

БОРОТЬБА ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Чернєй Володимир Васильович –
кандидат юридичних наук, доцент,
ректор Національної академії
внутрішніх справ

ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Розглянуто напрями правового та організаційного забезпечення протидії злочинам у сфері державних фінансів в умовах демократизації національного судочинства та формування нової моделі функціонування правоохоронних органів європейського зразка.

Ключові слова: державні фінанси; економічна злочинність; протидія злочинам; Державна служба фінансових розслідувань; органи внутрішніх справ; фінансова безпека; реформування правоохоронних органів.

Рассмотрены направления правового и организационного обеспечения противодействия преступлениям в сфере государственных финансов в условиях демократизации национального судопроизводства и формирования новой модели функционирования правоохранительных органов европейского образца.

Ключевые слова: государственные финансы; экономическая преступность; противодействие преступлениям; Государственная служба финансовых расследований; органы внутренних дел; финансовая безопасность; реформирование правоохранительных органов.

Directions of legal and organizational support to offenses in the sphere of public finances in the democratization of national

proceedings and the new model of functioning of the law enforcement agencies of the European standard.

Keywords: public finance; economic crime; combating crime; the State Financial Investigation Service; the police; financial security; police reform.

Зростання тіньового сектора економіки та криміналізація практично всіх сфер господарювання завдає значної шкоди розвитку ринкових відносин в Україні, загрожуючи національним інтересам, національній безпеці держави, підриває довіру громадян до демократичних інститутів і цінностей, спричиняючи занепокоєння в суспільстві та критичні оцінки міжнародних експертів. За даними Міністерства внутрішніх справ України, протягом 2009–2013 рр. у середньому за рік було викрито близько 40 тис. економічних злочинів, серед яких переважають злочини проти власності (52 %), у сфері господарської діяльності (25 %) та пов'язані з ними зловживання службових осіб суб'єктів господарювання всіх форм власності (23 %). Перманентно збільшується питома вага тяжких та особливо тяжких злочинів і кількість потерпілих, яким завдано великої матеріальної шкоди [1].

Нині фінансову систему України можна уявити у вигляді трьох складових: державних фінансів, фінансів суб'єктів господарювання та фінансів населення. Правовідносини у сфері державних фінансів виникають, по-перше, між державою та суб'єктами господарювання (з приводу формування та розподілу коштів бюджетних і позабюджетних фондів, при сплаті податків та обов'язкових платежів до бюджету, фінансуванні видатків тощо), а по-друге, – між державою та фізичними особами. Загостренню криміногенної ситуації на фінансовому ринку незалежної України сприяє нерозвинута система державного регулювання і контролю, правова розбалансованість учасників фінансового ринку й інші об'єктивні чинники [2, с. 15–17].

Отже, державні фінанси відіграють важливу роль в економіці країни, адже завдяки їм створюються й використовуються фонди грошових коштів суспільного призначення, необхідні для життєдіяльності суспільства й

окремих громадян. Без належного адміністрування та захисту державних фінансів неможливе реальне забезпечення прав і свобод людини, зовнішньої і внутрішньої безпеки, охорони довкілля, державного регулювання економіки, задоволення соціально-культурних потреб людей, надання соціальної допомоги непрацездатним і малозабезпеченим верствам населення, утримання органів державної влади й управління, створення фондів непередбачених видатків, а також фінансування інших загальнодержавних потреб.

Злочини у сфері державних фінансів визначають специфіку сучасної економічної злочинності, оскільки відрізняються від раніше відомих способів посягань на майно держави [3, с. 4]. Якщо за адміністративно-командної системи господарювання злочини у фінансовій сфері за своєю технологією були досить прогнозованими (переважали «внутрішні» розкрадання, учинені шляхом привласнення, розтрата, приписок тощо), то сьогодні, з ускладненням механізму функціонування ринкового господарства, кардинально змінилися технології їх учинення. На етапах підготовки, учинення та приховування ці діяння містять ознаки кримінально караних діянь проти власності, у сфері господарської та службової діяльності, а також цілої низки пов'язаних із ними злочинів, передбачених різними розділами Особливої частини Кримінального кодексу (КК) України.

Грунтуючись на аналізі кримінального законодавства України, усі злочини у сфері державних фінансів можна умовно розділити на дві групи: 1) посягання, безпосередньо спрямовані на державні фінанси (ст. 190, 191, 199, 204, 210, 211, 212, 212–1, 216, 222, 233 КК України); 2) пов'язані з ними злочини, що є складовими способу їх підготовки, учинення або приховування (ст. 200, 205, 209, 209–1, 219, 222–1, 223–1, 223–2, 224, 358, 361, 361–2, 364–367 КК України).

Для вчинення злочинів у сфері державних фінансів характерне застосування загальних злочинних технологій, пов'язаних зі створенням суб'єктів господарювання з ознаками фіктивності та маскуванням їх діяльності за допомогою удаваних юридичних угод, а також приховуванням злочинних наслідків під «невдалу» господарську діяльність (доведення до банкрутства, реорганізація фірм тощо), підробленням і

використанням підроблених бухгалтерських, розрахункових, платіжних та інших документів, незаконним доступом до інформації в комп'ютерних мережах, відмиванням коштів, одержаних злочинним шляхом, зокрема шляхом їх конвертації та переказування на банківські рахунки офшорних компаній тощо.

Більшість злочинних схем реалізують злочинні групи, які мають міжрегіональні й транскордонні (транснаціональні) зв'язки. Їх підтримують корумповані представники фінансових установ і державні чиновники різного посадового рівня. Це визначає високий рівень латентності фінансових злочинів, сприяє професіоналізації злочинців, їх подальшій корпоратизації та перетворенню на «передовий загін» організованої економічної злочинності.

Розроблення дієвих заходів забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері визнано стратегічним пріоритетом внутрішньої політики нашої держави, що відповідає положенням низки програмних документів, зокрема Стратегії національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» (Указ Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007 у редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012), Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р), Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю (Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1000/2011), Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері (розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р), а також визнаним Україною стандартам Європейського Співтовариства (Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629–IV; Указ Президента України «Про Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» від 12 січня 2011 р. № 24/2011).

Вагоме значення у вирішенні зазначених у цих документах завдань відіграють правоохоронні та фіскальні органи, діяльність яких поряд з об'єктивними факторами (удосконалення законодавства, поліпшення матеріально-технічного оснащення)

залежить також від належного рівня організації та координації їх діяльності на відомчому (міжвідомчому) та загальнодержавному рівнях. Динаміка реальних і потенційних загроз економічній безпеці країни зумовлюють нові підходи до реформування й усіх спеціальних служб, на які покладено завдання з протидії економічній злочинності.

Структура та режим функціонування органів і служб, які контролюють дотримання законодавства у сфері державних фінансів, уже не відповідають вимогам суспільства. Аналіз чинного законодавства та сформованої практики дають підстави для висновку про те, що функції протидії злочинам у сфері державних фінансів не виправдано розпорошені за різними відомствами і нерідко дублюються. Багато в чому подібні завдання покладено на: підрозділи Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України (боротьба з корупцією, злочинами проти власності та службовою діяльністю); підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю; підрозділи податкової міліції (боротьба із злочинами у сфері оподаткування та легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом); органи Служби безпеки України. Загальний нагляд за дотриманням законності здійснює прокуратура, що також, відповідно до перехідних положень Кримінального процесуального кодексу (КПК) України, проводить досудове розслідування.

Однією з головних об'єктивних причин, з яких органи внутрішніх справ не можуть ефективно впливати на відшкодування завданих державі збитків у фінансовій сфері, є також те, що Законом України «Про державний бюджет» закріплено за МВС України лише кілька контролюючих функцій щодо справляння (стягнення) платежів до бюджету (надходження плати за надання послуг службою дозвільної системи, оформлення та видача документів на право виїзду за кордон). Податкова ж міліція, що на законодавчому рівні визнана органом, який здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, в умовах існуючого розподілу підслідності за КПК України також не має можливості системно впливати на стан боротьби зі злочинами у сфері державних фінансів.

Водночас масового поширення набули факти укладання угод із суб'єктами господарювання, що здійснюють

господарську діяльність без реєстрації у встановленому законом порядку або створені з порушенням законодавства, у тому числі на підставних осіб і з фірмами, зареєстрованими в офшорних зонах. Такі угоди укладаються з метою розкрадання бюджетних коштів шляхом безпідставного відшкодування ПДВ та в інший спосіб, ухилення від сплати податків, увезення на територію України контрабандним шляхом товарів, незаконних операцій на ринку цінних паперів, конвертації та легалізації (відмивання) грошових коштів, одержаних злочинним шляхом. Це призводить не лише до втрати очікуваних доходів, що у вигляді податків мали б надходити до держави, а й розкрадання коштів державного та місцевих бюджетів. Отже, виникає ситуація, коли підприємці, які не бажають використовувати тіньові схеми діяльності, не здатні конкурувати з тими, хто здійснює господарську діяльність із порушенням законодавства, що дестабілізує суспільство, стримує розвиток ринкових реформ.

Для виправлення цієї ситуації необхідно насамперед напрацювати єдину державну стратегію боротьби зі злочинами у сфері державних фінансів, ресурсно й кадрово вдосконалити організацію протидії негативним явищам в економіці країни, перемістити вектор кримінально-правової політики на відшкодування завданих державі та суспільству матеріальних збитків із перекриттям схем відмивання доходів злочинного походження та каналів вивозу капіталів із країни.

Варіантом вирішення цього питання може бути створення в структурі правоохоронних органів України Державної служби фінансових розслідувань (ДСФР). ДСФР має бути державним правоохоронним органом, що забезпечуватиме економічну безпеку України відповідно до завдань, покладених окремим законом та іншими законодавчими актами. Служба має бути підзвітна Президенту України та Уряду й визначена єдиним органом, що здійснював би не лише функції фінансової розвідки, а й попередження, виявлення та розслідування як суто податкових, так і всіх категорій фінансових злочинів.

У структурі ДСФР варто створити підрозділи з виявлення й запобігання злочинам на пріоритетних напрямках економіки. Служба має бути укомплектована професійними кадрами, прийнятими з органів внутрішніх справ, митної і податкової

служб, які мають досвід оперативно-розшукової, контрольно-перевірочної, процесуальної та експертної діяльності щодо протидії економічним злочинам. На ДСФР може бути покладено такі завдання: запобігання, виявлення, розкриття злочинів у сфері господарської діяльності, а також провадження досудового розслідування таких правопорушень; протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та запобігання вчиненню правопорушень, спрямованих на отримання таких доходів; розшук платників, які ухиляються від сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) та неподаткових платежів; розшук боржників, їх майна та активів, на які може бути накладено стягнення; забезпечення безпеки діяльності працівників власне Служби, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних із виконанням службових обов'язків; запобігання, виявлення, припинення корупційних діянь і правопорушень, а також злочинів у сфері службової діяльності з боку працівників Служби; здійснення адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення відповідно до законодавства України.

Доцільність створення такої структури підтверджує зарубіжний досвід, адже в більшості європейських країн функціонують подібні спеціалізовані підрозділи. Наприклад, такі служби створено в Грузії (Слідча служба у складі Міністерства фінансів), Литві (Служба розслідувань фінансових злочинів), в Італії (Фінансова Гвардія), Казахстані (Агентство по боротьбі з економічною і корупційною злочинністю), Великій Британії (Податкова та митна служба) тощо.

Виявлення злочинів у сфері державних фінансів та їх розслідування є досить специфічним процесом, порівняно з іншими категоріями кримінальних правопорушень, що потребує поєднання загальних юридичних знань і фахової економічної підготовки. Здебільшого в межах одного кримінального провадження розслідуються кілька взаємопов'язаних технологій злочинної діяльності, у структурі яких один злочин є «головним» (наприклад, передбачений ст. 191 чи 212 КК України), а інші (наприклад, передбачені ст. 205, 209, 358, 366 КК України) – «допоміжними». Отже, для своєчасного проведення оперативно-розшукових заходів, ефективного

розслідування кримінальних правопорушень необхідний досвід роботи в цій сфері, можливість оперативного використання допомоги фахівців відповідного профілю, автоматизованих пошукових систем і пошукових баз даних, вибудованої навчально-методичної та науково-дослідної бази.

Сьогодні в органах внутрішніх справ та податкової міліції напрацьовано значний досвід організаційно-управлінського забезпечення проведення скоординованих дій слідчих, працівників оперативних підрозділів і фахівців-податківців (ревізорів, інспекторів, аналітиків, експертів та ін.), особливо при розслідуванні міжрегіональних кримінальних проваджень відносно крупних фінансово-промислових груп або «конвертаційних центрів», що дає змогу співробітникам своєчасно здійснювати аналіз роботи, виявляти та фіксувати сліди злочинів на ранніх стадіях. У процесі приведення нормативно-правових актів МВС України у відповідність із положеннями нового КПК України розроблено низку проектів відомчих наказів щодо врегулювання процедур проведення у рамках досудового розслідування негласних слідчих (розшукових) дій (з уточненням повноважень слідчих і співробітників оперативних підрозділів та інших служб), заходів забезпечення кримінального провадження (зокрема щодо процесуального порядку доступу до інформації, що містить охоронювану законом таємницю), міжнародного співробітництва тощо.

Таким чином, передавання певних правоохоронних функцій від окремих відомств (МВС України, Служби безпеки України, податкової міліції, прокуратури України) до новоствореної Державної служби досудових розслідувань об'єктивно визначається потребами вдосконалення функціонування органів, які здійснюють контроль за додержанням законодавства у сфері державних фінансів, проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування кримінальних правопорушень у сфері економіки.

Особливості фінансового сектора, зокрема швидкість здійснення транзакцій, міжнародні масштаби угод і висока адаптивність, створюють передумови для використання інструментів фондового ринку в схемах мінімізації податкових зобов'язань, ухилення від оподаткування, виведення коштів за

межі України та відмивання злочинних доходів. Галузь цінних паперів, поряд із банківською діяльністю, є однією з ключових галузей, що забезпечують доступ юридичним і фізичним особам до фінансової системи. Операції з цінними паперами стали предметом дослідження FATF у 2008 р., результатом якого став висновок, що фондовий ринок стрімко еволюціонує і носить міжнародний характер, надає можливість швидкого здійснення міжнародних транзакцій із відносним ступенем анонімності, у той час як практика виявлення підозрілих операцій у секторі цінних паперів залишається відносно нерозвинутою, що пояснюється низкою переліком можливих чинників, зокрема недостатньою обізнаністю стосовно індикаторів, характерних для порушень на ринку цінних паперів.

До поширених фінансових інструментів учинення відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, також належать операції з технічними («сміттєвими») цінними паперами, зокрема акціями підприємств. Вартість «технічних» цінних паперів не забезпечена реальними активами. Номінальна вартість таких цінних паперів може значно (у десятки або сотні разів) перевищувати їх ринкову вартість. Крім того, вони можуть перепродаватися на ринку за значно вищими за ринкову вартість цінами. Операції з «технічними» цінними паперами здійснюються для формального збільшення витрат вітчизняних підприємств із метою мінімізації їх зобов'язань з податку на прибуток. У схемах мінімізації податку на прибуток учасники фондового ринку не висвітлюють реально отримані доходи від операцій із зазначеними цінними паперами, а лише штучно формують свої витрати (типології легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом за допомогою операцій на ринку цінних паперів, висвітлено на офіційному сайті Держфінмоніторингу).

Отже, кримінальні правопорушення, пов'язані з протиправними діями з цінними паперами (ст. 222–1 КК України «Маніпулювання на фондовому ринку»; 223–1 КК України «Підроблення документів, які подаються для реєстрації випуску цінних паперів»; 223–2 КК України «Порушення порядку ведення реєстру власників іменних цінних паперів»; 224 КК України «Виготовлення, збут та використання

підроблених недержавних цінних паперів»), що є інструментом учинення злочинів, передбачених ст. 209 і 212 КК України, необхідно віднести до злочинів у сфері державних фінансів та, відповідно, компетенції ДСФР.

Господарська діяльність у її цивілізованих формах є рушійною силою суспільного прогресу, а її державна підтримка – необхідною умовою становлення ефективної економіки держави. Перешкодження господарській діяльності в будь-який спосіб, тобто обмеження свободи її законного здійснення спричиняє соціальну напругу серед платників податків та, як наслідок, створює умови до переходу бізнесу в тіньовий сектор економіки. Такі наслідки несуть у собі загрози розвитку сприятливого інвестиційного клімату, стійкості національної фінансової системи, міжнародній репутації держави, збільшення обсягів грошових коштів у тіньовому обігу. Слід вказати і на неоціненні втрати бюджету від перешкодження господарській діяльності [4, с. 22–25]. Тому завдання з протидії незаконному впливу на господарську діяльність мають покладатися на спеціальний правоохоронний орган, що забезпечуватиме фінансову безпеку держави з передачею повноважень виявляти та розслідувати злочини, передбачені ст. 206 КК України.

З огляду на це, цілком логічним буде включення до компетенції ДСФР і протидію злочинам, що прямо чи опосередковано спричиняють шкоду державному бюджету України (ст. 210, 211, 233 КК України).

Поряд із загальними нормами про кримінальну відповідальність за ухилення від сплати податків (ст. 212 КК України) існує спеціальна норма, яка передбачає таку відповідальність за ухилення від сплати податків шляхом одержання пільг щодо них (ч. 1 ст. 222 КК України). При цьому, пов'язані з наданням завідомо неправдивої інформації з метою отримання пільг щодо податків, якщо вони не завдали матеріальної шкоди, або, коли вони завдали такої шкоди, якщо вона є одночасно є меншою, ніж тисяча неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, передбачені відповідно ч. 1 або ч. 2 ст. 222 КК України, а можливість їх кваліфікації за будь-якою частиною ст. 212 КК України в такому разі виключається.

Водночас поєднання в одній статті таких неоднорідних предметів злочинного посягання, як субсидії, субвенції, дотації, банківські кредити чи пільги щодо податків, правовий та фінансовий режим яких принципово відрізняється, призводить до конфліктів між різними правоохоронними органами при визначенні підслідності через невизначеність повноважень щодо виявлення й розслідування відповідних діянь [5].

Тож пропонуємо диференціювати кримінальну відповідальність за шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222 КК України), виокремивши надання завідомо неправдивої інформації банкам або іншим кредиторам із метою одержання кредитів (частина 1), органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування або Національному банку України з метою отримання державних фінансових ресурсів, які надаються на умовах повернення, а також субсидій, субвенцій або дотацій (частина 2) та для отримання пільг щодо податків (частина 3). Відповідно, виявлення та розслідування злочинів, передбачених ч. 2 і 3 ст. 222 КК України, має бути віднесене до виключної компетенції ДСФР.

Як привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України) кваліфікуються протиправні дії, предметом яких є державне, колективне та приватне майно. Відповідно повноваження з протидії таким злочинам нині на практиці розподіляються між МВС України – щодо приватної власності; органами прокуратури – щодо державного й комунального майна, а також підрозділами податкової міліції – щодо розкрадання бюджетних коштів шляхом незаконного відшкодування ПДВ. Як правило, після заволодіння бюджетними коштами злочинці здійснюють із ними фінансові операції, що кваліфікується як легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 КК України). Однак розслідування фактів легалізації (відмивання) таких доходів, згідно з КПК України, належить до виключної підслідності слідчих органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства. Отже, з метою чіткого розмежування повноважень правоохоронних органів із питань

протидії незаконному заволодінню бюджетними коштами, пропонується: перший варіант – розкрадання бюджетних коштів виокремити в окрему норму КК України (ст. 191–1 КК України); другий варіант – до чинної редакції ч. 3 ст. 191 КК України додати як кваліфікуючу обставину вчинення посягань на кошти державного або місцевих бюджетів. Відповідно, правом розслідувати такі злочини наділити слідчих ДСФР.

Прийняття запропонованих змін (сформульованих нами в проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів») дасть змогу більш ефективно реалізувати антикорупційну програму та мінімізувати можливості розкрадань бюджетних коштів із використанням фіктивних підприємств, а також створити сприятливі умови для розвитку підприємницької діяльності, знявши напругу у відносинах між суб'єктами господарювання й правоохоронними органами, що є об'єктивною умовою розвитку ринкових відносин європейського типу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична довідка про стан протидії злочинності, корупції та прокурорсько-слідчу роботу на території України за 2013 рік. – К. : Генпрокуратура України. – 2014. – 63 с.
2. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : [моногр.] / О. І. Барановський. – К. : КНТЕУ, 2004. – 759 с.
3. Гуторова Н. О. Кримінально-правова охорона державних фінансів України : [моногр.] / Н. О. Гуторова. – Х., 2001. – 382 с.
4. Черней В. В. Організаційно-тактичні засади оперативно-розшукової протидії злочинам у сфері державних закупівель : [моногр.] / Василичук В. І., Черней В. В., Коряк В. В. – К. : ДП «Розвиток», 2013. – 223 с.
5. Черней В. В. Запобігання підрозділами ДСБЕЗ МВС України шахрайству з фінансовими ресурсами / В. В. Черней // Діяльність підрозділів кримінальної міліції: сучасний стан та перспективи вдосконалення : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 12 квіт. 2013 р.). – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 289–291.