

УДК 343.9.024:336.7
ББК 67.518.1

Д.Г. Мулявка
*кандидат юридических наук, доцент,
Национальный университет ГНС Украины*

Т.А. Рекуненко
Киевский международный университет

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАЛОГОВОЙ МИЛИЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НАЛОГОВОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

В статье рассмотрены основные проблемы современности по борьбе с налоговой преступностью. В качестве объекта исследования определена роль субъектов предупреждения налоговой преступности. Пристальное внимание уделено налоговым органам таких государств, как Украина, США, Германия и др. Борьба с транснациональной экономической преступностью раскрыта через призму информационно-аналитической деятельности налоговых органов. Подробно проанализированы проблемы взаимодействия иностранных налоговых органов по противодействию налоговой преступности. С учетом международного опыта зарубежных государств сформулированы основные пути улучшения информационно-аналитической работы подразделений налоговых органов. Предложен ряд мер по развитию международного сотрудничества в борьбе с налоговой преступностью; проведению следственных действий на территории зарубежных государств; получению сведений о наличии расчетных счетов в банках и движении денежных средств; выдаче преступников (экстрадиции); взаимодействию правоохранительных органов зарубежных государств.

Ключевые слова: преступность; транснациональная преступность; налоговая преступность; субъекты предупреждения налоговой преступности; детерминанты налоговой преступности; информационно-аналитическая деятельность налоговых органов.

D.G. Muljavka
*Candidate of Legal Sciences, Associated Professor,
National University of the State Tax Service of Ukraine*

T.A. Rekunenko
Kiev International University

TAX MILITIA INFORMATIONAL AND ANALYTICAL ACTIVITY ON TAX CRIME COUNTERACTION

The article studies general current issues of tax crime counteraction. Tax crime counteraction subjects' activity is considered as object of the research. Tax authorities of Ukraine, USA and Germany are closely studied. International economic crime counteraction is discovered by means of informational and analytical activity of tax authorities. Foreign tax authorities' cooperation in tax crime counteraction is analysed. Considering international experience the author suggests general ways of Tax authorities departments' informational and analytical activity improvement. The author also suggests ways of International cooperation improvement; investigating actions conduction on the territory of other countries; information on payment accounts in banks and flow of funds acquisition; criminal extradition.

Key words: crime; international crime; tax crime; tax crime counteraction subjects; tax crime determinants; informational and analytical activity of Tax authorities.

На современном этапе развития общества проблема преодоления последствий транснациональной экономической преступности требует от подразделений налоговой милиции налаживания международного сотрудничества, одним из основных направлений которого является взаимный информационный обмен между представителями органов Государственной налоговой службы Украины (далее – органы ГНС Украины) и субъектами международного права (иностранными государствами, международными правительственными и неправительственными организациями и т.д.). В этой связи целью статьи является исследование основных положений международного опыта информационно-аналитической работы органов, специализирующихся в налогообложении, а также выработка на их базе основных направлений развития информационно-аналитической деятельности налоговой милиции в контексте международного взаимодействия.

Научно-теоретической базой исследования являются труды отечественных и зарубежных ученых по теории государства и права, теории управления и административного права, теории информации и информационного права, других отраслевых правовых наук, в том числе работы И.В. Аристовой, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, М.С. Вертузаева, Л.В. Коваля, Н.Р. Нижника, В.Т. Маляренко, В.М. Плишкина, А.П. Рябченко, В.М. Самсонова, Ю.А. Тихомирова, А.Г. Фроловой, В.С. Цимбалюка и др.

Актуальность рассмотрения вопроса международного взаимодействия в контексте информационно-аналитического обеспечения объясняется тем, что нарушения налогового законодательства Украины часто связаны с внешнеэкономической деятельностью субъектов хозяйствования и имеют международный характер. В зарубежных странах информационно-аналитической работе органов, специализирующихся в области налогообложения, и вопросам международного взаимодействия в данной сфере уделяется большое внимание на государственном уровне, что позволило качественно улучшить финансовый контроль и значительно активизировать борьбу с налоговой преступностью. Именно поэтому, когда речь идет о сферах деятельности, объектами или субъектами которой являются большие (сложные) системы, информационно-аналитическая работа в интересах успешного решения

поставленных задач должна быть выделена в самостоятельный вид деятельности. Это необходимо в связи с резко возрастающим объемом получаемой и обрабатываемой информации, сложной взаимозависимостью элементов системы и большим количеством пользователей информации, заинтересованных в различных ее аспектах, всесторонних формах систематизации и анализа [3, с. 56].

Мировой тенденцией стало укрепление информационно-аналитических подразделений в правоохранительных органах развитых стран мира. Так, во многих странах для информационно-аналитического обеспечения противодействия преступлениям в сфере хозяйственной деятельности созданы подразделения финансовой разведки. Вместе с информационным обеспечением они также координируют усилия правоохранительных органов, направленные на борьбу с финансовыми преступлениями. В их функции входит сбор и анализ финансовой информации о незаконных сделках с последующим информированием компетентных органов. В последнее время фискальные ведомства большинства высокоразвитых стран были реорганизованы и в законодательном порядке наделены полномочиями правоохранительных органов. В их структуре были созданы оперативно-розыскные, следственные и информационно-аналитические подразделения. Это позволило качественно улучшить финансовый контроль и значительно активизировать борьбу с налоговой преступностью. Например, в Службе внутренних доходов (СВД) США в начале 1990-х гг. было создано Генеральное управление фискальных расследований. В него входят оперативные, функциональные и информационно-аналитические службы, криминалистические лаборатории. Возможности специально созданного информационно-аналитического подразделения позволяют собирать и анализировать данные обо всех категориях налогоплательщиков. Эти подразделения используют в полном объеме информационную систему, региональные центры которой охватывают всю территорию США, а банки данных содержат наиболее полную информацию о налогоплательщиках, по сравнению с другими правоохранительными органами.

Новым этапом усовершенствования координации и информационно-аналитической работы стало создание в 1990 г. подразделения FINCEN, занимающегося сбором и ана-

лизом информации, относящейся к отмыванию средств и другим преступлениям в сфере экономики. В распоряжение этого подразделения был передан автоматизированный банк данных министерства финансов, а сотрудники получили право направлять целевые запросы в информационные системы ФБР, милиции, а также в Интерпол [2].

В Германии задачи налоговой милиции выполняет специальный орган министерства финансов «Штойфа». С целью информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности «Штойфа» активно использует крупнейшую в стране автоматизированную информационную систему, в которой содержится информация о десятках миллионов налогоплательщиков Германии. Целенаправленно используя собственные банки данных, а также информацию других государственных и частных учреждений и организаций Германии, сотрудники «Штойфы» разрабатывают собственные и применяют уже апробированные различными специальными службами методы выявления подозрительных лиц и поиска правонарушителей.

Также заслуживает внимания метод «сетевого обнаружения» (Ermittlung-sraster), который заключается в поиске преступников путем тщательного «просеивания» как своих, так и чужих массивов данных по таким критериям, как частые перемещения финансовых ресурсов, использование нескольких кредитно-финансовых учреждений при осуществлении сделок и платежей, несоответствие налоговых деклараций масштабам деловой активности налогоплательщика, сокрытие партнеров по отдельным видам бизнеса, существенный разрыв между образом жизни и доходами, которые декларируются, оформление приобретенной недвижимости на имена родственников и подставных лиц, вложение наличных в предметы роскоши, антиквариат и т.д. Использование быстродействующих ЭВМ и разработка собственных автоматизированных информационных систем позволили «Штойфе» активно внедрять указанные методы и организовать целенаправленный сбор и накопление так называемых сравнительных данных (Datenvergleichs-bänder). Унификация банков данных «Штойфы», информационных систем других госучреждений и правоохранительных органов Германии способствовала организации эффективной работы оперативно-розыскного аппарата налогового ведомства [2].

Вместе с тем необходимо отметить, что информационно-аналитические подразделения многих стран мира имеют разные полномочия и структуру подчиненности. В некоторых странах они являются административными органами, в других – входят в состав правоохранительных структур. Опыт стран, имеющих финансовые разведки, свидетельствует, что только при наличии соответствующей правовой базы и развитой системы изъятия и предоставления финансовой информации их работа будет эффективной и полезной для государства. Кроме того, положительные результаты работы информационно-аналитических подразделений правоохранительных органов также существенно зависят от передачи информации. Например, если финансовые институты и регулирующие их органы напрямую информируют эти подразделения о подозрительных финансовых махинациях, то возможность быстро обнаружить и обезвредить преступные группировки существенно повышается. Если же от финансовых учреждений требуется передавать информацию «по инстанциям» – сначала в контролирующие органы, а от них в финансовую разведку, то анализ этой информации и проведение расследования по ней замедляются и, соответственно, становятся менее эффективными.

Вместе с тем можно сделать вывод, что, если запросы на получение информации от ПФР будут поступать в финансовые институты напрямую, а не через контролирующие их финансовые органы, система борьбы с преступлениями в сфере хозяйственной деятельности будет работать более эффективно. Что касается международного взаимодействия в контексте обмена информацией о преступлениях в сфере налогообложения, то, по мнению В.В. Лысенко, компетентные органы предоставляют информацию о нарушениях налогового законодательства, совершенных юридическими и физическими лицами, с указанием сведений о способе совершения налогового правонарушения; наличии счетов в кредитно-банковских учреждениях и о движении денежных средств (что на сегодняшний день является весьма проблематичным, если учесть изменения и дополнения в Законе Украины «О банках и банковской тайне»); полученных доходах и суммах взысканных налогов; наличии собственности юридических и физических лиц [4, с. 107].

Обмен налоговой, оперативной и другой информацией в целях выявления престу-

плений в хозяйственной сфере и противодействия им может осуществляться по собственной инициативе сторон, подписавших соответствующее соглашение. Иногда правоохранительные органы неохотно идут на обмен информацией или участие в совместных мероприятиях с коллегами из зарубежных стран, аргументируя это утечкой информации, что не только снижает эффективность тех или иных тактических операций, но и ставит под угрозу жизнь оперативных работников и следователей [1, с. 176]. Нормативно-правовой базой взаимодействия органов ГНС Украины, в том числе и подразделений налоговой милиции, с налоговыми и иными компетентными органами иностранных государств являются международные правовые акты об избегании двойного налогообложения; европейские конвенции о выдаче правонарушителей и оказании правовой помощи; соглашение между правительствами Республики Беларусь, Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины от 19 октября 1999 г. «О сотрудничестве и обмене информацией в области борьбы с нарушениями налогового законодательства»; другие межгосударственные соглашения; порядок обмена информацией по специальным запросам, утвержденный приказом ГНА Украины от 18 июня 1997 г. № 185; Инструкция о порядке использования правоохранительными органами возможностей Национального центрального бюро Интерпола в Украине в предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений, утвержденная совместным приказом МВД, Генпрокуратуры, Службы безопасности, Госкомграницы, Гостаможслужбы и ГНА Украины от 9 января 1997 г. № 3/1/2/5/2/2; методические рекомендации о порядке подготовки, передачи и выполнения следователями налоговой милиции органов ГНС обращений о правовой помощи по уголовным делам – Акт Следственного управления ГНА Украины от 29 сентября 2000 г. № 13/23/17/09-0017, письмо ГНА Украины «Об упорядочении международного сотрудничества налоговой милиции Украины с компетентными органами иностранных государств» от 22 декабря 1998 г. № 15279/10/26-0217, письмо ГНА Украины от 22 декабря 1998 г. № 10610/7/26-5517 «Об организации международного сотрудничества территориальных подразделений налоговой милиции ГНА Украины по вопросам предупреждения,

раскрытия и расследования преступлений в сфере налогообложения с компетентными органами иностранных государств» и другие ведомственные руководящие письма и разъяснения.

На основании действующей в Украине нормативно-правовой базы подразделения налоговой милиции в лице Главного управления налоговой милиции ГНС Украины осуществляют координацию международного взаимодействия на уровне центральных и областных аппаратов налоговой милиции с компетентными правоохранительными и налоговыми органами зарубежных государств с целью предупреждения, выявления, раскрытия и расследования правонарушений и преступлений в сфере налогообложения. Одним из главных моментов организации взаимодействия по противодействию налоговым правонарушениям является направление правильно оформленного и содержательного запроса. К форме и содержанию запроса установлены определенные требования. Запрос на получение информации должен содержать название компетентного органа запрашивающего; название компетентного органа, исполняющего запрос; изложение сути запроса и его обоснование; фактические обстоятельства дела; квалификацию преступления в соответствии с законодательством государства, направляющего запрос; размер причиненного вреда; другую информацию, необходимую для исполнения запроса.

Запрос может направляться путем почтовой связи, а также с использованием технических средств передачи текста (факс, электронная почта). В отдельных случаях запрос может быть передан с использованием телефонной связи, но со срочным письменным подтверждением устного запроса. Запрос к выполнению должен приниматься немедленно. В случае необходимости может быть предоставлена дополнительная информация. При невозможности выполнить запрос об этом срочно сообщается в компетентный орган, который направлял запрос [1, с. 111]. Эффективное международное сотрудничество требует быстрого обмена информацией между государствами и оперативного исполнения просьбы о предоставлении информации, что сейчас почти невозможно. Широкое использование в данном случае компьютерных сетей или других средств коммуникации могло бы значительно ускорить процесс получения, обработки и применения необходимой информации.

Одним из важных направлений международного сотрудничества (в том числе и для следственных подразделений ГНС Украины) является использование положений европейских конвенций по вопросам уголовного судопроизводства [1, с. 116]. В связи с широким распространением случаев применения в целях противодействия преступным проявлениям помощи иностранных правоохранительных органов и созданием единого механизма деятельности порядок выполнения европейских конвенций нашел соответствующую нормативную регламентацию в «Инструкции о порядке выполнения европейских конвенций по вопросам уголовного судопроизводства». Так, по мнению В.Т. Маляренко, предоставление и получение в Украине международной правовой помощи затруднено, потому что украинское процессуальное законодательство не регламентирует порядок предоставления и получения международной правовой помощи по уголовным делам [5, с. 43].

Еще одной причиной, которая требует усовершенствования международного взаимодействия налоговой милиции, является необходимость противодействия выводу субъектами финансово-хозяйственной деятельности денежных средств в офшорные зоны. Заинтересованность, которую вызывают офшорные зоны у субъектов финансово-хозяйственной деятельности в Украине, объясняется тем, что большинство таких зон имеет относительно простые требования к лицензированию и регулированию деятельности финансовых компаний и других фирм. Также основными особенностями офшорной зоны являются распространение льготного режима исключительно на нерезидентные компании, не осуществляющие деятельность на территории страны, и, что самое важное, обеспечение эффективного режима сохранения финансовой информации.

Проведение отдельных следственных действий на территории зарубежных государств, получение сведений о наличии расчетных счетов в банках, о движении денежных

средств на этих счетах, выдача преступников (экстрадиция), а также взаимодействие с правоохранительными органами зарубежных государств по указанным вопросам осуществляются в порядке оказания правовой помощи и входят в функции Генеральной прокуратуры Украины и Службы безопасности Украины. Существует соответствующий порядок получения информации об открытии за рубежом физическими и юридическими лицами счетов в банках, а также о движении средств на этих счетах. Поскольку такая информация является коммерческой или банковской тайной, ее получение возможно только после рассмотрения запроса соответствующим правоохранительным органом (прокуратурой, вышестоящим органом юстиции) зарубежной страны. Территориальные правоохранительные органы с ходатайством о проведении определенных следственных и иных действий обращаются в Генеральную прокуратуру Украины через прокуроров, осуществляющих надзор за проведением досудебного следствия или дознания. Генеральная прокуратура Украины готовит соответствующий запрос в центральный орган юстиции (прокуратуры) зарубежной страны с просьбой о предоставлении правовой помощи в расследовании преступлений [1, с. 131].

Перед подготовкой обращения к иностранному компетентному органу работник налоговой милиции должен иметь в виду, что главным принципом международного сотрудничества является взаимное уважение и соблюдение требований внутреннего законодательства стран и сопроводительных процедур, которым соответствующее взаимодействие регулируется. Работнику налоговой милиции необходимо четко осознавать, что запросы со стороны органов ГНС Украины являются источником определенной конфиденциальной информации. В иностранных государствах ведутся профессиональная систематизация, анализ и хранение любой информации, в том числе запросов иностранных правоохранительных органов.

ПРИСТАТЕЙНЫЙ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аркуша Л.И. Основы методики выявления и расследования организованной преступной деятельности при наличии коррумпированных связей : дис. ... канд. юрид. наук / Л.И. Аркуша. – Одесса, 2001. – 232 с.
2. Информационно-аналитическое обеспечение управления подразделениями налоговой милиции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.br.com.ua.
3. Литвин А.В. Усовершенствование системы информационного обеспечения налоговой милиции на примере стран ЕС / А.В. Литвин, О.Д. Мороз // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2011. – № 11. – С. 56–60.

4. Лысенко В.В. Выявление налоговой милицией уклонений от уплаты налогов / В.В. Лысенко. – Киев, 2002. – 168 с.
5. Маляренко В.Т. Относительно международного сотрудничества в вопросе исполнения отдельных действий в уголовных делах / В.Т. Маляренко // Вестник Верховного Суда Украины. – 2010. – № 1 (26). – С. 41–44.

REFERENCES

1. Arkusha L.I. Fundamentals of methodology for detection and investigation of organized crime activity given corruption relations. Author's abstract. [Osnovy metodiki vyjavenija i rassledovanija organizovanoj prestupnoj dejatel'nosti pri nalichii korrumpirovannyh svjazej : dis. ... kand. jurid. nauk]. Odessa, 2001. 232 p.
2. Informational and analytical support of Tax Militia departments' administration. [Informacionno-analiticheskoe obespechenie upravlenija podrazdelenijami nalogovoj milicii]. Available at: www.br.com.ua.
3. Litvin A.V. Improvement of Informational support of Tax Militia by the example of EU countries. [Usovershenstvovanie sistemy informacionnogo obespechenija nalogovoj milicii na primere stran ES]. Predprinimatel'stvo, hozjajstvo i pravo – *Private business, Economy and Law*, 2011, no. 11, pp. 56–60.
4. Lysenko V.V. Identifying tax evasions by Tax Militia. [Vyjavenie nalogovoj miliciej uklonenij ot uplaty nalogov]. Kiev, 2002. 168 p.
5. Maljarenko V.T. On international cooperation related to execution of certain action in criminal cases. [Otnositel'no mezhdunarodnogo sotrudnichestva v voprose ispolnenija otdel'nyh dejstvij v ugovolnyh delah]. Vestnik Verhovnogo Suda Ukrainy – *Ukraine Supreme Court Journal*, 2010, no. 1 (26), pp. 41–44.

Сведения об авторах

Мулявка Дмитрий Григорьевич – начальник кафедры организации оперативно-розыскной деятельности Национального университета ГНС Украины, кандидат юридических наук, доцент; e-mail: rekunenko22@ukr.net.

Рекуненко Татьяна Александровна – соискатель Киевского международного университета, Украина; e-mail: rekunenko22@ukr.net.

About the authors

Muljavka Dmitrij Grigor'evich – Head of Department of Operational investigations' organization of National University of the State Tax Service of Ukraine, Candidate of Legal Sciences, Associated Professor; e-mail: rekunenko22@ukr.net.

Rekunenko Tat'jana Aleksandrovna – candidate of the Kyiv International University, Ukraine; e-mail: rekunenko22@ukr.net.