

УДК 65.011.8:354.31

Адміністративне право та процес; інформаційне право

Резнік О.М., к.ю.н., старший викладач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В АСПЕКТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Статтю присвячено дослідженню процесу реформування правоохоронних органів в Україні в контексті забезпечення фінансово-економічної безпеки. Охарактеризовані основні права правоохоронних органів та проаналізовані статистичні данні щодо їх діяльності в аспекті наповнення державного бюджету. Надаються авторські пропозиції щодо створення єдиного правоохоронного органу по забезпеченню фінансово-економічної безпеки України.

Ключові слова: правоохоронні органи, фінансово-економічна безпека, тіньова економіка, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро.

Статья посвящена исследованию процесса реформирования правоохранительных органов в Украине в контексте обеспечения финансово-экономической безопасности. Охарактеризованы основные права правоохранительных органов и проанализированы статистические данные по их деятельности в аспекте наполнения государственного бюджета. Надаются авторские пропозиции касательно создания единого правоохранительного органа по обеспечению финансово-экономической безопасности Украины.

Ключевые слова: правоохранительные органы, финансово-экономическая безопасность, теневая экономика, Национальная полиция, Национальное антикоррупционное бюро.

The article is defined to the process of law-enforcement authorities reform in Ukraine in the context of financial and economic security. It was characterized the

fundamental rights of law-enforcement authorities and was analyzed statistical data on their activities in aspect of the state budget filling. Provided author's proposals as to creation of a single law-enforcement authority of financial and economic security.

Key words: law-enforcement authorities, financial and economic security, shadow economy, the National policy, the National anticorruption bureau.

Вступ. Економічна і фінансова безпека держави є показниками, перш за все, її національної безпеки, тобто здатності протистояти внутрішнім і зовнішнім загрозам у фінансовій і економічній сферах. Однак, на сьогодні, ситуація в Україні свідчить не тільки про високий рівень скоєння адміністративних і кримінальних правопорушень у фінансовій та економічній сферах, а відповідно низький рівень фінансово-економічної безпеки, але й про нездатність існуючих правоохоронних органів, на які покладено завдання щодо виявлення, розслідування і припинення будь-яких правопорушень у сферах фінансів і економіки, ефективно протидіяти зростанню фінансово-економічної злочинності.

Враховуючи вище викладене, очевидним є те, що, на сьогодні, Україні потрібно реформувати правоохоронні органи, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, перш за все, для зменшення рівня скоєння фінансових і економічних правопорушень, а відповідно підвищення рівня фінансово-економічної безпеки держави та підготовки України до вступу в ЄС.

Питання фінансово-економічної безпеки держави, а також необхідність створення одного правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави досліджували такі видатні науковці, як Бандурка О.М., Волощук Р.Є., Гельман В.М., Детюк А.М., Дрозд О.Ю., Євса О.Є., Іващенко О.В., Куліш А.М., Москаль І.І, Попова Л.М., Тітко А.В. та інші.

Метою статті є дослідження особливостей діяльності правоохоронних органів України, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави.

Результати дослідження. Конституцією України, а саме ст. 17, передбачено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її

економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [1]. Вказана норма, свідчить про те, що гарантування економічної безпеки держави, а відповідно створення ефективних механізмів управління нею, є одним з пріоритетних завдань України.

Сьогодні стан економічної безпеки залишається складним внаслідок дії низки викликів, зумовлених високим рівнем тінізації економіки, а саме поширенням тіньової зайнятості, розповсюдженням напівлегальних методів ухилення від оподаткування, криміналізацією економічних відносин, наявністю в країні організованих злочинних угруповань, що претендують на контроль над діяльністю суб'єктів господарювання.

Результати досліджень вітчизняних та іноземних фахівців свідчать про те, що тіньова економіка в Україні створює реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, негативно впливає на розвиток суспільних відносин: на економіку, політику, соціальну та правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини тощо [2, с. 15].

Розрахунки питомої ваги тіньового сектора української економіки із застосуванням різних методик свідчать, що він становить близько 40–50 % ВВП. За оцінками фахівців близько 55 % підприємств повністю або частково працюють у «тіні». Для порівняння у Франції такий рівень становить 14,9 %, в Німеччині – 16,3 %, в Іспанії – 19%, в Італії – 21 % ВВП [3, с. 232].

Забезпечення економічної безпеки держави покладено на складний комплекс суб'єктів, в тому числі, правоохоронну систему. Слід погодитись з А.М. Кулішом, який визначив, що правоохоронна система – це багаторівнева соціальна система, яка включає систему правових засобів, методів та гарантій, що забезпечують охорону суспільних відносин від протиправних посягань, та державні органи, які виконують правоохоронні функції [4, с. 22].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року до правоохоронних органів належать органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів,

органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [5].

Слід погодитися з визначенням А.М. Детюка, який зазначає, що правоохоронним органом як суб'єктом системи забезпечення економічної безпеки є лише той державний орган, що безпосередньо бере участь у забезпеченні економічної безпеки особи, суспільства та держави шляхом протидії злочинності в тому числі економічній, яка становить загрозу економічній безпеці [6].

Враховуючи перелік правоохоронних органів закріплений на законодавчому рівні, сутність правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави та останні зміни у законодавстві України, можна з впевненістю зазначити, що не всі правоохоронні органи є такими. На нашу думку, до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави можна віднести органи прокуратури, органи Національної поліції, органи служби безпеки, підрозділи податкової міліції Державної фіскальної служби України (далі – ДФСУ) та Національне антикорупційне бюро, про що свідчать їх завдання та функції.

Так, згідно зі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року органи прокуратури підтримують державне обвинувачення в суді, представляють інтереси громадянина або держави в суді у випадках визначених законом, здійснюють нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [7]. Зазначені функції органів прокуратури, які здійснюються, в тому числі, в сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, дають підстави, відповідно, віднести органи прокуратури до суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» від 7 листопада 2015 року Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, який

служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [8]. Окрім цього, Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення територіального органу Національної поліції» № 830 від 13 жовтня 2015 року утворено самостійний спеціалізований орган Департаменту захисту економіки як юридичну особу публічного права та як міжрегіонального територіального органу Національної поліції [9]. Основним завданням якого є своєчасне виявлення, запобігання та припинення злочинів у сфері економіки.

Іншим суб'єктом забезпечення фінансово-економічної безпеки держави є правоохоронний орган спеціального призначення, що забезпечує державну безпеку України – Служба безпеки України (далі – СБУ) про що свідчить ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 лютого 1993 року. При цьому, одним із основних завдань СБУ є захист економічного потенціалу України, від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб [10].

Державним правоохоронним органом як суб'єктом забезпечення фінансово-економічної безпеки держави на який, відповідно до законодавства, покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових є Національне антикорупційне бюро України.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року завданням цього органу є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [11]. Але ефективність створення даного правоохоронного органу ми побачимо вже найближчим часом.

На нашу думку, правоохоронним органом, який найбільш ефективно здійснює захист фінансово-економічної безпеки держави є підрозділи податкової міліції ДФСУ, правовий статус якого визначає Податковий кодекс України. Так, згідно п.348.1 ст. 348 Податкового кодексу України одним із основних завдань

податкової міліції є запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування та бюджетній сфері, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення. Підтвердження цьому є данні офіційної статистики, зокрема, у провадженні слідчих підрозділів податкової міліції у січні-жовтні 2015 року перебувало 8794 кримінальні провадження, що на 9% менше ніж за відповідний період 2014 року (9620). З них 928 кримінальних проваджень направлено слідчими податкової міліції до суду, за результатами розгляду яких забезпечено відшкодування збитків державним інтересам до бюджетів усіх рівнів на суму 500,2 млн грн, що майже у 19 разів більше за суму збитків відшкодованих слідчими органами безпеки та внутрішніх справ.

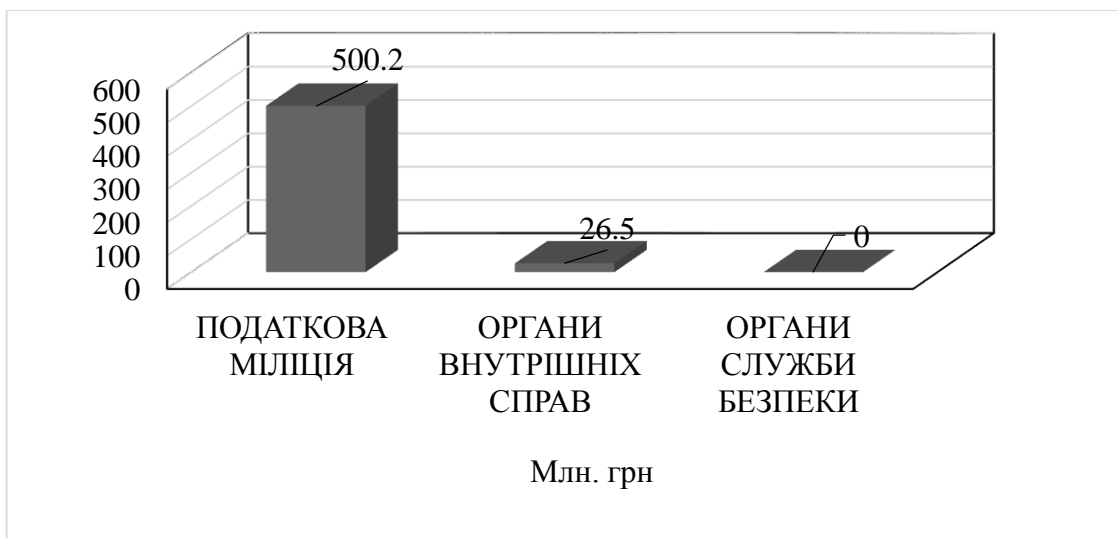


Рис. 1 Стан відшкодування збитків державним інтересам до бюджетів усіх рівнів за кримінальними провадженнями направленними до суду протягом 9 місяців 2015 року слідчими правоохоронних органів

Вказане підтверджує те, що діяльність не всіх правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави має конкретний результат, а саме відшкодування збитків державі за злочини, які посягають на фінансово-економічну безпеку державу, а відповідно постає необхідність не просто формального реформування таких правоохоронних органів, а створення єдиного органу з повноваженнями у сфері протидії і боротьби з фінансово-економічними правопорушеннями.

Визначивши правоохоронні органи, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України, слід звернути увагу на повноваження

саме органів Національної поліції, підрозділів податкової міліції ДФСУ та органів СБУ. Законодавством передбачено досить широкий перелік прав та обов'язків вказаних органів однак особливої уваги заслуговують ті з них, які є ключовими у діяльності цих органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, а тому ми пропонуємо розглянути їх у порівняльній таблиці [8; 10; 12; 13]:

Національна поліція	Податкова міліція ДФСУ	СБУ
1. Вживають заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень та припиняють їх (п. 3 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»).	1. Проводять оперативно-розшукову діяльність; вживають заходів щодо виявлення злочинів, пов'язаних з відмиванням, легалізацією, розкраданням коштів, іншими незаконними фінансовими операціями (п.п. 350.1.2, п.п. 350.1.4 п. 350.1 ст. 350 Податкового кодексу України (далі - ПКУ).	1. Проводять гласні і негласні оперативні заходи у порядку, визначеному Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» (п. 8 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України»).
2. Мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення)	2. Складають протоколи, а також розглядають справи про адміністративні правопорушення, у випадках передбачених законодавством (п.п. 350.1.10 п. 350.1 ст. 350 ПКУ).	2. Складають протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх компетенції, застосовують заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (п. 4-1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України»).
3. Здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності (п. 6 ч. 1 ст. 23 Закону України	3. Проводять досудове розслідування в межах наданої компетенції, вживають заходів щодо розслідування злочинів, пов'язаних з відмиванням, легалізацією, розкраданням коштів та незаконними	3. Виявляють, припиняють і розкривають кримінальні правопорушення, розслідування яких віднесено законом до їх компетенції, проводять їх досудове розслідування (п. 3

«Про Національну поліцію»).	фінансовими операціями (п.п. 350.1.2, п.п. 350.1.4 п. 350.1 ст. 350 ПКУ).	ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України»).
4. Розшуковують осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого, судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання (п. 7 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про Національну поліцію»).	4. Здійснюють розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування та бюджетній сфері (п.п. 350.1.3 п. 350.1 ст. 350 ПКУ).	4. Розшуковують осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням кримінальних правопорушень віднесених законом до компетенції СБУ (п. 3 ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України»).
5. Здійснюють превентивну та профілактичну діяльність, виявляють причини та умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживають заходів для їх усунення (п.1, п.2 ч.1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»).	5. Виявляють причини і умови, що сприяли вчиненню злочинів та інших правопорушень у сфері оподаткування та бюджетній сфері, вживає заходів до їх усунення (п.п. 350.1.5 п. 350.1 ст. 350 ПКУ).	5. Здійснюють відповідно до законодавства профілактику правопорушень у сфері державної безпеки (п. 8 ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України»).

Табл. 1 Повноваження органів Національної поліції, підрозділів податкової міліції ДФСУ та органів СБУ

Розглянувши завдання і повноваження органів Національної поліції, СБУ, підрозділів податкової міліції ДФСУ, Національного антикорупційного бюро можна стверджувати, що основні повноваження цих органів у сфері протидії та боротьби з фінансово-економічними правопорушеннями дублюються, що підтверджує доцільність концентрації таких повноважень в одному правоохоронному органі як суб'єкті забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.

В зв'язку з вище зазначеним діяльність одного правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави дасть змогу:

- шляхом проведення оптимізації вказаних правоохоронних органів, зменшити видатки державного бюджету України на фінансування та матеріальне забезпечення правоохоронних органів, повноваження яких у сфері протидії і боротьби з фінансово-економічними правопорушеннями дублюються;

- зменшити тиск на суб'єктів господарювання, які часто не мають можливості ефективно здійснювати господарську діяльність через надмірну кількість перевірок з боку правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави;

- здійснювати дієвий контроль за дотримання законодавства під час функціонування нового органу, так як один правоохоронний орган контролювати простіше і ефективніше, ніж декілька органів;

- не розгалужувати діяльність правоохоронних органів нашої держави, зокрема СБУ, які зможуть більше уваги приділяти боротьбі з тероризмом, його фінансуванню, шпигунством, що на сьогодні, особливо актуально, а органам Національної поліції вести боротьбу з загально кримінальними злочинами, які КПК віднесено до їх підслідності;

- зосередити увагу саме на фінансових і економічних правопорушеннях як основних загрозах фінансово-економічної, а також національної безпеки держави та знизити рівень їх скоєння в Україні;

- знизити рівень корупції, так як, очевидно, що ліквідація правоохоронних органів, повноваження яких у сфері протидії і боротьби з фінансово-економічними правопорушеннями дублюються, чи скорочення їх штату службовців, знищить напрацьовані роками корупційні та бюрократичні схеми;

- адаптувати правоохоронні органи та законодавство України щодо їх діяльності до європейських стандартів,

- залучити нові інвестиції в Україну, оскільки чим вищий рівень фінансово-економічної безпеки в нашій державі тим більш впевненішими будуть інвестори в тому, що їх інвестиції не будуть втрачені і вони дійсно отримають прибуток;

- зменшити кількість нормативно-правових актів, які фактично закріпили однакові повноваження, але за різними правоохоронними органами як суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.

Враховуючи вказане, можна зробити висновок, що на сьогодні, повноваження щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки держави розподілені між правоохоронними органами, які в деяких випадках дублюються, що негативно позначається на ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, про, що свідчать дані офіційної статистики, а відповідно підтверджують доцільність створення єдиного правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.

Для уникнення спорів між правоохоронним органом як суб'єктом забезпечення фінансово-економічної безпеки держави та органами Національної поліції, законом, слід розмежувати підслідність залежно від того кому заподіяна шкода – державі чи фізичній особі. Таким чином, створення єдиного правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави є доцільним та необхідним в Україні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - С. 141.
2. Бандурка О. М. Роль правоохоронних органів у зміцненні безпеки фінансової системи держави / О. М. Бандурка // Актуальні питання фінансової безпеки держави: зб. наук. пр. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. – Х.: ХНУВС, 2014. – 308 с.
3. Попова Л. М. Тіньова економіка як фактор загрози безпеці фінансової системи держави / Л. М. Попова // Актуальні питання фінансової безпеки держави: зб. наук. пр. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. – Х. : ХНУВС, 2014. – 308 с.
4. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. д-ра. ю. н. / А. М. Куліш. – Х.: 2009. – 432 с.
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 11. – Ст. 50.

6. Детюк А. М. Правоохоронні органи як суб'єкти системи забезпечення економічної безпеки України / А. М. Детюк // Підприємство, господарство і право. – 2009. - № 12 (168). – С. 33-37.

7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 2-3. – Ст. 12.

8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. - № 40-41. – Ст. 379.

9. Про утворення територіального органу «Національної поліції»: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248564262>.

10. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 27. – Ст. 353.

11. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 47. – Ст. 2051.

12. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1984. - № 51. – Ст. 1122.

Резнік О.М. Реформування правоохоронних органів в аспекті забезпечення фінансово-економічної безпеки держави / О.М. Резнік // Науковий журнал Право і суспільство. – 2016. – № 2. – С. 145–151.