

*О. П. Рябченко,
доктор юридичних наук, професор
В. Я. Мацюк,
кандидат юридичних наук
Г. В. Соломенко*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ ОРГАНУ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

*Elena Ryabchenko,
Doctor of Law Sciences, Professor
Volodymyr Matsiuk,
Candidate of Law Sciences
Gennadi Solomenko*

TOPICAL ISSUES OF THE CREATION IN UKRAINE OF THE AUTHORITY TO ENSURE THE FINANCIAL SECURITY OF THE STATE

У статті досліджено актуальні питання створення в Україні органу із забезпечення фінансової безпеки держави. Аналізується світовий досвід, наводиться офіційна інформація щодо результатів сучасної правоохоронної діяльності у сфері забезпечення фінансової безпеки держави. Сформульовані перспективні положення, які можуть бути покладені в основу формування законодавства про орган фінансових розслідувань.

The article examines the current issues of the creation in Ukraine of the authority to ensure the financial security of the State. Reviewed world experience, provides official information on the results of modern law enforcement in ensuring the financial security of the State. Formulated promising terms that Kohut form the basis for the formation of legislation on financial investigation.

Ключові слова: *фінансова безпека, організація, інституційні перетворення, фінансові розслідування.*

Keywords: *financial security, organization, institutional changes, the financial investigation.*

Актуальність дослідження проблеми створення в Україні органу із забезпечення фінансової безпеки держави визначена декількома чинниками. Насамперед – необхідністю формування державної структури, що ефективно виконуватиме правоохоронну, правозахисну та аналітичну функції, спрямовані на вирішення завдання забезпечення фінансово-економічних інтересів держави в умовах стратегічних євро інтеграційних процесів. Тобто мова йде про необхідність інституційної реорганізації системи органів кримінальної юстиції та запровадження нових форм і методів їхньої діяльності щодо боротьби зі злочинами в сферах фінансової та господарської діяльності. Наступним чинником, наявність якого обумовлює створення зазначеного суб'єкта, наділеного необхідними державно-владними повноваженнями – необхідність оптимізації розподілу компетенцій, усунення її дублювання з питань, пов'язаних із забезпеченням фінансової безпеки держави. Хоча коло таких питань надзвичайно широке і до нього входять не тільки питання правоохоронної діяльності у фінансово-економічній сфері, але й проблеми організаційного характеру, проте вирішення проблеми оптимізації управлінських взаємозв'язків між уповноваженими суб'єктами у сфері забезпечення фінансової безпеки держави сприятиме досягненню стратегічного завдання зменшення тіньового сектору економіки, «блокування» процесів тінізації економіки.

Одним із найбільш поширених у системі тіньових економічних відносин є порушення у сфері митно-тарифних та податкових відносин. Проведені дослідження показують, що тінізація товарообігу руйнує конкурентне середовище, а з окремих видів імпортованих товарних груп, які реалізуються на ринку України, близько 40 – 60 % - це товари, які з'явилися на ринку через тіньовий сектор економіки. Слід вказати про складний характер протиправних дій у фінансово-економічній сфері, які вчиняються із застосуванням заздалегідь

розроблених схем, в яких використовуються прогалини і колізії чинного законодавства, що за умови необхідності підвищення ефективності взаємодії між суб'єктами правоохоронної діяльності з питань їх розслідування і розкриття негативно впливає на стан забезпечення фінансової безпеки держави, формування та виконання дохідної частини Державного бюджету та бюджетів усіх рівнів.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Об'єктом сучасних досліджень вчених-юристів, економістів, вчених, які аналізували проблеми державного управління, в багатьох, стає економічна злочинність, організована злочинність, корупція, тіньова економіка, чинники впливу на її функціонування, відповідні заходи протидії, забезпечення економічної безпеки: Л.В. Барінова, О.О. Бригінець, З.С. Варналій, С.Д. Гелей, В.Д. Грабовський, М.М. Єрмошенко, О.С. Користін, А.Ф. Лубін, Р.М. Марченко, Г.К. Мішин, І.Б. Малиновський, В.А. Образцов, Е.І. Петров, В.М. Попович, О.В. Тильчик, В.В. Третьак та інші. Поряд із цим сучасні проблеми вдосконалення організації процесів забезпечення безпеки у фінансово-економічній сфері потребують подальшого поглибленого аналізу, особливо у контексті створення спеціально уповноваженого державно-владного суб'єкта, діяльність якого виступатиме гарантом функціонування безпечного фінансового та економічного середовища.

Мета статті – виділити та розкрити актуальні питання створення в Україні органу із забезпечення фінансової безпеки держави.

Викладення основного матеріалу. У загальному розумінні забезпечення фінансової безпеки – це правоохоронний стандарт, який потребує ретельного адаптування до реалій і можливостей конкретної країни.

Результати вивчення європейського досвіду демонструють, що на сьогодні у 13 країнах ЄС служби, що забезпечують фінансову безпеку, входять до складу фіскальних органів, у 14 – до складу правоохоронних органів. У складі фіскальних органів, таких як податкова, митна служба, міністерство фінансів, орган з фінансової безпеки діє в Австрії, Великій Британії, Греції, Естонії, Ірландії, Іспанії, Кіпрі, Латвії, Нідерландах, Німеччині, Португалії, Польщі, Швеції. У складі правоохоронних органів – поліції, прокуратури, або як окремий правоохоронний орган діє у таких країнах Євросоюзу, як Бельгія, Болгарія, Данія, Литва, Люксембург, Італія, Мальта, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія.

Існуюча в Україні модель, за якою компетенцією щодо забезпечення фінансової безпеки наділені органи державної податкової (фіскальної) служби, діє у таких країнах ЄС, як Австрія, Велика Британія, Греція, Ірландія, Іспанія, Нідерланди, Німеччина, Португалія, Швейцарія, Швеція; інших країнах – Австралії, Індії, Канаді, Новій Зеландії, Південній Кореї, Південно-Африканській Республіці, США, Чилі.

В сучасних умовах інституційної реформи державних інститутів влади, проведення широкомасштабних заходів із дерегуляції економіки з метою зменшення тиску на бізнес та протидії реальній організованій економічній злочинності в Україні назріла нагальна потреба консолідації функцій з протидії злочинам у сфері публічних фінансів та створення єдиного органу із забезпечення фінансової безпеки на заміну існуючим суб'єктам протидії економічній злочинності, злочинності у фінансовій сфері. Вказане також зумовлене різким зростанням обсягів тіньової економіки, посиленням невдоволеності громадськості існуючою правоохоронною системою, фактичним дублюванням функцій і повноважень різними правоохоронними органами та здійснення ними одних і тих же заходів по відношенню до суб'єкта господарювання.

Тому на сьогодні в нашій державі проводиться робота щодо реформування економічної складової правоохоронної системи та створення нового центрального органу виконавчої влади – Служби фінансових розслідувань. Її створення визначене пріоритетним Президентом України і Прем'єр-міністром України та передбачене Коаліційною угодою, Планом дій Уряду, підтримане бізнес-асоціаціями, експертами та іноземними партнерами.

Відповідно Закону № 1989-VIII від 23.03.2017 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні"» [1] ліквідація податкової міліції відбудеться з дня набрання чинності законом, який визначає правові основи організації та діяльності центрального органу виконавчої влади, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування, що віднесені до його підслідності відповідно до Кримінального процесуального кодексу України. Отже, законодавець передбачає наступні функції відповідного центрального органу виконавчої влади: забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування.

Україна має певні зобов'язання в рамках Меморандуму про співпрацю з Міжнародним валютним фондом щодо реформування податкової міліції, тому прогнозовано, що новий правоохоронний орган європейського зразка буде протидіяти фінансовим злочинам та забезпечуватиме повернення тіньових коштів у легальне русло, детінізацію економіки, буде виступати одним із гарантів забезпечення фінансової безпеки держави. Основними завданнями нового органу має бути профілактика шахрайства з державних фінансами, забезпечення невідворотності покарання розкрадачам бюджетних коштів, і як наслідок, формування правосвідомості платників податків добровільно їх сплачувати, тому що оподаткування повинне перетворитись на звичай, а не сприйматись як примусова повинність.

Положення про цілі та основні завдання державного органу, діяльність якого спрямована на забезпечення фінансових інтересів держави, їх охорони та захисту містяться у:

- Проекті Закону про фінансову поліцію (реєстр.№4228 від 15.03.2016);

- Проекті Закону України про Службу фінансових розслідувань, презентованому у грудні 2015 року Кабінетом Міністрів України;

- Концептуальних засадах створення Служби фінансових розслідувань та відповідному законопроекті, розробленому Міністерством фінансів України.

Проектом Закону про фінансову поліцію (реєстр.№4228 від 15.03.2016) передбачено розділення сервісної та правоохоронної функцій фіскальної служби шляхом створення єдиного органу для попередження, виявлення, розкриття та розслідування економічних злочинів проти держави – Фінансової поліції. Фіскальна служба як сервісна взаємодіє з платниками податків до моменту реєстрації кримінального провадження, яке можливе лише в разі незнаходження компромісу при застосуванні механізму медіації. Фінансова поліція не бере участь у проведенні перевірок (лише аналітична робота з базами даних, збирання доказової бази без втручання у діяльність бізнесу до порушення кримінального провадження). Такий підхід забезпечує відмову від каральної моделі податкового контролю.

Фінансова поліція буде:

- здійснювати заходи із запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави (в тому числі різних форм фінансової допомоги іноземних держав), економічної безпеки (ст. 1 проекту);

- детективи будуть здійснювати оперативно-розшукову діяльність, а також досудове розслідування злочинів. Крім того, даний орган матиме право прямого доступу до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, наявність достатніх фінансових та матеріально-технічних ресурсів (ст. 8 проекту).

У грудні 2015 року Кабінетом Міністрів України був представлений проект Закону України про Службу фінансових розслідувань, яким було передбачено урегулювання наступних завдань:

- запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах, їх розкриття, розслідування; запобігання та протидія контрабанді; боротьба з порушеннями митних 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 у 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.

Міністерством фінансів України презентовано Концептуальні засади створення Служби фінансових розслідувань та розроблено відповідний законопроект, який наразі не зареєстрований у Верховній Раді України. Серед концептуальних положень анонсовано виділення зі складу Державної фіскальної служби правоохоронної функції. До повноважень віднесено:

- прийняття та реєстрація заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення віднесені до її компетенції у порядку визначеному КПК;

- проведення оперативно-розшукових заходів та досудового розслідування в межах наданої компетенції;

- розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за злочини, що віднесені до її компетенції;

- збір, аналіз та узагальнення інформації щодо злочинів віднесених до її компетенції, факторів, що їх детермінують, а також прогнозування розвитку негативних процесів кримінального та криміногенного характеру в цій сфері;

- отримання інформації про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб від фізичних та юридичних осіб, депозитарних, фінансових установ, а також від Центрального депозитарію, клірингових у встановленому законами порядку.

Узагальнення наведених вище документів нормативного та інформаційного характеру дозволяє вказати про наступні функції центрального органу виконавчої влади, який буде створено з метою забезпечення і захисту фінансових інтересів держави:

- превентивна;

- кримінально-процесуальна;

- оперативно-розшукова;

- пошукова;

- інформаційно-аналітична;

- антикорупційна у певній сфері – сфері внутрішньоорганізаційної діяльності цього органу.

Необхідність реалізації цих функцій майбутньою службою (Службою фінансових розслідувань, Фінансовою поліцією) визнається практично усіма учасниками процесу формування новоствореного державного органу.

На даний час законопроект щодо органу протидії фінансовим злочинам розробляється Комітетом Верховної Ради України з питань податкової та митної політики. 24 жовтня 2017 року на Раді регіонального розвитку Голова цього комітету Южаніна Н.П. представила Концепцію створення нового органу, основними положеннями якої є:

- консолідація повноважень з протидії злочинності у сфері публічних фінансів в одному органі, до підслідності якого віднесено розслідування усіх економічних злочинів;
- запобігання злочинним схемам та технологіям, що суттєво впливають на криміналізацію відносин у сфері публічних фінансів і перебувають у стадії активного розвитку або функціонування;
- глибокий аналіз криміногенних процесів на основі потужних баз даних всіх галузей економіки, який у кожному випадку передусє досудовому розслідуванню.

Перед імплементацією у чинне законодавство зазначена Концепція має бути обговорена з Урядом та винесена на засідання Національної ради реформ для відповідного схвалення.

Слід зауважити, що важливим аспектом у діяльності нового органу, у тому числі, має бути здійснення митної безпеки як невід'ємної складової економічної сфери держави.

Державною фіскальною службою України до компетентних органів надано своє бачення щодо оновленого органу фінансової безпеки, за яким передбачається, що Служба фінансових розслідувань – це центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних та інших правопорушень у сферах фінансів та оподаткування, митній та бюджетній сферах, у тому числі об'єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування, що віднесені до її підслідності та компетентності.

Служба фінансових розслідувань буде правонаступником податкової міліції. При цьому необхідно забезпечити дотримання загальних принципів унеможливлення відсутності правового врегулювання державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також правонаступності. Повинні бути забезпечені конституційні принципи безперервності функціонування органів державної влади.

Служба фінансових розслідувань має консолідувати функції з протидії економічним злочинам, які на сьогодні розслідуються податковою міліцією Державної фіскальної служби України, Департаментом захисту економіки Національної поліції, Департаментом контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки СБУ та органами прокуратури.

Основними принципами у роботі нового органу мають бути превалювання інтелектуально-аналітичної складової, відсутність тиску на бізнес, розкриття схем, пов'язаних з організованими злочинними угрупованнями, профілактика мінімізації недобросовісної конкуренції.

Це забезпечить комплексну протидію вищому рівню економічної та фінансової злочинності, ефективну протидію уникненню оподаткування та розкраданню грошей, надійний захист банківської та фінансової систем.

Служба фінансових розслідувань буде виявляти кримінальні правопорушення, об'єктами яких є:

- формування та використання фінансових ресурсів,
- функціонування грошової та банківської систем,
- випуск та обіг цінних паперів,
- фінансування та оподаткування господарської діяльності,
- порядок фінансування політичних партій,
- обіг підакцизних товарів.

Високі вимоги до нового державного органу з фінансових розслідувань передбачають гідний рівень оплати праці. А якщо ще врахувати особливості її діяльності, коли об'єктами уваги її працівників стають суб'єкти з багатомільярдними оборудками, то це буде одним із потужних чинників щодо знищення корупційних проявів.

Слід врахувати при створенні нового органу і обставину реформування податкової системи України у напрямку гарантування дотримання прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб, що відбувається на тлі масштабного військово-політичного протистояння на сході України і визначає необхідність вдосконалення кадрового забезпечення органу (підрозділів), що виконує правоохоронну функцію у податковій та митній сферах на засадах, передбачених Законом України «Про вищу освіту» [2]. Враховуючи тенденції демократизації освітнього процесу, його наближення до європейських стандартів, організаційна розбудова системи підготовки фахівців з фінансової безпеки, здатних і спроможних захищати інтереси держави у податковій та митній сферах, має бути адаптована до нових умов життєдіяльності держави.

Саме тому виконання завдань органу з фінансової безпеки та реалізація відповідних повноважень передбачає академічну освіту та набуття спеціальних знань. Звернення до світового досвіду підготовки кадрів у напрямку фінансової безпеки свідчить про необхідність отримання вищої освіти із поглибленим вивченням дисциплін професійного спрямування. Враховуючи зазначене, доцільно здійснювати підготовку фахівців з фінансової безпеки на базі профільних відомчих навчальних закладів, а саме - в Університеті Державної фіскальної служби України.

Необхідно погодитись з тим, що існує погляд на діяльність податкової міліції у складі ДФС, який обумовлений суспільною думкою про високий рівень корупції у цих підрозділах, а також про їх використання з метою незаконного тиску на бізнес і платників податків.

Однак, результати діяльності у сфері забезпечення фінансової безпеки держави за останні роки свідчать про ефективність вжитих податковою міліцією заходів із детінізації економіки. Так, економічний ефект від діяльності податкової міліції за останні роки складає: у 2013 році – 9,2 млрд. грн., 2014 році – 11,5 млрд. грн., 2015 році – 49 млрд. грн., 2016 році – 11,1 млрд. гривень. При цьому, відповідно до державної статистичної звітності, яка формується Генеральною прокуратурою України, економічна ефективність розслідування кримінальних проваджень податкової міліції в рази більша, ніж всіх інших правоохоронних органів разом узятих, які протидіють злочинності в економічній сфері. За 9 місяців поточного року за даними державного

статистичного звіту про роботу органів досудового слідства за формою 1-СЛ за кримінальними провадженнями, направленими до суду слідчими податкової міліції, до бюджетів усіх рівнів відшкодовано збитків на суму понад 477 млн. грн., для порівняння: органами прокуратури – 54,3 млн. грн., Національної поліції – 44,5 млн. грн., СБУ – 9,6 млн. грн..

Саме тому необхідно обов'язково зберегти набутий роками передовий досвід податкової міліції по боротьбі з економічною злочинністю та передати його новому органу, зберегти висококваліфіковані кадри та передбачити збереження соціальних гарантій для тих працівників податкової міліції, які будуть звільнені у зв'язку з її ліквідацією.

Висновок. Створення нового органу із забезпечення фінансової безпеки держави – це важливий і в той же час складний процес. Він повинен бути комплексним та системним, з використанням позитивного міжнародного досвіду, в першу чергу, досвіду країн Євросоюзу та з обов'язковим науковим обґрунтуванням, що, насамперед, забезпечить ефективне функціонування нового органу протидії фінансовим злочинам. Його формування має базуватись на дотриманні принципів рівності громадян у конституційних правах та свободах, створення державою умов для повного здійснення громадянами права на працю, гарантування рівних можливостей у виборі професії та роду трудової діяльності, що передбачено Конституцією України.

Список літератури.

1. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні": Закон України від 23.03.2017 № 1989-VIII// ВВР. - 2017 р., № 17, стор. 27, стаття 215

2. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (Редакція від 28.09.2017)// ВВР. - 2014 р., / № 37-38 /, стор. 2716, стаття 2004

References.

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine "On Amendments to the Tax Code of Ukraine regarding clarification of certain provisions and elimination of contradictions that arose during the adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to the Tax Code of Ukraine on Improving the Investment Climate in Ukraine", VVR, vol. 17, p. 27.

2. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On Higher Education", VVR, vol. 37-38, p. 2716.

Стаття надійшла до редакції 10.11.2017 р.