

ФАРІОН

Антоніна Іванівна

Secretmail antonina@ukr.net



к.е.н., доцент, Тернопільський
національний економічний
університет

УДК 336.225.68:351.713(477)

НЕОБХІДНІСТЬ ТА АКТУАЛЬНІСТЬ КОНЦЕПЦІЇ СТВОРЕННЯ СЛУЖБИ ФІНАНСОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ

NECESSITY AND ACTUALITY THE CREATION CONCEPT OF FINANCIAL INVESTIGATION SERVICES

Стаття присвячена визначенню необхідності створення нової для України альтернативи податкової міліції та Державної фінансової інспекції України, а також окремого підрозділу СБУ з метою угруповання та перерозподілу їхніх функцій по боротьбі з фінансовими злочинами. В статті обґрунтована необхідність узгодження завдань та функцій СФР з вимогами національного законодавства та пошуку максимального наближення функціонування даного департаменту до європейських аналогів.

Статья посвящена определению необходимости создания новой для Украины альтернативы налоговой милиции и Государственной финансовой инспекции Украины, а также отдельного подразделения СБУ с

целью группировки и перераспределения их функций по борьбе с финансовыми преступлениями. В статье обоснована необходимость согласования задач и функций СФР с требованиями национального законодательства и поиска максимального приближения функциони-рования данного департамента к европейским аналогам.

The article is devoted to determine the necessity for the creation of the new alternative to the tax police and the State Financial Inspection of Ukraine, as well as a separate subdivision of the SBU, for the purpose of grouping and redistribution of their functions in the fight against financial crimes. The article justifies the necessity of coordinating the tasks and functions of the FIS with the requirements of national legislation and seeking maximum approximation of the functioning of this department to European counterparts.

Ключові слова: фінансові злочини, економічна безпека, правопорушення, розслідування, розшукова діяльність

Ключевые слова: финансовые преступления, экономическая безопасность, правонарушения, расследования, розыскная деятельность

Keywords: financial crimes, economic security, offenses, investigation, search activities

ВСТУП

Україна пройшла складний етап у формуванні демократичних економічних відносин для забезпечення конкурентоспроможності на європейському ринку фінансових послуг при цьому здійснюючи ряд важливих структурних перетворень в органах та підрозділах, які відповідальні за економічну безпеку суспільства. Стартовий етап розпочався у 2013 р. спробою створити фінансову поліцію за ініціативою податкової поліції, продовжуючись у 2014 р. прийняттям концепції формування Служби фінансових розслідувань на базі підрозділів МВС та СБУ по боротьбі з економічними злочинами. Наступний рік відзначився анонсуванням розробки нового законопроекту про СФР. Протягом двох послідовних років було запропоновано законопроект "Про фінансову поліцію" від 15.03.2016 р., внесено ініціативу створити єдиний орган, що займатиметься розслідуванням злочинів у сфері економіки (2016 р.), а також схвалено законопроект щодо створення органу протидії фінансовим злочинам – СФР (2017 р.). Отже, тео-

ретична основа формування єдиного органу, на якого покладені функції виявлення, припинення, розкриття та досудове розслідування злочинів у економічній, фінансовій та податковій сферах сформована. Залишаються актуальними питання практичного втілення розробленої стратегії щодо формування СФР (фінансової поліції), а також дослідження механізму діяльності суб'єктів фінансового контролю в країнах Європи та Америки, що дозволить створити оптимальну національну модель фінансового контролю в Україні.

Проблеми фінансового контролю, як головного інструменту у сфері відмивання фінансових активів, отриманих незаконним шляхом та функціонування відповідного контрольного органу досліджувалися в працях багатьох учених та практиків, таких як С. Банаха, А. Борисенкової, С. Буткевича, І. Гаєвського, Д. Кобелька, І. Коломійця, І. Луніна, А. Меденцева, А. Матіоса, Л. Матвійчука, І. Моспаненка, С. Чорнуцького та інших.

МЕТА РОБОТИ полягає у визначенні необхідності створення Служби фінансового розслідування

як єдиного контролюючого та запобіжного органу у боротьбі з фінансовими правопорушеннями, на якого поставлені функції забезпечення економічної безпеки держави.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною базою наукової роботи є теоретичні праці авторів та матеріали практикуючих спеціалістів, періодичні видання, Internet ресурси, нормативно-правові акти та законодавство України. В процесі проведення дослідження використано методи структурно-логічного аналізу, порівняння та узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Розгляд питання організації та функціонування контрольного органу в сфері державних фінансів полягає найперше в правильному формуванні підходу до визначення та класифікації злочинів у фінансовій сфері – рис. 1 [1].

Злочинність у фінансовій сфері ототожнюється з фінансовим шахрайством. Так, у ст. 222 Розділу VIII “Злочини у сфері господарської діяльності” КК України передбачена відповідальність за спеціальний вид шахрайства – шахрайство з фінансовими ресурсами [2]. У широкому трактуванні терміни “економічний злочин” та “фінансове шахрайство” споріднюються це пояснюється тим, що ознаки цього злочину притаманні низці кримінально-караних діянь, які хоч і не спрямовані на заволодіння чужим майном, але механізм яких становлять шахрайські прийоми [7].

За способом здійснення шахрайством визначаються: будь-яке заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою; ухилення від оподаткування, обман покупців та замовників; фіктивне підприємництво, кримінальне банкрутство; заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем [7].

За процесами та фінансовими операціями фінансове шахрайство вважається підробленням, переведенням безготівкових грошових коштів державних та громадських організацій в готівкові доходи, отриманням незаконного прибутку від приховування фактичних доходів та несплати податків, фальсифікацією облікових та розрахункових платіжних документів, отриманням незаконного прибутку від виплати занижених та отримання завищених відсотків по операціям кредитування, страхування, збереження грошових коштів або від фінансових угод між громадянами [8]. Більш розширене тлумачення фінансового злочину подано провідними фахівцями кримінологами та криміналістами на третьому Міжнародному колоквиумі з питань транснаціональної злочинності в Східній та Центральній Європі – *фінансові злочини* – це злочини, які спрямовані проти фінансових інститутів, як державних, так і приватних, і вчинені з використанням фінансових систем та відносин, за допомогою фінансових документів [9].

Оскільки, ступень фінансової злочинності значно впливає на стан економічної захищеності країни, то важливо ідентифікувати суміжні терміни “економічна” та “фінансова” безпека держави (рис. 2) [11].

Так як від фінансових злочинів потерпають не тільки окремі фінансові інститути, але й всі суб’єкти господарювання, то для ефективного процесу розслідування та їх попередження, необхідно сформулювати стратегію боротьби з фінансовою злочинністю, яка не може здійснюватися без належної аналітичної інформації. Згідно з статистичними даними рівень незаконних діянь у фінансових структурах значно зріс за поточний період (рис. 3, рис. 4) [10]. Про це, також свідчить невтішна статистика позиції України в рейтингу дослідження стану економічної злочинності в світі за її видами (рис. 5) [13]. Не зважаючи на це, суттєвих зрушень за останніх 10 років у боротьбі з економічною злочинністю в Україні не відбулося. Проте, появився новий вид шахрайства – кіберзлочинність – інформаційні злочини, які кваліфікуються навмисними діями, спрямованими на розкрадання або руйнування інформації в інформаційних системах і мережах, і на які вчені та дослідники роблять акцент як на зростаючу загрозу економічній безпеці держави, під яку найбільше підпадає економічна система нашої країни, оскільки заходи, що їх вживають організації для реагування на атаки із використанням комп’ютерних технологій є недостатньо потужними та прогресивними у порівнянні із світовими технологіями. Про зростання кіберактивності свідчить статистика кіберзлочинності в Україні (рис. 6) [12].

З розвитком приватного бізнесу від економічних злочинів страдають не тільки державні організації, але й приватні фірми, оскільки окрім безпосередніх збитків, економічна злочинність може завдати серйозної шкоди іміджу компаніям та погіршити їхню репутацію, що в результаті може привести навіть до втрати частини ринку.

Отримані результати свідчать про невідкладну необхідність створити єдиний централізований орган, функції якого повинні забезпечити захист економічних інтересів держави. За 10-річний період цими пріоритетами забезпечувалися: Державна фіскальна служба України (Департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, слідчі та оперативні підрозділи), Міністерство внутрішніх справ України (Департамент протидії злочинності у сфері економіки), Служба безпеки України (підрозділи контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки) та Податкова міліція України. З одного боку, відбулася спроба створити систему органів, що здійснюють захист економічних інтересів держави, а з іншого – спроба була неефективна через ряд причин:

- дублювання функцій;
- надмірна кількість працівників, що здійснюють боротьбу з економічною злочинністю;
- функціонування чисельних органів, відповідальних за економічну безпеку держави;
- надмірні видатки бюджету на утримання системи органів;
- адміністративний тиск на бізнес.

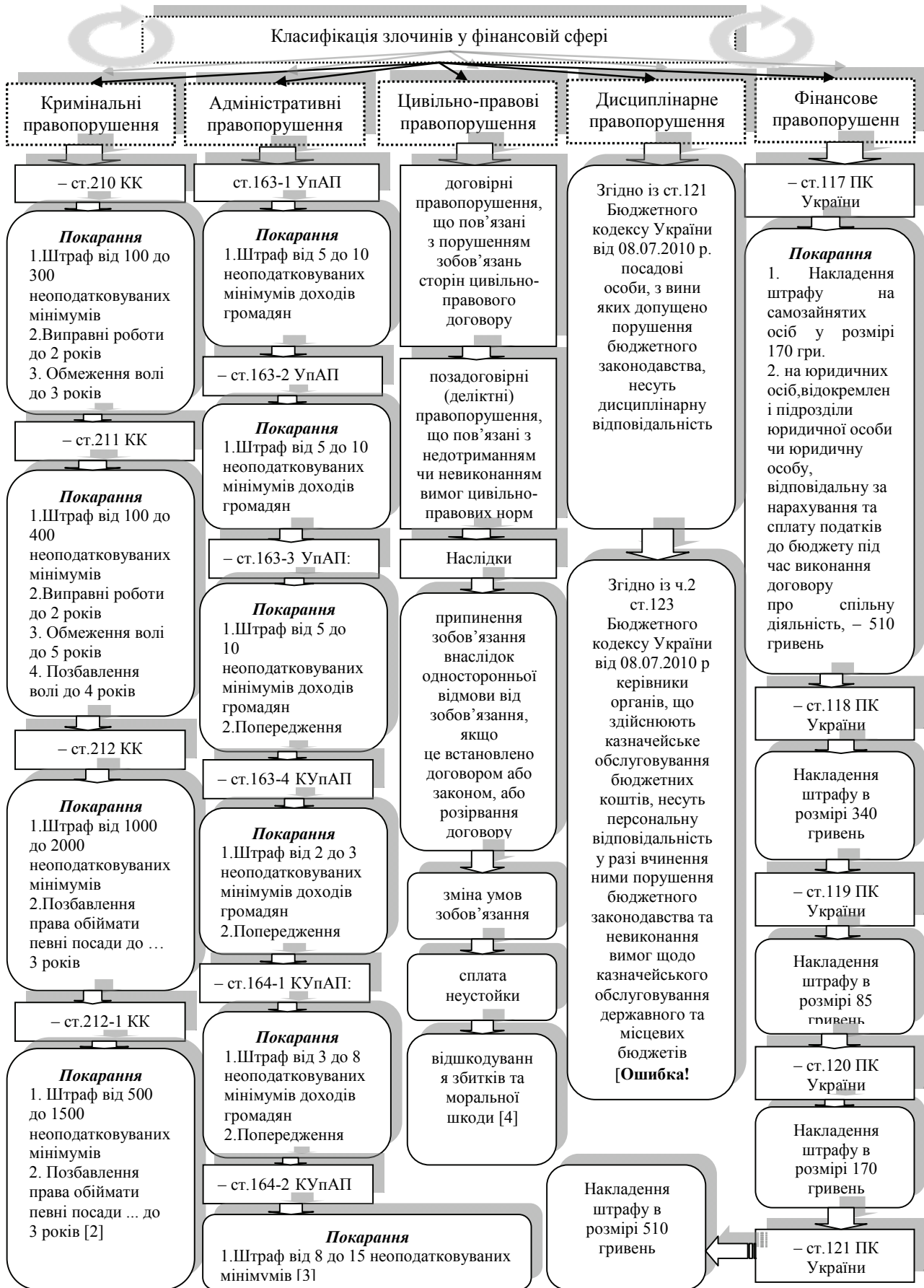


Рис. 1. Класифікація видів правопорушень у фінансовій сфері

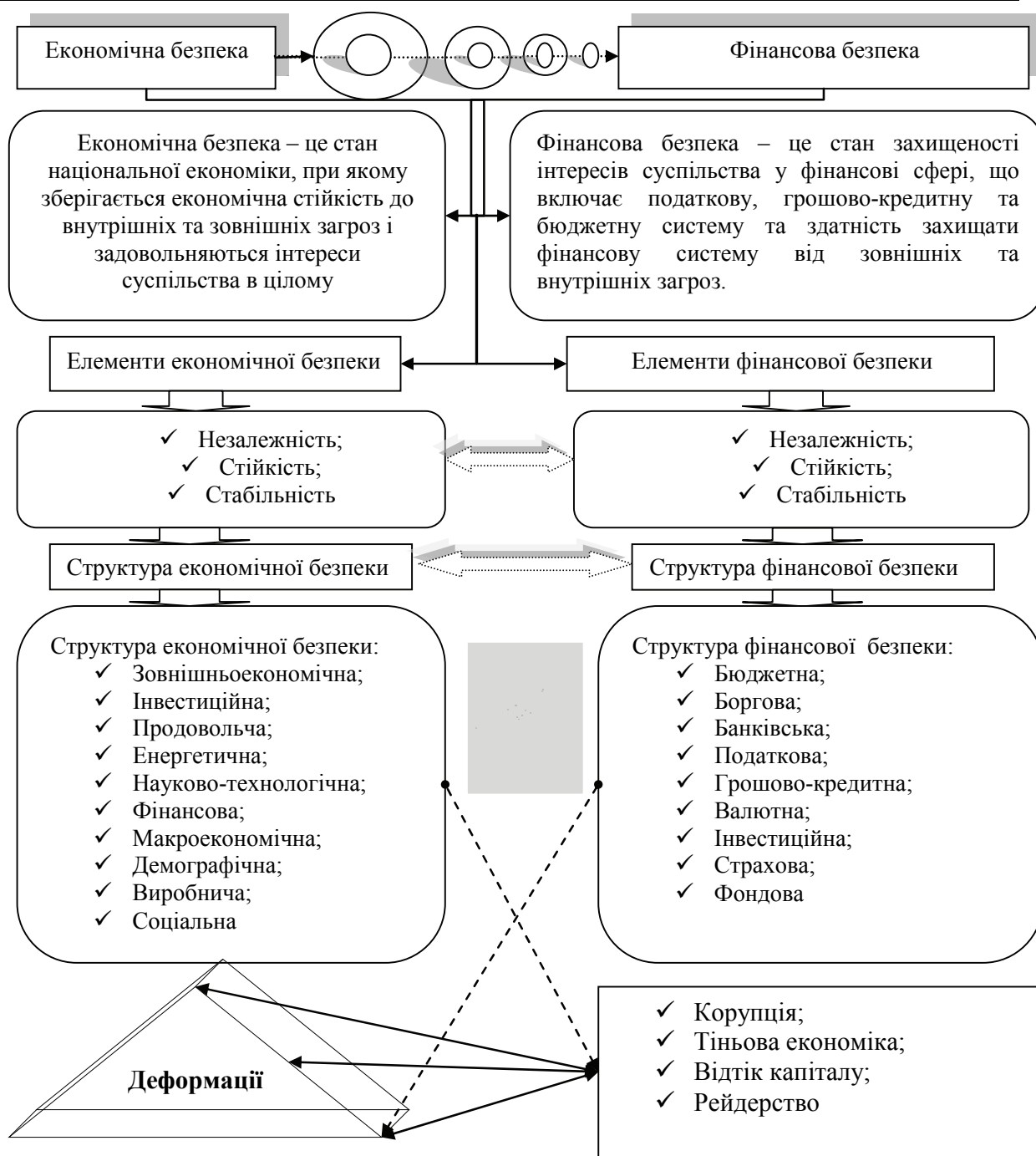


Рис. 2. Загрози фінансово-економічній системі держави

Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вип.

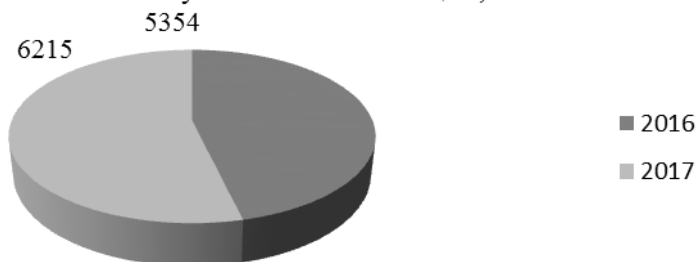


Рис. 3. Злочинні діяння у сфері фінансів, 2016-2017 рр., I-півріччя



Рис. 4. Стан економічної злочинності в Україні за 2016 р. та 6 місяців 2017 р.

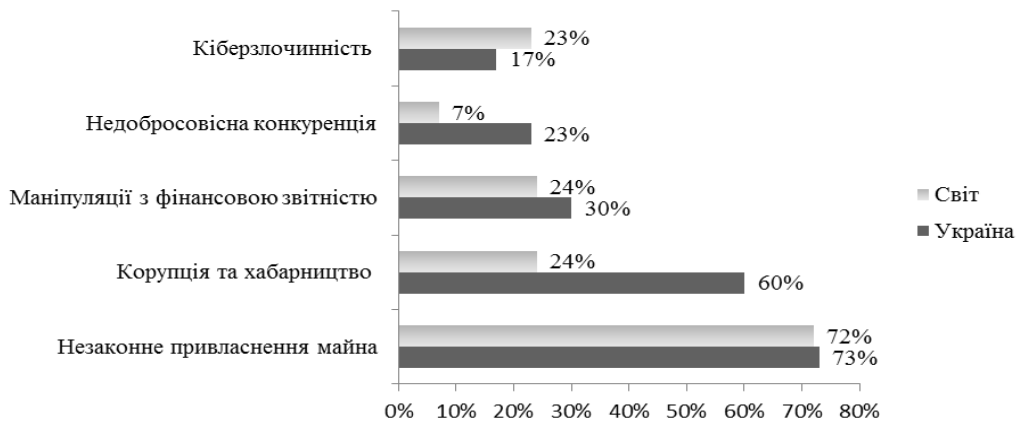


Рис. 5. П'ять найпоширеніших економічних злочинів в Україні та світі у 2011 р.

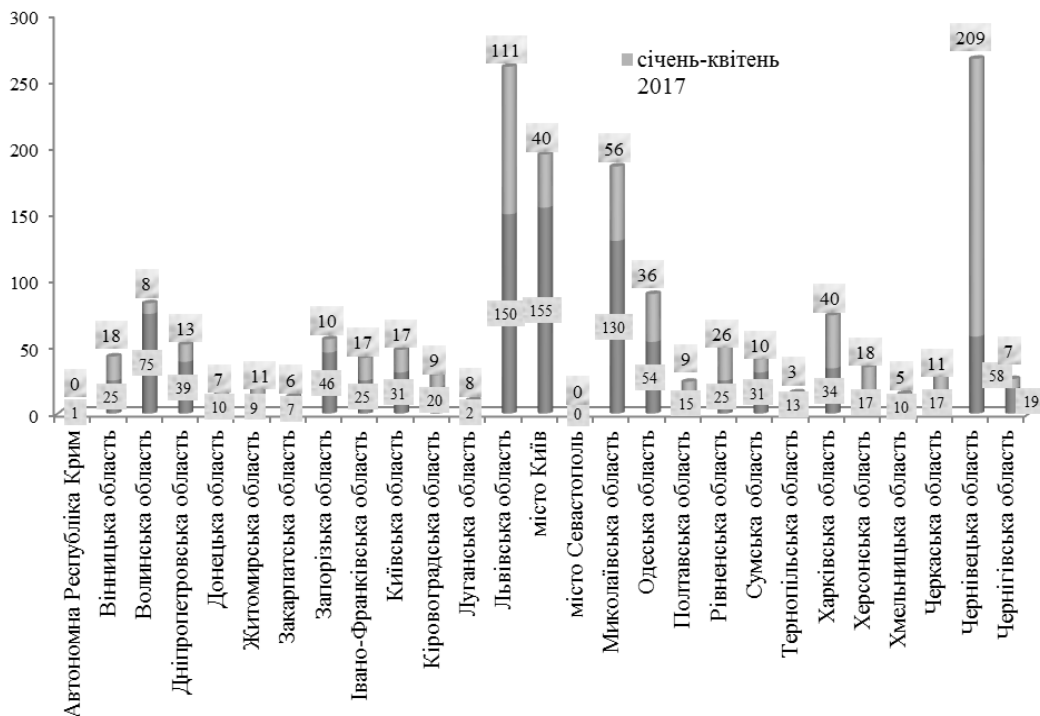


Рис. 6. Дані про кількість зареєстрованих в розрізі регіонів України упродовж 2016 та січня-квітня 2017 рр. злочинів у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку

Безсумнівно, для усунення недоліків, а саме: дублювання функцій відповідних органів, скорочення чисельності працівників, що здійснюють боротьбу з економічною злочинністю, зменшення адміністративного тиску на бізнес, а також для оптимізації державних витрат на забезпечення економічної безпеки та підвищення рівня контролю за дохідною і видатковою частинами бюджету, необхідно створити єдиний орган, відповідальний за економічну безпеку держави. Саме з цих причин відбулося ініціювання урядом прискореного процесу створення Служби фінансових розслідувань. Іншим, не менш важливим, фактором для створення СФР є одна із вимог Міжнародного валютного фонду щодо налагодження ефективної діяльності у боротьбі з корупційними схемами, а саме поглиблення співпраці з Європейським Союзом у питаннях боротьби з фінансово-економічними злочинами, що є основним пунктом у прийнятті позитивного рішення про надання фінансового траншу для України.

Необхідно відзначити, що вже відбулися спроби сформувати орган відповідальний за боротьбу з фінансовими правопорушеннями: 2013 р. – підготовка законопроекту “Про Службу фінансових розслідувань України” (фінансову поліцію), 2014 р. – підготовка концепції формування Служби фінансових розслідувань і необхідних документів для її створення, 2015 р. – анонсування розробки нового законопроекту про СФР, 2016 р. – запропоновано законопроект “Про Фінансову поліцію”, 2017 р. – презентування законопроекту щодо створення органу протидії фінансовим злочинам (СФР). Всі заходи були ініційовані урядом, а також правоохоронними органами держави, але не підтримувалися Верховною Радою України, оскільки не відповідали Указам Президента, Коаліційній угоді та не вирішували проблеми захисту фінансово-економічних інтересів держави в цілому, та окремих інституцій зокрема.

Враховуючи важкий економічний стан в Україні, а також необхідність оперативно реагувати на фінансово-економічні правопорушення, концепцію та модель створення СФР, яка б реалізувала державну політику у сфері запобігання та боротьби з вищеписаними правопорушеннями та здійснення фінансового контролю, необхідно створити невідкладно. Саме в 2014 р. була прийнята на розгляд пропозиція реформувати податкову поліцію і на її базі створити новий орган – Службу фінансових розслідувань, або Фінансову поліцію. Найпершим етапом у формуванні СФР є прийняття ряд законів, які дадуть можливість запобігти зростання рівня правопорушень у фінансово-економічній сфері. Сучасне законодавство фактично блокує діяльність контрольних органів, про це свідчить аналіз чинного законодавства та практики, яка склалася, що функції з протидії злочинам у сфері фінансів не виправдано розпорочені по різних відомствам і часто дублюються. При цьому, для забезпечення ефективної діяльності новоствореного органу необхідно створити належне законодавче підґрунтя. Імплементация у вітчизняне законодавство європейської моделі контрольних органів у фінансово-економічному середовищі, що поєднують в собі

контрольно-перевірочні функції з функціями досудового розслідування, дасть можливість сформувати конкуруючу структуру СФР.

Світовий досвід показує, що існує декілька ефективних моделей функціонування контрольних органів у фінансово-економічній сфері, а саме

– Департамент кримінальних розслідувань Податкової та митної служби Великої Британії, Служба розслідувань фінансових злочинів при МВС Литовської Республіки, Слідчий департамент Слідчої служби Міністерства фінансів Грузії, FIOD – правоохоронний підрозділ Податкової та митної служби Нідерландів [15]. Так, поліція в Данії та Норвегії поєднує функції протидії загальній злочинності, а також порушенням податкового, митного законодавства та відмивання коштів. Податкова й митна служби в даному випадку не виконують правоохоронних повноважень. Податкові та митні департаменти Великої Британії, Нідерландів, Португалії та Ірландії мають спільні правоохоронні повноваження та функціонують в рамках однієї адміністративної структури, а розкриттям злочинів в економічній сфері займаються підрозділи національної поліції. Найбільш децентралізована модель контрольних органів мають Німеччина та Швейцарія, де податкові і митні служби мають власні правоохоронні повноваження, які не перетинаються з функціями поліції, яка здійснює фінансову розвідку. Не можна обминути також цікавий досвід італійського уряду у формуванні контрольних органів у фінансово-економічній сфері, де понад двісті років діє контрольно-регулюючий орган – фінансова поліція (Guardia di Finanza). Сфера дії фінансової поліції досить різноманітна – це захист національних і європейських фінансових інтересів, припинення податкових злочинів, боротьба з організованою злочинністю, контрабандою, фальсифікацією товарів і грошових знаків, незаконним будівництвом, наркотрафіком і відмиванням злочинних капіталів, протистояння нелегальній імміграції, припинення інтернет-шахрайств, контроль за азартними іграми, оподаткуванням фізичних і юридичних осіб [15].

Для створення української моделі СФР (фінансової поліції) необхідно співставити всі фактори, які притаманні тільки для економічного, політичного та законодавчого середовища України, причому по можливості запозичити окремі елементи зарубіжних моделей (рис. 7).

Проте, як свідчить практика, поєднувати оперативно-розшукову діяльність з слідчо-оперативною досить важко, оскільки нова структура повинна мати доступ в якості користувача до інформаційних систем державних органів, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, самостійно створювати інформаційні системи та вести оперативний облік в обсязі і порядку, що визначається завданнями, покладеними на СФР. Дискусійним залишається питання про організацію схеми отримання інформації від державних органів, окремих громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності з питань, що належать до компетенції СФР.

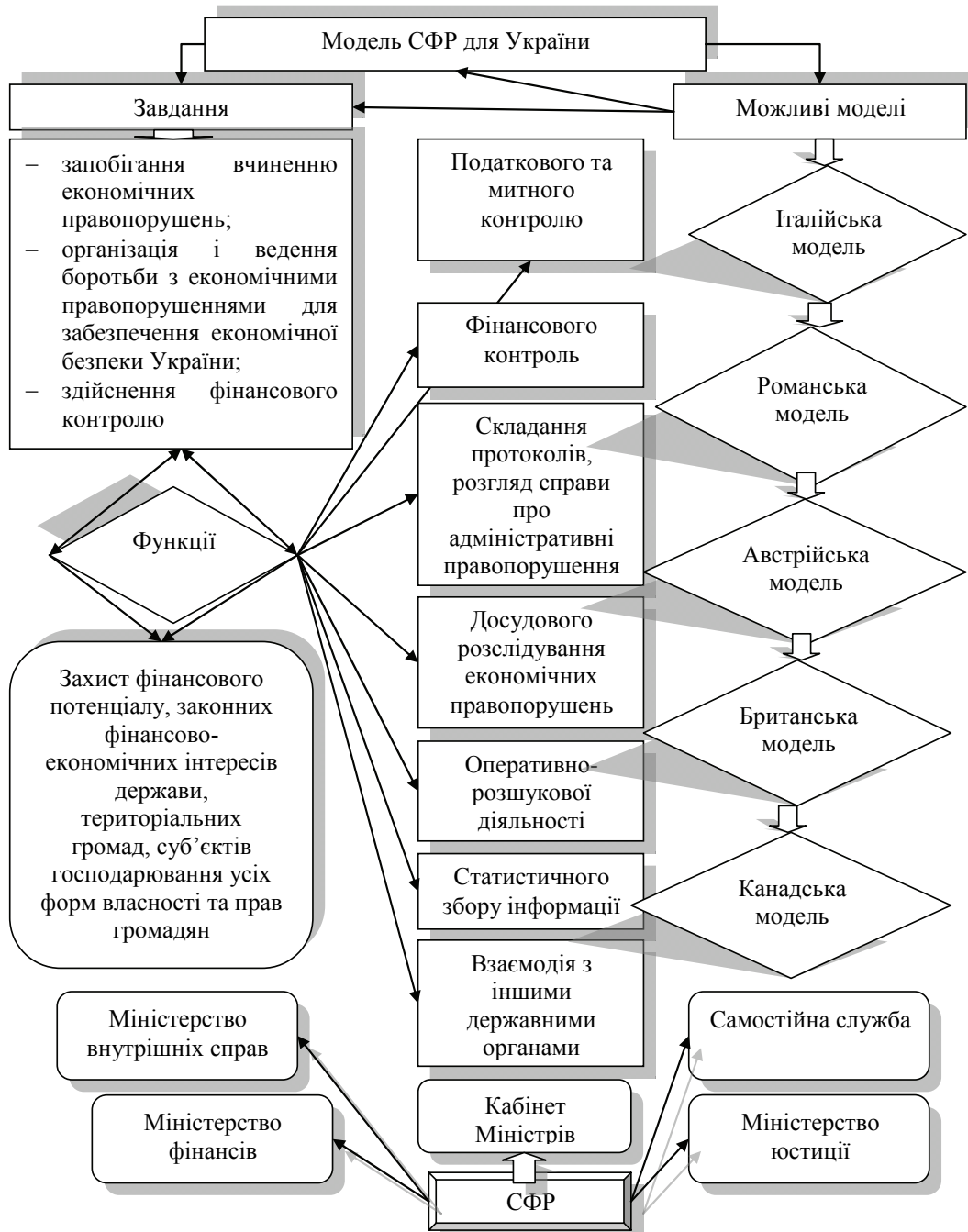


Рис. 7. Концептуальні основи формування моделі СФР для України

ВИСНОВКИ

Варто відзначити, що ідея створення національної фінансової поліції, яка буде сконцентрована на розслідуванні фінансових та економічних правопорушень, є новою для України. Концепція створення нової структури викликала широкий резонанс серед професійної спільноти та наукових кіл, проте не зважаючи на інтенсивність використання у практиці понять «фінансові розслідування», «фінансова служба» – для української науки вони практично невідомі. У науковій сфері, через нестачу досліджень, відчувається необхідність поглибленого вивчення предмета, суб'єктів, методу та методологію концепції створення СФР.

Доречність створення контрольного органу в фінансово-економічній сфері не підлягає сумніву,

оскільки через ряд подібних вимог, які повинні забезпечити надійність інвестиційного середовища в Україні, постійно відкладаються Євроінтеграційні процеси. Проте, не зважаючи на спроби створити єдиний контрольний орган у фінансово-економічній сфері, ефективної моделі функціонування СФР практично не розроблено. Зазначимо, що версії законопроектів про створення СФР зазнавали істотних змін та доповнень, зокрема і процедурних. Основні питання, такі як структура СФР, чисельність штатних працівників, ієрархія підпорядкування – Міністерству фінансів (фінансовому відомству) чи Міністерству внутрішніх справ, залишаються дискусійними.

Можна зробити наступний висновок, що у ситуації, яка склалася в Україні, необхідна консолідація функцій розслідування фінансових злочинів з метою

запобігання, розкриття та контролю економічної злочинності.

Список використаних джерел

1. Кобелька Д.М. Класифікація видів правопорушень у фінансовій сфері. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe
2. Кримінальний Кодекс України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 р., № 8073–X // ВВР Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): [підручник]. – Вид 2-е, перероб. і доповн. / О.Ф. Скакун. – Харків: Еспада, 2009. – 752 с.
5. Податковий кодекс України: від 02.12.2010 р. Редакція кодексу від 10.09.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
6. Бюджетний кодекс України: від 08.11.2010 р., № 2456–VI // ВВР України. – 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
7. Чернишов Г.М. До питання про визначення фінансового шахрайства. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2014 р. – С. 230-234. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/8013/1>
8. Карпович О.Г. Актуальные уголовно-правовые проблемы борьбы с финансовым мошенничеством: монография / О.Г. Карпович. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; М.: Закон и право, 2011. – 271 с.
9. Осика І.М. Борьба з фінансовою злочинністю у країнах Європи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=28259>
10. Злочинність в Україні: опублікована шокуюча статистика за 2017 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://expres.ua/news/2017/09/05/260751>
11. Варналій З.С. Інституціональні деформації як загрози економічній безпеці України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M2CBju6S9mMJ:www.asp.univ.kiev.ua/doc/Lektoriy/Varnaliy_10.09.14.pps+&cd=1&hl=uk&ct=clnk&gl=ua&client=aff-maxthon-maxthon4
12. Україна. Всесвітній огляд економічних злочинів. Кіберзлочини в центрі уваги. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.pwc.com/ua/uk/press-room/assets/gecs_ukraine_ua.pdf
13. Статистика кіберзлочинності в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://dostup.pravda.com.ua/request/statistika_kibierzlochinnosti_v
14. Аспекти функціонування в Україні підрозділів податкової міліції та шляхи їх реформування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.radakmu.org.ua/uploads/file/-/present_dubyna.pdf
15. Беззуб, І. Чи полегшить життя українському бізнесові “Фінансова поліція”. [Електронний ресурс]. Громадська думка про правотворення. № 15-16 (118-119) серпень-вересень 2016. – С. 10-15 – Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/images/dumka/2016/15-16.pdf>