

## СЛУЖБА ФИНАНСОВЫХ РАССЛЕДОВАНИЙ КАК ОРГАН БОРЬБЫ С АДМИНИСТРАТИВНЫМИ КОРРУПЦИОННЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ И ЕГО ЗАРУБЕЖНЫЕ АНАЛОГИ

### CARE FINANCIAL INVESTIGATIONS AS BODY FIGHTING ADMINISTRATIVE CORRUPTION OFFENSES AND FOREIGN ANALOGUES

Дрозд А.Ю.,

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административной деятельности  
Национальной академии внутренних дел

Титко А.В.,

научный сотрудник отдела организации  
научно-исследовательской работы  
с переменным составом ОВД  
Национальной академии внутренних дел

Статья посвящена анализу положений законодательных актов на целесообразность введения Службы финансовых расследований. Адаптация зарубежного опыта аналогов этого механизма для отечественной правовой системы. Также приведены примеры деятельности органов по борьбе с коррупционными правонарушениями в странах Европы.

**Ключові слова:** Служба финансовых расследований (финансовая полиция), экономические правонарушения, административные коррупционные правонарушения, финансовый контроль, финансовая разведка.

Статтю присвячено аналізу положень законодавчих актів на доцільність введення Служби фінансових розслідувань. Адаптація зарубіжного досвіду аналогів цього механізму для вітчизняної правової системи. Також наведено приклади діяльності органів по боротьбі з корупційними правопорушеннями в країнах Європи.

**Ключові слова:** Служба фінансових розслідувань (фінансова поліція), економічні правопорушення, адміністративні корупційні правопорушення, фінансовий контроль, фінансова розвідка.

This article analyzes the provisions of the legislation on the feasibility of introducing a financial investigation services and adaptation of foreign experience analogues of this mechanism for the domestic legal system. Also provides examples of the activities of the anti-corruption offenses in Europe.

**Key words:** Financial Investigation Service (Financial Police), economic offenses, administrative corruption offenses, financial control, financial intelligence.

*Коррупция – это политическая воля. Если власть коррумтирована от начала до конца, она делает вид, что в стране все нормально. Если чиновники убедятся, что есть политическая воля и санкции, наказание неизбежно последует, то перестанут заниматься коррупцией. А сейчас коррупция повсюду, потому что безнаказанная.*

*Хиллари Клинтон*

**Постановка проблемы.** В процессе перехода отечественной правовой системы к новому европейскому образцу встал ряд проблем, касающихся изменения политической, экономической сферы, а главное – правовой. Так, реформирования и усовершенствования уголовной юстиции, о которых говорится в выводах Венецианской комиссии, поможет поднять уровень доверия к государственным органам власти.

Но основное кризисное явление, постепенно и методично разъедающее всю государственную систему изнутри – это коррупция, которая проявляется в коррупционных правонарушениях, имеющих уголовный и административный характер. В связи с активизацией развития процесса коррупционных правонарушений, созданием устойчивых связей развития коррупционной системы, изменения-

ми, которые были внесены в Кодекс Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП), а именно – с появлением Главы 13-А «Административные коррупционные правонарушения», рядом изменений в законодательстве, необходимостью реформировать правоохранительную систему – были внесены на рассмотрение в парламент законопроекты «О Службе финансовых расследований», «Об основах предотвращения и противодействия экономическими правонарушениями и осуществления финансового контроля». Но эти законопроекты имеют как сторонников, так и противников, поэтому за цель ставим подробно рассмотреть все их преимущества и недостатки [1; 2].

**Цель статьи.** Проанализировать и провести сравнительно-правовой анализ между необходимостью создания Службы финансовых расследований и опытом функционирования моделей этой службы в государствах романо-германской и англо-саксонской правовых семьях в контексте их развития. Осуществить обобщение преимуществ и недостатков образования финансовой полиции с позиции реформирования правоохранительных органов.

**Состояние исследования.** Проблемой исследования административных коррупционных правона-

рушений и необходимостью обеспечения надлежащего финансового контроля в свое время занимались Н.С. Фурса, А.В. Дедков, А.Н. Бандурка, Ю.П. Битяк, И.В. Бойко, Л.Р. Белая, А.С. Васильев, С.В. Ващенко, С.Т. Гончарук, В.В. Зуй, А.Т. Комзюк, А.Н. Круглов, А.В. Терещук и другие.

**Изложение основного материала.** Чтобы понять необходимость создания нового органа, который будет концентрировать значительный объем полномочий, следует изучить зарубежный опыт моделей финансовых механизмов борьбы с экономическими правонарушениями. Мировая практика показывает, что отмежевание органа финансового расследования от органов внутренних дел и подчинение его напрямую ведомству экономического образца является обычным явлением.

Такой опыт существует в США, Великобритании (Служба внутренних доходов в этих странах входит в Минфин), Франции, Швеции, Австрии. В странах постсоветского пространства финансовая полиция, которая не входит в МВД, создана в Белоруссии, Грузии, Киргизии, Казахстане [3].

Один из самых известных и самых первых в мире специализированных институтов по борьбе с коррупцией – Независимая комиссия против коррупции, создана в Гонконге в качестве средства борьбы с коррупцией.

Принятые международные договоры требуют от государств-участников создать специализированные органы для борьбы и предотвращения коррупции. Так, Конвенция ООН против коррупции требует наличия двух типов антикоррупционных институтов:

- орган или органы, которые предотвращают коррупцию;

- орган, органы или лица, специализирующиеся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранных мер [4].

Конвенция ООН и Совет Европы по борьбе с коррупцией определяют следующие критерии эффективности специализированных антикоррупционных органов: независимость, специализация, надлежащая профессиональная подготовка и адекватные ресурсы [5].

Можно сказать, что создание специализированных подразделений успешно реализуется во всех развитых странах под разными наименованиями и с разной ведомственной принадлежностью. Среди них наибольшей популярностью пользуются такие организации, которые выполняют функции финансовых разведывательно-аналитических центров во Франции Транкфин (TRACFIN) – Служба по предупреждению организованной преступности в финансовой сфере, и, конечно, знаменитая финансовая разведка США Финсен (FINSEN). Следует особо подчеркнуть, что Финсен создана на принципах всесторонней межведомственной координации, в которой наиболее активную роль играют Федеральная резервная система, Секретная служба, Федеральное бюро расследований и Минфин США.

Сравнительно-правовой анализ функциональных возможностей институтов, призванных расследовать

коррупционные правонарушения в мире, демонстрирует следующую их классификацию:

- агентства, имеющие правоохранные полномочия и превентивные функции;

- службы борьбы с коррупцией в структуре правоохранных органов;

- институты по предотвращению коррупции, разработке политики и координации действий.

Так, агентства являются примером комплексного подхода и сосредоточения в пределах одного органа всех основных функций по предотвращению и борьбе с коррупцией, а также осуществляют разработку аналитической политики, деятельности, технической помощи по вопросам предупреждения коррупционных правонарушений, выполняет взаимодействие с гражданским обществом, а также информирование, мониторинг, расследование.

В других странах существуют следующие примеры: Литва – Специальная служба расследований, Латвия – Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией, Австралия – Независимая комиссия против коррупции.

*Службы правоохранных органов.* Такая модель является самой распространенной в странах Западной Европы. Образцом являются: Норвегия – Норвежское национальное управление по расследованию и уголовному преследованию преступлений в сфере экономики и окружающей среды, Бельгия – Центральное управление по борьбе с коррупцией, Испания – Специальная прокурорская служба по прекращению экономических преступлений, связанных с коррупцией, Хорватия – Управление по прекращению коррупции и организованной преступности, Румыния – Национальный антикоррупционный директорат и Венгрия – Центральное управление расследования. Кроме того, в них существуют узкоспециализированные органы юрисдикции, занимающиеся коррупционными правонарушениями, которые совершают работники правоохранных органов. Так, в Германии – Департамент внутренних расследований, в Великобритании – Отряд по борьбе с коррупцией в полиции метрополии.

*Координирующие институты по предупреждению и противодействию коррупционным правонарушениям.* Эти органы осуществляют разработку и координирование политики в сфере борьбы с коррупцией, проведение обучения и предоставление консультаций различным ведомствам о риске коррупции, возможные меры по ее предупреждению и другие функции, не обладают полномочиями правоохранных органов, но они имеют контролирующие функции. Так, ведомства, которые осуществляют контроль за декларациями о доходах должностных лиц, могут иметь право доступа к конфиденциальной информации: во Франции – Центральная служба по предупреждению коррупции, в Бывшей Югославской Республике Македония – Государственная комиссия предотвращения коррупции, в Албании – Антикоррупционная мониторинговая группа, на Мальте – Постоянная комиссия против коррупции, в Сербии и Черногории – Анти-

коррупционное управление, в США – Управление по правительственной этике, и в Болгарии – Комиссия по координации деятельности в сфере борьбы с коррупцией [4].

Продолжая тему специальных институтов, наведем пример Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, которое было реорганизовано путем его преобразования в государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту.

В Российской Федерации (далее – РФ) было предложено объединить функции финансовой разведки и ОРД в сфере противодействия финансовым преступлениям. Ведомство должно будет сохранить за собой функцию финансовой разведки в качестве основного вида деятельности – по выявлению, раскрытию и предупреждению преступлений, посягающих на финансовую систему государства, методами и средствами оперативно-розыскной деятельности. Финансовая полиция должна сконцентрировать свои функциональные обязанности в следующих направлениях:

- финансовая разведка – это деятельность по аналитической обработке информации о финансово-хозяйственной деятельности резидентов и нерезидентов с целью выявления подозрительных финансовых операций и сделок на основе разработанных критериев;

- финансовый контроль – это деятельность по проверке (аудиту) финансово-хозяйственной деятельности организаций. В сфере налогообложения эта функция реализуется налоговым органом в рамках полномочий по осуществлению налогового администрирования и налогового контроля. Органы государственного финансового контроля также не наделены полномочиями по проведению оперативно-розыскной деятельности, а функция обнаружения финансовых преступлений для них есть сопутствующей.

- выявление и раскрытие финансовых преступлений методами и средствами оперативно-розыскной деятельности – это особого вида государственная деятельность, осуществляемая преимущественно негласно оперативными подразделениями уполномоченных на то государственными органами путем проведения оперативно-розыскных мероприятий [6].

В Германии понятие экономической преступности законодательно не регламентировано, поэтому противодействие в этой сфере и, соответственно, расследование финансовых правонарушений осуществляет Федеральная уголовная служба. Инициатива создания финансовой полиции в Германии вовсе не связана с объединением соответствующих подразделений этих органов и увеличением их силовых полномочий, речь идет, прежде всего, об изменении системы управления и ответственности, а не о предоставлении дополнительных силовых полномочий [7].

На надгосударственном европейском уровне противодействие экономическим правонарушениям

осуществляет ряд органов. Так, остановимся на функциональных обязанностях ФАТФ (Financial Action Task Force on Money Laundering), которая занимается разработкой финансовых мер по борьбе с отмыванием денег, и ОЛАФ (European Anti-fraud Office), которое является служебной инстанцией Европейской комиссии, обладает особым статусом, гарантируя ему функциональную независимость. Основными задачами этого учреждения является контрабанда, совершение финансовых правонарушений, злоупотребления финансовой помощью, легализацией полученных незаконным путем средств. При выявлении необходимости уголовного преследования ОЛАФ передает информацию уполномоченным органам. Также ОЛАФ принимает различные меры по предотвращению и противодействию коррупционным правонарушением должностных лиц ЕС.

В Грузии полиция финансовых расследований (ПФР) состоит из судебных аудиторов, предоставляющих услуги финансового анализа по уголовным делам. Аудиторы используют бухгалтерский учет, аудит, компьютер и навыки, чтобы помочь в изучении доказательств финансовых правонарушений.

Функции, которые предоставляет ПФР, включают: консультации по расследованию финансовых преступлений, чтобы определить ответственные действия; проведение подробных аудитов по финансовой документации физических и юридических лиц; анализ финансовых отчетов. ПФР является связующим звеном между правоохранительными органами Грузии и Финсен, о чем говорилось выше [8].

Говоря об отечественной модели, заметим, что согласно законопроекту «О службе финансовых расследований» (далее – СФР) СФР будет правоохранительным органом со специальным статусом и в своих полномочиях сконцентрирует функции министерств доходов и сборов – Департамента борьбы с отмыванием доходов, полученных преступным путем, подразделений налоговой милиции, Государственной финансовой инспекцией, Министерства внутренних дел, а именно Главного управления по борьбе с организованной преступностью в части экономических правонарушений, Департамента Государственной службы борьбы с экономической преступностью, службы безопасности Украины – Главного управления контрразведывательной защиты интересов государства в сфере экономической безопасности [1].

Из законопроекта также следует то, что по образцу финансовой полиции РФ Служба будет сочетать следственную и оперативно-розыскную деятельность и будет подведомственной только Президенту Украины.

В контексте изменений КУоАП нас интересуют именно функции предотвращения, выявления и пресечения коррупционных действий, осуществления административного производства по делам о коррупционных правонарушениях, которые будут сконцентрированы в СФР. Существуют следующие составы административных

коррупционных правонарушений: нарушение ограничений относительно совместительства и совмещения с другими видами деятельности (ст. 172–4 КУоАП); нарушение установленных законом ограничений относительно получения подарка (пожертвования) (ст. 172–5 КУоАП); нарушение требований финансового контроля (ст. 172–6 КУоАП); нарушение требований по уведомлению о конфликте интересов (172–7 КУоАП); незаконное использование информации, которая стала известна лицу в связи с выполнением служебных полномочий (ст. 172–8 КУоАП); непринятие мер по противодействию коррупции (ст. 172–9 КУоАП).

Как видно из вышесказанного, во многих странах финансовая полиция выполняет роль как оперативного, так и следственного подразделения, то есть охватывает широкий спектр функциональных обязанностей. Одновременно украинская модель будет по своей сути совмещать функции, присущие агентствам в части разработки антикоррупционной политики, технической помощи по вопросам предупреждения коррупционных правонарушений, взаимодействия с другими правоохранительными органами и информирования общественности, расследования финансовых преступлений; так же функции, присущие службам, которые являются частью правоохранительной системы – в отношении уголовного и административного преследования, а также иметь признаки координирующей институции по осуществлению финансового контроля за декларациями доходов государственных служащих, координации, обмена информацией с другими органами государственной власти. В отличие от других органов европейского образца, СФР самостоятельно будет осуществлять производство в случае выявления уголовных или административных правонарушений, автоматически создавать дополнительные требования, которые будут выдвигаться к претендентам на знание не только юриспруденции, но и экономики.

Отметим, что создание СФР – это не прихоть власти, а обоснованная необходимость, подтвержденная даже мнениями международных экспертов. Так, в Рекомендации 2.9, принятой по итогам второго раунда оценивания в рамках Стамбульского плана действий ОЭСР в декабре 2010 года, Украине было рекомендовано гарантировать создание эффективной антикоррупционной специализации в правоохранительной системе путем регламентации законом автономного специализированного органа по антикоррупционным расследованиям, который будет структурно независимым от существующих правоохранительных органов и органов безопасности, будет нацелен на коррупцию и обеспечен адекватными гарантиями независимости, полномочиями и ресурсами в соответствии с международными стандартами и лучшей практикой [9].

Учитывая вышесказанное и законопроект «Об основах предотвращения и противодействия экономическим правонарушениям и осуществления финансового контроля», можно сделать вывод: СФР является центральным органом исполнительной власти в сфере защиты экономической безопасности

государства, на который возложены функции анализа, мониторинга состояния экономической безопасности государства, который наделен полномочиями по осуществлению предварительного расследования или оперативно-розыскных мероприятий, а также разработкой государственной политики, касающейся охраны экономической безопасности государства.

По нашему мнению, возникает много замечаний по созданию этой Службы. К ним относятся:

- значительные финансовые затраты на создание нового органа;

- необходимость активного и ускоренного реформирования центральных органов исполнительной власти, а именно Службы безопасности Украины, Министерства внутренних дел, Налоговой милиции, Государственной финансовой инспекции, что скажется на нормальном функционировании государственного аппарата;

- внесение изменений в ряд нормативно-правовых актов на время дестабилизирует правовое положение в стране и займет довольно значительный отрезок времени;

- неконтролируемость и отсутствие регламентированной деятельности СФР;

- достаточно широкий круг полномочий, которыми наделена СФР, может привести к служебному произволу работников этого органа;

- аморфность процедурно-процессуального характера контроля над деятельностью Службы;

- несформулированность четких квалификационных требований к работникам этого органа приведет к анархии в процессе набора кадров и девальвации профессиональных качеств работников этого органа;

- отсутствие общественного контроля над выполнением функций, возложенных на Службу.

Сегодня бытует мнение о том, что финансовая полиция – это не что иное, как орган, наделенный широким спектром полномочий, без действенного механизма контроля и ресурсов для существования, предназначенный для выполнения заказов провластных руководителей.

По нашему мнению, оптимальным решением проблемы создания финансовой полиции в Украине есть заимствование опыта стран Европы, в которых уже функционирует указанный орган, но с адаптацией к требованиям отечественной правовой системы. Такое реформирование следует проводить постепенно, без радикальных изменений и с умеренными реформами. Эту трансформацию следует делать образцом, чтобы не превратить будущий механизм детенизации экономики в еще одну ширму карательного-репрессивного органа прикрытия схемы экономических фальсификаций, и чтобы он не стал послушной марионеткой в руках управляющих чиновников.

**Выводы.** По нашему мнению, СФР должна стать фундаментом для построения экономической безопасности государства в рамках интеграции в Европейский Союз. Главной задачей ее создания является предупреждение и страхование от дублиро-

вания функций, которыми наделены Министерство внутренних дел, Служба безопасности Украины, Налоговая милиция, Государственная финансовая инспекция, что позволит оптимизировать государственный аппарат.

Для усовершенствования и создания этой службы следует адаптировать европейские стандарты деятельности других моделей этого механизма, обеспечить прозрачность функционирования этого органа за счет осуществления общественного контроля.

Кроме того, следует осуществить градацию профессиональных требований к кандидатам, которые будут работать в направлении оперативно-розыскной и процедурно-процессуальной деятельности.

В связи с четким определением коррупционного правонарушения и ответственности за него в европейском законодательстве для СФР следует на законодательном уровне выделить склады тех правона-

рушений, расследованием которых будет заниматься финансовая полиция.

Поэтому мы предлагаем отнестись ряд статей, предусмотренных КоАП, в частности всю Главу 13-А «Административные коррупционные правонарушения», к подследственности финансовой полиции. Внести изменения в ст. 255 КУоАП, изложив ее в следующей редакции: «Лица, имеющие право составлять протоколы об административных правонарушениях – центральный орган исполнительной власти в сфере защиты экономической безопасности государства (статьи 51–2, 155–1, 161–2, 162–2, 163–12, 164, 164–2, 164–5, 164–12, 164–14, 164–16, 166–17, 172–4, 172–5, 172–6, 172–7, 172–8, 172–9, 177–2, КУоАП)»; и в ст. 262: органы (должностные лица), правомочные осуществлять административное задержание – это «органы (должностные лица) по финансовым расследованиям».

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Проект Закона Украины от 12.03.2013 «О Службе финансовых расследований» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://search.ligazakon.ua/>.
2. Проект Закона Украины от 29.05.2014 «Об основах предотвращения и борьбы с экономическими правонарушениями и осуществления финансового контроля» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://search.ligazakon>.
3. Диденко Н.Г. Организационно-правовые основы правоохранительной деятельности в ЕС: региональный аспект [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/01.pdf>.
4. Специализированные учреждения по борьбе с коррупцией: обзор моделей, 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>.
5. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).
6. Информационный бюллетень НЦБ Интерпола в РФ. – № 2 – 2000. – С. 11–12.
7. Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government. Oxford University Press, 2000 – P. 113–155, 158–174 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.anti-corr.ru/texts.htm>.
8. Михайловская Т.М. Реформа полиции в Грузии и в России / Т.М. Михайловская. – СПб : Норма, 2012. – 52 с.
9. Альтернативный (теневой) отчет о выполнении Украиной рекомендаций, предоставленных по результатам третьего раунда оценивания в рамках Стамбульского плана действий Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.pravo.org.ua/files/Corruption/oecd\\_ukraine\\_3rd\\_d.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/Corruption/oecd_ukraine_3rd_d.pdf).
10. Федеральный закон от 12.09.1995 № 144–ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/10104229/#ixzz39nGf0MkU>.