

Антоніна Фаріон,

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

ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ПІЛОТНОГО ПРОЕКТУ СЛУЖБИ ФІНАНСОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ

Визначено передумови формування та засади ефективного функціонування Служби фінансових розслідувань в умовах запуску пілотного проекту з метою визначення стратегії боротьби з економічною злочинністю. Зосереджено увагу на позитивні та негативні аспекти її існування. Окремим підходом в статті розглянуто ключові моделі взаємодії контролюючих органів призначених для боротьби з фінансовими правопорушеннями в практикуючих країнах.

Ключові слова: економічні правопорушення, фінансова поліція, фінансовий контроль, Служба фінансових розслідувань.

Фарион А.

Особенности внедрения пилотного проекта службы финансовых расследований

Определены предпосылки формирования и принципы эффективного функционирования Службы финансовых расследований в условиях запуска пилотного проекта с целью определения стратегии борьбы с экономической преступностью. Сосредоточено на положительные и отрицательные аспекты ее существования. Отдельным подходом в статье рассмотрены ключевые модели взаимодействия контролирующих органов предназначенных для борьбы с финансовыми правонарушениями у практикующих странах.

Ключевые слова: экономические правонарушения, финансовая полиция, финансовый контроль, Служба финансовых расследований.

Farion A.

The specialty of implementation the pilot project of Financial Intelligence Service

The article defines the preconditions for the formation and principles of effective functioning of the Financial Investigations Service in the context of launching a pilot project to determine the strategy for combating economic crime. The focus is on the positive and negative aspects of its existence. A separate approach in the article deals with the key models of the interaction of controlling bodies for combating financial offenses in practicing countries.

Keywords: economic offenses, financial police, financial control, Financial Intelligence Service.

Постановка проблеми. Відповідно до останніх законодавчих змін в Кодексі України про адміністративні правопорушення, в країні виникла необхідність у створенні нового центрального апарату виконавчої влади, функції якого повинні полягати у розслідуванні правопорушень фінансового характеру. На сьогодні актуальність створення контролюючого органу займає першочергове значення в сфері економічних відносин. Проте як і будь-який проект, створення СФР отримало безліч контраргументів, тому важливо співставити всі позитивні та негативні аспекти для ефективного впровадження стратегії боротьби з фінансовими правопорушеннями.

Метою наукового дослідження є висвітлення особливостей в розумінні необхідності впровадження ефективної стратегії боротьби з економічними правопорушеннями як на державному, так і на місцевому рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато науковців досліджували проблеми, пов'язані з формуванням системи державного фінансового контролю, серед яких необхідно виділити: І. В. Басанцова, О. Д. Василика, Є. В. Калюги, М. П. Мельника, І. Б. Стефаніка, В. Л. Шевчука, Ф. О. Ярошенка та ін. Проте питання, пов'язані із проблемами розподілу повноважень поміж органами контролю законодавчої та виконавчої гілок влади, а також створення гібридного контролюючого органу, залишаються малодослідженими та актуальними для наукових кіл.

Виклад основного матеріалу. Державна служба фінансових розслідувань створюється на базі податкової міліції та підрозділів боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, Державної податкової служби в Україні, і є центральним правоохоронним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Вона складається із підрозділів щодо боротьби з правопорушеннями у сфері господарської діяльності, слідчих підрозділів і підрозділів по боротьбі з корупцією та власної безпеки [1].

Служба фінансових розслідувань – це новий експериментальний орган, який повинен поєднувати повноваження фіскальних та контролюючих органів по боротьбі з податковими та фінансовими злочинами. Оскільки в Україні не існує єдиної стратегії щодо створення та функціонування подібного органу по боротьбі з економічними злочинами, то досвід розвинених країн дає можливість створити власну організаційну модель на базі найбільш поширених в світовій економічній практиці (рис. 1) [2, с. 169].

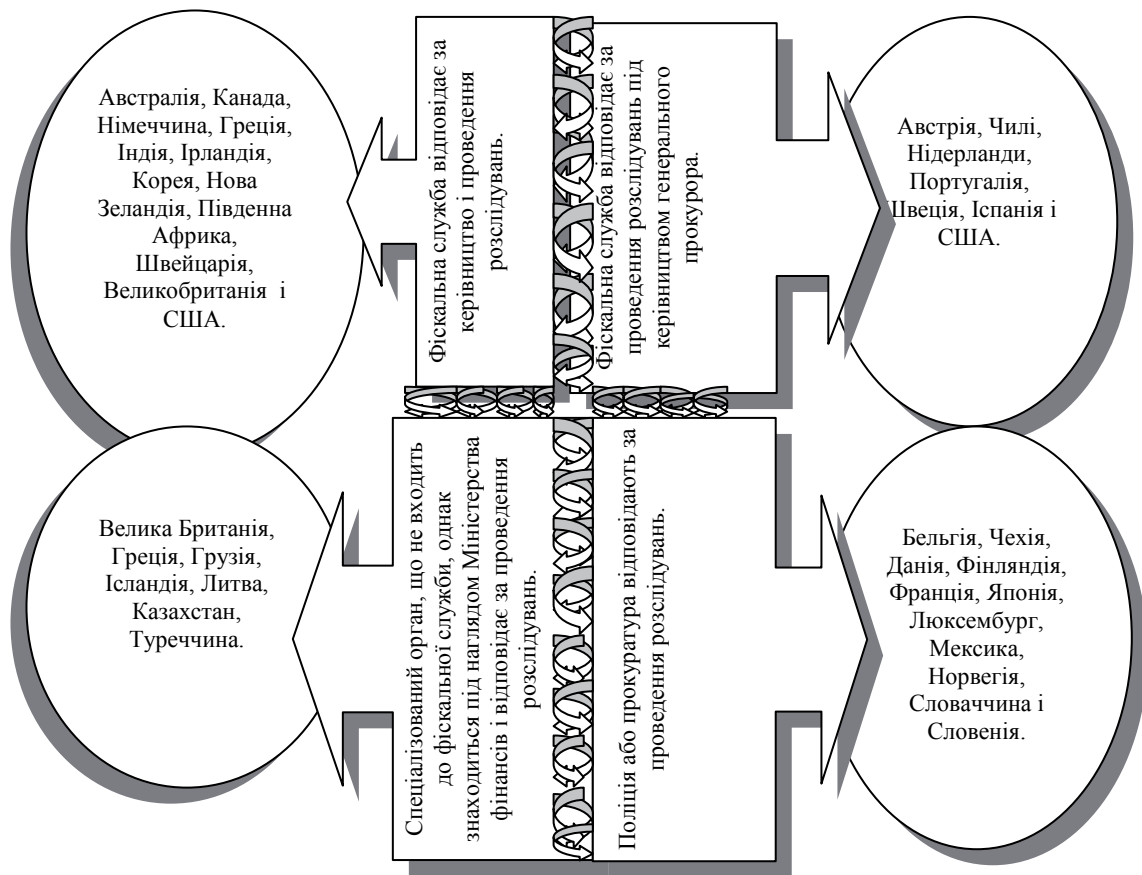


Рис. 1. Моделі організації роботи Служб фінансових розслідувань.

В Україні вже були зроблені спроби створення моделі контролюючого органу в трьохетапний період, проте всі заходи залишилися суто паперовим варіантом (рис. 2), [1; 2; 3]. Оскільки для втілення запланованих заходів необхідно провести реструктуризацію контролюючих органів влади, а також провести розподіл функцій та забезпечити відповідну спеціалізацію їх діяльності, то виникає необхідність пошуку додаткових джерел фінансування та часу для адаптаційного періоду, а також створення сприятливого суспільного середовища, адже без довіри до влади та державних установ з боку громадськості немає жодної перспективи ефективного впровадження планових дій.

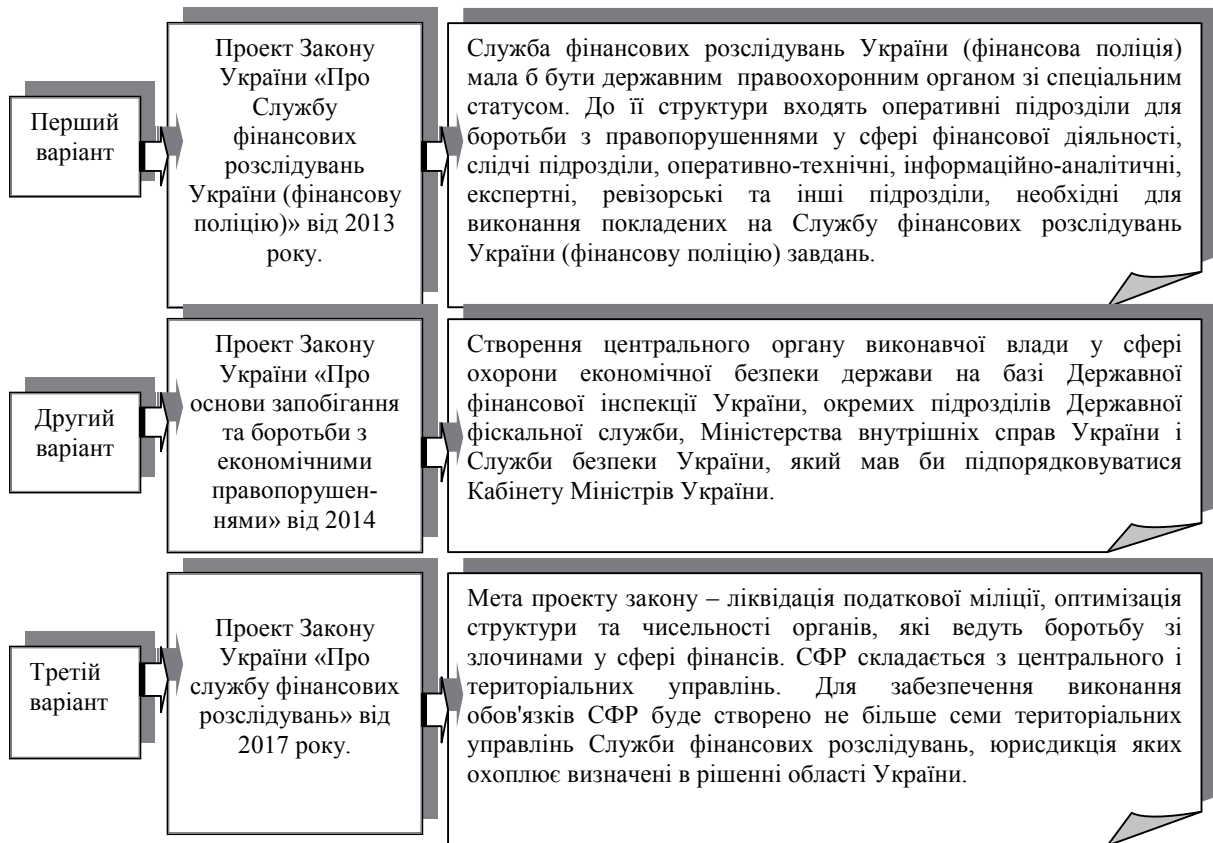


Рис. 2. Формування модель контролюючого органу для боротьби з економічними правопорушеннями в Україні.

СФР матиме ряд повноважень, які будуть взаємодіяти на рівні перехресних дій – проведення контролю та запобігання вчинення економічних та адміністративних правопорушень (рис. 3, рис. 4).

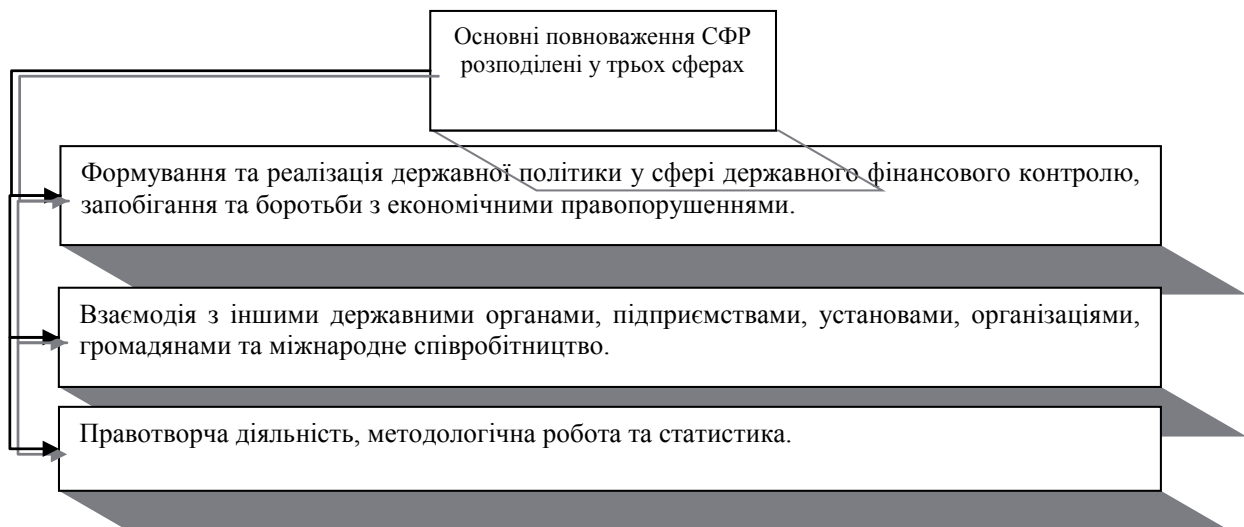


Рис. 3. Основні повноваження Служби фінансових розслідувань.

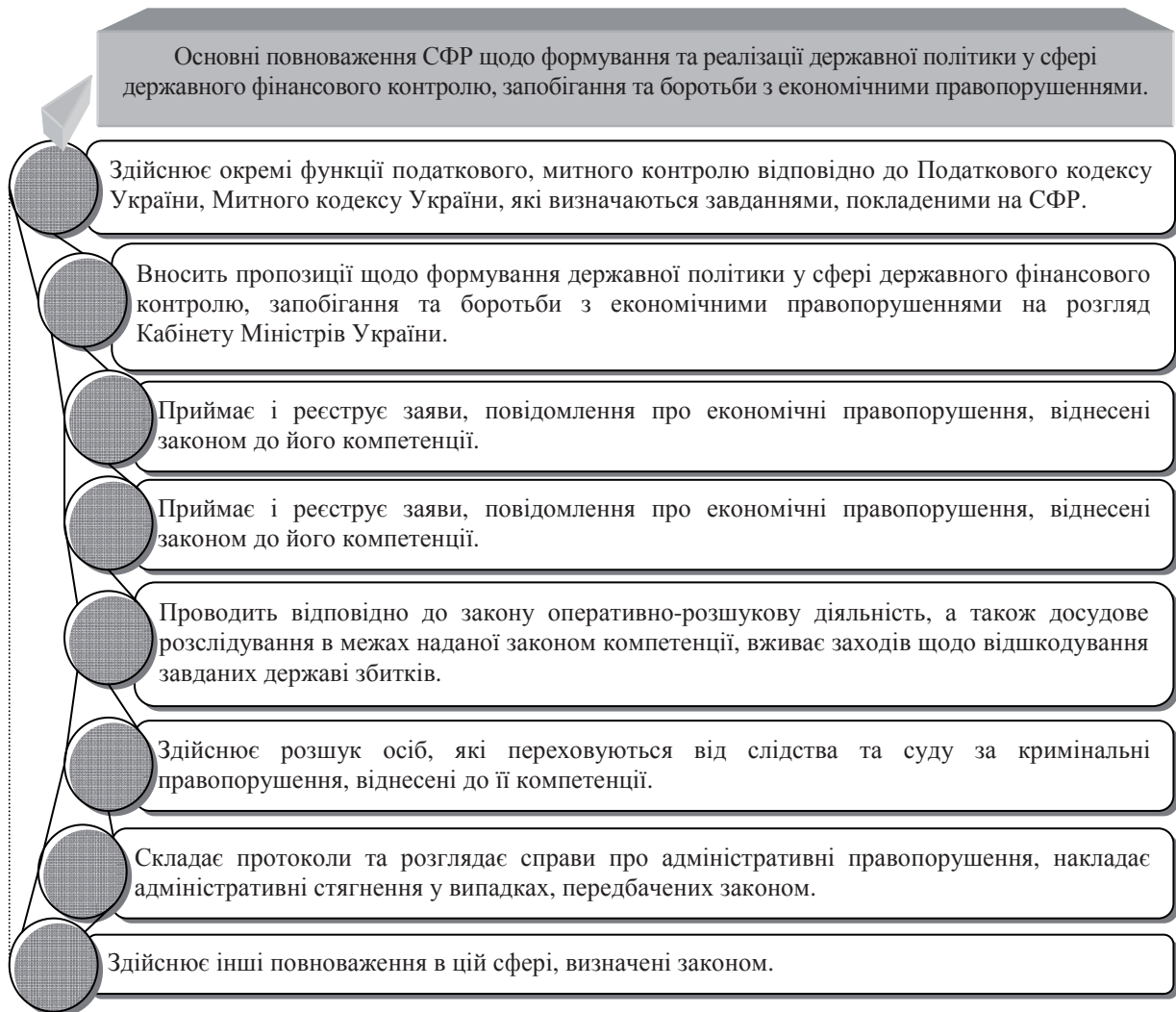


Рис. 4. Основні повноваження Служби фінансового розслідування у сфері державного фінансового контролю, запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями.

Служба фінансових розслідувань повинна отримати уповноваження економічного контролю від податкової міліції, яка буде ліквідована, від СБУ, і від економічної служби Нацполіції МВС. Такі дії повинні забезпечити зняття тиску з боку податкових і силових органів, адже кожна із цих служб проводить перевірки та контрольні дії за різними схемами та методами, і як результат, показники мають суттєву відмінність. Європейський досвід свідчить, що повинна бути сформована єдина служба, побудована на загальноприйнятих принципах, яка буде займатися протидією фінансовим злочинам, а не гальмувати і так повільні процеси середнього та малого бізнесу в Україні. Основними наслідками створеного контролюючого органу повинні бути відстеження схем з ухилення від сплати податків та формування незаконних податкових кредитів. Результати діяльності будуть відрізнятися в залежності чи буде СФР існувати як самостійний орган (окрема структура) з умовою передачі їй функцій щодо боротьби з економічними злочинами від інших правоохоронних органів, чи у складі інших контролюючих органів (рис. 5) [2]. Враховуючи реалії сьогодення, репутація фіскальних і правоохоронних органів перебуває на досить низькому рівні, що, відповідно, знижує рівень захисту фінансової системи держави та протидії економічним правопорушенням [4, с. 126].

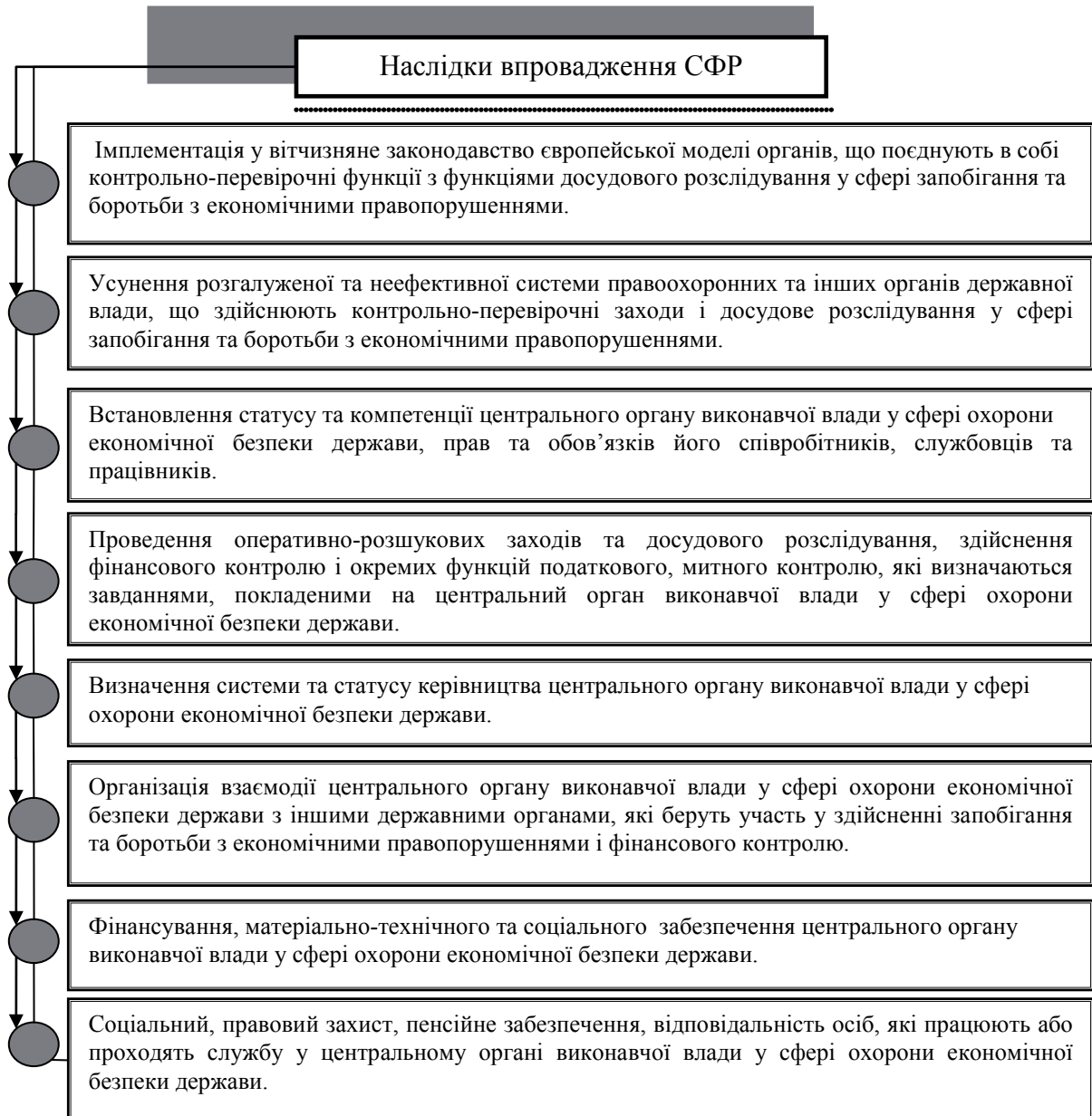


Рис. 5. Проектні наслідки створення Служби фінансових розслідувань в Україні.

Економічна безпека країни посідає чільне місце у стратегії формування контролюючих функцій СФР. Без чіткого розуміння даного терміну неможливо правильно сформулювати та оцінити масштаби відповідальності за покладені на структуру завдання. В першу чергу економічна безпека держави полягає в здатності держави до захисту національних економічних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз, а також здатності національної економіки зберігати та поновлювати процес суспільного відтворення і достатній оборонний потенціал у кризових ситуаціях [5]. Якщо всі функції здійснення контролю за економічними правопорушеннями будуть делеговані на єдиний орган – СФР, тоді у випадку невдалого пілотного проекту функціонування служби, масштабні розміри правопорушень залишаться за межами зони контролю. Згідно із Базовим Законом, фінансові посередники подають до Держфінмоніторингу інформацію про фінансові операції, які, відповідно до законодавства, підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу або щодо яких є підозри у причетності до відмивання коштів. Відповідно до динаміки інформування про фінансові операції за 2012–2016 рр., стан контролю за тіншовими операціями погіршується (рис. 6) [6].

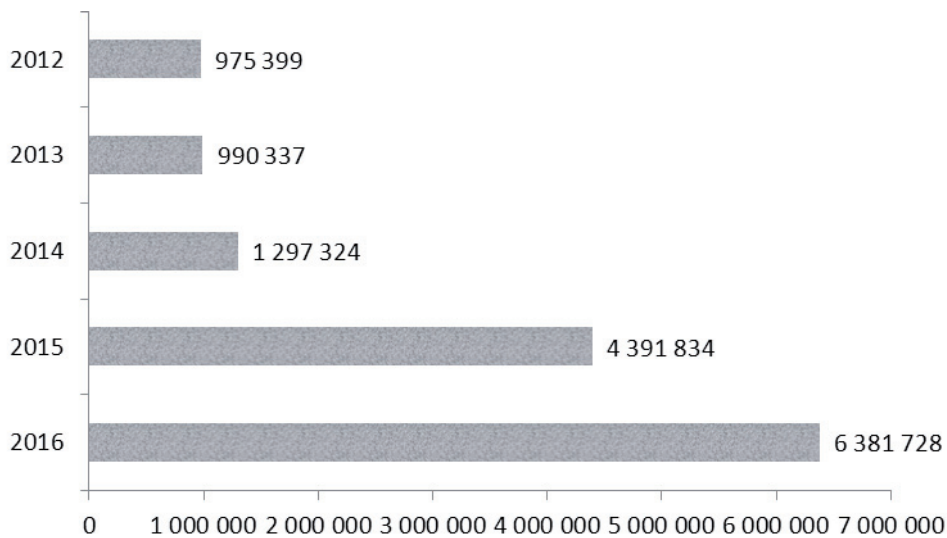


Рис. 6. Динаміка інформування про фінансові операції в 2012–2016 рр.

Необхідно відзначити, що у 2016 р. взято на облік 6 319 776 повідомлень про фінансові операції, що на 45,05% більше, ніж у 2015 р., а частка всіх повідомлень в 2016 р. складає майже 46% від всієї кількості повідомлень за весь аналізований період (5 років) (рис. 7).

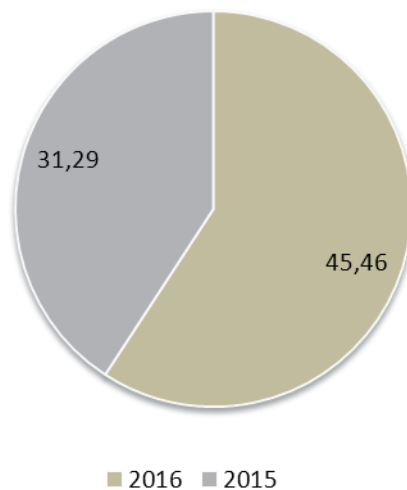


Рис. 7. Частка повідомлень за 2015–2016 рр. у загальній кількості повідомлень за 2012–2016 рр.

Отже, нова Служба фінансових розслідувань не тільки допоможе ефективно боротися з фінансовою корупцією й поліпшить становище бізнес-клімату, але й має забезпечити економічну безпеку країни.

Створення Служби фінансових розслідувань неминуче зіткнеться з низкою ризиків та факторів, які впливатимуть на ефективність функціонування, які необхідно буде попереджувати або мінімізувати. Проблема підпорядкування СФР полягає чільне місце в ієрархії проблематичних питань. На нашу думку, Служба має бути виведена з підпорядкування будь-якого міністерства і повинна підпорядковуватися на пряму віце-прем'єр-міністру або першому віце-прем'єр-міністру, або необхідно створити спеціальний орган для контролю за її діяльністю, для того щоб дана структура не зазнавала впливу багатьох споріднених інституцій.

Швидке впровадження проекту СФР може спричинити створення гібридної моделі, яка фактично буде поєднанням розформованих контролюючих органів: податкова міліція (ДФС), служба щодо боротьби з економічною злочинністю (МВС) і підрозділи, які протидіяли економічній злочинності (СБУ). Адже, неможливо обминути й часовий ракурс впровадження СФР. Згідно із законопроектом, до участі в конкурсі на посади в Службі не допускаються особи, які після 2010 р. займали посади оперативників або слідчих

в підрозділах правоохоронних органів, що займаються економічними злочинами [7]. А підготовка кваліфікованих спеціалістів вимагає певного періоду часу для проходження підготовки та переатестації. Отже, погоджуємося з думкою Є. Р. Волощук, що оскільки згідно із Законодавством не передбачена переатестація й встановлення граничної чисельності співробітників СФР, в результаті чого кількість і професійна придатність співробітників СФР визначатимуться політичною кон'юнктурою і бажаннями керівництва СФР [2].

Неменше важливою є вимога щодо імплементації норм європейського законодавства щодо розслідувань усіх видів економічних правопорушень. На сьогодні в модель роботи СФР закладена нормативна база національного законодавства, яка централізує функції органу та обмежує його повноваження у рамках єдиної структури.

Вищесказане підводить до висновку, що на даний час немає чіткої нормативно-правової бази, яка б забезпечила дієвий механізм функціонування СФР, тільки з часом можна буде зробити висновки, чи виправдає себе на реалізує себе даний проект.

Висновки та пропозиції. Державна служба фінансового розслідування виступає незалежним органом виконавчої влади, функції якого полягають в здійсненні контролю за дотриманням законодавства в різних сферах: державних закупівель, необоротних активів, в управлінні ефективністю використання коштів та майна різних державних структур, в контролі за здійсненням бюджетного процесу. Проте найголовнішим завданням СФР є захист економічної безпеки країни загалом.

В процесі дослідження виникають супутні питання: кому підпорядковуватиметься новостворений орган СФР, які ключові норми проекту дозволять прибрати можливі корупційні ризики та забезпечити незалежність СФР від політичного впливу, хто працюватиме в новій службі, з яких джерел надходитиме інформація для аналізу. Проблемним залишається й аспект підпорядкування даної структури іншому контролюючому органу на кшталт громадській раді – колегіальному органу, який контролюватиме діяльність служби від імені суспільства, надаватиме пропозиції щодо проектів нормативно-правових актів, проведиме й антикорупційну експертизу.

Список використаної літератури

1. Законопроект «Про Державну службу фінансових розслідувань» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.epravda.com.ua/news/2017/03/22/622940/>.
2. Волощук Р. Є. Служба фінансових розслідувань в Україні: необхідність створення та організаційні моделі функціонування / Р. Є. Волощук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vchnu_ekon_2015_1_32.pdf.
3. Кабмін схвалив законопроект про Службу фінансових розслідувань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.epravda.com.ua/news/2017/03/22/622940/>.
4. Дрозд О. Ю. Служба фінансових розслідувань як орган боротьби з адміністративними корупційними порушеннями / О. Ю. Дрозд, А. В. Тітко // Митна справа. – 2014. – № 4 (94). – Ч. 2. – С. 121–127.
5. Економічна безпека держави. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
6. Звіт державної служби фінансового моніторингу України за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2017/20170330/Zvit_2016.pdf
7. Гібридна Служба фінансових розслідувань. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zaxid.net/gibridna_sluzhba_finansovih_rozsliduvan_n1422081.

Стаття надійшла до редакції 12.10.2017.