



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОПЕРАТИВНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ НАЛОГОВОЙ МИЛИЦИИ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ НАЛОГОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, КОТОРЫЕ СОВЕРШАЮТСЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ВЫСОКИХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Василий ПОЕЗД,

начальник отдела противодействия налоговым преступлениям, совершающимся
с использованием новейших технологий Главного оперативного управления
Государственной фискальной службы Украины,
подполковник налоговой милиции

Summary

This article discusses some aspects of the legal regulation of the operational units of the tax police of Ukraine to identify tax crimes committed by means of information technology. The author proposes a mechanism to improve regulatory activities of the tax police in terms of detection of the crimes. Taking into consideration the legal regulation of combating such crimes, the author notes that the existence of a significant number of legal acts regulating the common questions of operational and investigative activity, however, does not exclude additional departmental normative regulation of certain issues of operational and investigative activity, depending, for example, on changes in operational and strategy situation in the state, the highly specialized nature, which can define: the qualification requirements and the relevant practical experience in operational positions for practitioners; structural and functional organization of the particular units with a maximum differentiation of functions and specialization of workers; establishing of expanded duties to work with the operational data sources and precise detail of the main areas of their possible use.

Key words: legal regulation, operational and investigative activity, operational units, tax crimes, information technology.

Аннотация

В статье рассматриваются некоторые аспекты правового регулирования деятельности оперативных подразделений налоговой милиции Украины по выявлению налоговых преступлений, которые совершаются с использованием высоких информационных технологий. Автором предлагается механизм усовершенствования нормативно-правового регулирования деятельности налоговой милиции относительно выявления указанных преступлений. Говоря о правовом регулировании противодействия таким преступлениям, автор отмечает, что существование значительного количества нормативно-правовых актов, регламентирующих общие вопросы оперативно-розыскной деятельности, не исключают и дополнительной ведомственной нормативной регламентации отдельных вопросов ОРД, в зависимости, например, от изменений оперативно-стратегической ситуации в государстве узкоспециализированного характера, в которых можно определить: квалификационные требования и необходимый уровень практического опыта работы на оперативных должностях для практических работников; структурно-функциональное построение отдельных подразделений с максимальным разграничением функций и специализации работников; установление расширенных полномочий по работе с оперативными источниками информации и четкой детализации основных направлений их возможного использования.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, оперативно-розыскная деятельность, оперативные подразделения, налоговые преступления, высокие информационные технологии.

5. Адміністративна юстиція в Україні: [навчальний посібник] / за ред. А.Т. Комзюка – К.: Прецедент, 2009. – 198 с; Адміністративне судочинство: [підручник]. – Вид. 2, перероб. і допов. / за ред. Т.О. Коломоець. – К.: Істина, 2011. – 304 с.

6. Педько Ю.С. Захист суб'єктивних публічних прав та адміністративна юстиція//Правова держава. Випуск 22. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 640 с.

7. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): [наук.-практ. Посібник] / [Т. Манн, Р. Мельник, В. Бевзенко, А. Комзюк]; за ред. В. Бевзенка. – К.: Алерта, 2013. – 308 с.

8. Адміністративна юстиція в Україні: [навчальний посібник] / за ред. А.Т. Комзюка – К.: Прецедент, 2009. – 198 с.



Постановка проблемы. Одной из основных задач государства является выработка эффективного механизма реализации такого специального направления внутренней политики, как борьба с преступностью. Решение этой сложной задачи, прежде всего, предусматривает формирование качественно новой правовой основы деятельности правоохранительных институтов государства, которая, с одной стороны, будет соответствовать лучшим международным стандартам, а с другой – вооружит правоохранительную систему эффективным инструментарием в борьбе с преступностью.

Актуальность темы исследования. На протяжении последних лет проблемные вопросы противодействия высокотехнологической преступности исследовались значительным количеством ученых в разных областях научного знания, в частности: Д. С. Азаровым, В. Н. Бутузовым, В. Б. Веховым, А. Г. Волеводзом, А. Ф. Волобуевым, И. А. Вороновым, В. А. Голубевым, Н. В. Карчевским, В. В. Крыловым, Н. Ю. Литвиновым, В. А. Мещеряковым, Э. В. Рыжковым, Н. А. Розенфельд, Ю. В. Степановым, И. Ф. Характерюшем, А. Г. Юрченко, В. П. Шеломенцевым, Д. Н. Цеханом, В. С. Цимбалюком и другими исследователями.

Изложение основного материала. Аналитический обзор научных работ свидетельствует, что в современной научной доктрине проблемы правового регулирования противодействия налоговым преступлениям, совершаемым с использованием высоких информационных технологий, исследованы недостаточно.

Анализируя состояние правового регулирования противодействия подразделениями налоговой милиции налоговым преступлениям, совершаемым с использованием высоких информационных технологий, необходимо отметить, что на сегодняшний день можно говорить о трехуровневой структуре такого регулирования, включающей в себя:

- а) международно-правовой уровень (международно-правовые акты, ратифицированные Украиной);
- б) законодательный уровень (Конституция и законы Украины);
- в) подзаконный уровень (Указы Президента Украины, Постановле-

ния Кабинета Министров Украины, нормативные акты Генеральной Прокуратуры, Высшего специализированного суда Украины по рассмотрению гражданских дел и уголовных производств, ведомственные приказы, положения, наставления, инструкции ГФС Украины и межведомственные нормативные акты).

В глобальном информационном пространстве уголовно-правовая политика каждого государства влияет на криминогенную ситуацию в целом. Присутствие в глобальных сетях различных национальных сегментов, содержащих разные подходы к криминализации отдельных действий, приводит к тому, что преступники начинают активно осваивать эти сегменты [1]. Международное сообщество закономерно и своевременно отреагировало на данную ситуацию, в связи с чем отдельного анализа требует Конвенция о киберпреступности (далее – Конвенция) [2].

Учитывая специфику сферы правового регулирования, в Конвенции определены отдельные инновационные положения процедурного права, направленные на обеспечение интересов уголовного судопроизводства. Так, во исполнение норм указанной Конвенции государства обязаны на законодательном уровне обеспечить:

- предоставление возможности компетентным органам выдавать ордера или иным подобным способом обеспечивать срочную фиксацию и сохранение определенных компьютерных данных, включая данные трафика, которые хранились в компьютерной системе, в частности в случаях, когда есть основания полагать, что такие компьютерные данные особенно уязвимы к потере или модификации (ст. 16);
- хранение и поддержание целостности компьютерных данных в течение такого периода, который будет необходим для того, чтобы компетентные органы могли получить разрешение на их раскрытие с максимальным сроком в 90 дней (ст. 16);
- соблюдение конфиденциальности факта проведения подобных процедур в течение периода, определенного внутренним законодательством (ст. 16);
- обеспечение сохранения данных о движении информации, несмотря на то, что один или несколько поставщи-

ков услуг привлечены к передаче такой информации (ст. 17);

- обеспечение срочного раскрытия объема данных о трафике, достаточном для идентификации поставщика услуг и маршрута, которым была передана информация (ст. 17);

- предоставление компетентным органам полномочий на арест или совершение иных подобных действий в отношении компьютерных данных. Такие меры должны включать полномочия: на арест или иные подобные действия относительно компьютерных систем или их частей либо компьютерного носителя информации; копирование и сохранение копии этих данных; сохранение целостности соответствующих данных; запрет доступа или получения данных из компьютерной системы (ст. 19);

- возможность обязать поставщика услуг в пределах его технических возможностей собирать или записывать с помощью технических средств данные о трафике в реальном времени, сотрудничать и помогать компетентным органам в сборе или записи данных о движении в режиме реального времени (ст. 20).

В Конвенции четко определено понятие «информация о пользователе услуг», под которой понимается любая информация в форме компьютерных данных или в другой форме, которая находится у поставщика услуг, принадлежит пользователям его услуг, не является данными о потоках или собственными данными о содержании информации, с помощью которой можно установить:

- тип коммуникационной услуги, которая использовалась, ее технические особенности и период пользования;

- личность пользователя, его почтовый или географический адрес, телефоны и другие номера доступа, информацию о счетах и платежах, которую можно получить из соглашения либо договора о предоставлении услуг.

Итак, рассматриваемая Конвенция устанавливает достаточно широкий круг полномочий правоохранительных органов по противодействию инновационным формам преступной деятельности и использованию высоких информационных технологий в борьбе с преступностью.



Относительно национального законодательства первоочередным документом, который следует рассмотреть, является Конституция Украины, принятая 28 июня 1996 г., в которой были закреплены новые принципы функционирования государства и органов, на которые возложены функции по борьбе с преступностью, определены права и обязанности не только человека и гражданина в отношении общества и государства, но и обязанности и права государства в отношении его граждан. В соответствующих статьях Основного закона государства закреплен ряд норм, которые определяют конкретные права и свободы граждан (ст. 24, 27, 28, 29, 30, 32, 34, 46, 55, 57) [3].

Важное значение для дальнейшего анализа данного вопроса имеют нормы Уголовного кодекса и Уголовного процессуального кодекса, поскольку в них определяются конкретные виды преступных деяний, выявление и предотвращение которых входит в задачи оперативно-розыскной деятельности и уголовного производства.

В Уголовном кодексе Украины, кроме норм, определяющих конкретные составы преступлений, формы соучастия и тому подобные, особое значение для нашего исследования имеет ст. 12, в которой проведена классификация преступлений по степени тяжести. Важность этой нормы, прежде всего, обусловлена тем, что в соответствии с действующим законодательством Украины тяжесть совершенного преступления непосредственно определяет систему оперативно-розыскного инструментария, который может быть использован для выявления и документирования преступной деятельности.

Подлежит анализу и Уголовный процессуальный кодекс Украины. Одним из ключевых достижений нового УПК Украины и проведенной реформы уголовного судопроизводства является сближение оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности, которое нашло свое выражение в:

– уголовно-процессуальной регламентации реализации отдельных прав оперативных подразделений. Так, в соответствии со ст. 8 Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ЗУ «Об ОРД») оперативным подразделениям предоставлено право: проводить контролируемую поставку,

контролируемую и оперативную закупку товаров, предметов и веществ, в том числе запрещенных для оборота, у физических и юридических лиц независимо от формы собственности с целью выявления и документирования фактов противоправных деяний (проведение контролируемой поставки, контролируемой и оперативной закупок осуществляется в соответствии с положениями ст. 271 УПК); негласно выявлять и фиксировать следы тяжкого или особо тяжкого преступления, документы и другие предметы, которые могут быть доказательствами подготовки или совершения такого преступления, или получать разведывательную информацию, в том числе путем проникновения и обследования публично недоступных мест, жилья или иного владения лица согласно положениям ст. 267 УПК; выполнять специальное задание по раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации в соответствии с положениями ст. 272 УПК; осуществлять аудио-, видеоконтроль лица, снятие информации с транспортных телекоммуникационных сетей, электронных информационных сетей в соответствии с положениями ст. 260, 263–265 УПК; накладывать арест на корреспонденцию, осуществлять ее осмотр и выемку в соответствии с положениями ст. 261, 262 УПК; осуществлять наблюдение за лицом, вещью или местом, а также аудио-, видеоконтроль места согласно положениям ст. 269, 270 УПК;

– повышении роли оперативно-розыскной деятельности в доказывании. Так, в соответствии со ст. 10 ЗУ «Об ОРД» материалы оперативно-розыскной деятельности используются: как поводы и основания для начала досудебного расследования; для получения фактических данных, которые могут быть доказательствами в уголовном производстве [4, с. 340–344].

Вполне справедливой нам представляется позиция А. А. Подобного, который отмечает, что с принятием УПК Украины и внесением изменений в ЗУ «Об ОРД» состоялось максимальное сближение оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной правоохранительных функций, что привело к фактической имплементации в уголовное судопроизводство оперативно-розыскных мероприятий в форме

негласных следственных (розыскных) действий, предусмотренных главой 21 УПК Украины [5, с. 390–392].

Принятый Верховной Радой Украины 18 февраля 1992 г. ЗУ «Об ОРД» призван реализовать и гарантировать провозглашенные конституционные принципы.

Согласно ст. 5 ЗУ «Об ОРД» одним из субъектов оперативно-розыскной деятельности являются оперативные подразделения налоговой милиции, которые действуют в составе органов, обеспечивающих контроль над соблюдением налогового законодательства, и выполняют задачи ОРД, связанные с прекращением правонарушений в сфере налогового законодательства.

Одновременно необходимо обратить внимание на отдельные недостатки правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, которые возникли в связи с принятием нового уголовного процессуального законодательства. Так, анализ норм УК Украины свидетельствует о том, что значительное количество преступлений, противодействие которым осуществляют оперативные подразделения налоговой милиции, являются преступлениями средней тяжести, что, в свою очередь, значительно сужает возможности использования оперативно-розыскного инструментария, который закреплен в ст. 8 ЗУ «Об ОРД».

ОРД подразделений налоговой милиции регламентирована рядом ведомственных и межведомственных нормативных актов. Так, важное значение для регулирования деятельности оперативных подразделений налоговой милиции имеет Инструкция о взаимодействии структурных подразделений органов государственной налоговой службы в ходе досудебного расследования совершенных уголовных преступлений, которая регламентирует порядок взаимодействия между подразделениями, осуществляющими проверку, следственными подразделениями государственной налоговой службы и оперативными подразделениями налоговой милиции при осуществлении досудебного расследования преступлений в сфере налогообложения. Так, в соответствии с п. 1.4 Инструкции определено, что взаимодействие указанных подразделений направлено на своевременное выявление и качествен-



ное документирование преступлений в сфере экономики, обеспечение полного, всестороннего и объективного досудебного их расследования, привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности, принятия мер, предусмотренных действующим законодательством, для максимального возмещения причиненного вреда. Процедурные аспекты работы оперативных подразделений закреплены в п. 2.3 указанной Инструкции, согласно которому в случае получения оперативными подразделениями налоговой милиции информации о преступлении в сфере налогообложения указанные подразделения в пределах полномочий, определенных законом, и в порядке, предусмотренном ЗУ «Об ОРД», УПК Украины и другими законами Украины, инициатируют проведение проверки соблюдения требований налогового законодательства подразделениями, осуществляющими проверки в соответствии с требованиями ст. 78 Налогового кодекса Украины. В соответствии с указанной статьей внеплановая документальная проверка может быть проведена в следующих случаях:

– по результатам проверок других налогоплательщиков или получения налоговой информации выявлены факты, свидетельствующие о возможных нарушениях налогового, валютного и другого законодательства, контроль над соблюдением которого возложен на контролирующие органы, если налогоплательщик в течение 10 рабочих дней со дня получения письменного запроса контролирующего органа не предоставит соответствующие объяснения и их документальные подтверждения;

– налогоплательщиком не подано в установленный законом срок налоговую декларацию или расчеты, если их представление предусмотрено законом;

– налогоплательщиком подано контролирующему органу уточняющий расчет по соответствующему налогу за период, который ранее проверялся контролирующим органом;

– выявлена недостоверность данных, содержащихся в налоговых декларациях, представленных налогоплательщиком, при условии, если налогоплательщик не предоставит объяснения и документальные подтверждения в течение 10 рабочих дней со дня полу-

чения письменного запроса контролирующего органа, в котором будет указано, какие именно были обнаружены недостоверные данные и в каких именно декларациях;

– налогоплательщиком в установленном порядке поданы контролирующему органу возражения на акт проверки или жалоба на принятое по ее результатам налоговое решение, в которых требуется полный или частичный пересмотр результатов соответствующей проверки или отмена принятого по ее результатам налогового решения в случае, если налогоплательщик в своей жалобе (возражениях) ссылается на обстоятельства, которые не были исследованы во время проверки, и их объективное рассмотрение невозможно без проведения дополнительной проверки. Такая проверка проводится исключительно по вопросам, которые стали предметом обжалования;

– в отношении налогоплательщика подана жалоба о непредоставлении им налоговой накладной покупателю или о нарушении правил заполнения налоговой накладной, в случае непредоставления таким налогоплательщиком объяснений и их документального подтверждения на письменный запрос контролирующего органа, в котором указываются информация из жалобы или указывается, какие правила заполнения налоговой накладной были нарушены;

– получено решение суда (следственного судьи) о назначении проверки или постановление органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, следователя, прокурора, вынесенное ими в соответствии с законом;

– контролирующим органом высшего уровня в порядке контроля за действиями или бездействием должностных лиц контролирующего органа низшего уровня осуществлена проверка документов обязательной отчетности налогоплательщика или материалов документальной проверки, проведенной контролирующим органом низшего уровня, и выявлено несоответствие выводов акта проверки требованиям законодательства или неполное выяснение во время проверки вопросов, которые должны быть выяснены во время проверки для вынесения объективного заключения относительно соблюдения

налогоплательщиком требований законодательства, контроль за соблюдением которого возложен на контролирующие органы.

При этом анализ данной статьи указывает на то, что ее положения могут быть эффективно применены лишь в отношении субъектов хозяйствования, которые осуществляют свою деятельность в «физической плоскости». Именно поэтому, несмотря на детальную нормативную регламентацию, проверка электронного бизнеса в Украине остается достаточно проблематичной. Более того, законодательство четко определяет, что работникам налоговой милиции запрещается участвовать в проведении плановых и внеплановых выездных проверок налогоплательщиков, проводимых контролирующими органами, если такие проверки не связаны с сопровождением оперативно-розыскных дел или осуществлением уголовного производства в отношении таких налогоплательщиков (их должностных лиц), находящихся в их производстве. Проверки налогоплательщиков налоговой милицией проводятся в пределах полномочий, определенных законом, и в порядке, предусмотренном Уголовным процессуальным кодексом Украины и другими законами Украины.

Важным является также положение Инструкции, в котором определяется алгоритм и источник выявления и документирования данных о преступной деятельности в сфере налогообложения. В нём, в частности, определено, что такие данные устанавливаются путем опроса лиц о выявленных фактах или о других обстоятельствах правонарушения; путем исследования оригиналов или копий, заверенных в установленном порядке документов (учредительных документов субъектов хозяйствования; должностных инструкций лиц, которые могут быть причастны к совершению преступления, приказов об их назначении или увольнении; документов, которыми подтверждается факт совершения преступления и использования преступных доходов; актов проверок соблюдения требований налогового и валютного законодательства; справок об исследованиях, проведенных соответствующими специалистами и экспертами).

Анализируя указанную Инструкцию, которая является основным ве-



домственным документом по организации оперативно-розыскной работы оперативными подразделениями, можно констатировать, что, с одной стороны, она способна обеспечить потребности правоохранительной практики в борьбе с традиционными формами налоговой преступности, а с другой – имеет низкий потенциал противодействия инновационным формам криминальной активности в сфере налогообложения.

Отдельные аспекты деятельности подразделений налоговой милиции в части противодействия преступлениям должны ориентироваться и на положения нормативных актов других государственных органов, таких, например, как Высший специализированный суд Украины по гражданским и уголовным делам (Постановление Пленума «О некоторых вопросах применения судами Украины законодательства при даче разрешений на временное ограничение отдельных конституционных прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, дознания и досудебного следствия» и тому подобные) [6].

Однако приходится констатировать, что некоторые из этих положений имеют несколько абстрактный характер и не учитывают специфику организации и тактики выявления налоговых преступлений, совершенных с помощью высоких информационных технологий. На сегодня подобные вопросы решаются на уровне научных разработок, методических указаний и обзоров.

На наш взгляд, первоочередным в решении любых проблем в данной сфере должно быть направление на комплексное исследование вопросов правовой регламентации оперативно-розыскной деятельности с учетом существующей взаимосвязи явлений и процессов, происходящих при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. Мы поддерживаем точку зрения некоторых ученых о том, что оптимальное правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности возможно в случае принятия законодателем отдельных односубъектных законов, регулирующих многостороннюю деятельность правоохранительных органов [7, с. 75].

Кроме этого, вступление в силу нового Уголовного процессуального ко-

декса Украины и внесение соответствующих изменений в ЗУ «Об ОРД» в части соотношения порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий и негласных следственных (розыскных) действий внесли коррективы в понимание сущности ОРД. На сегодня этот процесс является значительно усложненным и, по нашему убеждению, нуждается в упрощении.

Выводы. Подводя итог сказанному о правовом регулировании противодействия подразделениям налоговой милиции преступлениям, совершаемым с помощью высоких информационных технологий, следует отметить, что существование значительного количества нормативно-правовых актов, регламентирующих общие вопросы оперативно-розыскной деятельности, не исключает дополнительной ведомственной нормативной регламентации отдельных, конкретизированных вопросов ОРД, в зависимости, например, от изменений оперативно-стратегической ситуации в государстве. Мы считаем, что именно в этом направлении необходимы разработки ведомственных нормативных актов узкоспециализированного характера, направленных на отдельные категории преступлений, в которых можно определить:

- квалификационные требования и необходимый уровень практического опыта работы на оперативных должностях для работников отдельных оперативных подразделений;

- структурно-функциональное построение отдельных подразделений с максимальным разграничением функций и специализации работников;

- установление расширенных полномочий по агентурной работе (в частности внедрение специализированных категорий негласных сотрудников, например, агентов-консультантов) и четкой детализации основных направлений их возможного использования.

Список использованной литературы:

1. Осипенко Л.А. Борьба с преступностью в глобальных компьютерных сетях: Международный опыт. – М., 2004. – 179 с.
2. Конвенція про кіберзлочинність України від 23. 11. 2001 [Електрон-

ний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

3. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

4. Цехан Д.М., Гловюк І.В. Оперативно-розшукова діяльність та кримінальне переслідування: проблеми співвідношення (функціональний аспект) // Порівняльно-аналітичне право. – № 4, 2013. – С. 340–344

5. Подобний О.О. Концепція єдності оперативної розробки та негласного розслідування / Подобний О.О. // Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави : матер. 5 міжнар. наук. – практ. конф., м. Одеса, 26 квітня 2013 р. – Одеса : ОДУВС, 2013. – С. 390–392

6. Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

7. Моїсєєв Є.М. Боротьба з незаконним обігом наркотиків в Україні : [навч. посібник] / Є.М. Моїсєєв, Р.Б. Пукало, І.В. Строков, Д.Й. Никифорчук. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2005. – 168 с.