

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

УДК 351.745.7:336:343.359(477)

Чернявський Сергій Сергійович –
доктор юридичних наук, професор,
проректор Національної академії
внутрішніх справ;

Василинчук Віктор Іванович –
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри спеціальної
техніки та оперативно-розшукового
документування Національної академії
внутрішніх справ

ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ ТА РОЛІ СЛУЖБИ ФІНАНСОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ В УКРАЇНІ

Запропоновано нові наукові підходи щодо визначення місця та ролі служби фінансових розслідувань у процесі реформування правоохоронних органів України.

Ключові слова: служба фінансових розслідувань; підрозділи захисту економіки Національної поліції України; податкова міліція; злочини у сфері економіки; міжнародний досвід.

Організована злочинність в Україні остаточно набула рис економічно детермінованої, інтегрованої в стратегічно важливі, високоприбуткові галузі економіки, передусім фінансову сферу, де щороку збільшується обсяг завданої шкоди. За оцінками зарубіжних експертів, прибутки фінансових шахраїв перевищують доходи від усіх правопорушень у сфері економіки та посідають друге місце після наркобізнесу [1].

Злочини у фінансовій сфері відрізняються від «традиційних» способів заволодіння чужим майном. Якщо за

часів командно-адміністративної системи господарювання фінансові зловживання за своєю технологією були досить простими (переважали «внутрішні» розкрадання, вчинені шляхом привласнення, приписок тощо), то сьогодні, з ускладненням механізму функціонування ринкового господарства, кардинально змінилися схеми їх учинення. На етапах підготовки, вчинення та приховування ці діяння містять ознаки злочинів проти власності (ст. 190, 191 Кримінального кодексу України), а також цілої низки споріднених діянь, передбачених різними розділами Особливої частини Кримінального кодексу України [2].

Для вчинення злочинів у різних галузях фінансової та господарської діяльності характерним є застосування спільних технологій, зокрема: створення фіктивних підприємств та маскування їх діяльності за допомогою лабіринту удаваних господарських угод, а також приховування злочинних наслідків під «невдалу» господарську діяльність (доведення до банкрутства, реорганізація фірм тощо); підроблення бухгалтерських, розрахункових, платіжних та інших документів; відмивання коштів, одержаних злочинним шляхом, шляхом їх конвертації та переведення на банківські рахунки за кордон, зокрема в офшорні юрисдикції; застосування сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій тощо.

Більшість злочинних схем зазвичай реалізують угруповання, що мають міжрегіональні й транскордонні зв'язки, а також підтримку корумпованих представників фінансових установ та державних чиновників різних рівнів. Це зумовлює високий рівень латентності фінансової злочинності, сприяє професіоналізації злочинців та їх подальшій корпоратизації.

Ефективність протидії фінансовій злочинності нарівні з об'єктивними чинниками (удосконалення законодавства, оптимізація взаємодії між різними правоохоронними органами, поліпшення їх матеріально-технічного оснащення тощо) зумовлена також належною організацією цієї діяльності на рівні держави.

Така ситуація потребує розроблення нових підходів до реформування відповідних служб, що здійснюють боротьбу з економічною злочинністю. Структура та режим функціонування

органів і служб, що контролюють дотримання законодавства у сфері фінансової та господарської діяльності, а також протидіють економічній злочинності, нині не відповідають вимогам суспільства.

За результатами аналізу чинного законодавства та правозастосовної практики функції протидії злочинам у сфері економічної діяльності в різних відомствах невиправдано розокремлені й найчастіше дублюються. Частково ці функції покладено на підрозділи Департаменту захисту економіки Національної поліції України (боротьба з корупцією, злочинами проти власності та службової діяльності), фінансових розслідувань Державної фіскальної служби України (боротьба зі злочинами у сфері оподаткування та легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом), а також, у межах компетенції, на Службу безпеки України й Національне антикорупційне бюро України.

Ідею створення фінансової поліції в Україні почали обговорювати ще на початку 1990-х рр., зокрема після виїздів чиновників і політиків до країн Європейського Союзу, передусім до США. У результаті ознайомлення із зарубіжним досвідом видається доцільним, що фінансова поліція повинна зосередити всі повноваження щодо протидії злочинам у сфері економіки, що надасть змогу виявляти і припиняти такі правопорушення більш ефективно, ніж відповідним службам податкової міліції чи МВС (Національної поліції) України.

Пізніше питання створення органу, що має протидіяти злочинам у сфері економіки, розглядалося 2013 р., коли з ініціативи Податкової міліції України було розроблено проект Закону України «Про службу фінансових розслідувань (фінансову поліцію)». Відповідно до ст. 1 зазначеного законопроекту, «Служба фінансових розслідувань України (фінансова поліція) є державним правоохоронним органом зі спеціальним статусом. До її структури входять оперативні підрозділи з боротьби з правопорушеннями у сфері фінансової діяльності, слідчі підрозділи, оперативно-технічні, інформаційно-аналітичні, експертні, ревізорські та інші підрозділи, необхідні для виконання покладених на Службу

фінансових розслідувань України (фінансову поліцію) завдань». Проект передбачав максимум повноважень для працівників цієї служби і мінімум відповідальності [3]. Унаслідок політичних змін, які відбулися в Україні, цей законопроект не було прийнято.

У 2014 р. Уряд ухвалив рішення про підготовку концепції формування Служби фінансових розслідувань, яка мала ліквідувати податкову міліцію [4]. Того ж року цю урядову ініціативу оформлено вже як урядовий законопроект, поданий до парламенту. Запропоновано створити центральний орган виконавчої влади для боротьби з економічними правопорушеннями на базі підрозділів податкової міліції та боротьби з відмиванням доходів Державної фіскальної служби України, Державної фінансової інспекції, підрозділів МВС і СБУ, які протидіють злочинам у сфері економіки. Поєднання відповідних функцій в одному органі, на думку розробників, мало сприяти розв'язанню проблеми відомчої роз'єднаності й дублювання функцій між різними органами влади, що створювало передумови для корупційних діянь [5].

У березні 2016 р. група народних депутатів запропонувала нову редакцію законопроекту «Про Фінансову поліцію» № 4228. Згідно зі ст. 1 проекту, «Фінансова поліція – це державний правоохоронний орган, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів у сфері формування і використання фінансових ресурсів держави, економічної безпеки, що віднесені до його підслідності, відповідно до Кримінального процесуального кодексу України» [6]. Проект бюджетної резолюції на 2017 р., схвалений Кабінетом Міністрів України 23 червня 2016 р., передбачає ліквідацію податкової поліції та створення Служби фінансових розслідувань [7].

Отже, одним з можливих варіантів законодавчого унормування створення фінансової поліції слід вважати законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення Служби фінансових розслідувань». Метою цього законопроекту було визначено реформування підрозділів податкової міліції

державної фіскальної служби, змінення їх функціональних повноважень, позбавлення права здійснювати перевірки суб'єктів господарювання. На Службу фінансових розслідувань, згідно із законопроектом, покладено завдання щодо запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах, їх розкриття, розслідування; запобігання та протидія контрабанді; боротьба з порушеннями правил на всій митній території України; провадження у справах про адміністративні правопорушення; розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах; запобігання і протидія корупції в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, та його територіальних органах, виявлення фактів, що свідчать про корупційні діяння; забезпечення безпеки діяльності працівників центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, та його територіальних органів, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків [8].

За переконанням розробників, запропонована модель боротьби з податковими злочинами має бути ефективною, що надасть змогу забезпечити реформування підрозділів податкової міліції, переглянути їх функції та повноваження, а також розокремити сервісну й правоохоронну функції фіскальної служби, здійснювати ефективну протидію податковій злочинності.

Водночас, на нашу думку, законопроект містить низку недоліків техніко-юридичного характеру та не враховує змін, викликаних у законодавстві останніми роками реформуванням органів внутрішніх справ та створенням Національної поліції.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», одне міністерство забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [9]. Отже, неприпустиме дублювання повноважень, тобто формування та реалізація державної політики в одній сфері двома міністерствами.

Згідно з оновленим Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2015 р. № 878, МВС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України, а також головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг [10].

Відтак, у запропонованому законопроекті залишається невирішеним концептуальне питання розподілу повноважень між Службою фінансових розслідувань у складі Державної фіскальної служби та відповідними підрозділами Національної поліції України. Наприклад, під час здійснення досудового розслідування затримання особи й тримання її під вартою, конвоювання, застосування домашнього арешту та електронних засобів контролю захист учасників кримінального провадження здійснюють підрозділи Національної поліції. Адміністративний нагляд щодо осіб, звільнених з місць позбавлення волі, також покладено на Національну поліцію. У процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності лише Національна поліція має право та організаційну можливість проводити операції із захоплення злочинців та їх розшук. створювати для використання заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби, виготовляти документи прикриття.

Окремо слід наголосити на повноваженнях Національної поліції у сфері міжнародного співробітництва. Виконання міжнародних запитів у межах оперативно-розшукової діяльності або екстрадиції та міжнародної правової допомоги в межах досудового розслідування здійснюють лише уповноважені поліцейські служби (зокрема Укрбюро Інтерполу) відповідно до міжнародних угод з правоохоронними органами інших країн (ратифіковано 151 угоду із 45 країнами світу).

Нелогічним видається і запропонований підхід до утворення відомих «поліцейських» структур у галузевих цивільних відомствах. За аналогією потрібно було б утворити,

наприклад, «лісову», «земельну» або «антимонопольну» поліцію у профільних міністерствах та відомствах. Натомість для організації протидії правопорушенням у специфічному середовищі створюються відповідні підрозділи в складі Національної поліції (кримінальна, патрульна, поліція охорони, спеціальна, особливого призначення тощо). Оскільки Служба фінансових розслідувань має діяти навіть не в спеціальному, а в загальному середовищі, то вона має бути складовою Міністерства внутрішніх справ, яку координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, оскільки Міністерство внутрішніх справ – єдине в державі, на яке покладено функцію формування державної політики у сфері боротьби зі злочинністю [11].

Як на нас, саме в Міністерстві внутрішніх справ України необхідно зосередити зусилля підрозділів захисту економіки і податкової міліції, що надасть змогу визначити єдину державну стратегію і тактику боротьби зі злочинами у сфері економіки загалом і у фінансовій сфері зокрема.

Ми поділяємо думку авторів Національного інституту стратегічних досліджень, що в Європі існують два варіанти повної інтеграції правоохоронних функцій стосовно протидії економічній злочинності: у структурі Міністерства внутрішніх справ і в структурі Міністерства фінансів [1]. Підтвердженням цього є зарубіжний досвід. Наприклад, такі підрозділи належать до структури Міністерства внутрішніх справ Австрії, Бельгії, Білорусі, Великої Британії, Вірменії, Данії, Італії, Мексики, Молдови, Латвії, Німеччини, Норвегії, Польщі, Румунії, Словенії, Словаччини, Фінляндії, Франції, Чехії, Японії та інших країн. У жодній з європейських країн не допускається створення озброєних органів у складі цивільних відомств.

До того ж, відповідно до згаданого законопроекту, Службу фінансових розслідувань пропонувано створити на базі податкової міліції, яка на цей час здійснює виявлення злочинів у сфері оподаткування, відповідальність за які передбачена вісьмома статтями Кримінального кодексу України. Водночас на підрозділи Департаменту захисту економіки Національної

поліції покладено виявлення, запобігання та припинення злочинів у сфері економіки (понад 90 статей Кримінального кодексу України), серед іншого вчинених організованими групами та злочинними організаціями, які впливають на соціально-економічну і криміногенну ситуацію в державі та окремих її регіонах; боротьбу з корупцією й хабарництвом у сферах, що мають стратегічне значення для економіки держави, та серед посадових осіб органів державної влади й самоврядування.

Упродовж 2015 р. працівники Департаменту захисту економіки виявили 20,8 тис. кримінальних правопорушень у сфері економіки, з яких 7,9 тис. – у сфері службової діяльності, у їх числі понад 1,1 тис. фактів хабарництва. За закінченими кримінальними провадженнями відшкодовано майже 2 млрд збитків. Виявлення та документування фактів неправомірної вигоди (хабарництва) потребує значного обсягу знань та досвіду, набутих багаторічною практичною діяльністю. До компетенції новоствореного Національного антикорупційного бюро України (штатна чисельність – 700 осіб) належить протидія лише кримінальним корупційним правопорушенням, учиненим державними службовцями категорії «А» (вищий корпус державної служби) [12].

Протидію всім іншим правопорушенням, що вчиняють представники категорій «Б» та «В», а також державні службовці, кількість яких разом з посадовими особами органів місцевого самоврядування становить близько 400 тис., віднесено до компетенції Національної поліції. Проте, крім Департаменту захисту економіки, викриття таких правопорушень ніхто не здійснює.

Ідею створення Служби фінансових розслідувань як правоохоронного органу, що має об'єднувати профільні підрозділи Національної поліції, Державної фіскальної служби, СБУ і Держфінінспекції (нині – Державна аудиторська служба), вважаємо надзвичайно актуальною. Такі спеціалізовані служби вже функціонують у більшості європейських країн. Вони здійснюють

фінансову розвідку, а також попередження, виявлення і розслідування всіх категорій злочинів у сфері економіки.

Новостворена служба має отримати статус центрального органу виконавчої влади, на який буде покладено забезпечення економічної безпеки України відповідно до законодавчо визначених завдань. Служба має бути підзвітна і підлегла Уряду й визначена єдиним органом, що повинен здійснювати не лише функції фінансової розвідки, а й превенції, виявлення й розслідування податкових та всіх кримінальних правопорушень у сфері економіки.

У структурі Служби варто створити підрозділи з виявлення і запобігання злочинам за пріоритетними напрямками економіки. Служба має бути укомплектована професійними кадрами, прийнятими з Національної поліції, митної та податкової служб, які мають досвід оперативно-розшукової, контрольно-перевірної, процесуальної та експертної діяльності щодо протидії економічним злочинам. На Службу фінансових розслідувань може бути покладено такі завдання: запобігання, виявлення, розкриття злочинів у сфері господарської діяльності, 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 самої Служби, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних із виконанням службових обов'язків; запобігання, виявлення, припинення корупційних діянь та правопорушень, а також злочинів у сфері службової діяльності з боку працівників Служби; здійснення адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення відповідно до законодавства України.

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 та 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 Кримінального кодексу України), а інші (наприклад, передбачені ст. 205, 209, 358, 366 Кримінального кодексу України) – «допоміжними». Відтак, для своєчасного проведення оперативно-розшукових заходів, ефективного розслідування кримінальних правопорушень необхідні досвід роботи в цій сфері, можливість оперативно скористатися допомогою фахівців відповідного профілю, автоматизованих пошукових систем і пошукових баз даних, вибудованої навчально-методичної та науково-дослідної бази.

На цей час у Національній поліції та податковій міліції напрацьовано значний досвід організаційно-управлінського забезпечення скоординованих дій слідчих, працівників оперативних підрозділів та фахівців-податківців (ревізорів, інспекторів, аналітиків, експертів та ін.), передусім, під час розслідування міжрегіональних кримінальних проваджень стосовно крупних фінансово-промислових груп або «конвертаційних центрів», що дозволяє своєчасно виконувати аналіз роботи, виявляти та фіксувати сліди злочинів на ранніх стадіях. У порядку ж приведення нормативно-правових актів МВС України у відповідність до положень нового Кримінального процесуального кодексу України розроблено низку проектів відомчих наказів щодо врегулювання процедур проведення в межах 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 Служби фінансових розслідувань об'єктивно визначене потребами вдосконалення функціонування органів, які здійснюють контроль за додержанням законодавства у сфері державних фінансів, провадять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування кримінальних правопорушень у сфері економіки.

Нині в Міністерстві внутрішніх справ України доцільно сконцентрувати всю діяльність з координації протидії злочинам у сфері економіки. Це сприятиме тому, що силові відомства перестануть нераціонально використовувати свої сили, виконувати не властиві для них функції. У такому разі легше здійснювати контроль та протидію можливим порушенням закону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейський досвід організації системи протидії економічній злочинності. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1106/>. – Назва з екрана.
2. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. – Назва з екрана.
3. Про службу фінансових розслідувань України [Электронный ресурс] // Личные финансы. – 2013. – 1 апр. – Режим доступа: <http://pfin.com.ua/pro-sluzhbu-finansovih-rozsliduvan-ukrayini/>. – Загл. с екрана.
4. Вступне слово Прем'єр-міністра України Арсенія Яценюка на засіданні Уряду 25 берез. 2014 р. [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – 2014. – 25 берез. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article>. – Назва з екрана.
5. Проект Закону «Про Службу фінансових розслідувань» Яценюк вимагає доопрацювати [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: http://nowyny.eu/news/proekt_zakonu_pro_sluzhbu_finansovikh_rozsliduvan_jacenjuk_vimagae_dopraccju_vati/2015-08-05-17753. – Назва з екрана.

6. Проект Закону «Про Фінансову поліцію» від 15 берез. 2016 р. № 4228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58400. – Назва з екрана.

7. Кабмін затвердив проект бюджетної резолюції-2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/352546.html>. – Назва з екрана.

8. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення Служби фінансових розслідувань [Електронний ресурс] : проект Закону України. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/newsnpd>. – Назва з екрана.

9. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>. – Назва з екрана.

10. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 878. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>. – Назва з екрана.

11. Про опрацювання законопроектів № 4228 та 4239 [Електронний ресурс] / Міністерство внутрішніх справ України – 2016 р. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua>. – Назва з екрана.

12. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>. – Назва з екрана.