

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2021-42-2-31-37>

ЗАМІСТЬ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ – БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: НАСКІЛЬКИ ДОЦІЛЬНА ТАКА МОДЕЛЬ..?

Руденко М.В.

INSTEAD OF TAX POLICE - BUREAU OF ECONOMIC SECURITY: HOW EXCELLENT IS SUCH A MODEL ..?

Rudenko M.V.

У статті проведено огляд наявних концепцій, законопроектів та підходів щодо наступника податкової міліції – Бюро економічної безпеки, а також зроблено перші спроби аналізу деяких положень нового Закону України "Про бюро економічної безпеки України". Значну увагу акцентовано на проблемі визначення статусу новоствореного державного органу та зроблено висновок, що бюро, скоріше має стати правоохоронним органом спеціального призначення у протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Адже на нього першочерговим покладено саме виконання правоохоронної функції, що полягає у забезпеченні запобігання, виявлення, припинення, розслідування, та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є економічні (фінансові) інтереси держави та віднесені до його підслідності відповідно до закону. Окрім цього бюро має виконувати ще аналітичну, інформаційну та інші функції що перетворює цей орган й на аналітичну службу. Отже, в Україні створено чи не перший правоохоронний орган, який має й аналітичну функцію. Звернуто увагу також на деякі термінологічні та логічні неузгодження в чинному законодавстві та внесено пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: податкова міліція, Бюро економічної безпеки, функції та повноваження бюро, правопорушення, що посягають на функціонування економіки держави, завдання та підслідність бюро, детективи бюро.

Постановка проблеми. 28 січня цього року Верховна Рада України поставила крапку в епопеї зі створення наступника податкової міліції: ухвалено закон № 1150-IX "Про бюро економічної безпеки України" (далі - Закон)... Служба фінансових розслідувань, фінансова поліція, Національне бюро фінансової безпеки – все це назва державного органу, який намагалися створити в Україні щонайменше за останні п'ять років. Історія

створення наступника податкової міліції породила велику кількість концепцій, законопроектів та підходів щодо функцій та повноважень цього нового центрального органу виконавчої влади. Отже, уявляється важливим з'ясувати ці положення, що переконливо свідчать про наукову обґрунтованість та практичну доцільність тематики дослідження та своєчасного звернення до неї.

Стан дослідження. Питання щодо організації та діяльності правоохоронних органів у т.ч. податкової міліції було предметом вивчення таких вчених як: Р. Білоконь, В. Білоус, А. Гель, В. Долежан, С. Іваницький, П. Каркач, В. Коваль, М. Косюта, Л. Москвич, В. Остропілець, В. Сухонос, та ін. Втім більшість досліджень було проведено до реорганізації податкової міліції, прийняття Закону України "Про бюро економічної безпеки України", що дає підстави проаналізувати проблематику, пов'язану зі становленням цього новоствореного державного органу.

Саме тому метою статті є аналіз концепцій, законопроектів та підходів щодо наступника податкової міліції – Бюро економічної безпеки, окремих законодавчих положень з цього приводу та внесення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Нагадаю, податкова міліція була утворена ще в далекому 1996 році в складі Державної податкової адміністрації України на базі підрозділів по боротьбі з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування Міністерства внутрішніх справ та працівників підрозділів податкових розслідувань ДПА. У 1998 році, з відповідними змінами в кримінальному процесуальному законодавстві, підрозділи новоствореної податкової міліції були наділені функцією досудового розслідування (на даний час – слідчі підрозділи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства).

За роки свого існування податкова міліція так й не спромоглася доказати ефективність своєї діяльності. Здебільшого цей орган асоціюється у громадян із діями силовиків. Останні, як відомо, не рідко фігурували у скандалах з "масками шоу", тиском на бізнес. Тому у суспільстві неодноразово лунали заяви про її ліквідацію. Найрадикальнішою, як не дивно, була пропозиція 2014

року першого заступника Голови Державної податкової адміністрації України В. Хоменка: "Ми повинні ліквідувати податкову міліцію як клас..." [1]. Колишній Міністр фінансів О. Данілюк у 2016 році заявив, що податкова міліція – ворог номер один для бізнесу, треба набратися сил і ліквідувати її...[2].

Заяви влади про ліквідацію податкової міліції лунали, але цей орган після відокремлення податкової та митної служби, продовжував працювати єдиним у складі Державної фіскальної служби України (далі -ДФС). Були різні варіанти його реформування. Спочатку йшлося про те, що старий каральний орган замінять на Службу фінансових розслідувань [3], пізніше (у 2016 році) почали просувати ідею створення фінансової поліції [4]. У 2017 році, коли з Податкового кодексу під час "бюджетної ночі" зник розділ "Податкова міліція", розмови про створення органу фінансових розслідувань знову стали актуальними [5].

У 2018 році п'ятий Президент України анонсував створення нового відомства, метою якого мало бути запобігання вчиненню та боротьба зі злочинами в сферах економіки й публічних фінансів. За словами Петра Порошенка, "пропонується запровадження цієї нової структури, яка відлучить від впливу на економіку та бізнес і ГПУ, і СБУ, і НАБУ, і Нацполіцію та інших силовиків". Мова про Національне або Державне бюро фінансової безпеки. У подальшому тривало обговорення відповідного законопроекту [6], а проект закону про бюро фінансових розслідувань (№ 1208-2) було відхилено.

Проте в Законі України від 06 грудня 2019 року № 361-IX "Про запобігання і протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення"[7] серед посад національних публічних діячів було несподівано вжито словосполучення "Директор

Бюро фінансових розслідувань" (пункт 37 статті 1). А в Законі України від 16 грудня 2020 року № 1089-IX "Про електронні комунікації"[8] законодавець використовує термін "податкова поліція" серед спеціальних користувачів радіочастотного спектра (пункт 10 статті 43).

У січні поточного року, як уже було зазначено, депутати Верховної Ради зробили чергову спробу створення наступника податкової міліції. Цього разу його назва – Бюро економічної безпеки України (або коротко - БЕБ). Отже, плутанина з підходами та концепціями наступника податкової міліції має не лише ідеологічні, але й цілком правові наслідки. Попри те, що єдиний аналітичний орган фінансових розслідувань був у програмах багатьох політичних партій та кандидатів у президенти, а також перекочовував з одного меморандуму з МВФ в інший, на сьогодні відповідний закон прийнятий. Він набрав чинності з 25 березня цього року [9].

Парадоксально, що вже після набрання чинності цього Закону, законодавець у частині 5 статті 37 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу" (у редакції Закону від 13.04.2021 р. № 1381-IX) [10] вживає термін "податкова міліція". Зокрема, "... зняття з військового обліку підлягають громадяни України, які прийняті на службу до ... податкової міліції..." (скоріше вже прийняті на службу до Бюро економічної безпеки, яка, до речі є державною службою особливого характеру, що полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України). Вказане термінологічне неузгодження має бути усунено.

Як на мене, назва нового органу невдала. По-перше, ця назва не відображає зміст діяльності новоствореної інституції. Економічна безпека – надто широке поняття яке включає в себе не лише протидію правопорушенням, що посягають на економіку держави. По-друге, аббревіатура БЕБ асоціюється

з БЕП – старими міліцейськими підрозділами боротьби з економічною злочинністю, добре відомими своєю "діяльністю" у 1990-2000-х роках. Тому краще було б назвати цей орган Бюро фінансових розслідувань, адже більшість функцій та повноважень у цьому новоствореному органі складають саме функції (повноваження) з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави. Звичайно, передбачені ще й аналітична, інформаційна та інші функції.

Служба фінансових розслідувань (так пропонували назвати наступника податкової міліції у 2017 році) повинна була розслідувати ухилення від сплати податків, сидючи за моніторами комп'ютерів та аналізувати звітність та податкові накладні. Жодних "маски-шоу" та перевірок. Бізнес очікував створення саме аналітичного, а не правоохоронного органу, який би на підставі аналізу комплексної бази даних від державних установ України та міжнародних організацій виявляв незаконні діяння та ухилення від сплати податків у великих розмірах і скеровував кримінальні справи до суду. Законодавець як бачимо у 2021 році вибрав інший шлях, залишив у новоствореному органі силові функції (що були у податковій міліції), створивши по суті ще один правоохоронний силовий орган, який у своєї роботі зможе користуватися й вогнепальною зброєю.

Бюро економічної безпеки України згідно зі свого статусу є центральним органом виконавчої влади, на який покладається завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Бюро виконує правоохоронну, аналітичну, інформаційну та інші функції, а його першочерговим повноваженням є здійснення оперативно-розшукової діяльності

та досудового розслідування у межах передбаченої законом підслідності (ст. ст. 1, 8 Закону).

З наведеного видно, що Бюро економічної безпеки, скоріше буде єдиним правоохоронним органом спеціального призначення, що розслідуватиме кримінальні правопорушення у сфері економіки, крім тих, які розслідує Національне антикорупційне бюро України (далі - НАБУ). Таке твердження координує з оновленими положеннями статті 2 Закону України "Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів", згідно яких до складу правоохоронних органів відноситься й Бюро економічної безпеки України. Зазначена тенденція зумовлена й оновленою редакцією пункту 2 статті 18 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", у відповідності до якої контролюючі органи та митні органи зобов'язані забезпечувати виявлення порушень законодавства про податки, збори та негайно повідомляти про це органи Бюро економічної безпеки України.

Це означає, що зі створенням БЕБ мають зникнути не лише податкова міліція, а й економічні підрозділи в Національній поліції та Службі безпеки України. Загалом на бюро планують покласти повноваження розслідування ухилення від сплати податків, але крім цього ще низку кримінальних правопорушень, пов'язаних з економікою та фінансами. Отже, цей орган має стати єдиним, а не черговим у розслідуванні всіх кримінальних правопорушень проти економічних (фінансових) інтересів держави, тому важливо на рівні Кримінального процесуального кодексу позбавити слідчі підрозділи інших органів правопорядку можливості розслідувати кримінальні правопорушення, віднесені до підслідності Бюро економічної безпеки України. Робити це потрібно в поєднанні з чіткою вказівкою в

законі про ліквідацію "економічних" та "антикорупційних" (подібних ним) підрозділів СБУ та Нацполіції [11].

Доцільно зазначити, що наразі понад три тисячі слідчих з різних правоохоронних відомств займаються боротьбою з економічними правопорушеннями. Часто повноваження цих органів дублюються, досудове розслідування затягується, а ефективність протидії кримінальним правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави лишається низкою. Саме цим обґрунтовували необхідність створення нового державного органу автори законопроекту про Бюро економічної безпеки. Вони підраховали, що за 2019 рік зареєстрували 1287 кримінальних проваджень лише щодо ухилення від сплати податків. З них до обвинувальних вироків суду довели лише 10 кримінальних справ, ще у 8-ми справах суд став на бік платників податків.

Така статистика свідчить про недостатню ефективну роботу в першу чергу податкової міліції в розслідуванні кримінальних правопорушень, необхідність позбавити правоохоронні органи від невластивих їм функцій та відокремити правоохоронну функцію від сервісної функції податкових органів. Саме завдяки цьому законодавець останнім часом замінив у чинному законодавстві термін "органи доходів і зборів" на термін "податкові органи", "митні органи".

У Бюро економічної безпеки працюватимуть детективи, які проводитимуть не лише збір аналітичної інформації про, наприклад, ухилення від сплати податків, але, головним чином вестимуть оперативно-розшукову діяльність та досудове слідство. Звичайно, аналітика в першу чергу (для цього передбачена спеціальна посада – аналітик Бюро економічної безпеки України), що надає змогу забезпечити виявлення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктами яких є економічні (фінансові) інтереси

держави та/або місцевого самоврядування й віднесені до підслідності БЕБ. З цього приводу Закон впроваджує такі поняття як "аналіз ризиків", "кримінальний аналіз", "ризик – орієнтований підхід", "управління ризиками", тощо.

Зрозуміло, що на практичному рівні повноцінна реалізація Закону не можлива без внесення відповідних змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів. На сьогодні у Верховній Раді перебуває на розгляді з цього питання законопроект, який насамперед надає процесуальні повноваження БЕБ, як органу досудового розслідування, визначає його підслідність, а також закріплює права детективів бюро. Даний законопроект має бути як найшвидше ухвалений парламентом.

Говорячи про це, слід звернути увагу на помилкове законодавче твердження (словосполучення), що містяться у пункті 5 частини 2 статті 33 Закону, а саме "...інформацію про хід розслідування кримінальних проваджень...". Загальновідомо, що кримінальне провадження (кримінальна справа) це поки що паперова сукупність матеріалів (документів) досудового розслідування, яка, звичайно, не потребує ніякого розслідування. Тобто розслідується не кримінальне провадження (кримінальна справа), а скоєне кримінальне правопорушення (злочин або кримінальний проступок). Що ж до причин появи такої конструкції на законодавчому рівні (до речі широко використовуваної й на теоретичному і практичному рівнях), то вони криються як у стереотипах мислення, так і в недоліках сучасних конституційних орієнтирів у цих питаннях, прикладом яких є ст. 31 Конституції України, у якій продовжує використовуватись вже явно архаїчне словосполучення "з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи".

Загалом у БЕБ планують працевлаштувати 4000 працівників як у центральний апарат так і в територіальні управління. Для порівняння: гранична чисельність працівників Державного бюро розслідувань на сьогодні складає 1600 осіб; НАБУ – 700 осіб. Як бачимо у новоствореному органі - роздутий штат, а це не ефективна робота й додаткові витрати. За підрахунками бізнес-асоціації України для цієї роботи вистачить 1,5 тисячі працівників, що є прикладом успішної діяльності подібних органів в ЄС.

Наостанок зазначу, що "Перехідними та прикінцевими положеннями" Закону передбачено ліквідацію податкової міліції з дня прийняття рішення Кабінетом Міністрів України про початок діяльності Бюро економічної безпеки України, але не пізніше шести місяців з дня набрання чинності Закону, тобто 25 вересня цього року. Про це йдеться також у Законі від 29.01.2019 р. "Про внесення зміни до розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні" щодо терміну чинності окремими положеннями" [12].

На виконання цих законодавчих вимог Кабінет Міністрів України своєю постановою від 12 травня 2021 р. № 510 утворив Бюро економічної безпеки України, як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується через КМУ. Створене бюро має запрацювати 25 вересня цього року, а наступного дня ДФС мало припинити своє існування. Проте запуснути роботу нового відомства до вказаного строку не встигли, у зв'язку з чим Верховна Рада 22 вересня відтермінувала запуск БЕБ на два місяці. Звичайно має відбутися передача напрацьованих практик від ДФС до БЕБ, щоб прискорити й полегшити початок його роботи. Адже створюваний орган від самого початку своєї діяльності вимагатиме потужних

аналітичних, оперативних та процесуальних напрацювань...

Висновки. Підсумовуючи певною мірою викладене можна вивести, що історія створення наступника податкової міліції – Бюро економічної безпеки України, порадила велику кількість концепцій нового органу, законопроектів та підходів до його завдань, функцій та повноважень. Створення БЕБ завершило реорганізацію ДФС, зокрема раз і назавжди ліквідувало податкову міліцію.

Бюро економічної безпеки виконуватиме насамперед правоохоронну функцію (невипадково згадується законодавцем першою у переліку функцій бюро) та відповідно до покладених на нього повноважень здійснюватиме оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування у межах передбаченої законом підслідності. По суті у новоствореному органі залишені силові функції, що були у податковій міліції, проте передбачені й нові, які перетворюють цей орган ще й на аналітичну службу, що забезпечить його "цивільність", а також сприятиме тому, щоб він мав швидкий та законний доступ до інформації з баз даних та реєстрів податкової, митниці, фінансового моніторингу, тощо.

З метою усунення термінологічних та логічних неузгодженостей у чинному законодавстві необхідно:

1) у пункті 10 статті 43 Закону України "Про електронні комунікації" слова "податкова поліція" замінити словами "Бюро економічної безпеки України";

2) у частині 5 статті 37 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу" слова "податкової міліції" замінити на слова "Бюро економічної безпеки України";

3) у пункті 5 частини 2 статті 33 Закону "слова розслідування кримінальних проваджень" замінити словами "розслідування кримінальних правопорушень".

Література:

1. В. Хоменко. "Ми повинні ліквідувати податкову міліцію, як клас"...// Юридичний вісник України, № 33 (988), 12 серпня 2014 року.
2. Податкову міліцію буде ліквідовано... (редакційна) // Юридичний вісник України № 16, 22- 28 квітня 2016 року.
3. Ковальова В. Концепція створення служби фінансових розслідувань...// Урядовий кур'єр, 29 травня 2014 року, № 95.
4. Бахолдина М. Полицейская академия – 2... //Юридическая практика № 14 (954), 5 апреля 2016 года.
5. Острікова Т. Служба фінансових розслідувань: Кому служитиме?// ДТ.УА № 12 (308), 01 квітня 2017 р.
6. Смішко О. Створення нацбюро фінансових розслідувань: реальність чи фантастика?// Юридичний вісник України № 1-2, 01-18 січня 2018 року.
7. Голос України № 251 (7257), 28 грудня 2019.
8. Голос України № 7 (7507), 16 січня 2021.
9. Голос України № 54 (7554), 24 березня 2021.
10. Голос України № 76 (7576), 22 квітня 2021.
11. Гетьман О. Бюро економічної безпеки – черговий каральний орган чи прорив для України?// Юридичний вісник України № 5(1334), 05-11 лютого 2021 р.
12. Голос України № 40 (7540), 03 березня 2021.

References:

1. V. Khomenko. "We must eliminate the tax police as a class"... // Legal Bulletin of Ukraine, № 33 (988), August 12, 2014.
2. The tax police will be liquidated) (editorial) // Legal Bulletin of Ukraine № 16, 22-28 April 2016.
3. Kovaleva V. The concept of creating a financial investigation service... // Government Courier, May 29, 2014, № 95.
4. Bakholdina M. Police Academy - 2... // Legal Practice № 14 (954), April 5, 2016.
5. Ostrikova T. Financial Investigation Service: Who will it serve? // DT.UA № 12 (308) April 1, 2017
6. Smishko O. Creation of the National Bureau of Financial Investigations: Reality or Fiction? // Legal Bulletin of Ukraine № 1-2, 01-18 January 2018.
7. Voice of Ukraine № 251 (7257), December 28, 2019.
8. Voice of Ukraine № 7 (7507), January 16, 2021.



9. Voice of Ukraine № 54 (7554), March 24, 2021.

10. Voice of Ukraine № 76 (7576), April 22, 2021.

11. Hetman O. Bureau of Economic Security - another punitive body or a breakthrough for Ukraine? // Legal Bulletin of Ukraine № 5 (1334), February 5-11, 2021.

12. Voice of Ukraine № 40 (7540), March 3, 2021.

Rudenko M.V. Instead of tax police - bureau of economic security: how excellent is such a model ..? – Article.

The article reviews the existing concepts, bills and approaches to the successor of the tax police - the Bureau of Economic Security, as well as the first attempts to analyze some provisions of the new Law of Ukraine "On the Bureau of Economic Security of Ukraine".

Considerable attention was paid to the problem of determining the status of the newly created state body and it was concluded that the bureau should rather become a special purpose law enforcement body in combating offenses that encroach on the functioning of the state economy. After all, the primary task is to perform the law enforcement function, which is to ensure the prevention, detection, termination, investigation and detection of criminal offenses, the object of which is the economic (financial) interests of the state and attributed to its jurisdiction in accordance with law. In addition, the bureau should perform analytical, informational and other functions that transform this body into an analytical service.

Thus, almost the first law enforcement body has been created in Ukraine, which also has an analytical function. It is argued that the Bureau of Economic Security should become the only, not the next body in the investigation of all criminal offenses in the economy, so it is important at the level of the Criminal Procedure Code of Ukraine to deprive investigative units of other law enforcement agencies to investigate criminal offenses under the Bureau of Economic Security.

Given that most of the functions and powers in the newly created body are functions (powers) to conduct operational and investigative activities and pre-trial investigation of criminal offenses that encroach on the functioning of the state economy, it is emphasized as soon as possible pre-trial investigation body, establish its jurisdiction, as well as consolidate the rights of detectives.

Attention was also paid to some terminological and logical inconsistencies in the current legislation and proposals were made to eliminate them.

Key words: tax police, Bureau of Economic Security, functions and powers of the bureau, offenses that affect the functioning of the state economy, tasks and responsibilities of the bureau, detectives bureau.

Руденко Н.В., Вместо налоговой милиции - бюро экономической безопасности: насколько целесообразно такая модель ..? – Статья.

В статье проведен обзор имеющихся концепций, законопроектов и подходов, касающихся преемника налоговой милиции - Бюро экономической безопасности, а также сделаны первые попытки анализа некоторых положений нового Закона Украины "О бюро экономической безопасности Украины".

Значительное внимание акцентировано на проблеме определения статуса нового государственного органа и сделан вывод, что бюро, скорее должна стать правоохранительным органом специального назначения в противодействии правонарушениям, посягающим на функционирование экономики государства. Ведь на него первоочередным положено выполнение именно правоохранительной функции, которая заключается в обеспечении предотвращения, выявления, пресечения, расследования и раскрытия уголовных правонарушений, объектом которых являются экономические (финансовые) интересы государства и отнесены к его подследственности в соответствии с законом. Кроме этого бюро должно выполнять еще аналитическую, информационную и другие функции что превращает этот орган и на аналитическую службу. Итак, в Украине создан едва ли не первый правоохранительный орган, который имеет и аналитическую функцию.

Обращено внимание также на некоторые терминологические и логические неувязки в действующем законодательстве и внесены предложения по их устранению.

Ключевые слова: налоговая милиция, Бюро экономической безопасности, функции и полномочия бюро, правонарушения, посягающие на функционирование экономики государства, задачи и подследственность бюро, детективы бюро.

Авторська довідка:

Руденко Микола Васильович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри конституційного права Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля/

Стаття надійшла до редакції 29 жовтня 2021 р.

