

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Сумська філія
Кафедра соціально-економічних дисциплін

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни «Державний фінансовий контроль»
вибіркових компонент
освітньої програми другого (магістерського) рівня вищої освіти

262 Правоохоронна діяльність (правоохоронна діяльність)

за темою – «Участь правоохоронних органів у заходах державного
фінансового контролю»

Суми 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30.08.2023 № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою
Сумської філії
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 29.08.2023 № 8

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з гуманітарних та соціально-
економічних дисциплін
Протокол від 29.08.2023 № 7

Розглянуто на засіданні кафедри соціально-економічних дисциплін Протокол
від 29.08.2023 № 2

Розробник:

доцент кафедри соціально-економічних дисциплін Сумської філії ХНУВС,
кандидат економічних наук Парфентій Л.А.

Рецензенти:

1. Доцент кафедри бухгалтерського обліку та оподаткування Навчально-наукового інституту бізнесу, економіки та менеджменту Сумського державного університету, кандидат економічних наук, доцент Кравченко О.В.
2. Завідувач кафедри соціальних та економічних дисциплін факультету №2 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат економічних наук, доцент Ткаченко С.О.

План лекції

1. Роль і значення правоохоронних органів у здійсненні державного фінансового контролю.
2. Економічна складова в діяльності Служби безпеки України.
3. Підрозділи Національної поліції України, що здійснюють боротьбу зі злочинами у сфері економіки.
4. Прокурорський нагляд за ефективністю державного фінансового контролю в Україні.
5. Функції та повноваження Бюро економічної безпеки України.

Рекомендована література:

Нормативна

1. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-ХІІ / Верховна Рада України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>. – Законодавство України.

Основна

2. Басанцов І. В. Державний фінансовий контроль: регіональні аспекти. – К. : Видавництво «Корпорація», 2006.
3. Бутинець Ф.Ф., Бардаш С.В., Малюга Н.М., Петренко Н.І. Контроль і ревізія. 2-ге вид. Підручник для студентів ВУЗів. – Житомир: ЖІТІ, 2009. – 512 с.
4. Вітвицька Н.С., Кузьмінська О.Е. Контроль і ревізія: Навч.-метод. Посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2010. – 166 с.
5. Германчук П. К. Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит / П. К. Германчук, І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан та ін. – К. : НВП «АВТ», 2004. – 424 с.
6. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл] / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий. – К. : ЦУЛ, 2009. – 424 с.
7. Державний фінансовий контроль : Підручник / С. О. Булгакова, В. Г. Барановська, Л. В. Єрмощенко та ін.; за ред. А. А. Мазаракі. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2007. – 303 с. (Інтегр. навч.-атестац. комплекс).
8. Дікань Л. В. Контроль і ревізія. Навчальний посібник. / Л. В. Дікань, Н. Ф.Чечетова, Н. В.Синюгіна. – Х. : ВД «ИНЖЕК», 2009. – 256 с.
9. Дікань Л. В. Фінансовий контроль: теорія та методологія : монографія / Л. В. Дікань, Ю. О. Голуб, Н. В. Синюгіна; Харк. нац. екон. ун-т. - Х., 2009. - 92 с.
10. Дрозд І. К. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. / І. К. Дрозд, В. О. Шевчук. – К. : Імекс–ЛТД, 2007. – 304 с.
11. Дудко В. П. Державний фінансовий контроль : підручник / В. П. Дудко. – 2-ге вид., перер. та доп. – Чернівці : Прут, 2008. – 624 с.

12. Єфімов В. В. Сучасна діяльність Національної поліції щодо протидії окремим злочинам у базових галузях економіки України (агропромисловий комплекс). *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 2 (105). С. 316-320.
13. Іванова І. Державний фінансовий контроль. Парадигми розвитку: монографія. / І. Іванова. – К. : Академвидав, 2010. – 168 с.
14. Чумакова І.Ю. Державний фінансовий контроль : Підручник / Чумакова І.Ю., Шульга Н.В.; За заг. ред. О.А. Петрик. – К.: КНЕУ, 2013. – 412, [4] с.
15. Хмельков А. В. Державний фінансовий контроль : навчальний посібник/ А.В. Хмельков. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2013. – 548 с.
16. Хом'як Р.Л., Станасюк Н.С. Контроль і ревізія: Навч. посібник. — Вид-во «Магнолія 2006». — Львів, 2011. — 314 с.

Додаткова

17. Александров В. Т. Планування, облік, звітність, контроль у бюджетних установах, державне замовлення та державні закупівлі / В. Т. Александров, О. І. Ворона, П. К. Германчук, О. І. Назарчук, П. Г. Петрашко, С. М. Рубльова, І. Б. Стефанюк, Н. І. Сушко, О. О. Чечуліна. – Київ : НВП «АВТ», 2004. – 528 с. (Інтегрований навчально-атестаційний комплекс).
18. Аудит в Україні. Основи державного, незалежного професійного та внутрішнього аудиту. / За ред. проф. Немченко В. В., Редько О. Ю., Підручник. – К. : ЦУЛ, 2012. – 536 с.
19. Вітвицька Н.С. Державний фінансовий контроль: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / Н. С. Вітвицька, І. Ю. Чумакова, М. М. Коцупатрий, М. Т. Фенченко. – К. : КНЕУ, 2003. – 408 с.
20. Внутрішній контроль та аудит у секторі державного управління України та європейський досвід / П. П. Андрєєв, О. О. Чечуліна, Ян ван Тайнен, М. Г. Тимохін та ін. – К. : Кафедра, 2011. – 120 с.
21. Державний фінансовий аудит: методологія і організація: монографія / [Є. В. Мних, М. О. Никонович, Н. С. Барабаш та ін.]; за ред. Є. В. Мниха. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. – 319 с.
22. Дікань Л. В. Державний аудит: навчальний посібник / Л. В. Дікань, Ю. О. Голуб, Н. В. Синюгіна. - К.: Знання, 2011. - 503 с.
23. Дікань Л.В. Система фінансового контролю в Україні: сучасний стан організації та перспективи розвитку : монографія / Л. В. Дікань, Ю. О. Голуб, Н. В. Синюгіна, Н. М. Шульга, Т. В. Мултанівська, Т. С. Воїнова; Харк. нац. екон. ун-т. - Х., 2010. - 96 с.
24. Дікань Л. В. Фінансово-господарський контроль: навч. посіб. / Л. В. Дікань. – К. : Знання, 2010. – 395 с.
25. Живко З.Б. Контрольно-ревізійна діяльність: навч. посібник / З.Б. Живко, І.О. Ревак, М.О. Живко. - К.: Алерта, 2012. - 496 с.
26. Найдено О. Є. Податковий контроль : навчальний посібник / Найдено О. Є. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2012. – 224 с.
27. Шевчук О.А. Державний фінансовий контроль бюджетних установ: навч. посіб. / О.А. Шевчук. – К.: КНТУ, 2007. – 216 с.

Текст лекції

1. Роль і значення правоохоронних органів у здійсненні державного фінансового контролю

Правоохоронні органи - це державні силові структури, які покликані захищати законні права та інтереси громадян України, в тому числі економічні.

До правоохоронних органів України належать: Служба безпеки України (СБУ), Національна поліція України, прокуратура, судові органи і т.д.

Служба безпеки України - державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України.

На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Служба безпеки України - це елітна державна правоохоронна служба, яка з метою підтримання належного рівня національної безпеки держави здійснює державний контроль у сфері зовнішньоекономічних операцій, а також протидіє міжнародній незаконній торгівлі наркотиками, людьми, зброєю, землею тощо.

Роль СБУ особлива - захищати країну від злочинності в глобалізованій економічній сфері і потребує від її працівників високого інтелектуального рівня, професійного рівня у сфері знання міжнародного права, специфіки зовнішньоекономічної діяльності, комп'ютерно-інформаційної безпеки, іноземних мов, прийомів бойових мистецтв, водіння всіма видами транспортних засобів і т. ін.

Значення Служби безпеки України полягає в тому, що вона є виразником державних інтересів у міжнародних стосунках (в тому числі міжнародних економічних стосунках) та дозволяє Україні щорічно уникати збитків, що оцінюються в декілька мільярдів умовних одиниць.

Прокуратура України - це сукупність державних правоохоронних органів, які забезпечують безперервний і системний нагляд за точним виконанням фізичними та юридичними особами України чинного, на її території, законодавства, в тому числі фінансового, банківського, податкового, митного, антимонопольного, приватизаційного, господарського, трудового, міжнародного, земельного, аграрного і т. ін.

Роль прокуратури полягає в тому, що вона здійснює загальний нагляд за дотриманням в державі законодавчих актів, що поширюються на всю територію країни або окремі її регіони. Прокуратура виступає в ролі провідного правоохоронного органу, який вимагає від усіх дотримання законності та проводить відповідні заходи з метою її забезпечення.

Значення прокуратури України в її функціях щодо кримінального переслідування винуватців різних злочинів (в тому числі економічних злочинів) і підтримання обвинувачення в суді.

Судові органи - це органи, які в процесі публічного розгляду судових справ приймають рішення про міру відповідальності винуватців за здійснені ними вчинки.

Роль судових органів полягає в тому, що вони зобов'язані брати до розгляду судові справи, вивчати матеріали цих справ і відкрито розглядати їх, вислуховувати свідків, потерпілого та обвинувачуваного, виносити вирок (рішення).

Значення судових органів полягає у забезпеченні законних прав і свобод громадян на звернення до суду та відстоювання там своїх інтересів.

2. Економічна складова в діяльності Служби безпеки України

Між органами Державної аудиторської служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України здійснюється взаємодія шляхом передачі матеріалів контрольних заходів або інформування про виявлені порушення до правоохоронного органу, яка регламентується відповідними законодавчими актами.

Відповідно до статті 25 Закону України "Про Службу безпеки України" Службі безпеки України, її органам і співробітникам для виконання покладених на них обов'язків надається право:

- вимагати від громадян та посадових осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень Служби безпеки України, перевіряти у зв'язку з цим документи, які посвідчують їх особу, а також проводити огляд осіб, їх речей і транспортних засобів, якщо є загроза втечі підозрюваного або знищення чи приховання речових доказів злочинної діяльності;

- подавати органам державного управління обов'язкові для розгляду пропозиції з питань національної безпеки України, в тому числі про припинення роботи, пов'язаної з державними таємницями, яка виконується з порушенням встановлених правил;

- одержувати на письмовий запит керівника відповідного органу Служби безпеки України від міністерств, державних комітетів, інших відомств, підприємств, установ, організацій, військових частин, громадян та їх об'єднань дані і відомості, необхідні для забезпечення державної безпеки України, а також користуватись з цією метою службовою документацією і звітністю;

- входити у порядку, погодженому з адміністрацією підприємств, установ та організацій і командуванням військових частин, на їх територію і в службові приміщення;
- мати слідчі ізолятори для тримання осіб, взятих під варту та затриманих органами Служби безпеки України;
- використовувати з наступним відшкодуванням витрат та збитків транспортні засоби, які належать підприємствам, установам і організаціям, військовим частинам і громадянам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав і організацій, транспортних засобів спеціального призначення), для проїзду до місця події, припинення злочинів, переслідування та затримання осіб, які підозрюються в їх вчиненні, доставки до лікувальних установ осіб, що потребують термінової медичної допомоги;
- виключно при безпосередньому припиненні злочинів, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції Служби безпеки України, переслідуванні осіб, що підозрюються у їх вчиненні, знаходити житлові, службові, виробничі та інші приміщення й території і земельні ділянки та оглядати їх з наступним повідомленням прокурора протягом 24 годин;
- проводити гласні і негласні оперативні заходи у порядку, визначеному Законом України "Про оперативно-розшукову діяльність";
- здійснювати співробітництво з громадянами України та іншими особами, в тому числі на договірних засадах, дотримуючись при цьому умов добровільності і конфіденційності цих відносин;
- користуватися на договірних засадах службовими приміщеннями підприємств, установ, організацій, військових частин, а також жилими та іншими приміщеннями громадян;
- направляти військовослужбовців Служби безпеки України для роботи на штатних посадах в інших установах, підприємствах і організаціях на час виконання конкретних завдань в інтересах розвідки, контррозвідки, боротьби з корупцією та організованою злочинною діяльністю; в окремих випадках у порядку, визначеному колегією Служби безпеки України, допускається направлення на роботу таких військовослужбовців в установи, підприємства і організації за ініціативою їх керівників;
- в інтересах розвідки, контррозвідки і оперативно-розшукової діяльності створювати інформаційні системи та вести оперативний облік в обсязі і порядку, що визначаються завданнями, покладеними на Службу безпеки України Законом;
- морально і матеріально заохочувати співробітників Служби безпеки України та інших осіб за заслуги по забезпеченню державної безпеки; представляти їх у встановленому порядку до державних нагород;
- позачергово придбавати квитки на всі види транспорту незалежно від наявності місць і поселятися в готелях при пред'явленні посвідчення про відрядження;
- безплатного проїзду всіма видами міського пасажирського транспорту загального користування (крім таксі), залізничного та водного

транспорту приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів, а також попутним транспортом;

- видавати у разі наявності небезпеки для життя і здоров'я особам, взятим під захист, відповідно до чинного законодавства зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку.

3. Підрозділи Національної поліції України, що здійснюють боротьбу зі злочинами у сфері економіки

Основний тягар щодо протидії економічній злочинності лягає на Національну поліцію, і пріоритетна роль в попередженні економічних злочинів належить підрозділам кримінальної поліції. В системі підрозділів кримінальної поліції функціями з протидії економічним злочинам наділені підрозділи стратегічних розслідувань, що очолюються Департаментом стратегічних розслідувань Національної поліції України.

Департамент стратегічних розслідувань (ДСР) відповідно до покладених на нього основних завдань:

- здійснює аналіз оперативної обстановки, соціально-економічних та інших факторів, що впливають на її ускладнення, тенденції та рівень розвитку корупції, організованої злочинності, в тому числі в органах державної влади, управління і місцевого самоврядування;

- прогнозує криміногенну ситуацію в державі та окремих її регіонах;

- інформує керівництво Національної поліції України про стан і динаміку організованої злочинності та корупції, причини та умови їх проявів, ступені впливу на криміногенну, соціально-економічну та політичну ситуацію;

- здійснює відповідно до чинного законодавства заходи, спрямовані на виявлення, попередження і припинення організованих груп (ОГ) та злочинних організацій (ЗО), які впливають на соціально-економічну та криміногенну ситуацію в державі, викриття злочинної діяльності їх лідерів, ліквідацію економічного та фінансового підґрунтя їх діяльності;

- здійснює відповідно до чинного законодавства заходи, спрямовані на виявлення, запобігання та припинення злочинів, вчинених ОГ та ЗО, які впливають на соціально-економічну і криміногенну ситуацію в державі та в окремих її регіонах;

- організовує та здійснює оперативно-розшукову діяльність, в тому числі шляхом впровадження негласних штатних працівників у злочинне середовище, виконує спеціальні завдання з протидії злочинній діяльності ОГ чи ЗО та корупції;

- здійснює оперативно-розшукові заходи, в тому числі оперативно-технічні, з викриття ОГ і ЗО, їх організаторів, учасників та осіб, які сприяють, укривають чи організовують їх злочинну діяльність та фінансування;

- проводить спільно з оперативними підрозділами Державної кримінально-виконавчої служби України заходи з метою оперативного контролю над процесами, що відбуваються в середовищі засуджених, а також

для вирішення інших завдань оперативно-розшукової діяльності, покладених на ДСР;

- вживає відповідно до чинного законодавства та в межах компетенції Національної поліції України заходи із протидії корупції й хабарництву у сферах, які мають стратегічне значення для економіки держави чи конкретного регіону, серед вищих посадових осіб, працівників судових, правоохоронних та контролюючих органів;

- вживає в межах компетенції заходи з викриття та ліквідації злочинних та фінансових схем, що використовуються ОГ і ЗО, в тому числі в органах влади та місцевого самоврядування, а також корупції;

- вживає в межах підслідності Національної поліції України заходи з протидії злочинам в органах державної влади, проти власності, у сфері інтелектуальної власності, пов'язаним з фальшивомонетництвом;

- протидіє кримінальним правопорушенням з ознаками організованості в сфері господарської діяльності, земельних відносин і використання державного майна, запобігання незаконному використанню надр та інших природних ресурсів, легалізації (відмиванню) доходів, одержаних незаконним шляхом;

- вживає заходи щодо захисту бюджетних коштів від злочинних посягань ОГ і ЗО, забезпечення правомірності застосування процедур закупівлі товарів, робіт і послуг та цільового використання бюджетних коштів;

- вживає в межах компетенції заходи, спрямовані на забезпечення відшкодування збитків державі, а також фізичним і юридичним особам, завданих протиправною діяльністю ОГ і ЗО;

- вживає заходи, спрямовані на встановлення майна та матеріальних цінностей, здобутих злочинним шляхом, щодо яких судом може бути прийнято рішення про стягнення їх для відшкодування завданих злочинами збитків чи виконання додаткової міри покарання у вигляді конфіскації майна;

- встановлює причини і умови, що сприяють учиненню правопорушень, та вживає в межах компетенції заходи щодо їх усунення;

- вживає відповідно до чинного законодавства заходи, спрямовані на здобуття в інтересах підрозділів кримінальної поліції та органів досудового розслідування інформації про криміногенні процеси в злочинному середовищі, у сферах, що перебувають під його впливом, протиправну діяльність окремих осіб та злочинних угруповань, схеми легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;

- здійснює інформаційно-аналітичне забезпечення службової діяльності підрозділів стратегічних розслідувань та кримінальної поліції з питань, які належать до компетенції ДСР;

- встановлює конфіденційне співробітництво з особами на засадах добровільності з метою вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності та кримінального провадження;

- проводить комплекс організаційних, оперативно-розшукових, фінансово-господарських заходів для забезпечення впровадження штатних та позаштатних гласних і негласних працівників до злочинного середовища, а

також виконання ними спеціальних завдань з розкриття злочинної діяльності ОГ і ЗО шляхом участі в її діяльності в межах, визначених законодавством України.

Тривалий час відбуваються наукові дебати стосовно ліквідації окремих підрозділів, що здійснювали боротьбу з економічною та організованою злочинністю, зокрема Державної служби боротьби з економічною злочинністю та спеціальних підрозділів боротьби з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України.

З моменту створення Національної поліції протидію економічним злочинам було віднесено до повноважень Департаменту захисту економіки Національної поліції України, проте 2 вересня 2019 року Кабінетом міністрів України його було ліквідовано.

На час діяльності Департаменту захисту економіки Національної поліції України, до його компетенції відносили виявлення 86 складів злочинів економічного спрямування в 65 галузях і сферах економіки, основними з яких є запобігання розкраданню державних коштів, викриття злочинів у найбільш уразливих для злочинних посягань галузях економіки, серед яких паливно-енергетичний та агропромисловий комплекси, надрокористування, земельні відносини, зовнішньоекономічна та банківська діяльність, протидія кримінальній і адміністративній корупції, а також боротьба з хабарництвом.

4. Прокурорський нагляд за ефективністю державного фінансового контролю в Україні

Державна аудиторська служба може проводити ревізії за постановою прокурора чи слідчого при розслідуванні кримінальної справи.

При проведенні таких перевірок, згідно з чинним законодавством, може здійснюватись прокурорський нагляд. Статтею 26 Закону України "Про прокуратуру" визначено повноваження прокурора, відповідно до яких при здійсненні загального нагляду він має право:

1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;

2) опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 1 цієї частини, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поведінки з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру;

3) знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових

осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;

4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

5) знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця;

6) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, зазначених у пункті 1 цієї частини;

7) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках.

При виявленні порушень закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право:

- опротестувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, міністерств, державних комітетів і відомств, виконавчих і розпорядчих органів місцевих Рад народних депутатів, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб;

- вносити подання або протест на рішення місцевих Рад народних депутатів залежно від характеру порушень;

- порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій;

- давати приписи про усунення очевидних порушень закону;

- вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли;

- звертатись до суду або арбітражного суду з заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

5. Функції та повноваження Бюро економічної безпеки України

Завдання та повноваження органів Національної поліції, Служби безпеки України, податкової міліції Державної податкової служби України, Національного антикорупційного бюро у сфері протидії та боротьби з фінансово-економічними правопорушеннями дублюються, що підтверджує необхідність створення єдиного правоохоронного органу – суб'єкта забезпечення економічної безпеки держави.

Протягом останніх років в українському суспільстві дуже активно обговорюється необхідність створення єдиного правоохоронного органу в сфері забезпечення економічної безпеки. Метою створення такого органу є ліквідація податкової міліції, оптимізація структури та чисельності органів, які

здійснюють боротьбу зі злочинами у сфері економіки.

На сьогоднішній день функції та повноваження у даній сфері розпорошені між різними правоохоронними органами, що зумовлює низьку ефективність їхньої діяльності та складнощі у взаємодії. Будь-який уповноважений орган може прийняти заяву про будь-який злочин і розслідувати його доти, доки прокурор не визначить іншу підслідність. До правоохоронних органів - суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави відносять органи Національної поліції України, Служби безпеки України, підрозділи податкової міліції Державної податкової служби України та Національне антикорупційне бюро України.

Крім того, створення єдиного правоохоронного органу у сфері економічної безпеки має на меті усунення проблеми тиску на український бізнес, представники якого скаржаться на надмірну кількість безпідставних запитів від Служби безпеки України, Державної податкової служби України, Державної митної служби України, силовий тиск інших правоохоронних органів. Експерти зазначають, що правоохоронці, щоб отримати привід контактувати з підприємцем, можуть здійснювати умисне включення до обставин, які підлягають доказуванню, подій, що не мають відношення до розслідуваного кримінального провадження, а також різні маніпуляції з розширенням, змінами фабул розслідуваної кримінальної події тощо.

Виходячи з цього, проблема криється не в нормативних конструкціях законодавчих актів, що визначають повноваження Служби безпеки України або іншого правоохоронного органу, а в системі організації досудового розслідування. Факторами, що призводять до тиску на бізнес є:

1) широка дискреція прокурора в питаннях досудового розслідування (однак її обмежувати не можна, оскільки це може призвести до колапсу процесу розслідування всіх правоохоронних органів);

2) характер злочинів, підслідних правоохоронному органу (наприклад, Службою безпеки України особлива увага звертається на злочини, що стосуються руху неконтрольованих фінансових потоків).

28 січня 2021 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» № 1150-IX, в якому Бюро економічної безпеки України визначається як державний правоохоронний орган, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності. Відповідно до закону директор Бюро економічної безпеки призначатиметься Президентом України за поданням конкурсної комісії. Гранична чисельність працівників бюро встановлюється на рівні чотирьох тисяч осіб, посадовий оклад яких буде не менше 20 прожиткових мінімумів. Також законом встановлюється Службу безпеки України позбавити повноважень щодо розслідування економічної злочинності та доповнити Кримінальний процесуальний кодекс України статтею 222-2 «Шахрайство з податком на додану вартість».

На думку експертів, для того щоб бути дійсно важливим органом для фінансової безпеки держави, Бюро економічної безпеки України має

відповідати двом ключовим критеріям:

- 1) об'єднати розслідування всіх економічних злочинів проти фінансових інтересів держави, запобігати таким злочинам, розробляти нові методи розслідування та мати дуже сильну аналітичну складову під час розслідування економічних злочинів;
- 2) бути політично та операційно незалежним органом.

Експерти, проаналізувавши Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» від 28 січня 2021 року № 1150-IX, зазначили такі його позитивні аспекти:

1. Створення Бюро економічної безпеки може сприятливо вплинути на бізнес в Україні, зокрема, усунувши додатковий тиск від численних перевірок органів, які здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, та досить часто не можуть між собою визначити межі своїх повноважень.

2. Створення Бюро економічної безпеки України має розв'язати проблему уніфікації органів, що ведуть боротьбу зі злочинами у сфері економіки, а також унеможливити конфлікт професійних інтересів цих органів. Законом здебільшого усувається дублювання функцій Національної поліції, Служби безпеки України та податкової міліції під час розслідування економічних злочинів. Із завдань Служби безпеки України виключається захист економічних інтересів держави та підрозділ з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

3. У законі деталізуються підслідність і перелік статей, які можуть розслідуватися детективами бюро. Причому розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до компетенції бюро, зможуть здійснювати виключно детективи бюро. Забороняється доручати здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень іншому органу досудового розслідування. Це запобігатиме зловживанням з боку інших правоохоронних органів, унеможлививши відкриття кримінального провадження за статтею Кримінального кодексу, що не належить до їхньої підслідності.

4. Бюро економічної безпеки перебуватиме в системі органів Кабінету Міністрів, що є оптимальним відповідно до світового досвіду.

5. Встановлюється гранична чисельність працівників Бюро економічної безпеки України – до 4 тисяч осіб, – що дозволить зосередитись саме на системних порушеннях та стане передумовою здійснення аналітичного дослідження фінансових операцій.

6. Запроваджуються світові практики встановлення довіри до правоохоронних органів шляхом проведення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа.

7. Передбачаються на рівні закону гідні зарплати для працівників Бюро економічної безпеки України – щонайменше 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб;

8. Законом визначаються спеціалізовані прокурори, які здійснюватимуть нагляд за діяльністю Бюро економічної безпеки України, що призведе до підвищення якості роботи розслідувань.

9. Кандидати на посаду директора Бюро економічної безпеки України

обираються конкурсною комісією, засідання конкурсної комісії відкриті, забезпечуються відео- та аудіофіксація і трансляція засідань в режимі реального часу. Співробітники Бюро економічної безпеки України також відбираються на конкурсній основі.

Однак Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» від 28 січня 2021 року № 1150-IX має також серйозні недоліки та прогалини, на які звертають увагу профільні бізнес-асоціації та експерти:

1. Розслідування всіх економічних злочинів проти фінансових інтересів держави повинен здійснювати єдиний правоохоронний орган. Тому важливо на рівні Кримінального процесуального кодексу України позбавити інші правоохоронні органи можливості розслідувати злочини, віднесені до підслідності Бюро економічної безпеки. Зробити це потрібно шляхом чіткої вказівки в законі про ліквідацію податкової міліції та «економічних» або «антикорупційних» підрозділів в інших правоохоронних органах.

2. Бюро економічної безпеки України має бути центральним органом виконавчої влади, діяльність якого координує Кабінет Міністрів через міністра фінансів. Це забезпечить «цивільність» органу, сприятиме тому, щоб він мав швидкий та законний доступ до інформації з баз даних і реєстрів Державної податкової служби, Державної митної служби, Державної служби фінансового моніторингу, які координує Міністерство фінансів України.

3. Бюро економічної безпеки фактично буде підконтрольне лише Президентові України. Зокрема, це засвідчує порядок призначення та звільнення директора бюро Президентом України та проведення конкурсного відбору на посаду директора (ст. 13), порядок формування Ради громадського контролю (ст. 31), контроль за діяльністю Бюро економічної безпеки (ч. 3, 4 ст. 32) тощо. У законі на Президента покладені наступні повноваження: створення органу, ухвалення рішення про аудит ефективності, затвердження положення про громадську раду, визначення організаційної структури бюро, призначення та звільнення директора Бюро економічної безпеки. Зазначені повноваження, надані Президенту законом всупереч Конституції, створюють передумови для політичного втручання в операційну діяльність органу.

4. Згідно положень ст. 13 закону очолюватиме бюро директор, який призначається на посаду Президентом України за поданням комісії з проведення конкурсу. Призначення директора бюро на підставі указу Президента України може обумовити негативні наслідки в майбутньому за аналогією з призначенням директора Національного антикорупційного бюро України. Адже 28 серпня 2020 року Конституційний Суд України дійшов висновку, що призначення А. С. Ситника директором Національного антикорупційного бюро України на підставі указу президента не входить до повноважень глави держави та робить таке призначення незаконним. Тому в майбутньому указ про призначення директора бюро також можуть визнати неконституційним. Створювати орган і призначати керівника повинен уряд. Це відповідає його повноваженням і завданням згідно Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та враховує висновки Конституційного Суду щодо призначення керівника Національного антикорупційного бюро України.

5. Законом пропонується, щоб конкурсна комісія складалася винятково з представників, які делегуються від Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів. Тобто конкурсна комісія формується політиками, що робить керівника залежним від політичного впливу. Натомість у комісії обов'язково мають бути експерти з фінансових розслідувань, представники громадськості. Можна запрошувати міжнародних фахівців або представників профільних міжнародних організацій, що займаються протидією фінансовим злочинам.

6. Можуть виникнути проблеми з кадровим набором працівників бюро, адже участь у конкурсі здебільшого братимуть колишні працівники податкової міліції та «економічних» підрозділів Служби безпеки України і Національної поліції України, тобто існує ризик, що в новий орган прийдуть працювати вивільнені та недоброчесні працівники цих органів. Тим більше, що проведення конкурсів на інші посади, крім посаду директора, у законі не деталізовано. Відповідає за це керівник новоствореного органу, що з огляду на його політичну заангажованість при обранні несе ризик створення репресивного правоохоронного органу.

7. Передбачений законом штат Бюро економічної безпеки України (4 тис. осіб) є занадто великим, достатньою є чисельність у 1,5 тис. працівників. Роздутий штат зумовить додаткові витрати та зниження ефективності діяльності органу. За розрахунками експертів Європейської Бізнес Асоціації, якщо в бюро працюватимуть 4 тис. осіб, річне навантаження на одного працівника буде 0,34 справи, тобто одна розкрита справа за три роки.

8. Громадський контроль у законі прописаний формально та не має дієвих важелів впливу при неякісній або упередженій роботі органу. Відсутній вплив громадського контролю на роботу конкурсних комісій з відбору кандидатів на керівні посади. Не передбачена робота Ради громадського контролю в дисциплінарних комісіях.

9. Відсутність критеріїв ефективності діяльності Бюро економічної безпеки України. Керівник органу повинен звітувати перед парламентом і Президентом, і в законі зазначено показники, за якими він звітує, але відсутня система оцінювання та порівняння. Це мають бути не тільки кількісні показники (наприклад, кількість зареєстрованих проваджень), а й якісні: важливість і складність справ, розмір відшкодованої шкоди тощо.

10. У законі не зазначено, хто формує стратегію діяльності Бюро економічної безпеки України, на що вона спрямована, за якими критеріями оцінюється Верховною Радою чи Президентом.

11. Аудит є не незалежним, а політично вмотивованим, що несе ризик суб'єктивної оцінки політиками, а не об'єктивної оцінки діяльності правоохоронного органу.

12. Згідно закону одним з повноважень Бюро економічної безпеки України є можливість проведення негласних слідчих (розшукових) дій (зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж), що може призвести до додаткового тиску на посадових осіб даних компаній.

Створення в Україні єдиного правоохоронного органу у сфері економічної безпеки є дійсно необхідним для нашої держави та вітчизняного

бізнесу. Але важливо, щоб відбулося створення не чергового правоохоронного органу із заплутаною підслідністю, а нового органу зі збалансованим акцентом не тільки на розслідуванні, а й на превентивних заходах реагування і глибокій аналітиці економічних процесів в Україні та світі, який відповідатиме за розслідування економічних злочинів проти держави та консолідує повноваження всіх нинішніх правоохоронних органів у даній сфері. Крім того, не менш важливо, щоб створення нового правоохоронного органу відбулося з урахуванням всіх недоліків, які завадили ефективно виконувати свої функції іншим слідчим органам (порядок конкурсного відбору та призначення керівників і їхніх заступників, розмежування підслідності справ, повноваження оперативно-технічних підрозділів і їхнє матеріально-технічне забезпечення).