

***В. В. Черней***

**ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ  
З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ  
НА РИНКУ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ**

**Актуальність теми.** До небанківських фінансових установ в Україні, відповідно до законодавства, належать кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи недержавного пенсійного забезпечення, інститути спільного інвестування (корпоративні й пайові інвестиційні фонди), а також інші юридичні особи, винятковим видом діяльності яких є надання фінансових послуг [1, ст. 1]. Результати аналізу річних статистичних звітів свідчать про тенденції розвитку всіх сегментів небанківського фінансового ринку (станом на грудень 2014 р. активи небанківського фінансового сектора України становили понад 100 млрд грн) [2].

У загальній структурі економічної злочинності частка виявлених шорку злочинів у сфері діяльності небанківських фінансових установ зазвичай не перевищує 2%, проте викриті правоохоронними органами схеми заволодіння коштами громадян організованими групами та злочинними організаціями шахраїв викликають особливе занепокоєння своїми наслідками. На контролі керівництва Міністерства внутрішніх справ України станом на грудень 2014 р. перебувало понад 300 резонансних кримінальних проваджень, у яких сукупні збитки складають понад 1 млрд грн (реально відшкодовано не більше чверті). Фінансові афери все більш орієнтовані на використання телекомунікаційних технологій, зокрема, у сегментах організації багаторівневого маркетингу, кредитування, житлового будівництва та страхування. Поширенню масштабів шахрайських операцій значною мірою сприяє зростання рівня професіоналізму злочинців, використання ними суб'єктів господарювання з офшорним статусом, заплутаних схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Злочинні наміри ретельно приховуються за допомогою укладання фіктивних угод, навмисного доведення компаній до неспроможності, багаторазових їх реорганізацій, використання підроблених документів, втручання в роботу

державних автоматизованих систем і мереж, а також різних схем конвертації й переказу коштів на закордонні банківські рахунки.

**Виклад основного матеріалу.** Відомо, що запобігання економічним злочинам забезпечують не лише правоохоронні органи, а й низка інших державних органів і громадських організацій [3]. Згідно із законодавством до системи державних правоохоронних органів, на які покладається протидія економічній злочинності, належать, по-перше, спеціальні державні органи, на яких безпосередньо покладається боротьба з економічною злочинністю (підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції Державної фіскальної служби України, Служби безпеки України), по-друге, державні органи, які реалізують окремі повноваження з боротьби зі злочинністю в межах виконання покладених на них основних функцій. До них належать органи прокуратури України; органи й установи виконання покарань Державної пенітенціарної служби України; Національна служба фінансового моніторингу України; підрозділи Державної прикордонної служби України; державні фінансові регулятори (Національний банк України, Нацкомфінпослуг України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку); державні контролюючі органи й установи, що належать до структури Державної фіскальної служби України, Державної фінансової інспекції України (включаючи відомчі ревізійні підрозділи центральних органів виконавчої влади), Антимонопольного комітету України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Державної служби статистики України та деяких інших центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Правовідносини між суб'єктами запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ, до яких належать як згадані державні інституції з повноваженнями регулятивного та правоохоронного характеру, так і недержавні суб'єкти, що характеризуються наявністю різноманітних зв'язків. Специфіка взаємодії суб'єктів правоохоронної діяльності обумовлюється тим, що поряд із традиційними «постачальниками» кримінальних проваджень, якими є оперативні служби МВС України, діють також утворені вже за часів незалежності підрозділи з боротьби з організованою злочинністю, кіберзлочинністю, податковими злочинами, що уповноважені здійснювати як гласні, так і негласні оперативно-розшукові заходи (слідчі дії). Зазначене кардинально впливає на структуру, організацію, напрями й суб'єктів запобігання злочинам і форми їх як офіційної, так і конспіративної співпраці на всіх етапах такої діяльності.

Одним із головних суб'єктів взаємодії під час виявлення та припинення злочинів у сфері діяльності небанківських фінансових установ є Держфінінспекція України, до складу якої належать її територіальні органи – державні фінансові інспекції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах або міжрайонні, об'єднані в районах і містах державні фінансові інспекції, головні державні фінансові інспектори в районах і містах.

Відповідно до пп. «г» п. 3 ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» Держфінінспекція належить до державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю. Згідно зі ст. 18 цього закону органи Держфінінспекції з метою боротьби з організованою злочинністю під час здійснення в межах своєї компетенції контрольних функцій зобов'язані з'ясовувати неправомірні дії організацій і громадян, що можуть свідчити про злочинну діяльність або створювати умови для такої діяльності; передавати відповідним спеціальним органам з боротьби з організованою злочинністю одержувану під час здійснення контрольних функцій та аналізу інформацію, що надходить, відомості, що можуть свідчити про організовану злочинну діяльність і використовуватися для виявлення, припинення й попередження такої діяльності; за дорученням спеціальних органів із боротьби з організованою злочинністю проводити в межах своєї компетенції ревізії, перевірки й інші дії щодо контролю за дотриманням законодавства України організаціями та громадянами [4].

Як бачимо, регулятивне законодавство не регламентує порядок взаємодії органів Держфінінспекції з правоохоронними органами, а згадує лише засади співпраці відповідних служб (у ст. 7 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» закріплено, що орган державного фінансового контролю координує свою діяльність з органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, фінансовими органами, органами доходів і зборів, іншими контролюючими органами, органами прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки) [5], що переконує у відсутності комплексного підходу до законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності принаймні в цьому сегменті фінансової системи.

За звичною сьогодні практикою правоохоронні органи не вважають передані їм матеріали ревізій і перевірок, що містять ознаки кримінальних правопорушень, відповідними повідомленнями, у зв'язку із чим застосовується малоефективна процедура взаємозвірок за переданими матеріалами. Як наслідок, гається час і втрачаються докази протиправної діяльності.

Крім того, відповідно до п. 2 ч. 14 ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» службові особи органу державного фінансового контролю вправі почати ревізію за наявності підстав для її проведення та за умови надання посадовим особам підконтрольних установ, іншим суб'єктам господарської діяльності (під розписку) копії рішення суду про дозвіл на проведення позапланової виїзної ревізії, у якій зазначаються підстави проведення такої ревізії, дата її початку й дата закінчення, а в разі проведення ревізії щодо суб'єктів господарської діяльності, не віднесених законом до підконтрольних установ, зазначається також номер кримінального провадження, орган, що здійснює досудове розслідування, дата та підстави повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення. Ненадання цих документів посадовим особам підконтрольних установ та інших суб'єктів господарської діяльності або їх надання з порушенням встановлених до них вимог є підставою для недопущення посадових осіб органу державного фінансового контролю до про-

ведення ревізії. таким чином, у разі звернення слідчого з клопотанням до органів державного фінансового контролю про проведення ревізії підконтрольних установ та інших суб'єктів господарської діяльності в кримінальних провадженнях, у яких особі не повідомлено про підозру, зазначені органи відмовляють у задоволенні такого клопотання. Зважаючи на викладене, вважається за доцільне внести зміни до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», якими дозволити проведення ревізій без зазначення в клопотанні дати й підстав повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення.

Вивчення практики правоохоронних органів за останнє десятиліття показує, що зазвичай у запобіганні злочинам проти власності у сфері господарської діяльності та деяких інших сферах, що пов'язані з інтересами суб'єктів господарювання, беруть участь працівники служб безпеки відповідних установ, хоча функцію виявлення та припинення ними кримінальних правопорушень (як самостійно, так і у взаємодії з правоохоронними органами) законодавчо не регламентовано (закріплено лише обов'язок фінансових установ захищати безпеку зберігання коштів клієнтів).

Така правова невизначеність, на нашу думку, потребує врегулювання як на законодавчому рівні шляхом прийняття довгоочікуваного Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність», проект якого розроблений [6], внесення відповідних змін і доповнень до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), Закону України «Про банки і банківську діяльність», так і на підзаконному рівні шляхом розроблення й прийняття за участю Нацкомфінпослуг, МВС України, Генеральної прокуратури України й інших зацікавлених відомств міжвідомчої інструкції з питань організації взаємодії у сфері забезпечення безпеки на господарському та фінансовому ринках [7, с. 146].

Стимування активності правоохоронних органів щодо виявлення ознак злочинів проти власності у сфері господарської й службової діяльності нерідко пояснюється частковою відмовою законодавця від принципу публічності під час здійснення кримінального переслідування за вчинення окремих із них (декриміналізації), зокрема збільшенням кримінальних правопорушень, за якими кримінальне провадження розпочинається лише на підставі заяви потерпілого (п. 1 ч. 1 ст. 477 КПК України), у тому числі передбачених ст. ст. 231, 232, 361, ч. 1 ст. 362, 364-1, 365-1 Кримінального кодексу України (далі – КК) України, а також ст. ст. 185, 190, 191 (крім вчинених організованою групою) і 357 КК України, вчинених особою, яка щодо потерпілого була найманим працівником і завдала шкоду винятково власності потерпілого. Таке право суб'єктів господарювання ініціювати початок кримінального провадження правоохоронні органи сприймають як покладання основної відповідальності за виявлення зазначених злочинних посягань на саму установу (працівників її підрозділу безпеки).

Отже, більшість завдань стосовно виявлення й документування насильницьких злочинів, які посягають на інтереси юридичних осіб приватного права, належить до сфери відповідальності недержавних служб безпеки.

Вивчення «внутрішніх» інструкцій деяких страхових компаній і кредитних спілок свідчить про те, що більшість із них встановлює такі нормативно закріплені обов'язки служб безпеки: виявлення ознак підготовлюваних і вчинюваних злочинних посягань на інтереси фінансової установи та вжиття заходів щодо їх попередження й припинення; підготовка матеріалів для правоохоронних органів для вирішення питання про початок кримінального провадження; участь у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень; направлення правоохоронним органам інформації, що стосується розслідування; ужиття в межах компетенції заходів щодо відшкодування завданих збитків тощо [8, с. 334–336].

Працівників служб безпеки уповноважено здійснювати розшукову діяльність; брати участь у планових і позапланових внутрішніх перевірках діяльності підрозділів фінансової установи, що проводять із застосуванням адміністративного й фінансового контролю; проводити внутрішні (службові) розслідування за фактами заподіяння шкоди власності й порядку функціонування установи; організовувати взаємодію з правоохоронними органами, сприяти їм у проведенні передбачених законом заходів процесуального, розшукового й організаційного характеру; здійснювати заходи щодо попередження злочинних посягань на інтереси установи тощо.

Як показали результати проведених нами досліджень, за правильною організації діяльності служби безпеки більшість потенційних «зовнішніх» злочинних посягань на інтереси небанківських фінансових установ або їх клієнтів виявляють і припиняють на основі первинних ділових контактів із клієнтами. Відповідальні за безпеку працівники в цій роботі зазвичай керуються внутрішніми нормативними актами (інструкціями), а також власними методичними розробками з узагальненням типових ознак підготовки та вчинення певних правопорушень.

Уявити роль і місце служби безпеки небанківської фінансової установи як юридичної особи приватного права можна за допомогою вивчення такої їх функції, як проведення внутрішніх розслідувань за фактами заподіяння шкоди майну або виявленими порушеннями порядку здійснення певних фінансово-господарських операцій кимось із персоналу. За своїм характером така діяльність підпорядковується інтересам забезпечення безпеки приватної структури (підставою для проведення внутрішнього розслідування вважаються відомості про факт заподіяння шкоди установі або порушення правил внутрішнього розпорядку, що можуть спричинити заподіяння шкоди).

Виявлення ж ознак злочинів, які не торкаються інтересів установи, не обов'язково спричиняє певне реагування. Результати внутрішніх розслідувань можна розцінювати як підставу для початку кримінального провадження та використовуватися під час доказування як на стадії досудового розслідування, так і під час судового розгляду. Проте в певних випадках вони мають інше правове значення. Зокрема, на підставі таких матеріалів можливе прийняття рішень про закриття кримінального провадження, застосування до винуватої особи заходів дисциплінарної й матеріальної відповідальності.

Підставою ж для проведення внутрішнього розслідування є виявлені керівництвом юридичної особи відомості про факти заподіяння шкоди або порушення внутрішніх правил, що можуть спричинити заподіяння шкоди. Вони зазвичай містяться в службових записках керівників структурних підрозділів, повідомленнях контролюючих і правоохоронних органів, зверненнях клієнтів та інших осіб. Під час розслідування встановлюється, чи дійсно мала місце подія, про яку йдеться в первинному зверненні, за яких обставин (де, коли) вона трапилася; наявність негативних наслідків події, характер і розмір завданої шкоди, а також наявність причинного зв'язку між проступком (діями чи бездіяльністю) конкретної особи (осіб) і наслідками події; причини й умови, що сприяли події.

З метою проведення кваліфікованого розслідування співробітники юридичних осіб приватного права уповноважені запрошувати для бесіди працівників із числа персоналу організації, а також інших громадян (за їх згодою); одержувати від них письмові пояснення за фактами, що стосуються розслідування; з дозволу керівника, який призначив розслідування, знайомитися зі службовою документацією, що стосуються розслідування, за необхідності долучати зазначені документи або їх копії до матеріалів перевірок; одержувати в установленому порядку консультації у фахівців (експертів) із питань, що потребують спеціальних знань; оглядати предмети, документи, вироби, ділянки місцевості; застосовувати для пошуку й фіксації інформації, що має значення для розслідування.

Не менш важливим вважаємо взаємодію правоохоронних органів із контролюючими підрозділами Національного банку України. Відповідно до законів України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України» Нацбанк виконує контрольні-наглядові функції щодо діяльності комерційних банків. Під час проведення перевірок службою банківського нагляду виявляються факти шахрайств і розкрадань, а також попереджається відмивання грошей через банківську систему. Якщо під час інспектування банків і банківських установ буде виявлено факти, що можуть свідчити про злочинну діяльність фізичних або юридичних осіб – клієнтів банку та працівників банку, інспектор зобов'язаний скласти письмову довідку, яку негайно передає керівникові інспекторської групи. При цьому члени інспекторської бригади не повинні ознайомлювати з такими матеріалами керівництво банку або його працівників. Крім того, вони повинні вжити заходів щодо збереження конфіденційності інформації. Після розгляду довідки керівництво інспекторської групи готує повідомлення, у якому зазначаються факти, що можуть свідчити про злочинну діяльність, та надсилає його відповідним правоохоронним органам за територіальною належністю, а копію направляє відповідному прокурору, який здійснює загальний нагляд [9, с. 12].

**Висновки.** Таким чином, виокремлено шляхи підвищення ефективності взаємодії правоохоронних органів із контролюючими підрозділами Держфінінспекції, які здійснюють планові й позапланові перевірки порядку проведення фінансових операцій. Беручи до уваги процес реформування

органів кримінальної юстиції, вважаємо за необхідне ініціювати створення міжвідомчої робочої групи (із залученням представників Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, податкової міліції, Генеральної прокуратури України, Нацкомфінпослуг, НФУ) для моніторингу оперативної обстановки на ринку небанківських фінансових послуг і розроблення проекту міжвідомчої інструкції з питань взаємодії у сфері забезпечення безпеки на фінансових ринках, запровадження спрощених процедур оперативного обміну інформацією щодо сумнівних або з ознаками правопорушень фінансових операцій, у тому числі з метою встановлення коштів і майна, одержаних злочинним шляхом, ідентифікації осіб, причетних до їх проведення.

Як свідчить практика у сфері запобігання злочинам, які посягають на інтереси юридичних осіб приватного права, поряд з оперативно-розшуковою та профілактичною діяльністю державних правоохоронних органів здійснюється також недержавне (внутрішнє) розслідування службами безпеки фінансових установ, що нерідко виявляється більш ефективним. Суб'єктами такого розслідування є уповноважені працівники служб безпеки юридичних осіб (приватні детективні структури), що застосовують із метою виявлення, документування та попередження злочинів засоби й методи правоохоронної діяльності. Вивчення особливостей діяльності служб безпеки низки юридичних осіб недержавного сектору господарювання дає змогу дійти висновку про недостатнє правове регулювання, методичне й наукове забезпечення зазначеної їхньої діяльності. Відтак до пріоритетних напрямів удосконалення загальних правових засад участі служб безпеки в запобіганні економічним злочинам належать такі: по-перше, внесення змін і доповнень до основ державної політики (стратегії) боротьби зі злочинністю, що закріплювали б принципи й форми участі в цій роботі недержавних, у тому числі приватних, структур, до яких належать служби безпеки юридичних осіб приватного права; по-друге, прийняття Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність», що передбачав би регламентацію питань виявлення та непроцесуального розслідування й попередження злочинів приватними детективними й охоронними службами; по-третє, визначення принципів і форм взаємодії служб внутрішньої безпеки й державних правоохоронних органів із розробки та прийняття відповідної міжвідомчої інструкції.

#### Література

1. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2664-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2664-14/conv/page1>.
2. Результати діяльності небанківських фінансових установ в Україні за 2014 р. – К. : Нацкомфінпослуг, 2015. – 49 с.
3. Ташій В.Я Боротьба зі злочинністю у сфері економічних відносин як вирішальний напрям діяльності правоохоронних органів / В.Я. Ташій // Вісник прокуратури. – 2002. – № 1. – С. 13–18.
4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

5. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
6. Про приватну детективну (розшукову) діяльність : проект Закону України від 12 квітня 2010 р. № 6288 (включений до порядку денного сесії Верховної Ради України від 7 лютого 2012 р. № 4344-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
7. Черней В.В. Служба безпеки юридичної особи приватного права як суб'єкт запобігання злочинам / В.В. Черней // Актуальні проблеми протидії організованій злочинній діяльності : матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (м. Одеса, 26 вересня 2014 р.). – О. : МП Леся, 2014. – С. 145–147.
8. Черней В.В. Кримінально-правові та кримінологічні засади запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : [монографія] / В.В. Черней. – К. : Центр учбової літератури, 2014. – 456 с.
9. Биховченко В.П. Національний банк України в забезпеченні фінансової стабільності держави : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / В. П. Биховченко ; Національний університет державної податкової служби України. – Ірпінь, 2012. – 21 с.

#### А н о т а ц і я

**Черней В. В. Проблеми взаємодії правоохоронних органів з іншими суб'єктами запобігання злочинам на ринку небанківських фінансових послуг.** – Стаття.

Розглядаються актуальні правові, організаційні та практичні проблеми взаємодії державних правоохоронних і контролюючих органів, а також служб безпеки юридичних осіб приватного права щодо запобігання злочинам на ринку небанківських фінансових послуг в Україні.

**Ключові слова:** економічна злочинність, фінансова злочинність, запобігання злочинам, небанківські фінансові установи, правоохоронні органи, Державна фінансова інспекція України, приватна детективна (розшукова) діяльність.

#### А н н о т а ц и я

**Черней В. В. Проблемы взаимодействия правоохранительных органов с другими субъектами предупреждения преступлений на рынке небанковских финансовых услуг.** – Статья.

Рассматриваются актуальные правовые, организационные и практические проблемы взаимодействия государственных правоохранительных и контролирующих органов, а также служб безопасности юридических лиц частного права по предотвращению преступлений на рынке небанковских финансовых услуг в Украине.

**Ключевые слова:** экономическая преступность, финансовая преступность, предотвращение преступлений, небанковские финансовые учреждения, правоохранительные органы, Государственная финансовая инспекция Украины, частная детективная (сыскная) деятельность.

#### С у м м а р у

**Cherney V. V. Problems of interaction of law enforcement bodies with other subjects of crime prevention on the market of non-banking financial services.** – Article.

Discusses the current legal, institutional and practical problems prevent the most dangerous offenses in the insurance market, in the field of credit unions and investment companies.

**Key words:** economic crime, financial crime, crime prevention, non-bank financial institutions, law enforcement agencies, State Financial Inspection of Ukraine, private detective (detective) activity.