

ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ

IMPLEMENTATION OF FOREIGN EXPERIENCE IN THE PREVENTION OF OFFENSES IN THE FINANCIAL SPHERE IN UKRAINE

Комарницька І.І., д.ю.н., професор,
професор кафедри цивільного права та процесу

*Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

Стаття присвячена дослідженню профілактики правопорушень у фінансово-економічній сфері з використанням іноземного досвіду. Розглянуто досвід іноземних країн запобіганню фінансових злочинів та їх профілактики. З огляду на те, що Україна не є першою у реформованні діяльності з протидії правопорушенням у фінансовій сфері, задля недопущення помилок та прорахунків доречним є вивчення зарубіжного досвіду схожих чи аналогічних правопорушень. Дослідження та вивчення зарубіжного досвіду протидії правопорушенням у фінансовій сфері дозволить використати його Україні для вдосконалення національного законодавства у фінансовій сфері, на основі якого буде відбуватись правове регулювання фінансової сфери; підвищити ефективність функціонування протидії правопорушенням у сфері фінансової діяльності; зробити висновки та виробити пропозиції щодо покращення протидії злочинам у фінансовій сфері. При цьому при вивченні зарубіжного досвіду повинні бути враховані як позитивний досвід, так і допущені помилки відповідною країною, що дозволить уникнути цих правопорушень у майбутньому.

Застосування основних засад протидії фінансовим злочинам можливе завдяки цілеспрямованому й постійному впливу з урахуванням усіх загроз та можливих наслідків. Фінансова сфера нашої країни є доволі складним економічним феноменом, що містить у собі різноманітні галузі діяльності суспільства й постає специфічною галуззю людської діяльності в акумулюванні та розміщенні фінансових ресурсів. Система правопорушень у фінансово-економічній сфері у світі становить вагомий загрозу фінансовій безпеці будь-якої держави загалом. Ці порушення є комплексом деліктів, що стосуються створення та розподілу фінансових ресурсів держави, реалізації послуг фінансового характеру, гарантування державою функціонування системи розподілу й обміну фінансовими ресурсами, формування та використання фінансових ресурсів.

Різноманіття існуючих деліктів у фінансовій сфері вимагає широкого кола засобів щодо протидії цим деліктам. Це вимагає переосмислення існуючої системи засобів протидії цим деліктам.

Ключові слова: фінансово-економічна сфера, економічна безпека, фінансова безпека, фінансове правопорушення, профілактика фінансових правопорушень, гарантії фінансово-економічної безпеки, засоби адміністративного права.

The article is devoted to the study of crime prevention in the financial and economic sphere using foreign experience. The experience of foreign countries in preventing financial crimes and their prevention is considered. Considering the fact that Ukraine is not the first in the reformed activities to combat offenses in the financial sphere, in order to avoid mistakes and miscalculations, it is appropriate to study the foreign experience of similar or similar offenses. Research and study of foreign experience in combating offenses in the financial sphere will allow Ukraine to use it to improve national legislation in the financial sphere, on the basis of which legal regulation of the financial sphere will be carried out; to improve the effectiveness of combating offenses in the field of financial activity; draw conclusions and develop proposals for improving the fight against crimes in the financial sphere. At the same time, when studying foreign experience, both positive experience and mistakes made by the respective country should be taken into account, which will allow to avoid these offenses in the future.

The application of the basic principles of combating financial crimes is possible thanks to targeted and constant influence, taking into account all threats and possible consequences. The financial sphere of our country is a rather complex economic phenomenon, which includes various spheres of society's activity and appears as a specific branch of human activity in the accumulation and placement of financial resources. The system of offenses in the financial and economic sphere in the world poses a serious threat to the financial security of any state in general. These violations are a set of torts related to the creation and distribution of the state's financial resources, the implementation of financial services, the state's guarantee of the functioning of the system of distribution and exchange of financial resources, the formation and use of financial resources.

The variety of existing torts in the financial sphere requires a wide range of means to counter these torts. This requires rethinking the existing system of means of countering these torts.

Key words: financial and economic sphere, economic security, financial security, financial crime, prevention of financial crimes, guarantors of financial and economic security, means of administrative law.

Нормативне визначення гарантій фінансової безпеки будь-якої держави, у тому числі профілактики деліктів фінансового характеру в зарубіжних країнах лежить в основі різних моделей щодо організації протидії цим деліктам.

В сучасних складних умовах забезпечення фінансової безпеки країни є надзвичайно важливим напрямом роботи держав [1, с. 248–249].

Питання забезпечення протидії цим деліктам у фінансовій сфері містяться в директивах Міністерства оборони Німеччини, що регламентують важливі сфери фінансової діяльності держави у ринковій сфері та визначають її контрольні функції. У Німеччині використовуються методи забезпечення фінансової безпеки, які спрямовані на підтримку ринкових відносин, забезпечення економічного й соціального розвитку, недопущення монополізму, створення умов для конкуренції й стабільності національної валюти, захист від шантажу в економічній сфері. У Франції в Законі «Про національну безпеку» відобра-

женні окремі положення економічної безпеки, такі як: створення умов для підвищення добробуту нації і зміцнення економічних можливостей країни. Законодавча база в Іспанії щодо забезпечення економічної безпеки держави відрізняється гнучкістю, де чітко визначено усі функції органів управління держави та організацій у фінансовій сфері та розробляються спеціальні програми економічного розвитку країни. Нормативно-правові акти забезпечення економічної безпеки держав пов'язані із існуючим та відповідним законодавством ЄС. Методи забезпечення економічної безпеки держав захищають інтереси галузей промисловості що є пріоритетними для держави й спрямовані на стимулювання залучення інвестицій у цю галузь, забезпечення валютного контролю й розробку відповідного законодавства про акціонерні товариства [1, с. 235].

У багатьох зарубіжних країнах є стратегічні концепції щодо забезпечення фінансової безпеки та присвячено вагомий роль питанням фінансової безпеки у структурі Концепцій національної безпеки держав. Прикладом

є Республіка Болгарія, де існує Концепція національної безпеки Республіки Болгарія [2], що була розглянута та прийнята Народними Зборами держави 16 квітня 1998 р. Ця концепція визначає цілі, завдання й принципи, а також національні інтереси й загрози національній безпеці, умови і фактори, що зумовлюють стан національної безпеки держави. Економічна сфера у даній цій Концепції подається у поєднанні з головними питаннями безпеки країни та не виділяється окремими структурними підрозділами. У цьому документі Національними економічними інтересами Республіки Болгарії визнані: підвищення рівня та якості життя населення країни, ефективності соціального та медичного обслуговування; забезпечення суверенітету держави її економічної незалежності, досягнення стабільності у фінансовій сфері, високого рівня соціального розвитку та економічного розвитку, підвищення рівня ефективності внутрішньої та зовнішньої економічної політики [3, с. 159].

З огляду на важливість такого підходу у державах з розвинутою економікою, головним напрямом є створення системи органів, які здатні забезпечити фінансову безпеку й протидіяти можливим загрозам фінансово-економічного характеру для країни, попереджувати й припиняти деліктну поведінку у фінансовій сфері.

Використання досвіду зарубіжних країн адміністративно-правового забезпечення профілактики правопорушень у фінансовій сфері має стати результатом отримання кращого досвіду функціонування органів регулювання у фінансовій сфері.

З огляду на це, необхідно взяти до уваги існуючі наукові розвідки, що присвячені організаційно-правовим моделям формування органів публічного управління, до функцій яких належить безпосередня протидія правопорушенням у фінансовій сфері.

Цікавою є пропозиція В. Бернадіна з цього приводу, класифікувати ці органи на чотири основних групи. Перший підхід «поліцейський», оскільки передбачає наділення поліцейських органів досить широкими функціями у цій сфері. Наприклад, у Данії і Норвегії поліція поєднує у собі функції протидії звичайній злочинності та порушенням податкового й митного законодавства. При цьому податкові й митні служби в даних країнах здійснюють лише адміністрування податків, і не борються з деліктною поведінкою у фінансовій сфері [4; 5, с. 12–14].

Інший варіант стосується створення єдиного воєнізованого правоохоронного органу, до повноважень якого входить боротьба із економічними правопорушеннями. Наприклад, в Італії є воєнізована охоронна структура, що містить повноваження боротьби із економічними злочинами щодо протидії правопорушенням у сфері обігу підкакцизних товарів, у Словенії фінансова гвардія, в Італії підпорядкована Міністерству економіки і фінансів, а не Міністерству внутрішніх справ й має повноваження попередження й припинення валютних, фінансових та податкових правопорушень.

Інституційна місія, покладена на Фінансову гвардію Італії, має подвійний напрямок. Хоча основне завдання цього правоохоронного органу полягає в економічному та фінансовому захисті країни, на нього також покладене виконання колективних інституційних завдань. Так, його завдання як економічної та фінансової поліції мають двоякий характер:

– фінансові: для захисту доходів і витрат Європейського Союзу, державних та місцевих органів влади, боротьби з національними і міжнародним ухиленням від сплати податків, відмивання грошей і всіма іншими формами фінансових злочинів;

– економічні: забезпечення безперервного функціонування ринків і дотримання правил конкуренції, що включає в себе боротьбу з протиправними діями злочинних організацій, що представляють інтереси ринків капіталів, това-

рив і послуг [6]. Загальне керівництво Фінансовою гвардією Італії здійснює міністр економіки і фінансів Італії, а її організаційна структура відповідає адміністративно-територіальному поділу країни, тобто ієрархія органів управління Фінансовою гвардією в принципі відповідає ієрархії органів управління інших центральних органів виконавчої влади Італії. Модель діяльності Фінансової гвардії Італії, яка централізовано протидіє фінансово-економічним правопорушенням, також наслідують Румунія та Македонія. Зокрема, у Румунії контроль за дотриманням податкового законодавства, попередження, виявлення і розслідування фактів ухилення від сплати податків і податкових махінацій покладено на Фінансову гвардію Румунії, яка підпорядкована Міністерству економіки і фінансів [6, с. 126].

Третій варіант характеризується об'єднанням податкових і митних служб як правоохоронних органів у рамках однієї адміністративної структури. Таку модель мають Австрія, Велика Британія, Ірландія, Нідерланди, Португалія, Іспанія, а поза межами Європи – Південна Африка. При цьому окремі функції, наприклад щодо запобігання правопорушенням щодо податкового і митного законодавства належать до компетенції поліції [7; 8, с. 12–14].

У Великій Британії в результаті реформи правоохоронних органів у 2006 році було виділено спеціалізований правоохоронний орган з функціями контролю за фінансовими установами – Служба з протидії організованій злочинності [9, с. 192].

У Іспанії на базі Міністерства економіки та фінансів утворено Податкове агентство (Agencia Tributaria), основними завданнями якого є: 1. управління, інспектування та збір податків, що належать державі; 2. збір доходів від імені Європейського Союзу; 3. управління митницями та запобігання контрабанді; 4. участь у розслідуванні окремих правопорушень, пов'язаних з контрабандою товарів [10].

В Ірландії, Нідерландах, Португалії податкові та митні служби у частині правоохоронних повноважень функціонують у рамках однієї адміністративної структури, а інші злочини в економічній сфері відносяться до компетенції поліції [11].

У Німеччині у складі податкових органів діє централізована правоохоронна структура – служба податкових розслідувань «Штойфа» (Steuerfahndungstelle), яка підпорядковується Міністерству фінансів Німеччини (Bundesministerium der Finanzen). До її функцій належать:

- 1) розслідування податкових злочинів і порушень порядку нарахування та сплати податку;
- 2) визначення бази оподаткування у випадках податкових злочинів, а також порядку вирахування і сплати податків;
- 3) виявлення невідомих податкових злочинів та обставин, які є основою для виникнення податкових зобов'язань [12].

У Бельгії та Словаччині також діє інтегрована податкова і митна структура. Однак її правоохоронні повноваження обмежені митними справами, податкові правопорушення розслідує поліція [13]. Четвертий варіант організаційно-правового механізму функціонування уповноважених правоохоронних органів у сфері протидії незаконному обігу підкакцизних товарів характеризується різноманітним суб'єктивом, які мають право залучатися до такої діяльності. Так, наприклад, у Люксембурзі, Фінляндії, Франції, Чехії податковими розслідуваннями займається поліція, податкова служба здійснює тільки адміністрування податків і зборів, а митна служба має власні правоохоронні повноваження. Різниця між цими країнами полягає у тому, що в Люксембурзі та Фінляндії фінансову розвідку віднесено до компетенції поліції, а у Франції та Чехії – Міністерства фінансів.

Заслугує на увагу досвід найближчих сусідів України, які вже мають державні органи у сфері боротьби з фінансово-економічними правопорушеннями. Так, у Казахстані у 2005 році було реорганізовано Агентство

з боротьби з економічною і корупційною злочинністю (фінансова поліція) у державний орган, який безпосередньо підлеглий президенту країни. Наразі фінансова поліція Киргизької Республіки є єдиним органом з виявлення, попередження, припинення, розкриття та розслідування економічних видів проступків, скоєних на території Республіки, а також посадових злочинів у сфері економіки та фінансів.

У США діяльність правоохоронних органів максимально наближена до фінансової сфери. Так, Міністерство фінансів США поряд з класичними для фінансових відомств завданнями наділене функціями по боротьбі з фінансовими правопорушеннями та фінансуванню тероризму. У структурі Мінфіну США створені Служба внутрішніх доходів (Internal Revenue Service, IRS) з мережею підрозділів, що займаються виявленням та розслідуванням фінансових проступків і Служба з боротьби з тероризмом і фінансової розвідки [14]. У структурі Мінфіну США створені Служба внутрішніх доходів з мережею підрозділів, що займаються виявленням і розслідуванням фінансових злочинів (IRS Criminal Investigation).

Досвід зарубіжних країн так само, як і досвід деяких держав СНД, свідчить про ефективність спеціального правоохоронного органу, який запобігає, виявляє, припиняє та розслідує фінансово-економічні правопорушення. При цьому найбільш поширеним є функціонування зазначеного органу з безпосереднім підпорядкуванням саме Міністерству фінансів.

У США найбільшим попитом користуються програми профілактики і боротьби з економічними злочинами у взаємодії правоохоронних органів країни з державними та приватними установами охоронних і детективних бюро; характерною особливістю американського бізнесу є тенденція безконфліктного вирішення проблем у сфері економічної безпеки; конфіденційна інформація розбивається на блоки, кожному блоку присвоюється свій код, а для кожного співробітника розробляється картка-припис із переліком тих кодів [14].

З метою апробації кращої практики функціонування органів протидії правопорушенням у фінансово-економічній сфері, за сприяння і консультування представників країн ЄС, в Україні створено Бюро фінансових розслідувань. Це правоохоронний орган абсолютно нового формату, що стане альтернативою податковій міліції. Робота цього органу буде скерована аналітикою, так само як діяльність відповідних правоохоронних органів в країнах ЄС та ОБСЄ. Це стане можливим завдяки запровадженню нової для України сучасної моделі правоохоронної діяльності ІЛР (Intelligence Led Policing). Застосування низкою країн ЄС ІЛР-моделі дозволило забезпечити більш ефективне й результативне управління національними правоохоронними органами цих країн. Модель ІЛР ставить кримінальний аналіз в центр правоохоронної діяльності та прискорює прийняття рішень в більшій мірі, ніж інші сучасні моделі поліцейської діяльності. Головна мета

ІЛР-моделі – надати державі інструменти для підвищення професіоналізму правоохоронних органів, якості та ефективності їх діяльності, оптимізації використання наявних ресурсів, що сприятиме суспільній довірі та ефективній протидії загрозам фінансовій безпеці держави. В ІЛР-моделі основна увага приділяється систематичному збиранню та оцінюванню інформації за допомогою чітко прописаного аналітичного процесу, в результаті якого дані перетворюються на стратегічні та робочі аналітичні продукти, що підкріплюють фактичними даними процес прийняття обґрунтованих управлінських рішень. Відтак діяльність Бюро базуватиметься на використанні власних інформаційних ресурсів, даних і відомостей з передбачених законопроектном джерел та оцінці великих масивів даних. Аналітичні процедури є безконтактними, без втручання в діяльність бізнесу. Вони спрямовані на виявлення негативних тенденцій та злочинних схем у сфері наповнення державного бюджету – при сплаті податків і зборів, а також у сфері витрачання бюджетних коштів – при розподілі та використанні державних грошей [15, с. 6–13].

На часі формування в структурі цього новоствореного органу спеціальних підрозділів, діяльність яких би стосувалася профілактики адміністративних правопорушень у фінансово-економічній сфері, нейтралізації негативних чинників, що впливає на цю сферу.

Слід констатувати, що вагома робота щодо протидії адміністративним правопорушенням у фінансово-економічній сфері здійснюється суб'єктами профілактики злочинної діяльності фінансово-економічного характеру. Це здійснюється в рамках процедур фінансових розслідувань, на основі яких розробляються заходи щодо нейтралізації чинників, що впливають на деліктну поведінку у фінансово-економічній сфері. Також у таких країнах (США, Канада, Велика Британія) фінансові розслідування здійснюються правоохоронними органами та службами суб'єктів господарювання (спеціалізованими підрозділами підприємств та банків, а також компаніями, що надають консалтингові послуги).

У Франції власники промислово-торгівельних та фінансово-кредитних установ формують системи безпеки через створення власних або залучення підприємницьких детективно-охоронних агентств; працівники служб безпеки проводять моніторинг міри ризику інформаційної діяльності; розробляють способи протидії та мінімізації широкого спектру загроз і небезпек французькому бізнесу [16, с. 10].

Слід адаптувати в Україні досвід широкого залучення суб'єктів господарювання та громадськості до профілактики адміністративних правопорушень у фінансово-економічній сфері. У таких умовах надзвичайно важливим завданням держави надання навчально-методичного забезпечення для таких суб'єктів, відкритість баз даних, інформаційних ресурсів, що здатні допомогти виявити потенційні делікти та повідомити правоохоронні органи про їх вчинення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гаруст Ю. В., Мельник В. І. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Суми : видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2019. 256 с.
2. Концепція національної безпеки Республіки Болгарія. URL: http://pda.coolreferat.com/Історія_Болгарії_частина=2 (дата звернення 10.06.2024).
3. Мельник В. І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 215 с.
4. Європейський досвід організації системи протидії економічній злочинності. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1106/>. (дата звернення 15.06.2024).
5. Бернадін В. А. Зарубіжний досвід протидії правопорушенням у сфері обігу підакцизних товарів. *Право і суспільство*. 2019. № 6, Ч. 2. С. 10–15.
6. Presentation by Brigadier-General Walter Cretella Lombardo to the European Parliament (Budgetary Control Committee) Brussels. 2005. URL: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/partners-press-release-2005/eu_parliament_en.pdf. (дата звернення 15.06.2024).
7. Резнік О. М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України. : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2019. 509 с.

8. Європейський досвід організації системи протидії економічній злочинності. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1106/>. (дата звернення 13.06.2024).
9. Бернадін В.А. Зарубіжний досвід протидії правопорушенням у сфері обігу підакцизних товарів. *Право і суспільство*. 2019. № 6, Ч. 2. С. 10–15.
10. Лепський С. І. Зарубіжний досвід використання фінансових розслідувань у правоохоронній діяльності. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 189–194.
11. The Tax Agency: Institutional information. URL: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/en_gb/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Informacion_institucional/Informacion_institucional.shtml. (дата звернення 15.06.2024).
12. Жердев О., Міхайліна Т. Проблеми діяльності суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави та способи їх вирішення. Економіко-правова парадигма розвитку сучасного суспільства. 2019. № 3. URL: <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/issue/view/11>. (дата звернення 15.06.2024).
13. Податкова система Німеччини. URL: http://www.appu.org.ua/main2/shkola_platnyka_podatkiv/vse_pro_podatki/zarybizhnuy_dosvid/Germany.html. (дата звернення 15.06.2024).
14. Європейський досвід організації системи протидії економічній злочинності. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1106/>. (дата звернення 15.06.2024).
15. Андрієнко В. М., Мігус І. П., Коваль Я. С. Міжнародний досвід формування державної політики у сфері забезпечення фінансової безпеки як складової національної безпеки. Демократичне врядування. 2017. Вип. 20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2017_20_7. (дата звернення 14.06.2024).
16. Беззуб І. Проблеми та перспективи створення Національного бюро фінансової безпеки в Україні. Громадська думка про правотворення. 2018. № 7 (151). С. 6–13.