

Ольга Ніп'яліді,

кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань Тернопільського національного економічного університету

ПЕРСПЕКТИВИ СТВОРЕННЯ СЛУЖБИ ФІНАНСОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Зазначено, що найближчим часом має бути створена Служба фінансових розслідувань, до основних функцій якої належатиме виявлення, припинення, розкриття та досудове розслідування злочинів проти інтересу держави в економічній, фінансовій та податковій сферах. Підкреслено, що особливістю нової Служби є зміна силового підходу на комплексний та аналітичний – з використанням сучасних методик розслідувань. Наголошено, що служба буде повністю демілітаризована, сформована з нових людей, які отримуватимуть гідні заробітні плати, та виведена зі складу Державної фіскальної служби. Висвітлено, що створення Служби фінансових розслідувань – це якісно новий стандарт правоохоронної та фіскальної систем, які мають змінити ставлення бізнесу до фінансової поліції і суспільства загалом.

Ключові слова: економічна безпека, фінансові розслідування, економічні злочини, фіскальні служби.

Ніп'яліди А.

Перспективы создания службы финансовых расследований: украинские реалии и зарубежный опыт.

Подчеркнуто, что ближайшее время должна быть создана Служба финансовых расследований, к основным функциям которой будет принадлежать выявление, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений против интереса государства в экономической, финансовой и налоговой сферах. Обобщено, что особенностью новой Службы является изменение силового подхода на комплексный и аналитический – с использованием современных методик расследований. Рассмотрено, что служба будет полностью демилитаризованная, сформированная из новых людей, которые будут получать достойные заработные платы, и выведена из состава Государственной фискальной службы. Определено, что создание Службы финансовых расследований – это качественно новый стандарт правоохранительной и фискальной систем, которые должны изменить отношение бизнеса к финансовой полиции и общества в целом.

Ключевые слова: экономическая безопасность, финансовые расследования, экономические преступления, фискальные службы.

Nipialidy O.

Prospects for creating a financial investigation service: Ukrainian realities and foreign experience. In the nearest future, a Financial Intelligence Service should be set up, whose main functions will include detection, suspension, disclosure and pre-trial investigation of crimes against the state's interest in the economic, financial and tax areas. The peculiarity of the new Service is to change the force approach to comprehensive and analytical - using modern investigative techniques. The service will be completely demilitarized, formed of new people who will receive decent wages and withdrawn from the State Fiscal Service. Consequently, the creation of the Financial Intelligence Service is a qualitatively new standard of law enforcement and fiscal systems that must change the attitude of businesses towards financial police and society as a whole.

Keywords: economic security, financial investigations, economic crimes, fiscal services.

Постановка проблеми. В умовах економічного спаду та скорочення бюджетних витрат існує проблема протидії зловживанням публічними фінансами та посяганням на економічну безпеку країни загалом. Однією з причин виникнення такої загрози є високий рівень тінізації та криміналізації національної економіки, кримінально-планова система розподілу суспільних ресурсів.

Питання боротьби з економічною злочинністю в Україні за рівнем важливості можна поставити в один ряд із викоріненням корупції. Підтвердженням цього факту є зростання суспільного запиту на структурні та ідейні перетворення в діяльності податкової міліції. На необхідність реформування силового блоку фіскальної служби вказує невтішна статистика, численні загальновідомі факти порушень і зловживань з боку податкової міліції. Отже, основна функція служби – виявлення недобросовісних платників податків і вплив на них з метою виведення діяльності в правове поле. Проте на практиці існує багато випадків, коли дії податкової міліції носять неправомірний характер. Наявність цілої низки проблем активізувала пошук

ефективної моделі функціонування фіскальних служб і створення на цій основі нового правового органу – Служби фінансових розслідувань або Фінансової поліції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На актуальність проблеми економічної безпеки як пріоритету державної політики вказують численні дослідження таких вітчизняних вчених, як: В. Бойко, В. Геєць, О. Гойчук, Б. Губський, М. Корецький, В. Мунтіян, О. Кириченко, Т. Ковальчук, Б. Пасхавер, Ю. Пахомов, П. Саблук, О. Скидан, Т. Тищук. Проблеми створення Служби фінансових розслідувань в Україні досліджували такі сучасні науковці та законотворці, як: А. Бузницький, О. Дрозд, Д. Сушко, А. Тітко, В. Черней, С. Шепетько та ін.

Незважаючи на велику увагу, що приділяється цій проблематиці, питання розподілу повноважень між фіскальними та контролюючими органами з боротьби з податковими правопорушеннями рідко розглядається комплексно з урахуванням досвіду розвинених держав світу в контексті визначення перспектив розвитку.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення передумов створення і успішного функціонування Служби фінансових розслідувань (фінансової поліції) на основі використання передового зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Аналіз чинного законодавства та практики свідчить, що функції з протидії злочинам у сфері фінансів невідповідно розподілені за різними відомствами і службами. Боротьба з тінговою економікою входить також до повноважень СБУ, Національної поліції, НАБУ, в зв'язку з чим виникають проблеми розмежування компетенції, дублювання повноважень, координації взаємодії, встановлення сфери відповідальності тощо.

Як зазначає у своїх публікаціях Р. Є. Волощук, сучасна система державного фінансового контролю не забезпечує належного рівня фінансово-бюджетної дисципліни як загалом у державі, так і на регіональному та місцевому рівнях. Переважна більшість контрольних-перевірочних процедур має фіскальний характер і практично здійснюється у вигляді перевірок і ревізій. Ці методи не дають змоги запобігти існуванню негативних явищ чи усунути причини їх виникнення, а лише констатують фінансові порушення [6, с. 168].

На неефективність діяльності існуючих фіскальних органів вказує і сумна статистика:

– скорочення у 2015 р. на чверть кількості досудових розслідувань, які закінчилися передачею відповідних матеріалів до суду, у порівнянні з попереднім роком;

– 85% справ, відкритих за ухилення від сплати податків і зборів, були закриті за відсутністю складу злочину;

– за ухилення від сплати податків і зборів у 2015 р. до суду передано лише 7% справ з обвинувальними висновками і стільки ж – із пропозиціями звільнити від відповідальності;

– відсутність значних надходжень в бюджет у результаті роботи податкової міліції (як приклад, за 2015 р. на податкову міліцію з державного бюджету витрачено 553,73 млн. грн., в той час як за результатами діяльності такої структури в державний бюджет стягнуто лише 526 млн. грн. ((дані за 2016 р. відсутні)).

Наявність цілої низки проблем активізувала пошук ефективної моделі функціонування податкової міліції. Для цього, на думку більшості фахівців та представників громадськості, необхідно ліквідувати податкову міліцію з наступним створенням фінансової поліції.

Слід зазначити, що ідея реформування силового блоку Державної фіскальної служби не є новою. Протягом останніх семи років було здійснено низку спроб підготовки та прийняття закону про нову службу з протидії фіскальним злочинам. У 2014 р. були пропозиції колишнім урядом реформувати податкову міліцію, та на її базі створити новий орган – Службу фінансових розслідувань, або Фінансову поліцію. Однак вона не була підтримана Верховною Радою України, оскільки не відповідала Указам Президента, Коаліційній угоді та не вирішували проблеми захисту фінансово-економічних інтересів держави [4].

У 2016 р. був розроблений законопроект «Про фінансову поліцію» з метою розділення сервісної та правоохоронної функцій фіскальної служби, ліквідації податкової міліції, оптимізації структури та чисельності органів, які ведуть боротьбу зі злочинами у сфері фінансів, усунення дублювання їх функцій.

Відповідно до законопроекту «Про фінансову поліцію» № 4228 від 15.03.2016 р., визначалося, що фінансова поліція – це державний правоохоронний орган, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави, економічної безпеки, що віднесені до його підслідності, відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України.

Проте вже у березні 2017 р. Кабінет Міністрів України схвалив законопроект «Про Службу фінансових розслідувань України (фінансову поліцію)», згідно з яким створюється Служба фінансових роз-

слідувань, яка має замінити Податкову міліцію. На нашу думку, цей проект на 70–80% відтворює текст і зміст законопроекту «Про фінансовому поліцію» № 4228, який вже рік не розглядається через небажання правоохоронних органів передавати повноваження в сфері боротьби з економічними злочинами єдиному правоохоронному органу.

Відповідно до нового законопроекту, у ст. 1 визначено, що Служба фінансових розслідувань – це центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності, які прямо чи опосередковано заподіюють шкоду публічному інтересу в сфері фінансів. При цьому в ст. 2 вказано, що фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування – це інтереси державного бюджету; інтереси місцевого бюджету; інтереси державного цільового фонду; інтереси Фонду державного майна України.

Також законопроектом визначаються повноваження цієї служби:

- проводити оперативно-розшукову діяльність, а також досудове розслідування в межах наданої законом компетенції;
- здійснювати розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за злочини, віднесені до її підслідності;
- отримувати інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб від фізичних та юридичних осіб, депозитарних, фінансових установ, а також від Центрального депозитарію, клірингових установ, та інших учасників депозитарної системи України;
- готувати та подавати через Міністра на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативно-правових актів у сфері запобігання та боротьби зі злочинами, віднесеними законом до її підслідності;
- збирати та аналізувати інформацію щодо злочинів, віднесених законом до її підслідності, факторів, що їх детермінують, прогнозуватиме тенденції розвитку негативних процесів кримінального та криміногенного характеру в цій сфері [3].

У процесі діяльності СФР може взаємодіяти з правоохоронними й іншими органами державної влади. Порядок обміну інформацією між СФР та Національною поліцією, Державним бюро розслідувань, НАБУ, СБУ встановлюється спеціальним наказом керівника СФР.

Служба має право прямого доступу до автоматизованих інформаційних та довідкових систем, реєстрів і банків даних, які утримують державні органи. Окрім того, СФР матиме право отримувати інформацію, що містить банківську таємницю в порядку, установленому чинним законодавством.

Цікаво, що в законопроекті посадовим особам СФР, які мають спеціальні звання, дозволено застосовувати поліцейські заходи. Детективи СФР під час розслідувань мають право застосовувати заходи, визначені Законом про оперативно-розшукову діяльність.

Прихильники створення нової служби зазначають, що ДФС зможе перейти від наглядово-каральної функції до сервісної, що покращить загальний стан підприємницького середовища та допоможе у налагодженні партнерських відносин між бізнесом та контролюючими структурами. Правоохоронні органи, в свою чергу, стануть більш ефективними у розслідуванні фінансових злочинів.

Проте не всі фахівці оптимістично ставляться до створення СФР в Україні. Опоненти вважають, що нові структури обходяться надто дорого державі та викликають додаткові конфлікти між інституціями.

Ми погоджуємося з думкою С. А. Шепетька, що не можна створювати Службу фінансових розслідувань без чіткого розуміння самої системи економічної безпеки держави, визначення взаємозв'язків між її елементами й тієї нової якості, яка повинна утворитися у разі функціонування даної системи загалом [10, с. 286].

Д. С. Сушко справедливо зазначає, що у створенні Служби фінансових розслідувань в Україні без довіри до влади та державних установ немає жодної перспективи та може призвести лише до додаткового витрачання коштів платників податків на реструктуризацію та збільшення витрат на «супроводження» підприємницької діяльності [8, с. 15].

А. О. Бузницький стверджує, що зважаючи на особливості нормативно-правового регулювання, специфіку та суттєві відмінності у здійсненні контрольних-перевірочних заходів і розслідування злочинів, максимальна ефективність виявлення та притягнення до кримінальної відповідальності порушників фінансово-економічного законодавства може бути забезпечена лише шляхом чіткого поділу повноважень між окремими органами та забезпечення відповідної спеціалізації їх діяльності без створення окремого державного органу [5, с. 126].

На думку фахівця з податкового та фіскального права міжнародної юридичної компанії LEXLIGA В. Злобіна, уряд фактично пропонує просто перейменувати податкову міліцію в фінансову поліцію з виведенням цього силового органу зі структури ДФС в безпосереднє підпорядкування Міністерству фінансів. Разом з тим, він підкреслює позитивні сторони, а саме передбачену спробу введення інституту громадського контролю за діяльністю працівників фінансової поліції.

Проте, як наголошує експерт з питань податкової політики Інституту суспільно-економічних досліджень Ю. Федчишин, в рамках закону не запропоновано критерії оцінки діяльності працівників фінансової поліції. Він вважає, якщо увага новоствореної служби буде прикута лише до малого і середнього бізнесу, то така фінансова поліція у нашій соціально-економічній ситуації буде не потрібна [4]. Якщо ж фінансова поліція буде шукати несплату податків там, де вона найбільше здійснюється, а саме у великому бізнесі, тоді до державного бюджету країни будуть надходити дійсно великі гроші.

Також негативним моментом може стати прямий доступ детективів СФР до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів і баз даних, власником яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, що може призвести до зловживань.

Р. Є. Волощук стверджує, що створення Служби фінансових розслідувань неминуче зіткнеться з низкою ризиків ефективного функціонування, які необхідно буде попереджувати або мінімізувати (таблиця 1).

Таблиця 1

Ризики функціонування Служби фінансових розслідувань та напрями їх попередження [6, с.171]

Ризики	Напрями попередження (мінімізації)
Порядок призначення і звільнення з посади керівника СФР (призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України) може призвести до створення чергового органу тиску на платників податків.	Для більшої незалежності у своїй діяльності доцільно, щоб керівник СФР призначався та звільнявся з посади Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.
При існуючому корупційному полі дотримання законодавства для співробітників СФР буде далеким від розуміння дотримання законності інтересів сторін.	Доцільно значно підвищити заробітну плату (грошове утримання) співробітників СФР, що знизить корупційні ризики. Також у діяльності СФР необхідно широко використовувати новітні технології та максимально зменшити вплив людського суб'єктивного фактору на процеси прийняття рішень.
Неврегульованість питання щодо розмежування повноважень між СФР та існуючими правоохоронними структурами у сфері розслідування окремих видів кримінальних правопорушень може призвести до конфліктів між відомствами та знизить рівень захисту прав потерпілих громадян у кримінальних провадженнях.	Варто передбачити можливість розмежування функцій СФР та інших правоохоронних органів за принципом того, кому завдана шкода – якщо державі, то це компетенція СФР, якщо громадянину – це компетенція МВС.
Реорганізація Державної фінансової інспекції України та утворення на її основі органу з повноваженнями більш широкими, ніж здійснення державного фінансового контролю, може призвести до послаблення системи контролю у сфері державних фінансів, яка наразі знаходиться в Україні на етапі становлення і приведення у відповідність до міжнародних стандартів.	Утворення СФР є можливим і не сприятиме послабленню системи державного фінансового контролю, якщо в країні належним чином функціонують дві частини цієї системи: внутрішній державний фінансовий контроль, що здійснюється через урядові органи, наділені правом контролювати державні фінанси, і незалежний зовнішній фінансовий контроль, що здійснюється від імені парламенту органами, котрі є незалежними від процесу безпосереднього управління та контролю публічними фінансовими ресурсами, який входить до компетенції уряду – вищим органом фінансового контролю.

Отже, створення національної фінансової поліції є нормальною практикою для всіх цивілізованих країн. У світовій практиці ідея концентрації всіх або окремих функцій з протидії злочинам у фінансовій сфері не в поліцейському відомстві, а в окремому вузькоспеціалізованому органі державної влади не є новою. Та єдиного правильного підходу в питанні побудови таких інституцій у світі немає.

Для розробників українського законопроекту про фінансову поліцію 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 забезпечен-

ня 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. Отже, фінансова гвардія Італії виконує одночасно функції податкової поліції, податкової інспекції, митних та прикордонних органів. У разі виявлення злочину вона проводить розслідування і його матеріали передаються в прокуратуру. Податкові порушення, які не потрапляють під розряд злочинів, передаються в податкову службу, а вона відповідно застосовує адміністративні стягнення, наприклад, штрафи [4].

Ознаки італійської моделі мають правоохоронні системи Греції, Туреччини і Ісландії, але зі значно меншою концентрацією повноважень. Так, у Туреччині і Ісландії певні правоохоронні повноваження мають митні служби, а у Греції – ще і податкова служба.

У США діяльність правоохоронних органів максимально наближена до фінансової сфери. Так, Міністерство фінансів США (Department of the Treasury) поряд з класичними для фінансових відомств завданнями наділене функціями по боротьбі з фінансовими злочинами та фінансуванню тероризму. У структурі Мінфіну США створені Служба внутрішніх доходів (Internal Revenue Service, IRS) з мережею підрозділів, що займаються виявленням та розслідуванням фінансових злочинів (IRS Criminal Investigation), і Служба з боротьби з тероризмом і фінансової розвідки (TFI) [9, с. 191].

У Великобританії та Італії створені спеціалізовані правоохоронні органи з протидії сучасній організованій злочинності. Важливу роль у діяльності Фінансової поліції Італії та Служби з протидії організованій злочинності Великобританії (Serious Organised Crime Agency, SOCA) відіграє аналіз фінансової інформації, що здійснюється як на стадії виявлення, так і на стадії розслідування злочинів.

В Данії та Норвегії поліція поєднує функції протидії загальній злочинності (щодо порушення майнових прав), а також порушенням податкового, митного законодавства, відмиванню коштів. Податкова й митна служби в цих країнах не мають правоохоронних повноважень.

В Ірландії, Нідерландах, Португалії податкові та митні служби в частині правоохоронних повноважень функціонують в рамках однієї адміністративної структури, а інші злочини в економічній сфері відносяться до компетенції поліції. У Німеччині та Швейцарії податкові та митні служби мають власні правоохоронні повноваження, які не перетинаються з функціями поліції, яка здійснює фінансову розвідку.

Королівська кінна поліція Канади виконує функції розслідування злочинів, пов'язаних із контрабандою, шахрайством, поширенням наркотичних засобів, і при цьому допомагає правоохоронним підрозділам Департаментів [12].

Необхідно також зазначити, що в розвинених країнах набула потужного розвитку послуга «фінансових розслідувань», яка надається у багатьох консалтингових та аудиторських компаніях. Для цього створені спеціалізовані підрозділи, так звані групи «форензик» (forensic), що займаються фінансовими розслідуваннями за напрямками: судовий облік (forensic accounting); аудит шахрайства (fraud audit) та ризик-менеджмент у сфері шахрайства (fraud risk management); пошук та повернення активів (asset tracking and recovery); виявлення та запобігання легалізації злочинних доходів (money laundering detection and prevention) [11].

Заслугує на вивчення в світлі потреби створення фінансової поліції досвід найближчих сусідів України, які вже мають подібні структури. Так, фінансова поліція Киргизької Республіки є єдиним органом з виявлення, попередження, припинення, розкриття та розслідування економічних видів злочинів, скоєних на території Республіки, а також посадових злочинів в сфері економіки та фінансів. В Казахстані у 2005 р. було реорганізовано Агентство з боротьби з економічною і корупційною злочинністю (фінансова поліція) у державний орган, який безпосередньо підлеглий президенту країни. Позитивний досвід країни щодо створення даного відомства і його діяльності в сфері протидії корупції у фінансовій сфері був відзначений у 2010 р. на GRECO Ради Європи.

Висновки і перспективи. Отже, служба фінансових розслідувань або фінансова поліція – це правоохоронний стандарт, але будь-який стандарт потребує ретельного адаптування до реалій і можливостей конкретної країни. Безсумнівно, що реформа податкової міліції в Україні не буде простою, оскільки доведеться долати спротив низки чиновників і відомств, у яких забиратимуть їхні повноваження. Без глибокого аналізу недоліків чинної системи жодні реформаторські зусилля не дадуть очікуваного результату та не змінять ставлення суспільства до фінансової поліції, і бізнесу зокрема.

Результатом роботи нової служби має стати системна протидія всьому спектру економічних злочинів, зменшення тиску на бізнес та позбавлення ДФС інструменту системної корупції. Імплементация у вітчизняне законодавство європейської моделі органів, що поєднують в собі контрольно-перевірочні функції з функціями досудового розслідування у сфері запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями дозволить максимально наблизити Україну до європейських стандартів.

Список використаної літератури

1. Податковий кодекс України : Закон України № 2755-VI від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
2. Про фінансову поліцію : Законопроект № 4228 від 15.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/.
3. Про Службу фінансових розслідувань України (фінансову поліцію) : Законопроект України від 12.03.2013р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0453.html.
4. Беззуб І. Чи полегшить життя українському бізнесові «Фінансова поліція»? [Електронний ресурс] / І. Беззуб. – Режим доступу : <http://www.nbuvipar.gov.ua/index.php?option350>.
5. Бузницький А. О. Перспективи створення Служби фінансових розслідувань [Електронний ресурс] / А. О. Бузницький. – Режим доступу : <http://www.academia.edu>.
6. Волощук Р. Є. Служба фінансових розслідувань в Україні: необхідність створення та організаційні моделі функціонування / Р. Є. Волощук // Вісник Хмельницького національного університету. – 2015. – № 1. – С. 168–172.
7. Дрозд О. Ю. Служба фінансових розслідувань як орган боротьби з адміністративними корупційними порушеннями / О. Ю. Дрозд, А. В. Тімко // Митна справа. – 2014. – № 4 (94). – Ч. 2. – С. 121–127.
8. Сушко Д. Інструмент давлення / Д. Сушко // Інвестгазета. – 2013. – № 10. – С. 15–16.
9. Лепській С. І. Зарубіжний досвід використання фінансових розслідувань у правоохоронній діяльності / С. І. Лепській // Кримінально-процесуальне право та криміналістика. – 2014. – № 2. – С. 189–195.
10. Шепетько С. А. Організаційно-правові механізми утворення фінансової поліції / С. А. Шепетько // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 3. – Т. 2. – С. 283–286. – (Сер. «Юридичні науки»).
11. Manning G. *Financial investigation and forensic accounting*. – CRC Press. – 2005.
12. *Financial investigation: Fundaraental Series*. – National Learning Corporation. – 2004.

Стаття надійшла до редакції 14.09.2017.