізі контрагентів: Наказ від 18 квітня 2008 р. № 266.