

УДК 351.746:354.21:343.359

Хоменко Володимир Петрович –
кандидат юридичних наук

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СЛУЖБИ ФІНАНСОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ

Досліджено сучасний етап створення Служби фінансових розслідувань в Україні. Визначено її завдання та принципи діяльності, місце серед органів виконавчої влади в контексті європейських стандартів забезпечення фінансової безпеки. Наведено аргументи щодо включення Служби фінансових розслідувань до системи Міністерства внутрішніх справ України.

Ключові слова: Служба фінансових розслідувань; податкова міліція; злочини у сфері економіки; Міністерство внутрішніх справ України.

Процес становлення й розвитку податкової та митної служб і тривав протягом років незалежності України був досить складним і тривалим з огляду на постійні зміни податкового та митного законодавства, форм і методів адміністрування податків та митних платежів. Вступ нашої держави до Світової Організації Торгівлі й інших європейських і міжнародних структур зумовлює перегляд чинників ефективності діяльності фіскальних органів щодо сприяння розвитку підприємництва як в Україні, так і з країнами-партнерами, а також налагодження співпраці з платниками податків. Це саме стосується протидії кримінальним загрозам у фінансово-економічній сфері.

Ефективність протидії фінансовій злочинності поряд з об'єктивними чинниками (удосконалення законодавства,

оптимізація взаємодії між різними правоохоронними органами, поліпшення їх матеріально-технічного оснащення тощо) залежить також від належного рівня організації цієї діяльності на рівні держави.

У зв'язку з цим виникає необхідність розроблення нових підходів до реформування служб, що провадять боротьбу з економічною злочинністю. Структура і режим функціонування цих служб на сьогодні не відповідають вимогам суспільства. Йдеться про усунення дублювання функцій правоохоронних органів у сфері боротьби з економічними правопорушеннями, адже наявна в Україні система є розгалуженою та неефективною. Найбільш прийнятним способом розв'язання цієї проблеми є створення єдиного органу, який буде протидіяти кримінальним правопорушенням у фінансовій сфері – Фінансової поліції або Служби фінансових розслідувань (СФР).

Ідея створення СФР як правоохоронного органу, що має об'єднувати відповідні підрозділи Національної поліції, Державної фіскальної служби, Служби безпеки України і Державної аудиторської служби, є актуальною. Такі спеціалізовані служби вже функціонують у більшості європейських країн. Вони здійснюють фінансову розвідку, а також профілактику, виявлення та розслідування всіх категорій злочинів у сфері економіки. Переваги створення СФР очевидні: зосередження в одній структурі зусиль із протидії загрозам у фінансово-економічній сфері; усунення дублювання функцій правоохоронних органів і збереження бюджетних коштів; зменшення тиску на бізнес; прозорість фінансових правовідносин.

Метою нашої статті є дослідження засад створення та функціонування СФР у контексті європейських стандартів забезпечення фінансової безпеки.

Ідею створення фінансової поліції в Україні почали обговорювати ще на початку 90-х років XX ст. у межах ознайомлення з практикою Європейського Союзу та США. Запропоновано, щоб зазначена служба зосередила всі повноваження щодо протидії злочинам у сфері економіки. Такі вдосконалення надали б змогу виявляти й припиняти

подібні правопорушення більш ефективно, ніж це вдавалося відповідним службам податкової міліції чи іншим підрозділам.

Зазначимо, що ще в 2005 р. у Великій Британії внаслідок реформування (об'єднання) фіскальних та правоохоронних органів, покликаних захищати економічні інтереси держави, було створено Податкову та митну службу Її Величності (HMRC), а в її складі утворено Департамент кримінальних розслідувань. У 2011 р. збільшено кількість працівників підрозділів кримінальних розслідувань HMRC на 10 % та надано додаткове фінансування в розмірі 900 млн фунтів на чотири роки. Унаслідок проведеної роботи упродовж наступних чотирьох років щодо протидії незаконним схемам оптимізації податків, тіньовій економіці, шахрайству та кримінальним ухиленням від сплати податків отримано додаткові надходження до державного бюджету цієї країни на суму 15 млрд фунтів [1, с. 162].

У контексті європейських стандартів забезпечення фінансової безпеки розглянемо показник кількості особового складу підрозділів України, які гарантують її економічну безпеку. Станом на початок 2015 р. загальна чисельність працівників податкової міліції Державної фіскальної служби, Департаменту протидії злочинності у сфері економіки МВС України, підрозділів контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки СБУ становила близько 20 тис. осіб, тобто приблизно 44 працівники на 100 тис. населення держави. Орієнтовний показник кількості працівників економічного блоку правоохоронних органів на 100 тис. населення у Європі та інших розвинутих країнах є таким: Австрія – 8, Велика Британія – 5, Грузія – 13, Естонія – 10, Литва – 12, Нідерланди – 6, Польща – 8, Угорщина – 12, Швеція – 6. Середній показник у зазначених країнах становить 9 працівників на 100 тис. населення.

Передумовою створення будь-якого самостійного органу є відповідна законодавча база. В Україні процес законодавчої підготовки створення СФР триває з 2013 р. Можна виокремити чотири етапи підготовки законопроектів щодо створення

окремої служби протидії кримінальним правопорушенням у фінансовій сфері.

На першому етапі у 2013 р. за ініціативи податкової міліції було підготовлено законопроект «Про Службу фінансових розслідувань України (фінансову поліцію)». Однак унаслідок зміни політичної ситуації в країні його відхилили.

У 2014 р. (другий етап), згідно з дорученням Уряду України щодо підготовки Концепції формування СФР, було розроблено проекти законів «Про основи протидії та боротьбу з економічними правопорушеннями і здійснення фінансового контролю», «Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями і здійснення фінансового контролю», «Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями». Останній документ було зареєстровано у Верховній Раді України (№ 4449а), проте наприкінці 2014 р. відкликано Урядом унаслідок критики проекту з боку МВС України та профільного комітету Верховної Ради.

Третій етап законодавчої підготовки створення СФР розпочався у вересні 2015 р., коли проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням реформи (щодо податкової міліції)» було оприлюднено на сайті Державної фіскальної служби задля громадського обговорення. У висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України йшлося про те, що цей законопроект доцільно розглядати разом із проектом, який врегульовував би питання створення та функціонування Служби фінансових розслідувань [2].

Нині у Верховній Раді України перебуває проект Закону України «Про Фінансову поліцію» від 15 березня 2016 р. № 4228. Це вже четвертий етап законодавчої підготовки утворення СФР [3]. Проект бюджетної резолюції на 2017 р., схвалений Кабінетом Міністрів України 23 червня 2016 р., передбачає ліквідацію податкової міліції та створення Служби фінансових розслідувань [4]. На думку розробників, запропонована СФР надасть можливість поєднати сервісу й

правоохоронну функції фінансової служби, ефективно протидіючи злочинам у фінансовій сфері.

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

У структурі зазначеного органу варто передбачити підрозділи з виявлення та запобігання злочинам на пріоритетних напрямках економіки. СФР має бути укомплектована професійними кадрами, прийнятими з Національної поліції, митної і податкової служб, які мають досвід оперативно-розшукової, контрольно-перевірочної, процесуальної та експертної діяльності щодо протидії злочинам в економічній сфері.

Водночас потрібно враховувати групування завдань залежно від місця певного підрозділу СФР у загальній системі її органів. Зокрема, можна виділити завдання центрального апарату СФР (республіканський рівень), регіональних (обласний рівень) та її місцевих (міський та районний рівень) підрозділів.

Варто зауважити, що зазначені структурні елементи СФР утворюють єдину систему, тобто комплекс елементів (підрозділів, посад) центрального, обласного та районного (міського) рівнів. Між згаданими утвореннями різного рівня існують субординаційні зв'язки – кожен вищий підрозділ консолідує зусилля решти підрозділів СФР на виконання її стратегічних цілей, а також цілей Державної фінансової служби загалом, забезпечуючи узгодженість, ефективність діяльності всіх її суб'єктів.

Внутрішня структура СФР має відповідати вертикальному принципу, передбачаючи три ієрархічно розташовані рівні. Організація підрозділів кожного рівня повинна бути орієнтована на виконання завдань, які перед ними стоять, а кожен підрозділ СФР – мати водночас і свою внутрішню структуру.

Згідно з визначеннями, наявними в проєктах нормативних актів, СФР – це державний правоохоронний орган, на який покладено обов'язок щодо забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів у сфері формування і використання фінансових ресурсів держави, економічної безпеки, що належать до його підслідності, відповідно до Кримінального процесуального кодексу України [3].

Окреслення статусу СФР як правоохоронного органу передбачає наявність певного виду діяльності, зокрема правоохоронної, що є невід'ємним елементом правозастосовної діяльності. Вона має основні ознаки першої – це владна діяльність, що організовує; здійснюється завжди в межах конкретних правовідносин; реалізується в спеціальній формі особливими суб'єктами [5, с. 455–456]. Правоохоронною є такий вид правозастосовної діяльності, яку проводять з метою охорони врегульованих правом суспільних відносин спеціально створеними державними органами шляхом застосування заходів юридичного впливу в певній процедурній формі за умов суворого дотримання чинного законодавства [1, с. 164]. Деталізуючи правоохоронну діяльність СФР, зазначимо, що Служба виконує властиві лише їй оперативно-розшукові, кримінальні процесуальні та охоронні функції. На нашу думку, ці функції необхідно вважати пріоритетними напрямками діяльності СФР. Так, ст. 4 законопроекту «Про Фінансову поліцію» визначає її основні завдання, а саме:

1) здійснення заходів із запобігання злочинам у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави, економічної безпеки й таким, що належать до підслідності фінансової поліції;

2) виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів у сфері формування і використання фінансових ресурсів держави (зокрема різних форм фінансової допомоги іноземних держав), економічної безпеки й таких, що належать до підслідності фінансової поліції.

У контексті нашої статті розглянемо більш детально друге завдання СФР. Виявлення злочинів у сфері фінансово-економічних відносин 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 розслідують декілька взаємопов'язаних технологій злочинної діяльності, у структурі яких один злочин є «головним» (наприклад протиправні діяння, визначені в ст. 191 чи ст. 212 Кримінального кодексу України), а інші (зокрема передбачені ст. 205, 209, 358, 366 Кримінального кодексу України) – «допоміжними». Відтак, для своєчасного проведення оперативно-розшукових заходів, ефективного розслідування кримінальних правопорушень необхідним є залучення фахівців відповідного профілю, використання автоматизованих пошукових систем і баз даних, ґрунтовної навчально-методичної та науково-дослідної бази.

Сьогодні в Національній поліції та податковій міліції напрацьовано значний досвід організаційно-управлінського забезпечення скоординованих дій слідчих, працівників оперативних підрозділів і фахівців-податківців (ревізорів, інспекторів, аналітиків, експертів та ін.), зокрема набутий під час розслідування міжрегіональних кримінальних проваджень стосовно великих фінансово-промислових груп або «конвертаційних центрів», що дає змогу співробітникам своєчасно здійснювати аналіз роботи, виявляти та фіксувати сліди злочинів на ранніх стадіях. Якщо для підрозділу Національної поліції розшук особи не залежить від виду вчиненого злочину, то для СФР це питання має принципове значення, оскільки особа, оголошена нею в розшук, має бути платником податку, який ухиляється від сплати податків або інших обов'язкових платежів.

Таким чином, завдання СФР можна класифікувати також за конкретними її функціональними підрозділами. Йдеться про завдання, покладені на: оперативні підрозділи, які поділяються на завдання відділів (відділень) боротьби з суб'єктами фіктивної підприємницької діяльності, боротьби з незаконним відшкодуванням податку на додану вартість, боротьби з незаконним обігом підакцизних товарів тощо; підрозділи перевірок повідомлень про вчинення кримінальних правопорушень;

підрозділи роботи з персоналом; слідчі підрозділи СФР; підрозділи фізичного захисту.

Зазначена Служба повинна мати спеціальні підрозділи боротьби з правопорушеннями в сфері оподаткування і бюджетній сфері, спеціальні підрозділи боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил, що діють в складі Державної фіскальної служби та її територіальних органів; виконувати превентивну, оперативно-розшукову, правоохоронну, кримінальну процесуальну й охоронну функції. Під час створення СФР підрозділам Служби безпеки України та МВС України, що здійснюють розслідування правопорушень в фіскальній сфері, доцільно сконцентруватися на боротьбі з економічною злочинністю, протидії фінансуванню тероризму, торгівлі людьми, обігу наркотичних речовин, зброї, а також іншим злочинам, учиненим організованими злочинними групами.

Нині в суспільстві триває дискусія щодо місця СФР серед інших владних органів та її відомчого підпорядкування. Місце вказаної Служби в загальній системі органів виконавчої влади визначає зміст її завдань, коло повноважень та особливості організаційної структури. У науці адміністративного права сформульовано низку характерних рис, властивих зазначеній групі органів, ознаки яких притаманні й СФР [6, с. 59; 7, с. 80; 8, с. 109–110]. Саме правоохоронній діяльності, яку здійснюють відповідні органи, належить принципове місце серед напрямів роботи органів виконавчої влади. Наведені вище аргументи щодо включення СФР до правоохоронних органів дають змогу вважати її складовою системи МВС України. Таку позицію підтримують В. І. Василичук, С. С. Чернявський та інші науковці. На їхню думку, саме в МВС України доцільно сконцентрувати всю діяльність із координації протидії злочинам у сфері економіки. Це забезпечить від розпорошення зусиль правоохоронних органів і виконання ними не властивих їм функцій. У такому разі буде легше здійснювати контроль і протидіяти можливому порушенню закону працівниками Служби [9].

Щодо зарубіжної практики, то підрозділи протидії злочинам у фінансовій сфері належать до структури

Міністерства внутрішніх справ в Австрії, Бельгії, Білорусі, Великій Британії, Вірменії, Данії, Італії, Мексиці, Молдові, Латвії, Німеччині, Норвегії, Польщі, Румунії, Словенії, Словаччині, Фінляндії, Франції, Чехії, Японії та в низці інших країн. У жодній із європейських країн створення озброєних органів у складі цивільних відомств є неможливим.

Так, на службу податкового розшуку Німеччини (податкову поліцію) покладено виконання таких основних завдань: розслідування податкових злочинів і порушень порядку стягнення податків; визначення бази оподаткування у зв'язку з податковими злочинами і порушеннями порядку стягнення та сплати податків; викриття та розслідування невідомих податкових злочинів, тобто злочинів, у яких не встановлено особу порушника або обставини справи [10, с. 26–30].

У разі створення СФР контроль за її діяльністю має здійснювати Кабінет Міністрів України та інші уповноважені державні органи; нагляд – прокуратура; громадський контроль – Громадська рада при СФР.

Завдання СФР тісно пов'язані з принципами її діяльності, визначеними в ст. 3 проекту Закону України «Про фінансову поліцію», серед яких: верховенство права; пріоритет додержання прав та інтересів фізичних і юридичних осіб; законність; повага до особи та соціальної справедливості; оперативність; невідворотність покарання за вчинення кримінальних правопорушень; безсторонність і незалежність; відкритість та прозорість; політична нейтральність; нульова толерантність до виявів корупції. На нашу думку, СФР має виконувати свої функції неупереджено, беззаперечно дотримуючись закону. Жодні виняткові обставини або вказівки посадових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності СФР. Її працівники під час виконання покладених на них завдань повинні поважати гідність особи та виявляти до неї гуманне ставлення. У відносинах із громадянами вони мають демонструвати високий культурний рівень і такт, не розголошувати відомості, що стосуються особистого життя, припиняють

честь і гідність громадян, якщо виконання обов'язків не вимагає іншого.

Таким чином, делегування правоохоронних функцій щодо боротьби зі злочинами у сфері економіки від окремих відомств (МВС України, Служби безпеки України, податкової міліції) до новоствореної СФР (Фінансової поліції) об'єктивно визначено потребами вдосконалення функціонування органів, які здійснюють контроль за дотриманням законодавства у сфері державних фінансів, провадять оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування кримінальних правопорушень у сфері економіки. Вважаємо, що саме в МВС України потрібно зосередити зусилля реформованих підрозділів захисту економіки та податкової міліції, утворити СФР, що дозволить визначити єдину державну стратегію і тактику боротьби зі злочинами у сфері економіки загалом, серед іншого у фінансовій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Бандурка Олександр Олександрович. – Київ, 2007. – 500 с.
2. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо ліквідації податкової міліції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55026. – Назва з екрана.
3. Про Фінансову поліцію [Електронний ресурс] : проект Закону України від 15 берез. 2016 р. № 4228. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58400. – Назва з екрана.
4. Кабмін затвердив проект бюджетної резолюції-2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/352546.html>. – Назва з екрана.
5. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2003. – 776 с.

6. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
7. Васильев А. С. Административное право Украины. Общая часть : учеб. пособие / А. С. Васильев. – Харьков: Одиссей, 2002. – 288 с.
8. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
9. Чернявський С. С. Визначення місця та ролі Служби фінансових розслідувань в Україні [Електронний ресурс] / С. С. Чернявський, В. І. Василичук. – Режим доступу: <http://scientbul.naiu.kiev.ua/index.php/ua/>. – Назва з екрана.
10. Дудоров О. Кримінальне переслідування податкових злочинів (за законодавством Федеративної Республіки Німеччини) / О. Дудоров // Предпринимательство, хазяйство и право. – 1999. – № 2. – С. 26–30.

Volodymyr Khomenko – Ph.D in Law

**Actual Problems of Establishment and Functioning
of the Financial Investigation Service in the Context
of European Standards of Financial Security Ensurance**

The article substantiates the now a days position that there is a need to create Financial Investigation Service as a law enforcement agency, which will bring to get her relevant units of the National Police, the State Fiscal Service, the Security Service of Ukraine and the State Audit Office. It is consistent with the experience of prevention, detection and investigation of crimes of all categories in the economy of most European countries.

The author analyzed the factors that indicate duplication of law enforcement authorities' functions in fighting economic offenses, branching and ineffectiveness of activity of authorities to combat economic crimes in Ukraine. The benefits of creating