

ФІНАНСОВА ПОЛІЦІЯ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Марченко В. Ю.,

студент 3 курсу

Інституту прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

Як і в попередні роки незалежності України, гострою залишається проблема протидії зловживанням публічними фінансами та посяганням на економічну безпеку країни в цілому. Однією з причин виникнення такої загрози є високий рівень «тінізації» та криміналізації національної економіки, кримінально-кланова система розподілу суспільних ресурсів.

В умовах економічного спаду та скорочення бюджетних витрат питання боротьби з економічною злочинністю в Україні за рівнем важ-

¹ Куйбіда Р. О. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу / Р. О. Куйбіда, В. П. Тимошук. – Київ: Книги для бізнесу, 2010. – С.32-33

ливості можна поставити на один щабель із протидією корупції. Активно йдуть дискусії щодо створення нового правоохоронного органу — Фінансової поліції. Для представників бізнесу та громадянського суспільства важливі не тільки принципи його роботи, а й підпорядкування та підслідність цього органу. Для більшого розуміння цього питання необхідно проаналізувати досвід інших країн та врахувати специфіку нашої країни.

Аналіз чинного законодавства та практики, яка склалася, свідчить, що функції з протидії злочинам у сфері фінансів невинуватено розпорозшені по різним відомствам і часто дублюються. Зокрема, такими повноваженнями наділені підрозділи Національної поліції (департамент захисту економіки), Служби безпеки України, податкової міліції, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, що не сприяє консолідації зусиль протидії фінансовим зловживанням.

Згідно з законопроектом про фінансову поліцію,¹ який розробив Мінфін України, новий силовий орган буде займатися розслідуванням всіх економічних, фінансових злочинів, махінацій у податковій та бюджетній сферах, якими на сьогодні, крім податкової поліції, займаються також Національна поліція та СБУ. Передбачається, що фінансова поліція буде координуватися Урядом через Міністра фінансів. Штатна чисельність податкової міліції скорочується у приблизно у два рази: з 5,5 тис. осіб до 2,5 тис. осіб. Працівники поділяються на держслужбовців і детективів, які будуть мати спеціальні звання. Керівництво поліції (обирається на 5 років; другий термін повноважень не передбачений), а співробітники і детективи будуть проходити на конкурсній основі. Така концепція нової незалежної структури була узгоджена з МВФ, який особливо звернув увагу на те, щоб діяльність фінполіції не перетиналася з повноваженнями Національного антикорупційного бюро. Це питання пропонується вирішити таким чином: поліція зможе займатися фінансовими розслідуваннями, але не в зоні відповідальності антикорупційного бюро.

В аспекті нашого дослідження слід розглянути досвід низки зарубіжних країн з тим, щоб зрозуміти наскільки вдало обрана модель створення фінансової поліції в Україні.

¹ Проект Закону про Фінансову поліцію [Електронний ресурс]: опрацьовується в комітетах Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58400.

Моделі організації роботи податкової поліції¹

| модель 1 | модель 2 | модель 3 | модель 4 |
|--|--|--|---|
| Податкове відомство самостійно ініціює і проводить розслідування: Австралія, США, Канада, Німеччина, Греція, Індія, Ірландія, Японія, КНДР, Малайзія, Нова Зеландія, Сінгапур, ПАР, Швейцарія, Уганда, Сполучене Королівство. | Податкове відомство проводить розслідування, але під наглядом прокурора: Австрія, Азербайджан, Сальвадор, Естонія, Венгрія, Латвія, Нідерланди, Португалія, Сербія, Швеція, Іспанія, США. | Спеціальне відомство з податкових питань проводить розслідування за межами податкового відомства: Гана, Греція, Ісландія, Туреччина | Поліція або державний прокурор проводять розслідування: Бельгія, Бразилія, Буркіна-Фасо, Чилі, Колумбія, Коста-Ріка, Чехія, Данія, Фінляндія, Франція, Литва, Люксембург, Мексика, Норвегія, Перу, Словаччина, Словенія, Іспанія |
| Всього: 16 держав | Всього: 12 держав | Всього: 4 держави | Всього: 19 держав |

Наприклад, у структурі МВС Австрії існує відділ по боротьбі з організованою злочинністю і відмиванням грошей - ЕДОК. Ця служба має широкі повноваження з контролю за економічними злочинами. Це забезпечується обов'язком банків та кредитних установ повідомляти в ЕДОК відомості про всі підозрілі угоди. Для цих цілей в кожному банку є спеціальний службовець. Про всі підозрілі операції в ЕДОК також зобов'язані повідомляти співробітники Національного банку і Мінфіну Австрії, які мають контролюючі функції і можуть також знати про факти відмивання грошей. Співробітники ЕДОК на добу можуть затримати виконання підозрілої угоди, а при необхідності провести перевірку за фактом відмивання грошей. З 1993 р в Австрії наявна кримінальна відповідальність за відмивання злочинних доходів і за членство в злочинній організації (ст.165, 278 КК Австрії).²

У Сполучених Штатах Америки поліцейські функції у сфері фінансів покладені на спеціальні органи Міністерства фінансів, митної служби, служби внутрішніх доходів, федеральні органи контролю за банками, управління банків, бюро наркотиків, служби імміграції, інспекційного департаменту поштового відомства і ряд інших органів, які мають пра-

¹ Effective Inter-Agency Co-operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/ctp/crime/EffectiveInterAgencyCooperationinFightingTaxCrimes.pdf>.

² Кримінальний кодекс Австрії [Електронний ресурс]. – Кодекс станом на 2015 рік. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes>.

во проведення дізнання і попереднього слідства щодо правопорушень, віднесених до їх компетенції. Міністерству фінансів відводиться головна роль в боротьбі з фінансовими злочинами, насамперед, пов'язаними з «відмиванням» грошей. В ході будь-якого розслідування фінансових порушень органи Міністерства фінансів, служби внутрішніх доходів і митної служби мають право залучати представників фінансової установи або окремих осіб до суду для отримання пояснень та відповідних документів щодо правопорушення. Міністерство фінансів має власну мережу органів для виявлення злочинів у кредитно-фінансовій системі. Перш за все, цю роль виконує Центральний інформаційний банк, який містить відомості про фінансові операції і дає можливість аналізувати інформацію, всебічно вивчати її і виявляти підозрілі фінансові операції для перевірки. Митна служба має також широкі повноваження в боротьбі з фінансовими правопорушеннями: як орган Міністерства фінансів, вона контролює міжнародні перевезення валютних коштів, проводить розслідування порушень правил про експорт або імпорт грошових сум в розмірі більше 10 тис. доларів. Співробітники митної служби мають право проводити обшук на митному кордоні без ордеру, вилучати відповідні документи, конфісковувати речі. За обов'язковими платежами, які стягуються державою з юридичних і фізичних осіб, стежить служба внутрішніх доходів, яка також організаційно входить до Міністерства фінансів. Вона має свій слідчий апарат зі значною компетенцією щодо позасудового переслідування громадян, які порушили фінансове законодавство. Загальновідомо, що працівників служби внутрішніх доходів американські громадяни остерігаються більше, ніж поліцейських, агентів ФБР, ЦРУ та інших спецслужб.¹

Фінансова гвардія Італії (Guardia di Finanza), яка перебуває у безпосередньому підпорядкуванні Міністерства економіки та фінансів, вважається найбільш шанованим і добре оснащеним правоохоронним органом країни. Центральним апаратом відомства є Генеральне командування, яке визначає стратегічні завдання, контролює роботу керівників структурних підрозділів служби, здійснює загальну внутрівідомчу і міжвідомчу координацію. Основними завданнями Фінансової гвардії є: здійснення податкового, митного контролю; контроль витрачання державних коштів; нагляд за акцизами, законністю при проведенні державних закупівель, розміщенні замовлень, проведенні торгів; про-

¹ Судебные и правоохрнительные органы Украины: Учебник/ [Бандурка А.М., Бессмертный А.К. и др.]; под ред. А.М. Бандурки. - Харьков: Ун-т внутр. дел, 1999. — с. 174

тидія організованої злочинності, фальшивомонетництву; запобігання та протидія шахрайству в системі Євросоюзу; захист патентів, авторських прав, в т.ч. національної продукції та італійських торгових марок, культурної та археологічної спадщини; організація взаємодії з іншими правоохоронними, контролюючими органами країни. Крім цього, Фінансова гвардія бере участь у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, роботі цілодобової служби довіри «117», протидії нелегальній міграції, боротьби з незаконним обігом наркотичних і психотропних речовин, рятувальних заходах на морі і в горах, миротворчих місіях та ін.¹ Італія не віднесена до жодної із запропонованих моделей. Згідно із законодавством цієї держави Фінансова гвардія (Guardia di Finanza), може проводити такі розслідування незалежно або під керівництвом прокурора. В Італії щорічний розмір податкового розриву (tax gap) в середньому становить 91 млрд євро (близько 7% ВВП).²

Не кращі справи і в Греції. За інформацією видань The Guardian³ і The Wall Street Journal, за станом на початок 2015 рік держава щорічно втрачала від 10 до 20 млрд. євро податкових надходжень. В цілому на кінець 2014 року податкова заборгованість за попередні періоди досягла позначки в 76 млрд євро.

Дані про досвід Туреччини у досліджуваній царині також не додають оптимізму. Так, в період 1999-2010 рр. середній розмір ухилення від сплати податків склав 2,9% ВВП. Найгірші показники за аналогічний період серед держав-членів ОЕСР демонстрували тільки Мальта, Мексика, Болгарія і Кіпр.⁴

Ці показники підтверджуються результатами дослідження Р. Мерфі⁵ про втрати від неналежної поведінки платників податків. З 145 країн

¹ Офіційний сайт Guardia di Finanza [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gdf.gov.it/>

² Italy's Stability Programme [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_programmazione/documenti_programmatici/PdS_2015_xENx.pdf

³ Greece struggles to address its tax evasion problem [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу: <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/24/greece-collecting-revenue-tax-evasion/>.

⁴ Size and Development of Tax Evasion in 38 OECD countries: What do we (not) know? [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу: http://www.econ.jku.at/members/schneider/files/publications/2012/taxevasion_buehn.pdf.

⁵ The Cost of Tax Abuse [Електронний ресурс]. – 2011. – Режим доступу: http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN%20Research_23rd_Nov_2011.pdf.

за абсолютними розмірами таких втрат Італія посіла третє, Туреччина - 14-е, а Греція - 21-е місце. І тільки Ісландія - 102-е місце.

Без сумніву, реформа податкової міліції в Україні не буде простою, оскільки доведеться долати спротив низки відомств, у яких забирають їхні повноваження. Разом із тим потрібно чітко розуміти, що створення фінансової поліції – це якісно новий стандарт правоохоронної та фіскальної систем. Без глибокого аналізу недоліків чинної системи, жодні реформаторські зусилля не дадуть очікуваного результату та не змінять ставлення суспільства і, зокрема, бізнесу до фінансової поліції. Суспільний запит на структурні та ідейні перетворення в діяльності податкової міліції назрів давно, тому, на нашу думку, для України найбільш прийнятною є система Австрії, у частині обмеження повноваження з контролю виключно за фінансовими злочинами, з елементами Італійської системи, у частині підпорядкування органів, які протидіють правопорушенням у фінансовій сфері, Міністерству економіки та фінансів цієї країни.

Список використаної літератури

1. Effective Inter-Agency Co-operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/ctp/crime/EffectiveInterAgencyCooperationInFightingTaxCrimes.pdf>.
2. Greece struggles to address its tax evasion problem [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу: <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/24/greece-collecting-revenue-tax-evasion/>.
3. Italy's Stability Programme [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_progammazione/documenti_programmatici/PdS_2015_xENx.pdf
4. Size and Development of Tax Evasion in 38 OECD countries: What do we (not) know? [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу: http://www.econ.jku.at/members/schneider/files/publications/2012/taxevasion_buehn.pdf.
5. The Cost of Tax Abuse [Електронний ресурс]. – 2011. – Режим доступу: http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN%20Research_23rd_Nov_2011.pdf.
6. Кримінальний кодекс Австрії [Електронний ресурс]. – Кодекс станом на 2015 рік. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes>.
7. Офіційний сайт Guardia di Finanza [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gdf.gov.it/>

8. Проект Закону про Фінансову поліцію [Електронний ресурс]: опрацьовується в комітетах Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58400.
9. Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник/ [Бандурка А.М., Бессмертный А.К. и др.]; под ред. А.М. Бандурки. - Харьков: Ун-т внутр. дел, 1999. — 350 с.

Науковий керівник: Червякова Олена Борисівна, к.ю.н., доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.