

УДК 351.766 : 35.086.2

**Дрозд О. Ю.**, доцент кафедри адміністративної діяльності НАВС, к.ю.н.;  
**Тітко А. В.**, науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи з перемінним складом ОВС НАВС

## **Служба фінансових розслідувань як орган боротьби з адміністративними корупційними правопорушеннями**

Стаття присвячена доцільності створення Служби фінансових розслідувань (фінансової поліції), її повноваженням в сфері адміністративних правопорушень, позитивним та негативним аспектам її існування.

**Ключові слова:** економічні правопорушення, Служба фінансових розслідувань, фінансова поліція, компетенція, фінансовий контроль.

Статья посвящена целесообразности создания Службы финансовых расследований (финансовой полиции), ее полномочиям в сфере административных правонарушений, положительным и отрицательным аспектам ее существования.

**Ключевые слова:** экономические правонарушения, Служба финансовых расследований, финансовая полиция, компетенция, финансовый контроль.

The article is devoted to the establishment of the financial feasibility of Financial Investigation Service (Financial Police) of its powers in the field of administrative law, the positive and negative aspects of its existence.

**Keywords:** economic offences, Financial Investigation Service, financial police, competence, financial control.

**Актуальність.** З останніми законодавчими змінами, які доповнили Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новою Главою 13 «Адміністративні корупційні правопорушення» [1], та необхідністю реформувати державний апарат виникла потреба у створенні докорінно нового центрального органу виконавчої влади, який би перебрав на себе повноваження по розслідуванню саме правопорушень фінансового характеру, створивши власну підвідомчість. Та дана тема зустрічає багато контраргументів, тому важливо проаналізувати усі позитивні та негативні аспекти запровадження Служби фінансових розслідувань ( надалі – СФР).

Активна євроінтеграція показала необхідність фінансового контролю. Його недооцінка призвела до зловживань і порушень у сфері фінансових відносин. Реалізація реформи у сфері фінансового контролю шляхом створення органу, структурно відокремленого від інших органів центральної влади, запровадження запропонованої системи розмежування підслідності не всі вважають достатньо ефективним механізмом захисту від використання органами досудового розслідування наданих їм повноважень для здійснення тиску на суб'єкти господарювання, тому ми будемо намагатися висвітлити всі сторони бачення даного проблеми.

**Мета статті.** Аналіз та демонстрація власного бачення можливості створення Служби фінансових розслідувань України, так званої, фінансової поліції, відповідно до існуючого законопроекту та світового досвіду в даній сфері, вивчення законопроекту «Про Службу фінансових розслідувань (фінансову поліцію)» [2], «Про основи запобігання та боротьби з економічним правопорушеннями і здійснення фінансового контролю» [3] та Указу Президента України №128 від 12.03. 2013 р. «Про націо-

нальний план дій на 2014 рік», а саме п. 102 «Оптимізація функцій у сфері розслідування злочинів в економічній сфері проти держави» [4] на відповідність реаліям сьогодення, а також власні пропозиції бачення передумов введення даного центрального органу виконавчої влади з відповідними правами та обов'язками.

**Останні дослідження.** Питання проблеми формування системи державного фінансового контролю досліджувало багато науковців, серед яких необхідно виділити: І.В. Басанцова, О.П. Кириленка, І.У. Белобжецького, О.Д. Василика, О.А. Долгого, Є.В. Калюгу, М.П. Мельника, І.Б. Стефаніка, В.О. Шевчука, Ф.О. Ярошенка, Ю.М. Бажала, С.І. Бобира, В.В. Бурцева, Ф.Ф. Бутинця, І.І. Вороніна, В.В. Сопко, Б.Ф. Усача, В.М. Федосова та інших.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні науковцями висувуються декілька підходів до трансформації чинної системи державного фінансового контролю, починаючи з розробки й впровадження концепції розвитку державного фінансового контролю до пропозицій щодо удосконалення чинного нормативно-правового регламентування діяльності органів державного контролю, впровадження нових форм контролю тощо [5].

Пропозиції, наведені у вітчизняній науковій літературі, спрямовані на розв'язання питання встановлення головного органу державного фінансового контролю або розмежування повноважень поміж органами контролю законодавчої та виконавчої гілок влади. Отже, питання скоординованого розв'язання проблем державного контролю залишаються невирішеними [7, 6].

Зауважимо, що у світі ідея зосередження всіх або окремих функцій з протидії злочинам у фінансовій сфері не в поліцейському відомстві, а в окремому спеціалізованому органі державної влади не актуальна.

Наприклад, таке розмежування функцій протидії загальнокримінальної та фінансової злочинності між поліцейським та іншими відомствами існують в США, Великобританії (Служба внутрішніх доходів у цих країнах входить в Мінфін), Франції, Швеції, Австрії. У країнах пострадянського простору фінансова поліція, яка не входить в систему Міністерства внутрішніх справ, створена в Білорусії, Грузії Киргизії, Казахстані [8].

Для розробників українського законопроекту зразком став досвід Італії, де вже більше двох століть діють органи фінансової поліції – Guardia di Finanza.

Фінансова гвардія Італії безпосередньо підпорядковується Міністерству економіки та фінансів. Крім виконання функцій судової поліції і забезпечення громадської безпеки, спільних з іншими поліцейськими формуваннями, вона володіє особливими повноваженнями податкової поліції, в її компетенцію входить попередження і припинення валютних, фінансових та податкових злочинів. Фінансова гвардія входить до складу італійських збройних сил, доповнюючи їх і виступаючи військовою структурою [9].

Так, в Україні відповідно до проекту закону про СФР [2], даний орган створюється на базі Державної фінансової інспекції, підрозділів податкової міліції та інших підрозділів відповідних правоохоронних органів, які протидіють економічним правопорушенням.

Голова Служби призначається урядом за поданням прем'єра. У керівника відомства буде перший заступник і два заступники. Всього в Службі буде три категорії кадрів: співробітник (посадова особа СФР, наділена повноваженнями щодо здійснення досудового розслідування або оперативно-розшукових дій і на яку поширюється дія закону «Про міліцію» та Положенням про проходження служби особами рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ), службовець (потрапляє під дію закону «Про державну службу») і працівник – особа, яка перебуває в трудових

відносинах з СФР та має повноваження службовців та співробітників. Таким чином, ми бачимо, що в процесі створення цього органу відбудеться рангова градація працівників, чого немає зараз в системі правоохоронних органів [2].

СФР у своїх повноваженнях буде концентрувати функції Міністерств доходів і зборів – Департаменту боротьби з відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, підрозділів Податкової міліції, Державної фінансової інспекції, Міністерства внутрішніх справ, а саме Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю в частині економічних правопорушень, Департаменту Державної служби боротьби з економічною злочинністю, Служби безпеки України – Головного управління контролюючого захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки [2].

Так, як у ст. 1 проекту Закону «Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями і здійснення фінансового контролю» [3] регламентовано дефініцію «економічне правопорушення», яке включає в себе як кримінальні, так і адміністративні правопорушення, в цьому ракурсі не слід забувати про те, що підвідомчість останніх до кінця сьогодні не вирішена, а створення СФР може вирішити дану проблему.

Для початку визначимо передумови створення СФР:

- усунення дублювання функцій низки органів державної влади, зокрема податкового, митного контролю, які здійснюють розслідування економічних правопорушень;
- створення єдиного центрального органу виконавчої влади з метою підтримання фінансової дисципліни та зниження рівня корупції в організаційній структурі виконавчої влади;
- імплементація норм європейського законодавства щодо розслідувань фінансових правопорушень;
- оптимізація функцій низки органів держави шляхом централізації їх повноважень щодо розслідування економічних правопорушень у руках єдиного органу.

Основними завданнями, які стоять перед фінансовою поліцією є наступні:

- здійснення фінансового контролю за дотриманням законодавства про державні закупівлі, використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;
- захист фінансової системи країни від злочинних посягань;
- запобігання, виявлення, розкриття та досудове розслідування злочинів віднесених до її компетенції, а також розшук осіб, які їх вчинили;
- протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та запобігання вчиненню правопорушень, що спрямовані на отримання таких доходів;
- забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, а також працівників органів Служби фінансової поліції України, їх захист від протиправних посягань, пов'язаних із виконанням ними службових обов'язків;

- запобігання, виявлення та припинення корупційних діянь, здійснення адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»;

- здійснення контролю за цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів, складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання [2].

На нашу думку, зважаючи на завдання фінансової поліції, доцільно було віднести до її повноважень також розслідування адміністративних корупційних правопорушень (Глава 13-А КУпАП), а саме : порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5 КУпАП); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП); порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (172-7 КУпАП); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст.172-8 КУпАП); невиконання заходів щодо протидії корупції (ст.172-9 КУпАП). Крім вищезазначених статей, до компетенції фінансової поліції буде також віднесені наступні статті: порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності (ст. 51-2 КУпАП); порушення порядку проведення розрахунків (ст. 155-1 КУпАП); ухилення від повернення виручки в іноземній валюті (ст. 161-2 КУпАП); незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків (ст. 162-2 КУпАП); порушення умов видачі векселів (ст. 163-12 КУпАП); порушення порядку провадження господарської діяльності (ст. 164 КУпАП); порушення законодавства з фінансових питань (ст. 164-2 КУпАП); зберігання або транспортування алкогольних напоїв чи тютюнових виробів, на яких немає марок акцизного збору встановленого зразка (ст. 164-5 КУпАП); порушення бюджетного законодавства (ст. 164-12 КУпАП); порушення законодавства при здійсненні закупівлі товарів, робіт і по слуг за державні кошти (ст. 164-14 КУпАП); зайняття забороненими видами господарської діяльності (ст. 164-16 КУпАП); незаконні дії у разі банкрутства (ст. 166-16 КУпАП); фіктивне банкрутство (ст. 166-17 КУпАП); виготовлення, придбання, зберігання або реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв або тютюнових виробів (ст. 177-2 КУпАП).

Так, проаналізувавши проект Закону, можна розмежувати повноваження СФР у трьох сферах: формування та реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю, запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями; взаємодія з іншими державними органами, підприємствами, установами, громадянами та організаціями, міжнародне співробітництво; правотворча та методологічна діяльність і статистика.

Для порівняння розглянемо фінансову поліцію або Бюро по розслідуванню фінансових злочинів у Македонії, що відповідає за алгоритм застосування правил, зокрема в галузі фінансових, податкових та митних операцій. Новий закон чітко регламентує компетенцію і повноваження управління фінансової поліції при виявленні і проведенні складних форм організованої фінансової злочинності в Республіці Македонія [9].

Бюро розслідування фінансових злочинів здійснює такі функції:

- забезпечує фінансовий контроль, контроль за застосуванням податкових, митних та інших правил у галузі фінансів, збирає і аналізує дані по касових операціях, зобов'язується проводити попередні слідчі та інші заходи, у випадку обґрунтованих сумнівів для відкриття кримінальної справи по факту організованої фінансової злочинності.

- виявляє та документує кримінальні справи, насамперед у галузі боротьби з організованою фінансовою злочинністю, зокрема таких злочинів, як ухилення від

сплати податків, відмиванні грошей та інших доходів, отриманих злочинним шляхом;

- реалізує попередні слідчі дії з тим, щоб виявити і забезпечити фіксування слідів скоєння злочину, а також об'єкти, які можуть служити в якості доказів, щоб знайти винного і забезпечити попередження втечі злочинця;

- ініціює та проводить процедуру провадження у справах щодо проступків, а також ініціює провадження у справах про проступки, якщо при виконанні своїх компетенцій буде виявлено саме факт порушення фінансового законодавства;

- здійснює експертно-комп'ютерний аналіз конфіскованих об'єктів, комп'ютерної інформації або даних з інших електронних і механічних пристроїв, що містять інформацію, яка може служити в якості доказів в ході проведення попереднього розслідування;

- на прохання інших державних органів та установ, готує та надає експертні висновки і рекомендації в межах своєї компетенції [9].

Фактично фінансова поліція у Македонії здійснює розслідування за двома напрямками: розслідування злочинів пов'язаних з фінансовими потоками, провадження у справах про проступки, пов'язані з фінансовими махінаціями.

Проводячи паралель між гіпотетичним аналогом фінансової поліції в Україні та зразком її у Македонії, ми можемо дійти того висновку, що повноваження фінансової поліції повинні здійснюватися за двома напрямками, пов'язаних із кримінальними правопорушеннями та адміністративними.

Так, до уваги можна взяти Блок розслідування фінансових злочинів поліцейського підрозділу Департаменту у Ванкувері, що відповідає за розслідування кримінальних злочинів, які відбуваються в місті Ванкувер. Блок розслідує злочини, які є ненасильницькими, але часто дуже мають складний характер. До таких відносять: зловживання довірою; перевірка шахрайства; комп'ютерні злочини (несанкціоноване використання комп'ютера, пустощів відносно даних; пов'язаних з нею порушень, таких як незаконне перехоплення особистих повідомлень, крадіжки послуг зв'язку, володіння пристроєм для незаконного отримання послуги зв'язку, пустощів відносно даних); корупція (муніципального корупція наприклад, «купівля голосів», продажу або купівлі державних постів або впливу призначення); підробка (фальшиві гроші, поштові марки); шахрайство з кредитними картами (крадіжка, підробка документів, і т.д., з кредитну картку, несанкціоноване використання даних кредитних карт); розкрадання майна; помилкові відмовки / помилкове твердження (наприклад, отримання кредиту через помилкове заява); підробка (з документів банкноти, печатку державного органу або органу і т.д.); шахрайство (наприклад, шахрайство з використанням пошти, шахрайських вплив Частки т.д.); фальшивомонетництво [10].

Бюро розслідування фінансових злочинів у Ванкувері як бачимо займається суто кримінальними правопорушеннями, тобто стає очевидним, що повноваження фінансової поліції у країнах Європи та Канади мають певні відмінності.

Говорячи про формування державної політики у сфері державного фінансового контролю запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями відповідно до законопроекту про фінансову поліцію виділяють такі повноваження у цій сфері:

- вносить пропозиції щодо формування державної політики у сфері державного фінансового контролю, запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями на розгляд Кабінету Міністрів України;

- здійснює окремі функції податкового, митного контролю відповідно до Податкового кодексу України, Митного кодексу України, які визначаються завданнями, покладеними на СФР;

- приймає і реєструє заяви, повідомлення про економічні правопорушення, віднесені законом до його компетенції;

- проводить відповідно до закону оперативно-розшукову діяльність, а також досудове розслідування в межах наданої законом компетенції, вживає заходів щодо відшкодування завданих державі збитків;

- здійснює розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні правопорушення, віднесені до її компетенції;

- складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, передбачених законом [2].

Вищесказане підводить до висновку про те, що сьогодні немає чіткої нормативно-правової бази, яка б забезпечувала дієвий механізм розвитку фінансової поліції. По-друге, враховуючи реалії сьогодення, імідж правоохоронних органів перебуває на досить низькому рівні. Крім того, широке коло повноважень, якими буде наділена фінансова поліція викликатиме занепокоєння в населення. Тому одним з основних завдань Служби фінансових розслідувань (фінансової поліції) буде отримання кредиту довіри в суспільства шляхом реалізації наданих повноважень, з метою захисту фінансової системи держави та протидії економічним правопорушенням.

Ми вважаємо, що слід створити потужний кадровий апарат, який би забезпечував з належною ефективністю виконання функцій покладених на фінансову поліцію. Крім того, слід частину повноважень забрати в органах, які займалися раніше економічними правопорушеннями, про які зазначалося вище, а це, в свою чергу, веде до якісно нових змін у законодавчій сфері. Такі перетворення потребують значних коштів держбюджету, а також людських ресурсів, що в короткі строки ускладнює вирішення даної задачі. Але, взявши за основу досвід світової спільноти, імплементувавши певні норми, можна створити високоєфективний орган фінансової поліції.

**Висновок.** Ми пропонуємо віднести низку статей, передбачених КУпАП, зокрема усю Главу 13—А «Адміністративні корупційні правопорушення», до підслідності фінансової поліції. Внести зміни до ст. 255 КУпАП, виклавши її такій редакції «особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення — центральний орган виконавчої влади у сфері захисту економічної безпеки держави (статті 51-2, 155-1, 161-2, 162-2, 163-12, 164, 164-2, 164-5, 164-12, 164-14, 164-16, 166-17, 177-2 КУпАП)».

Проаналізувавши досвід інших країн у сфері функціонування фінансової поліції, зокрема на прикладі Македонії та Ванкувера, ми пропонуємо розглянути можливість перейняття у свою підслідність частину злочинів у сфері кримінального права та адміністративних правопорушень, що конкретизує та удосконалює в подальшому виконання функціональних обов'язків цього органу.

Крім того, слід приділити увагу нормативним розробкам Концепції розвитку СФР, як основоположному документу, що має стати ключем до створення правової бази функціонування СФР, удосконалення законопроекту та оптимізації затрат у сфері поступового реформування правоохоронних органів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. // ВВР Української РСР. — 1984. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/>

2. Проект Закону України від 12.03.2013 р. «Про Службу фінансових розслідувань (фінансову поліцію)». [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua/>

3. Проект Закону України від 29.05.2014 р. «Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями і здійснення фінансового контролю». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon>
4. Указ №128/2013 «Про національний план дій на 2014 рік». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>
5. Скоропад І. С., Пахолок Н.І. Державний фінансовий контроль в Україні: проблеми та шляхи реформування / І.С. Скоропад, Н.І. Пахолок // Науковий вісник НУІТУ України. – 2011. – Вип. 21.3. – С. 263-268.
6. Бардаш С.В. Про доцільність централізації державного контролю в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.htm>. – Національна бібліотека України ім. Вернадського.
7. Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>.
8. Діденко Н.Г. Організаційно-правові засади правоохоронної діяльності в ЄС : регіональний аспект. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/01.pdf>
9. Guardia di Finanza. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gdf.gov.it/GdF/it/Home/>
10. Financial Police Office. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finance.gov.mk/node/813>
11. The Vancouver Police Department. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vancouver.ca/police/organization/investigation/investigative-support-services-crime.html>
12. Проект Закону України «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» від 14 травня 2009 року за N 4420-1 <http://search.ligazakon.ua/.html>

УДК 347.73

Андрєєв Р. Г., здобувач кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету ім. Я. Мудрого

## Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання контрольних повноважень органів стягнення

Проаналізовані норми чинного фінансового і податкового законодавства, питання щодо процедури стягнення податкового боргу, реалізації контролюючими органами відповідних положень.

**Ключові слова:** контролюючі органи, органи стягнення, податковий борг, платники податків, стягнення податку, суб'єкти податкових правовідносин.

Проанализированы нормы действующего финансового и налогового законодательства, вопросы по процедуре взыскания налогового долга, реализации контролирующими органами соответствующих положений.

**Ключевые слова:** контролирующие органы, органы взыскания, налоговый долг, плательщики налогов, взыскание налога, субъекты налоговых правоотношений.

Analyzed the norms of the current financial and tax law questions on the procedure for collection of the tax debt, the implementation of the relevant provisions of the regulatory authorities.

**Keywords:** control bodies, foreclosure, tax debt, tax payers, tax collection, tax legal entities.

Загальновідомо, що категорія «правовий статус» є ключовим, центральним поняттям юридичної науки, яка притягує досить сильно увагу юристів. Так, в юридичній науці єдиного визначення поняття «статус» поки немає, а саме тому існує декілька підходів до його визначення. Так, у «Юридичній енциклопедії» під поняттям правовий