

припинення й розкриття злочинів у сфері економіки, у системі органів виконавчої влади покладається на органи внутрішніх справ. Якщо розглядати місце ОВС у системі протидії криміналізації соціально-економічної сфери суспільства через призму використовуваних інструментів, то можна сказати, що ОВС є органами правоохоронного забезпечення економічної безпеки, які значною мірою використовують спеціальні інструменти протидії криміналізації соціально-економічної сфери суспільства. Проте загалом вплив ОВС на економіку країни є одним із загальних соціально-економічних інструментів держави щодо забезпечення економічної безпеки, тому як результати діяльності ОВС безпосередньо впливають на ту економічну й соціальну політику, яку проводить держава.

Тобто ОВС як загальний управлінський інструмент держави забезпечення економічної безпеки: по-перше, визначає соціально-економічну й правову політику держави; по-друге, діяльність ОВС, її організаційно-економічна складова багато в чому залежить від тієї соціально-економічної політики, яка проводиться державою на сучасному етапі (правові основи діяльності ОВС, порядок фінансування).

Органи внутрішніх справ реально можуть впливати на забезпечення економічної безпеки як безпосередньо, так і опосередковано. Безпосередній вплив виявляється в ході боротьби й розслідування економічної злочинності, охорони власності тощо, а опосередкована - при забезпеченні громадського порядку, боротьбі з порушеннями громадського порядку, розслідуванні злочинів, що заподіюють матеріальний збиток державі й господарюючим суб'єктам. У сучасних економічних умовах докорінної зміни всієї системи майнових відносин роль ОВС щодо протидії економічній злочинності об'єктивно зростає.

Держава повинна вживати рішучих заходів щодо викоринення такої кримінальної діяльності, що завдає шкоди споживачам, законним інтересам інших суб'єктів і самої держави. Органи внутрішніх справ у цих умовах перетворюються на реальний засіб, здатний забезпечити дію законодавства, що регулює фінансову, господарську, підприємницьку й торгову діяльність. Можна припустити, що об'єктивна тенденція до покладання на МВС України додаткових обов'язків, виконання яких пов'язане з розширенням їх компетенції, завдань і функцій в економічній сфері, зумовлює необхідність підвищення їх ролі в забезпеченні економічної безпеки держави з подальшим створенням на їх базі єдиної структури, покликаної вести боротьбу з економічною злочинністю, використовуючи досвід аналогічних правоохоронних органів іноземних держав.

У висновку визначимо основні завдання, вирішення яких державою є важливою складовою в підвищенні

ефективності діяльності ОВС на сучасному етапі: підвищення ролі органів внутрішніх справ у попередженні, виявленні, припиненні та розслідуванні економічних злочинів; забезпечення цих органів кваліфікованими фахівцями за допомогою розвитку й вдосконалення відомчої системи професійної підготовки кадрів; оснащення цих органів сучасними технічними й інформаційними засобами, що реалізують досягнення в галузі високих технологій, з метою забезпечення інтенсифікації й підвищення ефективності їх діяльності та адекватної протидії добре оснащеним і підготовленим злочинним елементам і організований злочинності; створення законодавчих, нормативно-правових, організаційних і фінансових умов для забезпечення ефективної діяльності по боротьбі з економічними злочинами; оптимізація організаційно-штатної структури системи органів з економічних злочинів; розвиток і вдосконалення форм взаємодії з законодавчими, виконавчими та іншими державними органами з метою вирішення проблем забезпечення економічної безпеки країни; розширення організаційних, економічних і правових повноважень ОВС по взаємодії з правоохоронними органами іноземних держав, правове забезпечення прямих контактів з ними; розвиток і вдосконалення форм взаємодії з громадськістю та засобами масової інформації з метою проведення активної роз'яснювальної роботи, підвищення правової культури населення у сфері економічної діяльності; розробка науково обґрунтованих методів аналізу та прогнозування оперативної обстановки у сфері оперативної зацікавленості, у сфері діяльності органів по боротьбі з економічними злочинами, організації їх оперативно-службової діяльності.

Література

1. Детюк А. Правоохоронні органи як суб'єкти системи забезпечення економічної безпеки України / А. Детюк // Підприємництво, господарство і право. - 2009. - № 12 (168). - С. 33-37.
2. Мірошніченко О.В. Теоретичні аспекти дослідження питання національної економічної безпеки / О.В. Мірошніченко // Вісник економічної науки України. - 2007. - № 2(12). - С. 110-115.
3. Власюк О.С. Теорія і практика економічної безпеки в системі науки про економіку / О.С. Власюк. - К.: Нац. ін-т пробл. міжнар. безпеки при РНБО України, 2008. - 48 с.

Кубаєнко А.В.
кандидат юридичних наук
доцент кафедри адміністративної
діяльності ОВС та економічної безпеки
ОДУВС

Надійшла до редакції: 18.05.2013

УДК 351.74:351.74

СЛУЖБА ФІНАНСОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ УКРАЇНИ (ФІНАНСОВА ПОЛІЦІЯ) - МІФ ЧИ РЕАЛЬНІСТЬ

Лазарева Н. С.

Інтеграція України в європейське політичне та економічне співтовариство зумовлює реформування суспільних інституцій, зокрема механізму органів державної влади, уповноважених здійснювати державний фінансовий контроль.

Державний фінансовий контроль є важливою функцією держави, за допомогою якої забезпечуються нормальні умови для функціонування фінансової сис-

теми. Складні економічні процеси й наслідки світової фінансової кризи показали необхідність удосконалення фінансово-бюджетної політики, зокрема й фінансового контролю. Його недооцінка призвела до зловживань і порушень у сфері фінансових відносин. На сьогодні визнано, що існує необхідність створення єдиного органу, уповноваженого здійснювати державний фінансовий контроль, з огляду на об'єктивну потребу створення

© Н.С. Лазарева, 2013

відповідної протизаги існуючим загрозам у фінансовій системі, зокрема щодо зменшення обсягів і кількості бюджетно-фінансових зловживань і злочинів; покращення рівня фінансової дисципліни у використанні бюджетних коштів; забезпечення надходжень до бюджету податків, зборів та обов'язкових платежів; посилення відповідальності учасників бюджетного процесу тощо [3, 263].

Сучасна система державного фінансового контролю, яка побудована в Україні, не забезпечує належного рівня фінансово-бюджетної дисципліни як загалом у державі, так і на регіональному рівні. Це є наслідком низки проблем, які створюють тенденції до зростання кількості й обсягів основних фінансових порушень. Також слід відзначити, що переважна більшість контрольно-перевірочних процедур має фіскальний характер і практично здійснюється у вигляді перевірок і ревізій. Ці методи не дають запобігти існуванню негативних явищ чи усунути причини їх виникнення, а лише констатують фінансові порушення.

Тому, з огляду на потребу високопрофесійного управління з боку держави у сфері фінансових відносин, з метою підвищення ефективності й результативності, прозорості, бачимо, що система державного фінансового контролю в Україні дійсно потребує докорінного реформування.

На сьогодні науковцями висувуються декілька підходів до трансформації чинної системи державного фінансового контролю, починаючи з розробки й впровадження концепції розвитку державного фінансового контролю до пропозицій щодо удосконалення чинного нормативно-правового регламентування діяльності органів державного контролю, впровадження нових форм контролю тощо [4, 5, 7]. Пропозиції, наведені у вітчизняній науковій літературі, спрямовані на розв'язання питання встановлення головного органу державного фінансового контролю або розмежування повноважень поміж органами контролю законодавчої та виконавчої гілок влади. Отже, питання скоординованого розв'язання проблем державного контролю залишаються невирішеними [1].

Метою статті є дослідити можливості створення Служби фінансових розслідувань України (фінансової поліції) відповідно до існуючого законопроекту, відповідність зазначеного законопроекту реаліям сьогодення та запропонувати чинники, які, беззаперечно, необхідно враховувати при створенні єдиного органу державного фінансового контролю.

Питання організації й раціоналізації фінансового контролю, проблеми формування системи державного фінансового контролю досліджувало багато науковців, серед яких необхідно виділити: І.В. Басанцова, О.П. Кириленка, І.Л. Белобжецького, О.Д. Василюка, О.А. Долгого, Є.В. Калюгу, М.П. Мельника, Л.А. Савченко, І.Б. Стефаніка, В.О. Шевчука, Ф.О. Ярошенка, Ю.М. Бажала, М.Т. Білуху, С.І. Бобира, В.В. Бурцева, Ф.Ф. Бутиця, Л.І. Вороніна, В.В. Сопко, Б.Ф. Усача, М.М. Голованя, В.М. Федосова та інших.

Сучасний та нині діючий державний фінансовий контроль складається з парламентського й урядового контролю та охоплює суб'єкти господарювання незалежно від форм власності. Парламентський контроль здійснює Рахункова палата, а урядовий - Міністерство фінансів України, Державна фінансова інспекція України, Державне казначейство України, Міністерство доходів і зборів України, Фонд державного майна України, відомчі органи фінансового контролю. Органи Державної фінан-

сової Інспекції України відповідно до чинного законодавства здійснюють контроль за цільовим і ефективним використанням державних коштів і державної власності України, порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю фінансової звітності, низку інших функцій, зокрема експертних (за запитами правоохоронних органів). Державна фінансова інспекція безпосередньо звітує Міністерству фінансів України, Кабінету Міністрів України, Президенту України. Отже, ми бачимо складну розгалужену систему органів, які уповноважені здійснювати державний фінансовий контроль в Україні. Зазначені органи в автономному режимі виконують властиві їм завдання й функції, які визначаються численними законами, указами Президента України, постановами уряду та іншими нормативно-правовими актами. Зрозуміло, що в таких умовах трапляються неузгодженість, дублювання, відсутність взаємодії, а іноді й суперечності [6, 263]. Це насамперед призводить до недостатньої ефективності в діяльності органів фінансового контролю, розпорошення та надмірного витрачання людських і фінансових ресурсів, правового й методологічного хаосу.

Зазначене свідчить про гостру необхідність акумулювання повноважень щодо здійснення державного фінансового контролю в єдиній службі, яка буде наділена широким колом повноважень з метою здійснення ефективного державного фінансового контролю.

Важливо створити такий єдиний орган державного фінансового контролю, який би мав якомога менше "слабких місць", адекватно відповідав би сучасним потребам управління економікою.

На початку березня 2013 року в наукових, політичних колах, а також у суспільстві викликав серйозний резонанс проект закону "Про Службу фінансових розслідувань України (фінансова поліція)".

Відповідно до законопроекту Служба фінансових розслідувань України (фінансова поліція) є державним правоохоронним органом зі спеціальним статусом. Діяльність зазначеної Служби спрямовується й координується Президентом України. Тобто має місце спроба створити центральний орган виконавчої влади силового блоку, який формально буде підзвітним Президенту України, але організаційно, операційно й функціонально буде поза системою органів виконавчої влади.

Структура фінансової поліції є досить розгалуженою та включає в себе оперативні підрозділи по боротьбі з правопорушеннями у сфері фінансової діяльності, слідчі підрозділи, оперативно-технічні, інформаційно-аналітичні, експертні, ревізорські та інші підрозділи, необхідні для виконання покладених на Службу фінансових розслідувань (фінансову поліцію) завдань.

Необхідно відмітити, що наявність у структурі Служби фінансових розслідувань (фінансової поліції) слідчих підрозділів, працівники яких будуть підпорядковуватися вищому керівництву Служби, децю ставить під сумнів незалежність проведення досудового розслідування. Вважаємо, що для повної незалежності й об'єктивності проведення досудового розслідування, необхідно вивести зі штату всіх правоохоронних органів, які мають у своїй структурі слідчі підрозділи, в один орган - Слідчий комітет.

Новий правоохоронний орган займатиметься всіма правопорушеннями проти економічних інтересів країни, які зараз розділені між шістьма різними структурами, що будуть ліквідовані, а саме: податковою міліцією в складі Міністерства доходів та зборів, управліннями з бороть-

би з економічною та організованою злочинністю МВС, відділом контррозвідувального захисту економіки СБУ, відділом боротьби з контрабандою Державної митної служби та Державної фінансової інспекції України. Тобто йдеться про мовутній орган з мегаповноваженнями.

Серед численних повноважень Служби фінансових розслідувань України буде також контроль за дотриманням законодавства у сфері державних закупівель і припинення розтрати бюджетних коштів на всіх рівнях, серед яких підприємства, які отримують підтримку з державних або місцевих бюджетів, та проведення внутрішнього аудиту розпорядників бюджетних коштів. Більше того, до функцій фінансової поліції ввійде виявлення фактів корупції та інших зловживань при здійсненні фінансової діяльності та вжиття заходів до запобігання їм.

Як і нинішні податківці, вони зможуть проводити перевірки й оперативно-розшукову діяльність. Але до цього додасться повний перелік широких повноважень, які зараз доступні співробітникам СБУ, МВС, а також Державної фінансової інспекції.

Крім того, фінансова поліція, наприклад, зможе застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби й вогнепальну зброю. Однак використання останнього буде суворо лімітовано - у документі цьому окремо присвячені дві глави, які повністю запозичені з широко-відомих співробітникам органів внутрішніх справ статей 12, 13, 14, 15, 15-1 Розділу III "Застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї" Закону України "Про міліцію".

Як би там не було, але ідея про фінансову поліцію багато в чому взята з закордонного досвіду, де вважається, що завдяки тому, що фінансова поліція об'єднує в собі всі аспекти боротьби з економічною злочинністю, це дозволяє їй оперативно розкривати злочини зазначеної спрямованості. За своєю суттю будь-які економічні злочини - це, насамперед, документи. Для того щоб приховати сліди злочину, злочинці намагаються якомога сильніше подовжити ланцюжок проходження документів, щоб не дати можливості виявити всі злочинні зв'язки. І коли існує кілька структур, які так чи інакше пов'язані з розслідуванням економічних злочинів, це дає можливість злочинцям за рахунок нестижової роботи різних структур ухилятися від відповідальності. А в злочинах економічної спрямованості діє просте правило: немає документу, немає й злочину. Як результат - намагання об'єднати в одному відомстві всі служби, зайняті розкриттям злочинів економічної спрямованості, щоб було простіше та оперативніше виявляти й розкривати злочини зазначеної категорії.

Спроби створити єдиний орган державного фінансового контролю є прогресивним кроком, а також пошуком можливостей для того, щоби бізнес і фіскальні органи працювали прозоро й зрозуміло на благо бюджету держави та економічних інтересів громадян. Проте необхідно враховувати реалії сьогодення, які свідчать про те, що на сьогодні зазначений законопроект є занадто прогресивним, а також те, що він не відповідає вимогам сьогодення.

По-перше, для того щоб створити Службу такого типу, необхідно довести до свого логічного завершення реформи в системі органів внутрішніх справ, Міністерстві доходів і зборів, органах служби безпеки України, органах прокуратури та ін. У деяких із зазначених органів структурні перетворення лише розпочалися і для їх реалізації необхідні не лише тривалий час, відповідне

нормативне закріплення, кадровий потенціал, а й великі бюджетні призначення. Тобто, для того щоб процес реформ у правоохоронних органах проходив ефективно, необхідно поступово втілювати зважені реформаторські ідеї з метою уникнення дублювання правоохоронними органами функцій один одного.

Також не варто нехтувати нормативною складовою, оскільки передбачається крім створення якісно нової структури, внесення ряду змін до кримінального, кримінально-процесуального та адміністративного законодавства, а також до законів, що регулюють діяльність прокуратури й слідчих органів.

По-друге, враховуючи реалії сьогодення, рівень довіри громадян до правоохоронних органів перебуває на критичній межі. При цьому створення нового правоохоронного органу з таким широким колом повноважень може викликати серйозну хвилю невдоволення в суспільстві, оскільки віра громадян в те, що зазначений орган буде якісно відрізнятися від багатьох попередніх буде вкрай низькою. Тому одним з основних завдань Служби фінансових розслідувань (фінансової поліції) буде отримання кредиту довіри в суспільства шляхом реалізації наданих повноважень, спрямованих на захист, передусім, економічних інтересів держави, а також звичайних громадян, які втратили віру в те, що діяльність правоохоронних органів здатна захистити інтереси кожного окремого громадянина.

Необхідне широке висвітлення в засобах масової інформації результатів діяльності Служби й формування суспільної думки щодо неприпустимості фінансових порушень і невідворотності відповідальності за їх скоєння незалежно від рангів та займаних посад порушників.

По-третє, з великою відповідальністю необхідно поставитись до питання відбору кадрів, які будуть забезпечувати функціонування Служби фінансових розслідувань (фінансової поліції). Засновників нового правоохоронного органу чекають радикальні організаційно-кадрові перетворення, адже в межах реалізації Закону потрібно буде не лише сформувати штат працівників нової структури, а й ліквідувати відповідні підрозділи та функції в інших органах виконавчої влади.

Також важливо провести на високому рівні професійний відбір, оскільки робота в зазначеній службі передбачає наявність високого освітнього рівня, професійного досвіду як у працівників слідчих підрозділів, так і в оперативних працівників. У нових економічних умовах досить високо зростає рівень вимог до працівників, які здійснюють контрольні заходи (перевірку, ревізії, а особливо аудит). Високий рівень їх знань, професійна підготовка (і перепідготовка) має забезпечувати ефективність проведення контрольних заходів, аудиту та якості і достовірність їх результатів. А це потребує відповідних значних інвестицій.

Крім того, необхідно забезпечити працівників достойним рівнем заробітної плати, гарантіями соціальної захищеності, які будуть проголошені не лише на папері, а будуть втілюватися в реальному житті. Необхідно, щоб право користування працівника Служби фінансових розслідувань (фінансової поліції) пільгами при розподілі житла, встановленні квартирних телефонів, влаштуванні дітей у дошкільні заклади, а також інші питання соціально-побутового забезпечення були передбачені не лише в Законі, а й у відповідному бюджеті.

По-четверте, необхідно розробити адекватні показники ефективності функціонування Служби фінансових

розслідувань (фінансової поліції). Треба визнати, що сучасна система фінансового контролю практично не виконує попереджувально-профілактичної функції. Вона здебільшого констатує порушення, але в ній відсутні інструменти для їх попередження. Службі необхідно не констатувати фінансові порушення, а активізувати функцію попередження фінансових порушень, застосувати превентивні заходи з метою недопущення вчинення фінансових порушень у подальшому. Необхідно проводити переорієнтацію роботи Служби фінансових розслідувань (фінансової поліції) у межах ризикоорієнтованої системи, зайняття чіткої позиції щодо зміщення акцентів від кількості перевірок (контрольних заходів) до їхньої якості. Крім того, на нашу думку, одним з найголовніших показників діяльності Служби є відшкодування виявлених порушень з метою недопущення розтрати державних коштів, своєчасне притягнення винних осіб до відповідальності.

І найголовніше, Служба фінансових розслідувань України (фінансова поліція) повинна стати механізмом ефективного державного фінансового контролю, а не важелем для тиску на бізнес-інтересах окремої групи осіб.

По-п'яте, важливим питанням підвищення якості контрольних заходів є впровадження сучасних інформаційних технологій у роботу Служби фінансових розслідувань України (фінансової поліції). Для ефективної діяльності фінансової поліції необхідно створити єдину для всіх структурних підрозділів інтегровану базу даних, пов'язану з паспортизацією результатів контрольних заходів. Це питання не просте й вимагає певних витрат, але без нього не можна буде зробити глибокого та всебічного аналізу результатів роботи фінансової поліції, визначити якість результатів і напрями її підвищення.

Для того щоб фінансовий контроль був більш впорядкованим і прозорим для суспільства, Службі фінансових розслідувань України (фінансовій поліції) необхідно буде розробити та впровадити загальнодержавну систему обліку результатів діяльності всіх структурних підрозділів. Також пропонується ввести загальний моніторинг зведених даних про виявлені порушення фінансової дисципліни й відшкодовані державі збитки. У цілях вирішення цієї проблеми необхідно розробити єдину систему моніторингу фінансових операцій, ревізійні стандарти, методики проведення й критерії узагальнення контрольних заходів.

По-шосте, у діяльності Служби фінансових розслідувань України (фінансової поліції) домінуючим видом (у часовому розрізі здійснення) необхідно визначити попередній контроль, що дозволить значною мірою попереджувати правопорушення, запобігати фінансовим злочинам. Особливо важливе місце займають при цьому аналітичні функції й, насамперед, функції аналізу й експертизи проектів бюджетів, програм та інших фінансових законів і нормативних актів (особливо на обласному, місцевому рівнях) [2].

Враховуючи викладене, варто зазначити, що на

сьогодні ми не можемо повністю перенести досвід організації державного контролю в розвинутих країнах світу у вітчизняну практику з причин недостатнього розвитку національної системи державного управління; відсутності стратегії розвитку національної економіки та не визначення основних завдань органів державного контролю в контексті її розвитку.

Враховання зазначених положень щодо Служби фінансових розслідувань (фінансової поліції) позитивно вплине на динаміку економічного зростання в Україні й підвищать соціальну та політичну стабільність у державі на сучасному етапі реформи, коли основним мотивом економічної політики стає безпосередня орієнтація держави на зростання добробуту народу, на активізацію підприємництва, на посилення ринкових регуляторів у стимулюванні відродження національної економіки. Крім того, створення єдиного органу державного фінансового контролю - Служби фінансових розслідувань України (фінансової поліції) вирішить одну з нагальних проблем української правоохоронної системи - дублювання функцій правоохоронних органів у сфері боротьби з економічною злочинністю.

Література

1. Бардаш С.В. Про доцільність централізації державного контролю в Україні [Електронний ресурс] / С.В. Бардаш. - Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Menedzhment/2009_12/Bardach.htm. - Національна бібліотека України ім. Вернадського.
2. Басанцов І.В. Розвиток державного фінансового контролю в умовах ринкової економіки України / І.В. Басанцов - Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/bitstream/123456789/3916/1/piprbsu_34.pdf. - Національна бібліотека України ім. Вернадського.
3. Басанцов І.В. Державний фінансовий контроль: регіональні аспекти: монографія / І.В. Басанцов. - К.: Вид. дім "Корпорація", 2006. - 234 с.
4. Виговська Н.Г. Господарський контроль в Україні: теорія, методологія, організація: Монографія. / Н.Г. Виговська - Житомир: ЖДТУ, 2008. - 532 с.
5. Дрозд І.К. Контроль економічних систем: Монографія. / І.К. Дрозд - К.: Імекс-ЛТД, 2004. - 312 с.
6. Скоропад І.С., Пахолок Н.І. Державний фінансовий контроль в Україні: проблеми та шляхи реформування / І.С. Скоропад, Н.І. Пахолок // Науковий вісник НЛТУ України. - 2011. - Вип. 21.3. - С. 263-268.
7. Фінансовий контроль бюджетних ресурсів: Монографія / Є.В. Мних, Г.О. Кравченко, Н.С. Барабаш та ін.; за заг. ред. Є.В. Мниха. - К.: Київ. нац. торг. екон. ун-т, 2008. - 186 с.

*Лазарева Н.С.
аспірант кафедри
адміністративного права та
адміністративної діяльності ОВС
ОДУВС
Надійшла до редакції: 09.06.2013*

УДК 347.73:351.74

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЩОДО РЕОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЛІКВІДАЦІЇ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ

Солошкіна І. В.

Функціонування економіки будь-якої держави пов'язано з безперервним рухом грошових потоків. Цей рух повинен бути системним, безперешкодним і забезпеченим.

ченим надійними механізмами. Тому будь-яка держава прагне до побудови фундаментальних ринків фінансових послуг, де функціонують подібні механізми, які часто

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**