



ОЦЕНКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СЛЕДОВАТЕЛЕЙ И ОПЕРАТИВНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ (ПО МАТЕРИАЛАМ НАЛОГОВОЙ МИЛИЦИИ УКРАИНЫ)

Александр ДОЛГИЙ,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, ведущий научный сотрудник
НИИ Национальной академии прокуратуры Украины

Алексей СИДОРЕНКО,

младший научный сотрудник

НИЦ по проблемам налогообложения

Национального университета государственной налоговой службы Украины

Наталья ЛИТВИН,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник,

старший научный сотрудник НИЦ по проблемам налогообложения

Национального университета государственной налоговой службы Украины

Александр ДОЛГИЙ,

начальник отдела

НИЦ по проблемам налогообложения

Национального университета государственной налоговой службы Украины

Summary

The paper attempts to make an assessment of institutional regulatory framework in determining the efficiency of interaction between investigators and operative units of the tax police that are part of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine. The main accent is made by the author on the role of the Ministry of Revenues and Duties in the social and economic life of Ukraine where it is the key authority of public management in taxation. The most important parameters of assessment of its efficiency are also defined in the article. There is an analysis of papers that have been published by the State Tax Administration of Ukraine concerning criteria for assessment of regional tax authorities in the article. It is made provisions generalizing the current state of such interaction inside department and departmental approaches to its implementation in the future.

Key words: activity, interaction, tax police, investigation and operational units of the tax police, efficiency.

Аннотация

В статье предпринята попытка осуществить оценку ведомственного нормативно-правового обеспечения определения эффективности взаимодействия следователей и оперативно-розыскных подразделений налоговой милиции, входящей в структуру Министерства доходов и сборов Украины. Основное внимание уделено месту Миндоходов в общественно-экономической жизни страны, где ему отведена роль основного органа государственного управления налоговой деятельностью; определению ключевых параметров оценки эффективности деятельности ведомства; а также анализу приказов, издававшихся Государственной налоговой администрацией Украины о системе критериев оценки эффективности работы региональных налоговых органов. Сформулированы обобщающие положения о современном состоянии этой работы в ведомстве и возможных подходах к её осуществлению в перспективе.

Ключевые слова: деятельность, взаимодействие, налоговая милиция, следственные и оперативные подразделения налоговой милиции, эффективность.

Постановка проблемы в общем виде, актуальность исследования. Полнота, объективность и всесторонность расследования преступлений в значительной степени зависят от эффективного взаимодействия следователей и оперативно-розыскных подразделений правоохранительных органов. Своё место среди этих подразделений занимает налоговая милиция, входящая в структуру Министерства доходов и сборов Украины.

Основой такого взаимодействия являются нормы Уголовного процессуального кодекса Украины, Закона Украины «Об оперативно-розыскной

деятельности» и других законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов. Процессуально и тактически правильно организованное взаимодействие позволяет объединить и на этой основе более эффективно, с обеспечением синергетического эффекта, использовать уголовно-процессуальные и оперативно-розыскные возможности налоговой милиции в противодействии криминальным нарушениям налогового законодательства. Именно от эффективного взаимодействия следственных и оперативных подразделений налоговой милиции во многом зависят результаты ее работы. Если говорить о последних,

то, по данным Главного следственного управления финансовых расследований Миндоходов, в 2013 г., уже в условиях действия нового (2012 г.) Уголовного процессуального кодекса, следственно-оперативным подразделениям налоговой милиции ведомства удалось пополнить бюджет Украины средствами на сумму около 2 млрд. грн., находившимися в теневом секторе экономики; предупреждено незаконное возмещение НДС на 3,3 млрд. грн.; пресечена деятельность 229 незаконных производств подакцизных товаров. По расследованным криминальным производствам из незаконного оборота изъято 36 млн.



поддельных марок акцизного налога, 1,4 млн. бутылок фальсифицированных алкогольных напитков, более 19 млн. пачек поддельных табачных изделий [1, с. 56]. Приведенные цифры говорят о серьёзной работе, проделанной налоговой милицией Украины. Но была ли эффективной их работа, если учесть, что, по разным оценкам, не менее 40% от ВВП страны находится в тени? Ответить на этот вопрос непросто.

Сказанное и обуславливает актуальность выбранной для исследования темы.

Обзор последних публикаций по теме работы. Проблематике эффективности деятельности оперативных и следственных подразделений правоохранительных органов посвящены труды С. Алексеева, Л. Берекашвили, Б. Никифорова, а также Р. Каложного, В. Котляра, А. Лупало и др. Результаты проведенных ими исследований имеют высокую теоретическую и практическую ценность. В то же время нерешенность многих проблемных аспектов в сфере деятельности правоохранительных органов, милиции Украины, в том числе – налоговой, требует проведения дополнительных научных исследований, направленных на формирование современных подходов именно к определению эффективности взаимодействия следственных и оперативных подразделений налоговой милиции. Тем более что в Украине в 2012 г. изменено уголовное процессуальное законодательство – принят и введен в действие новый УПК. Указанное, в свою очередь, привело к тому, что существующие наработки в очерченной сфере в определенной степени утратили свое прикладное значение, а новые, которые должны их заменить, еще не сформированы по объективной причине – краткости действия нового УПК. Да и в теории до сих пор отсутствует однозначный подход к трактовке понятия «эффективность взаимодействия следственных и оперативных подразделений», в том числе – налоговой милиции.

Цель статьи: опираясь на материалы научно-исследовательской работы [2], выполненной НИЦ по проблемам налогообложения по заказу Миндоходов, осветить современное состояние ведомственного нормативно-правового обеспечения определения эффективности взаимодействия следователей и оперативных подразделений налоговой ми-

лиции Украины и на этой основе предложить рекомендации по определению этого показателя на практике.

Изложение основного материала исследования. Министерство доходов и сборов Украины в целом и подразделения налоговой милиции в частности организационно построены как общественный институт с элементами системной и механистической моделей. Это обуславливается спецификой ведомства и его местом в общественно-экономической жизни государства, где ему отведена роль основного органа государственного управления налоговой деятельностью. В подтверждение сказанному можно привести следующие аргументы:

– Миндоходов в целом и налоговая милиция в частности – это открытая система, которая в процессе функционирования действует не обособленно, а во взаимосвязи с другими общественными институтами;

– Миндоходов как центральный орган исполнительной власти, на который возложен ряд присущих только ему функций, является самостоятельным общественным институтом;

– в процессе выполнения возложенных функций деятельность Миндоходов пересекается с интересами различных социальных групп и институтов, создает соответствующие связи между ними;

– управление ведомством построено по принципу рациональной бюрократии;

– на деятельность Миндоходов влияют факторы как внешней, так и внутренней среды, что требует учёта существующих между ними связей.

Поэтому будет вполне оправданным отнести к ключевым параметрам оценки эффективности деятельности Миндоходов следующие:

– степень удовлетворения ожиданий и потребностей всех задействованных в налоговой деятельности представителей групп интересов;

– сравнение полученных результатов работы органов доходов и сборов и его специального подразделения – налоговой милиции, с предварительно поставленными целями и затраченными на получение этих результатов ресурсами (в денежном эквиваленте).

Однако на практике основным препятствием проведению единообразной и объективной оценки эффективности деятельности в целом и взаимодействия

следователей и оперативных подразделений налоговой милиции Украины является отсутствие нормативно закреплённого алгоритма ее определения и соответствующих отчетных форм.

Например, действующий приказ ГНС Украины «Об утверждении форм и порядков составления отчетов о результатах деятельности подразделений налоговой милиции» от 6 ноября 2012 г. № 973 определяет широкий спектр показателей деятельности налоговой милиции Украины. В то же время в нем не закреплены показатели оценки взаимодействия следователей и оперативных подразделений. Проблемным аспектом является и то, что этим приказом установлен только порядок определения результатов работы налоговой милиции Украины по тем или иным направлениям, оценка же ее эффективности не предусмотрена. По указанным причинам пользователи отчетных документов органов доходов и сборов сегодня не получают объективной информации об эффективности работы налоговой милиции, располагая лишь показателями, на основе которых, без специальной подготовки, сделать точные и обстоятельные выводы достаточно сложно.

То есть можно говорить о том, что сегодня в практике органов управления налоговой деятельностью отсутствует обязательная отчетность об эффективности взаимодействия следователей и оперативных подразделений налоговой милиции Украины. Более того, за весь период функционирования Государственной налоговой администрации – Государственной налоговой службы – Министерства доходов и сборов Украины и наличия в их структуре специального подразделения – налоговой милиции так и не удалось разработать и нормативно закрепить научно обоснованный алгоритм определения не только эффективности взаимодействия следователей и оперативных подразделений, но и в целом – эффективности деятельности налоговой милиции.

Хотя такая попытка всё же была предпринята.

В 2008-2010 гг. в налоговом ведомстве действовал приказ ГНА Украины «О системе критериев оценки эффективности работы ГНА в АР Крым, областях, г. Киев и Севастополь» от 17 апреля 2008 г. № 262 (с изменениями и дополнениями). Он был отменен приказом ГНА



Украины «О приостановлении действия приказа ГНА Украины № 262 от 17 апреля 2008 г. «О системе критериев оценки эффективности работы ГНА в АР Крым, областях, г. Киев и Севастополь, с изменениями и дополнениями» от 22 июля 2010 г. № 534.

Приказ ГНА Украины № 262 – 2008 г.:

1) утверждал перечень основных критериев оценки эффективности деятельности налоговых органов;

2) определял алгоритм расчета показателей эффективности работы налоговых органов регионального уровня и формирование, на этой основе, рейтинговых показателей;

3) устанавливал формы отчетности о результатах расчетов эффективности работы налоговых органов.

Позитивное влияние приказа на эффективность деятельности налоговых органов проявлялось, по крайней мере, в следующем:

1) стимулировании роста результирующих (определяющих эффективность) показателей работы налоговых органов;

2) создании, благодаря формированию рейтинговых данных, здорового конкурентного духа среди работников отечественного фискального ведомства.

Но этот документ имел и определенные недостатки. В частности – касательно определения эффективности деятельности налоговой милиции. По своему содержанию приказ фактически был инструкцией по расчету эффективности работы налоговых органов, где налоговой милиции отводилось далеко не самое главное место, а конкретный порядок оценки эффективности ее работы определялся весьма поверхностно. Что касается исследуемой проблемы – оценки эффективности взаимодействия следственных и оперативных подразделений налоговой милиции, то приказ ГНА Украины № 262 от 17 апреля 2008 г. этот актуальный вопрос не регулировал.

В целом приказ ГНА Украины №262 – 2008 г. следует оценивать положительно. Он имел важное прикладное значение в решении проблемы оценки эффективности деятельности органов отечественного фискального ведомства, хотя и не обеспечивал объективной оценки эффективности работы налоговой милиции, а оценке эффективности взаимодействия ее следователей и оперативных подразделений вообще внимания

не уделял. Все же положения приказа формулировали определенные подходы к оценке общей эффективности работы налоговой милиции Украины. Поэтому его отмена, по нашему мнению, была шагом назад в сфере формирования подходов к определению эффективности деятельности налоговой милиции и, в частности, взаимодействия ее следователей и оперативных подразделений. Правильнее было бы, оценив более чем двухлетний опыт этой работы, развить положительные наработки, закрепив их затем в нормативно-правовом порядке.

Выводы по результатам проведенного исследования:

1. Нормативного акта, который бы определял порядок оценки эффективности деятельности налоговой милиции Украины в целом и взаимодействия ее следственных и оперативных подразделений в частности, сегодня не существует. Выводы о результатах работы налоговой милиции осуществляются упрощенно, в основном в сравнении с предыдущим периодом (плюс, минус). Перечень критериев эффективности ее работы как в целом, так и в части взаимодействия следователей и оперативных подразделений не определен. Да и само понятие «эффективность деятельности следственных и оперативных подразделений» не нашло своего отражения в ведомственных нормативно-правовых актах Миндоходов, поскольку не разработано. Ситуация осложняется отсутствием фундаментальных научных разработок в этой сфере.

2. Нужно признать следующее: оценивать эффективность деятельности в целом следователей и оперативных подразделений налоговой милиции и их взаимодействия сложно. Дело в том, что деятельность налоговой милиции имеет специфический характер. Это обусловлено тем, что поиск истины при раскрытии и расследовании налоговых преступлений требует нигде не фиксированной – в официальных формах отчетности – умственной, творческой деятельности, неодинаковой по интенсивности, глубине и потраченному времени, а процесс обмена ее результатами по этапам (составляющим) не всегда возможно фиксировать документально (обычно отображается только конечный результат). При этом основным требованием, выдвигаемым к деятельности налоговой милиции, является полное

возмещение ущерба, причиненного правонарушителями.

3. На наш взгляд, исследуемое понятие – «эффективность взаимодействия следователей и оперативно-розыскных подразделений правоохранительных органов» – является производной общей категории «эффективность деятельности», элементом которой, в контексте нашего исследования, выступает понятие «взаимодействие». Последнее представляет собой симбиоз таких категорий, как «эффективность» и «взаимодействие», и должно формироваться с учетом их внутреннего содержания. Учитывая важность понимания этой категории для налоговой практики, в качестве общего подхода предлагаем под эффективностью взаимодействия следственных и оперативных подразделений налоговой милиции понимать полезный эффект, полученный в результате их совместной, основанной на законе, следственно-оперативной деятельности, осуществляемой по открытым криминальным производствам, в процессе раскрытия и расследования уголовных преступлений в налоговой сфере.

4. Для обеспечения максимальной точности и объективности оценки эффективности деятельности налоговой милиции и взаимодействия ее следователей и оперативных подразделений это направление работы должно быть предусмотрено в качестве одного из приоритетных как в перспективных планах на практике – в органах доходов и сборов Украины, так и в планах научно-исследовательских учреждений ведомства.

Список использованной литературы:

1. Яковинець А. Ми посилимо боротьбу з фінансовою злочинністю / А. Яковинець // Вісник Міністерства доходів і зборів України. – 2013. – № 47(761). – С. 56-58.

2. Долгий О. О., Сидоренко О. М., Литвин Н. А., Долгий О. А. та ін. Ефективність взаємодії слідчих та оперативних підрозділів податкової міліції в умовах дії Кримінального процесуального кодексу України / Звіт про науково-дослідну роботу (державний реєстраційний № 00113U000281). – Ірпінь : НДЦ з проблем оподаткування Національного університету державної податкової служби України. – 2013. – 192 с.