

НАЦИОНАЛЬНОЕ БЮРО ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ОБО ВСЕМ СУБЪЕКТИВНО И ОБЪЕКТИВНО



19 марта 2018 года в Верховной Раде Украины (ВРУ) зарегистрирован законопроект №8157 о создании Национального бюро финансовой безопасности или НБФБ. Законопроект сразу вызвал шквал обсуждений и критики. Отметим, что тема создания ведомства, основной задачей которого будет расследование экономических преступлений, не нова. Разговоры об этом ведутся уже более 6 – 7 лет. Но именно сейчас шансы на появление такого нового органа велики как никогда, убежден партнер юридического объединения ID Legal Group Олег ДОБРОВОЛЬСКИЙ.

Основные ключевые моменты создания нового органа по борьбе с экономическими преступлениями всегда были одни и те же. Это:

- вывод налоговой милиции из состава фискальной (налоговой) службы;
- повышение статуса;
- закрепление за новой службой

функций борьбы с экономическими преступлениями, которые находятся в ведомстве других служб (Министерства внутренних дел Украины (МВДУ), Генеральной прокуратуры Украины (ГПУ), Службы безопасности Украины (СБУ) и т. д.). Сегодня мы наблюдаем очередную виток такого нововведения.

Постепенно создание такого правоохранительного органа приобретает законченные черты. Следует отметить, что его создания требует еврореформа, международные доноры, а норма об этом прописана в Коалиционном соглашении парламентского большинства. Давай попробуем взвесить все за и против.

ЕСТЬ ЛИ НЕОБХОДИМОСТЬ СОЗДАНИЯ НОВОГО САМОСТОЯТЕЛЬНОГО ОРГАНА ПО БОРЬБЕ С ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ?

Чтобы ответить на этот вопрос, сначала нужно найти ответ на другой вопрос. А кто в Украине сейчас занимается раскрытием экономических преступлений и насколько эффективно?

Основной государственный орган, который нынче отвечает за это направление – это Государственная фискальная служба Украины (ГФСУ). Сегодня в структуре фискальной службы еще существует следственное и оперативное подразделения, или, проще говоря, – Налоговая милиция.

Не имеет смысла сейчас говорить о законности существования и статусе этой структуры – сказано уже немало. Также опустим и отношение бизнеса к налоговой милиции, так как оно формировалось годами (с 1996 года), и поменять его возможно только радикально – путем ликвидации. В данном материале нас интересует исключительно эффективность работы этого подразделения.

Сотрудники налоговой милиции успешно рапортуют о сотнях миллионов сэкономленных для государства денег, но при этом забывают о судебной стороне вопроса. Простой пример – это результативность оперативного, следственного сопровождения и направления материалов в суд, не говоря уже о получении решения судов (имеются в виду возбужденные уголовные дела в рамках ст. 212 Уголовного Кодекса Украины). Львиная доля этих дел как лежала, так и лежит на столах или под столами и рассматривается судами лишь тогда, когда возникает необходимость. Большинство из

них – не имеет достаточной доказательной базы, чтобы направить обвинение в суд, а закрывать из-за недостаточности доказательств... или страшно (портится статистика), или, по чьему-то субъективному мнению, нецелесообразно на определенный момент.

Все это свидетельствует о недостаточной аналитической работе,

Параллельно с Налоговой милицией департаменты по экономической безопасности также имеют и такие серьезные структуры как ГПУ, СБУ, МВДУ. Но с их результативностью в борьбе с экономическими преступлениями, к сожалению, можно ознакомиться исключительно в медийном пространстве, а не в статистических показателях о наполнении бюджета.

Казалось бы, наличие в стране как минимум четырех таких контролирующих структур как ГФСУ, ГПУ, СБУ и МВДУ должно было создать платформу для жесткой конкуренции между ними, прямо повлиять на их эффективность, и, в итоге, ликвидировать условия для теневого сектора. Но, наверное, сложившиеся стереотипы и методы их работы за последние 26 лет Независимости, создали скорее платформу для соседско-дружеских отношений и компромиссов, а не реальных действий.

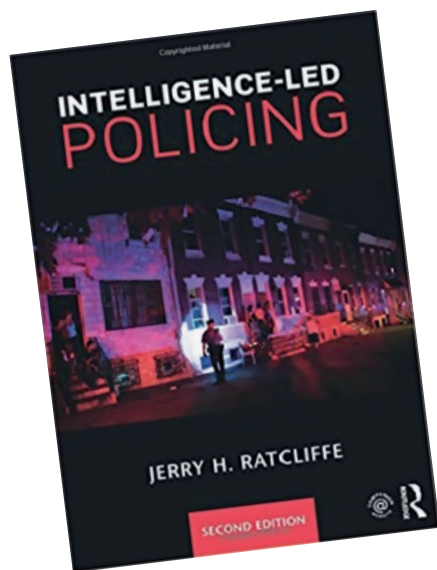
Поэтому необходимость создания единого, унифицированного и абсолютно нового органа по борьбе с преступлениями в сфере экономики созрела уже давно и как никогда стала необходимой. При этом должно быть соблюдено единое и главное условие – полная ликвидация смежных структур и функций у остальных правоохранительных органов. Одновременно с этим создание такого единого органа по борьбе с экономическими преступлениями должно быть осуществлено с нуля, откинув любые ассоциации с другими силовыми структурами.

“ Только при условии максимального общественного контроля с привлечением внешних консультантов и арбитров можно добиться того, что Национальное бюро финансовой безопасности станет полностью самостоятельным органом, а не инструментом в чьих-то руках. ”

о половинчатости проводимых действий, об отсутствии работы на упреждение и zaangażированности самого ведомства.

Как следствие, сам термин «Налоговая милиция» стал главным раздражителем в обществе, а не символом доверия. А подтверждением неэффективности этого органа является рост теневого сектора в экономике и нежелание иностранного бизнеса инвестировать в Украину.

ЧТО ПОЛОЖЕНО В ДЕКЛАРИРУЕМУЮ ИДЕЮ СОЗДАНИЯ НБФБ?



Согласно пояснительной записке к законопроекту, основная идея НБФБ: **«создание организационно-правовых основ деятельности НБФБ, главным заданием которого является обеспечение финансовой безопасности государства путем построения на основе использования новых рискоориентированных методов уголовного анализа системы своевременного выявления и устранения системных угроз в сфере публичных финансов, предупреждение их возникновению в будущем».** Кроме этого, используется новая терминология аналитической модели по примеру схожих по сути органов в странах ЕС: ILP (Intelligence-Led Policing).

ILP модель – что это и откуда?

В 2008 и в 2016 годах профессор Джерри Х. Ратклифф представляет миру свои научные исследования в книге «Intelligence-Led Policing» (первое и второе издание), в переводе: «Полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации». Коротко, ILP – это модель сбора, оценки, анализа оперативных данных и механизмы принятия управленческих решений. Полицейская деятельность, в основе которой лежит аналитика, нацеленная на упреждение и своевременное реагирование.

«Деятельность полиции на основе оперативных данных и информации – это бизнес-модель полицейской деятельности, способная охватывать области полицейской деятельности, не связаные с преступностью как таковой,

но представляющие значительные проблемы для общества и правоохранительных органов. Таким образом, полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации идет по пути к тому, чтобы стать деловым подходом, направленным на пресечение «всех преступлений, всех рисков, всего вреда», к чему в системе охраны правопорядка стремятся многие.» (Ratcliffe, Jerry H., *Intelligence-Led Policing, 2nd Edition* (London/New York: Routledge, 2016).

В июне 2017 года в Вене опубликовано Руководство ОБСЕ «По полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации» (Вена, июнь 2017, ОБСЕ), где была представлена модель руководства полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации (ПДОДИ). При этом рекомендованные теоретические рамки для модели ПДОДИ основаны на научных исследованиях профессора Ратклиффа.

На сегодняшний день данная модель используется во многих странах, что говорит о ее эффективности, обязательным условием которой является политическая поддержка и высокая осведомленность руководителей.

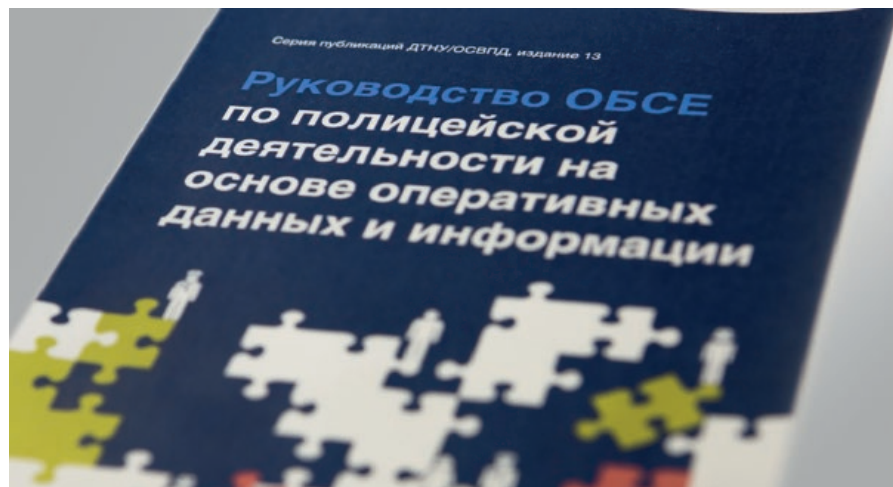
Основой применения модели является глубокий анализ большого количества информационных и аналитических ресурсов, собственниками которых являются разные государственные органы. Соответственно, перед НБФБ встанет задача получения доступа ко всем этим ресурсам (базы данных ГПУ, МВД, Нацполиции, СБУ, ГФСУ и т. д.), что создаст предпосылки для проведения необходимого глубокого анализа. А возможность правильной

аналитики и практического применения – даст мощный ресурс как в борьбе с экономическими преступлениями, так и в их упреждении.

Но здесь возникает вопрос профессионального использования этих баз данных, анализа имеющейся информации и применения полученных выводов на практике. Кроме того, существует проблема полноты и правильности наполнения государственных реестров, периодов с которых они ведутся, а так же неоднородности как стоимостной, так и материальной структуры баз.

Простой пример. Еще с момента объединения Таможни и Налоговой в единую структуру Министерства доходов и сборов в декабре 2012 года была возможность объединить и автоматизировать две главные базы данных этих двух органов: Инспектор 2006 (информация об оформленных и неоформленных грузо-таможенных декларациях, с полной номенклатурой, стоимостью, количеством и т. д.) и Налогового Блока (информация о налоговых декларациях, накладных СПД и т. д.). Объединив и синхронизировав эти два ресурса, можно было уже тогда получить мощный автоматизированный инструмент в руках налоговиков, прежде всего, для борьбы с теневым сектором экономики, например, так называемыми «скрутками», продажей импортного кредита и т.д. Но на сегодняшний день весь анализ этих двух ресурсов проходит «вручную». Базы не синхронизированы, хотя собственник у них один и тот же.

Аналогичная ситуация имеет место и при использовании баз данных «Национального агентства по предотвращению коррупции» (НАПК), доступ к ресурсу которых не приводит к оперативности проверки и к желаемому результату.



ПРЕДЛАГАЕМАЯ ВЕРТИКАЛЬ НАЗНАЧЕНИЯ И ПОДЧИНЕНИЯ НБФБ

Согласно законопроекту, НБФБ является подотчетным Президенту Украины и Верховной Раде, при этом назначение директора производит Президент, правда на основании конкурса (не будем углубляться в историю подобных конкурсов) сроком на 5 лет и не более двух сроков подряд. Увольнение с должности директора НБФБ предлагается осуществлять также решением Президента. Например, Президент признает работу директора НБФБ неудовлетворительной по итогам рассмотрения его ежегодного отчета. Аналогичная формулировка есть и по инициативе ВРУ, но окончательное решение также принимает Президент.

Назначение Президентом – это хорошо или плохо?

Давайте оттолкнемся не от сегодняшней политической реальности, а будем рассуждать языком права, в первую очередь, конституционными постулатами. Согласно Конституции Украины, мы живем в парламентско-президентской республике, где функция Президента – контроль за соблюдением Конституции, а это фактически означает создание баланса между законодательной и исполнительной ветвью власти. Поэтому и назначение Генерального прокурора идет с подачи Президента – с целью создания демократического, правового баланса. Назначение же директора НБФБ ВРУ или Кабинетом министров Украины (КМУ) – не совсем логично.

Мы хотим получить самостоятельный орган, без влияния как исполнительной, так и законодательной власти? Следовательно, НБФБ должен стать объективным правоохранительным органом, который дает оценку финансовым действиям как той же исполнительной ветви власти (например, проведение тендеров, которые подпадают под

АУДИТОРСЬКА ФІРМА «EPR COMPANY» входить до складу **D Legal Group**, акредитована при Аудиторській палаті України та офіційно працює на ринку з 2011 року, маючи в команді сертифікованих та дипломованих фахівців (сертифікат CAP та диплом DiplFR по Міжнародній фінансовій звітності міжнародної організації ACCA).

ст. 191 УК), так и действиям бизнес-среды (ст. 205, 212 УК). Поэтому вполне логичным является назначение директора НБФБ Президентом. Главное, чтобы такие назначения и увольнения не были сиюминутной прихотью, политической целесообразностью или оценкой личной преданности, а взвешенным и оправданным решением.

Что касается ежегодного отчета – это стимулирующий фактор для руководителя, но в то же время прямая зависимость от Президента, и здесь стоит сформировать своеобразный «предохранитель», который не давал бы прямого права увольнения директора НБФБ Президентом (т. е. теоретического влияния), хотя бы на первые 5 лет становления органа. Таким «предохранителем» мог бы стать общественный или Наблюдательный Совет, с равными квотами от общественности и внешних консультантов, без решения которого вопрос увольнения директора НБФБ даже не должен рассматриваться ни в ВРУ, ни в Администрации Президента Украины (АПУ). Члены Совета выбираются не из политических лагерей (квотность, близость к ВРУ или АПУ и т. д.), а сугубо по профессиональным характеристикам. В первую очередь это должны

быть люди, которые могут реально оценить деятельность НБФБ как по внешним, так и по внутренним факторам, а также представители со стороны внешних консультантов (например, профессиональные представители стран-участников ОБСЕ, имеющие практический опыт в использовании ILP модели в правоохранительной системе своих стран), которые давали бы независимую, коллегиальную оценку деятельности директора. И уже на основании этой оценки Президент имел бы право принимать окончательное решение.

Если опираться на сегодняшний опыт и специфику вертикали власти, то, конечно, хотелось бы иметь полностью самостоятельный (независимый) орган, а не очередную марионетку в чьих-то руках. И здесь появляются два других фактора. Первый – прозрачность конкурса на должность директора НБФБ, и второй – главный – Личность (акцентирую внимание на важности именно этого пункта): независимая, объективная и профессиональная Личность, которая возглавит орган. Очень бы хотелось бы видеть на должности директора НБФБ максимально самостоятельного человека.

ЧТО ЖЕ ПРЕДЛАГАЮТ НАРОДНЫЕ ДЕПУТАТЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ПОДСЛЕДСТВЕННОСТИ?

Законодатель отдал в подследственность НБФБ экономические преступления, которые относились к сфере полномочий налоговой милиции, что логично. Среди них: незаконное изготовление, хранение и продажа подакцизных товаров (ст. 204 УК Украины), фиктивное пред-

принимательство (ст. 205 УК Украины), подделка документов, которые подаются для регистрации бизнеса (ст. 205-1 УК Украины), уклонение от уплаты налогов и единого социального взноса (ЕСВ) (ст.ст. 212, 212-1), а также незаконное изготовление, сбыт и другие незаконные действия с ак-

цизными и контрольными марками (ст. 216), доведение банка до неплатежеспособности (ст. 218-1), доведение до банкротства (ст. 219), причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием (ст. 192), изготовление, хранение и сбыт поддельных денег (ст. 199),

незаконные действия с банковскими картами и другими средствами доступа к счетам (ст. 200), мошенничество с финансовыми ресурсами (ст. 222), манипулирование на фондовом рынке (ст. 222-1), подделка документов, штампов, печатей в том числе должностным лицом (ст.ст. 358, 366).

Что касается мошенничества (ст. 190), присвоения, растраты имущества путем злоупотребления служебным положением (ст. 191), причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием (ст. 192), любых незаконных действий с поддельными деньгами, ценными бумагами, билетами государственной лотереи (ст. 199), незаконных действий с документами на перевод, платежными картами и другими средствами доступа к счетам (ст. 200), нарушения законодательства о бюджетной системе Украины (ст. 210), выдачи нормативно-правовых актов, которые уменьшают поступления в бюджет или увеличивают затраты (ст. 211), незаконных действий с поддельными акцизными и контрольными марками (ст. 216), создания преступной организации (ст. 255), подделки документов, штампов, печатей (ст. 358), злоупотребления служебным положением (ст. 364), то они подследственны Бюро только в том случае,

“ **Безусловно интересы НБФБ и НАБУ будут пересекаться, поскольку, по желанию законодателя, им поручено расследовать одни и те же преступления** ”

если их расследование не относится к подследственности НАБУ. Кроме того Бюро получило себе и новые преступления (ранее отсутствовавшие в УК), такие как присвоение, растрата бюджетных средств (ст. 191-1) и мошенничество с НДС (ст. 222-2).

Безусловно, интересы НБФБ и НАБУ будут пересекаться, поскольку, по желанию законодателя, им поручено расследовать одни и те же преступления (присвоения, растраты имущества путем злоупотребления служебным положением (ст. 191), присвоение, растрата бюджетных средств (ст. 191-1), фиктивное предпринимательство (ст. 205), нарушения законодательства о бюджетной системе Украины (ст. 210), выдача нормативно-правовых актов, которые уменьшают

поступления в бюджет или увеличивают затраты (ст. 211), мошенничество с налогом на добавленную стоимость (НДС) (ст. 222-2), злоупотребление служебным положением (ст. 364).

Что касается Национальной полиции, то она отдает в подследственность НБФБ следующие преступления: нарушение финансирования политической партии (ст. 159-1), подделка документов, которые подаются для регистрации выпуска ценных бумаг (ст. 223-1), нарушение порядка ведения реестра собственников ценных бумаг (ст. 223-2), изготовление, сбыт и использование поддельных негосударственных ценных бумаг (ст. 224), незаконный сбор сведений, составляющих коммерческую тайну (ст. 231), разглашение коммерческой или банковской тайны (ст. 232), незаконное использование инсайдерской информации (ст. 232-1), незаконная приватизация государственного, коммунального имущества (ст. 233).

И здесь возникает вопрос относительно статьи 159-1 – нарушение финансирования политической партии. В свете описанной выше вертикали подчинения и назначения, не может ли эта статья стать очень мощным инструментом влияния на политические партии, сконцентрированным в одних руках?

КАКАЯ ЖЕ СТРУКТУРА ПРЕДЛАГАЕТСЯ В ЗАКОНОПРОЕКТЕ?

НБФБ состоит из: центрального аппарата, территориальных подразделений, тренировочного центра. Количество сотрудников до 4 тыс. чел. с ориентировочной зарплатой от 30 до 90 тыс. грн.

Структура аппарата предлагается следующая:

- аналитико-информационные подразделения;
- следственно-оперативные подразделения;
- подразделения внутренней безопасности;
- подразделения кибербезопасности;

- подразделения физической защиты;
 - вспомогательные подразделения.
- Напрашивается вывод о достаточно большом силовом блоке, помимо аналитических подразделений.

Функции НБФБ так же предлагается расширить. Причем, без тех ограничений, которые были у Налоговой милиции:

- оперативно-розыскная деятельность (ОРД) и досудебное следствие;
- обеспечение личной безопасности сотрудников НБФБ;
- применение мер физического воздействия и огнестрельного оружия;
- розыск активов, полученных от подследственных НБФБ преступлений;
- розыск лиц, скрывающихся от следствия или суда;
- на основании решения суда на срок до 10 суток опечатывает архивы, кассы, помещения (кроме жилых) и т. д., берет их под охрану, а также изымает предметы и документы в порядке, предусмотренном УПК Украины.





НЮАНСЫ, КОТОРЫЕ НАСТОРАЖИВАЮТ

1. Предложено изменение в статью 214 УК, которое дает возможность начинать уголовное производство на основании аналитического вывода Бюро.
2. Ведение оперативно – розыскной деятельности осуществляется на основании наличия аналитическо-информационного документа Бюро.
3. Мониторингом образа жизни сотрудников Бюро будут заниматься собственные подразделения внутренней безопасности, а не единые уполномоченные органы в стране (например, НАЗК).
4. Имеется риск пересечения интересов НАБУ и НАБФ по подследственности смежных статей УК.
5. Наблюдается концентрация в одних руках огромного информационного ресурса с широким доступом и значительными возможностями.

СУБЪЕКТИВНЫЙ ИТОГ

По сути, создается новый правоохранительный орган с широчайшими полномочиями (в рамках ОРД), своими оперативными, аналитическими и силовыми подразделениями. С одной стороны, при наличии такой структуры, полномочий и финансирования мы получим сильный, единый и необходимый на сегодня орган в нашей стране, а это то, что сейчас действительно необходимо, поскольку доля теневой экономики очень большая.

Но остается и другая сторона медали. Во-первых, захотят ли силовики (имеется в виду ГФС, ГПУ, СБУ, МВДУ и т. д.) лишиться такого лакомого кусочка, как борьба с экономическими преступлениями?

Во-вторых, сможет ли новый орган, с его вертикалью назначения, завоевать доверие в обществе, стать действительно самостоятельным, объективным, незаангажированным? А в этом заключается главный вопрос!

И в-третьих, оправдаются ли надежды бизнеса, который устал от такой «борьбы» с бизнесом, где цель контролеров – отжать, заставить откупиться или уйти в тень.

Я не сторонник реформ, которые проводятся под лозунгом «Ну давайте хоть что-то делать!», или «Ранее работающих в системе не брать!». Во всем должна быть фундаментальность, открытость, профессионализм, а главное, понимание того, что сейчас мы создаем.

Завтра и потом не на кого будет пенять.

Поэтому на прямой вопрос: «Необходимо ли создание нового органа с идеей, заложенной в НАБФ?» я отвечаю – да.

Что же меня при этом настораживает? – Как он будет реализован. Очень не хочется, чтобы НАБФ стало еще одним инструментом манипулирования.

Как этого избежать?

Как уже отмечалось, только посредством максимального общественного контроля над его созданием и, вероятно, привлечением внешних консультантов и арбитров – тех, в частности, кто имеет опыт внедрения и применения на практике ILP в странах – членах ОБСЕ.