

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.749.9:343.98:343.53

Л. О. Бондаренко

ДО ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ ОКРЕМОГО ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ З РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ ЕКОНОМІЧНОЇ СПРЯМОВАНОСТІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Порушено питання стосовно доцільності створення окремого державного органу з розслідування злочинів економічної спрямованості в умовах реформування правоохоронних органів України та упорядкування їх діяльності відповідно до вимог сьогодення. На підставі аналізу деяких розроблених проєктів законодавчих актів запропоновано створення такого органу на базі Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері боротьби зі злочинністю, зокрема економічною.

Ключові слова: *реформування, розслідування злочинів економічної спрямованості, служба фінансових розслідувань, правоохоронні органи.*

Постановка проблеми. За роки незалежності в Україні відбулися докорінні зміни в багатьох сферах життя суспільства, зокрема економічній. Сьогодні з упевненістю можна констатувати, що злочинність у сфері економіки досягла такого якісного рівня, що розпочала визначати характер і напрями реалізації реформ не тільки у сфері економіки, а й у системі державного будівництва та правоохоронної діяльності, що, своєю чергою, зумовило появу нових викликів і для системи правоохоронних органів у цілому, й Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) зокрема.

З огляду на викладене, додаткової уваги потребує розгляд питання стосовно реформування правоохоронних органів України, зокрема підрозділів по боротьбі з економічною злочинністю, та їх упорядкування відповідно до сучасних вимог з метою забезпечення позитивного впливу на процес і наслідки інших радикальних перетворень, які останнім часом відбуваються у нашій країні, зокрема адміністративної

реформи, основною метою якої є оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та підвищення ефективності державного управління.

Стан дослідження. Питанням реформування системи правоохоронних органів у цілому та МВС зокрема приділяли значну увагу такі учені: О. Бандурка, В. Бесчастний, М. Вербенський, В. Гірич, І. Голосніченко, І. Зозуля, І. Кириченко, А. Комзюк, Є. Користін, В. Лисенко, В. Мойсик, С. Пирожков, В. Писаренко, М. Погорецький, В. Руфанова, М. Свірін, О. Титоренко та ін.

Метою статті є дослідження деяких юридичних і практичних аспектів стосовно доцільності створення окремого державного органу з розслідування злочинів економічної спрямованості в умовах реформування правоохоронних органів України.

Виклад основних положень. Останніми роками трапляються непоодинокі випадки ініціювання внесення змін до чинних законодавчих актів з метою усунення дублювання функцій окремих правоохоронних і контролюючих органів (МВС, Міністерства доходів і зборів України, Служби безпеки України) з розслідування злочинів економічної спрямованості та консолідації їх в єдиному державному органі [1; 2].

З цією метою за дорученням Кабінету Міністрів України [3] на опрацювання до центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) було надіслано проект Закону України «Про службу фінансових розслідувань (фінансову поліцію)» (далі – СФР) [4], згідно з положеннями якого СФР планувалося утворити як окремий державний правоохоронний орган зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Президентом України.

Так, указаним законопроектом (ст. 1) в порушення вимог ст. 116 Конституції України [5] передбачалося наділення Президента України, як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, повноваженнями Кабінету Міністрів України в частині здійснення заходів щодо забезпечення громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Крім того, у разі його прийняття СФР фактично зосереджувала б низку функцій, характерних для інших центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), зокрема: Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства доходів і зборів

України (далі – Міндоходів), Антимонопольного комітету України, Державної казначейської служби України стосовно держзакупівель; контролю за додержанням фінансової дисципліни, бюджетного законодавства; фінансового контролю за Пенсійним фондом і фондами загальнообов’язкового державного соціального страхування; контролю за незаконним обігом товарів, порушеннями податкового законодавства.

У МВС новоствореним правоохоронним органом планувалося перебрати певні функції розроблення та реалізації державної політики у сфері боротьби з економічною злочинністю.

На нашу думку, утворення СФР з одночасною ліквідацією в інших ЦОВВ повноважень із протидії економічній злочинності потребуватиме певного часу, може призвести до втрати контролю і спричинить негативні наслідки у цьому напрямі. Неспроможність виконання цих завдань сприйматиметься суспільством як неефективне проведення реформ, ініційованих Президентом України, а міжнародними правовими організаціями, зокрема Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO), такі перетворення будуть сприйняті як наявність в Україні високої корупційної складової економічної злочинності.

Згодом Міндоходів, задля виконання Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [6], було розроблено законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо розслідування злочинів економічної спрямованості та повноважень з цим пов’язаних)» [7], яким передбачалося доповнити Кримінальний кодекс України (далі – ККУ) [8] новою ст. 191-1, стосовно відповідальності за розкрадання бюджетних коштів, а також унесення змін до ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України [9] в частині віднесення підслідності злочинів указаної категорії до компетенції слідчих органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства (податкової міліції).

Крім того, у законопроекті пропонувалося передати функції з протидії фіктивному підприємництву (ст. 205 ККУ) Міндоходів та позбавити права працівників міліції проводити перевірки суб’єктів господарської діяльності, виключивши із Закону України «Про міліцію» п. 24 ст. 11 [10].

Водночас аналіз положень указанного законопроекту дає підстави для висновку про його неприйнятність із декількох причин.

По-перше, вважаємо за недоцільне виділяти окремим видом злочину саме розкрадання бюджетних коштів, оскільки відповідальність за цей злочин передбачена ст. 191 ККУ.

По-друге, відповідно до вимог Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах [11].

Зокрема, формування та реалізація державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю є основним завданням МВС [12], кваліфіковані та досвідчені працівники якого забезпечують ефективний контроль та вплив на криміногенні процеси в державі, зокрема у сфері економіки.

З огляду на викладене, розширення повноважень Міндоходів у частині протидії злочинам у бюджетній сфері може призвести до суттєвого погіршення соціальної стабільності у державі та зменшення можливості впливу на стан злочинності в цьому напрямі.

По-третє, передача Міндоходів функцій з протидії фіктивному підприємництву (ст. 205 ККУ) не може бути прийнятною тому, що фіктивне підприємництво – це не тільки інструмент ухилення від сплати податків, а й спосіб розкрадання коштів і майна та зловживання ними, шахрайства, решти майнових, господарських та службових злочинів тощо, у зв'язку з чим викриття фіктивного підприємництва входить до компетенції органів внутрішніх справ (далі – ОВС).

По-четверте, вважаємо, що позбавлення працівників міліції права, передбаченого п. 24 ст. 11 Закону України «Про міліцію», призведе до унеможливлення здійснення ними перевірок суб'єктів господарської діяльності за фактами порушення законодавства, додержання якого належить до компетенції ОВС.

Зокрема, нині МВС здійснює ліцензування певних видів господарської діяльності, пов'язаних із виробництвом і ремонтом вогнепальної зброї і боєприпасів, торгівлею нею, виробництвом спеціальних засобів; виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; діяльністю, пов'язаною з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення та охоронною діяльністю [13].

Отож, позбавлення працівників міліції права на проведення перевірок суб'єктів господарювання може призвести до унеможливлення виконання ними функцій контролю (нагляду) за здійсненням ліцензіатами зазначених видів господарської діяльності в порушення вимог

Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [14].

Водночас потрібно зважати на те, що відповідно до вимог частини 2 параграфу 70 глави 2 розділу 6 Регламенту Кабінету Міністрів України, проект закону, яким устанавлюються нові або змінюються чинні норми, що регулюють суспільні відносини, готується на підставі концепції, яка розробляється у порядку, встановленому главою 8 розділу 4 цього Регламенту [15].

З огляду на викладене, вважаємо, що законодавче врегулювання питання щодо створення окремого державного органу з розслідування злочинів економічної спрямованості може здійснюватися лише після затвердження зазначеного документа.

Висновки. Нині більше 80 складів кримінальних правопорушень економічної спрямованості, передбачених законом України про кримінальну відповідальність, підслідні саме ОВС (СБУ – близько 35, Міндоходів – близько 6), кваліфіковані та досвідчені фахівці яких забезпечують у них ефективне досудове розслідування, а також контроль і вплив на криміногенні процеси в державі, зокрема у сфері економіки, де перерозподіляється близько 70% бюджетних коштів.

На нашу думку, консолідація функцій з розслідування злочинів економічної спрямованості є найбільш доцільною саме в МВС як окремому державному органі, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері боротьби зі злочинністю, що не потребуватиме внесення значних змін у чинне законодавство.

У подальшому за модернізації правоохоронних органів, їх упорядкування відповідно до європейських стандартів і забезпечення стабільного фінансування можливе перетворення підрозділу боротьби з економічною (фінансовою) злочинністю в окремих ЦОВВ, який спрямовуватиме і координуватиме свою діяльність через Міністра внутрішніх справ України.

Зазначимо, що вирішення порушених у цій статті питань сприятиме забезпеченню належного правового врегулювання порядку створення окремого державного органу з розслідування злочинів економічної спрямованості та має бути враховано в процесі реформування і правоохоронних органів у цілому, і МВС зокрема.

1. Концепція фінансової поліції: документ 07.06.2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://real-economy.com.ua/publication/117/8342.html>

2. Про вдосконалення діяльності міліції: проект Постанови Верховної Ради України, реєстр. № 4332 від 28.02.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50037

3. Доручення Прем'єр-міністра України Азарова М. Я. від 15 лютого 2013 р. № 6703/0/1-13. – С. 27.

4. Про службу фінансових розслідувань (фінансову поліцію): проект Закону України (неофіційний текст). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0453.html

5. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 12.03.2013 р. № 128/2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>

7. Про розгляд законопроекту: лист Міністерства доходів і зборів України від 05.04.2013 № 951/5/99-99-09-01-16.

8. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

9. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.

10. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

12. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 383/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=383%2F2011>

13. Про затвердження переліку органів ліцензування: постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1698. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

14. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007 – № 29 – Ст. 389.

15. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>

Бондаренко Л. А. К вопросу создания отдельного государственного органа по расследованию преступлений экономической направленности в условиях реформирования правоохранительных органов Украины

Затрагиваются вопросы относительно целесообразности создания отдельного государственного органа по расследованию преступлений экономического характера в условиях реформирования правоохранительных орга-

нов України и приведення их деятельности соответственно с требованиями настоящего. На основании анализа некоторых разработанных проектов законодательных актов, автор предлагает создание такого органа на базе Министерства внутренних дел Украины, которое обеспечивает реализацию государственной политики в сфере борьбы с преступностью, в частности, экономической.

Ключевые слова: реформирование, расследования преступлений экономической направленности, служба финансовых расследований, правоохранительные органы.

Bondarenko L. O. On the question of creation of a separate state body oneconomic crimes investigation under the reform of law-enforcement authorities of Ukraine

The article deals with questions regarding feasibility of creating a separate state body on economic crimes investigation under the reform of law-enforcement authorities of Ukraine and their activity conformation with current requirements. Based on the analysis of some developed proposals for legislative acts, it is offered to create such a body at the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, which provides implementation of state policy in regard to crime prevention, especially economic one.

During the years of independence, Ukraine has undergone fundamental changes in many areas of society life, including economic sphere. Today we can certainly state that crime in the economy has reached such a level of quality that it became to determine the nature and direction of reforms not only in economics but also in public construction and law enforcement, which in turn led to the emergence of new service requests both for the law-enforcement system in general and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in particular.

In recent years, there are numerous instances of initiating amendments to the existing legislation, in order to eliminate duplication of certain law-enforcement and regulatory authorities (Ministry of Revenue and Duties of Ukraine, Ministry of Internal Affairs, Security Service of Ukraine) on economic crimes investigation and their consolidation at a single state body.

Taking the foregoing into consideration, there is a need to pay more attention to review of issues regarding the law-enforcement authorities of Ukraine, including subdivisions on economic crime prevention and their conformation with current requirements to ensure a positive impact on the course and consequence of other fundamental changes, taking place in our country recently, including administrative reform, which aims to optimize the system of central executive bodies, eliminate duplication of enforcement powers, ensure reduction of the administrative staff and increase the efficiency of public administration.

Key words: reforming, economic crimes investigation, service for financial investigations, law-enforcement authorities.

Стаття надійшла 08 квітня 2014 р.