

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 3 (16)

Суми – 2017

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор –

Гаруст Ю. В., *д-р юрид. наук, ННІ права СумДУ, Україна;*

Відповідальний секретар –

Уткіна М. С., *аспірант, ННІ права СумДУ, Україна;*

Айден Ульвіє – *доктор філософії, професор, Ізмірський університет, Туреччина;*

Андріяшко М. В. – *доктор філософії, доцент, Барановицький державний університет, Білорусь;*

Бекім Максуті – *доктор філософії, Македонія;*

Бурбика М. М. – *д-р юрид. наук, доцент, ННІ права СумДУ, Україна;*

Гиренко І. В. – *д-р юрид. наук, доцент, НУБП, Україна;*

Дегтярєва І. О. – *д-р держ. упр., професор, НАДУ при Президентові України;*

Деревянко Б. В. – *д-р юрид. наук, професор, ННІ права СумДУ;*

Завгородня В. М. – *канд. юрид. наук, доцент, ННІ права СумДУ;*

Ельда Зотай – *доктор філософії, Університет Александра Моссі, Албанія;*

Куліш А. М. – *д-р юрид. наук, заслужений юрист України, професор, директор ННІ права СумДУ, Україна;*

Курило В. І. – *д-р юрид. наук, професор, НУБП, Україна;*

Лукаш С. С. – *д-р юрид. наук, професор, СФ ХНУВС, Україна;*

Мельник Р. С. – *д-р юрид. наук, професор, КНУ ім. Т. Г. Шевченка, Україна;*

Музичук О. М. – *д-р юрид. наук, доцент, ХНУВС, Україна;*

Петров Р. А. – *д-р юрид. наук, професор, НУ «Києво-Могилянська академія»;*

Убер Села – *канд. політ. наук, Державний університет Тетово, Македонія;*

Сухонос В. В. – *д-р юрид. наук, професор, ННІ права СумДУ, Україна;*

Сухонос В. В. – *д-р юрид. наук, професор, ННІ права СумДУ, Україна;*

Харченко В. Б. – *д-р юрид. наук, професор, ХНУВС, Україна;*

Чернадчук В. Д. – *д-р юрид. наук, професор, ННІ права СумДУ, Україна;*

Шемшученко Ю. С. – *д-р юрид. наук, професор, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Україна.*

EDITORIAL BOARD

Editor in Chief:

Harust Y. V. – *Doctor of Law, Educational and Scientific Institute of Law SSU, Ukraine;*

Executive Editor:

Utkina M. S. – *Ph. D. student, Educational and Scientific Institute of law SSU, Ukraine;*

Aydin Ulviyye – *Ph. D., Professor, Izmir University, Turkey;*

Andriyashka M. V. – *Ph. D., Associate Professor, Baranovich State University, Belarus;*

Bekim Maksuti – *Ph. D., Macedonia;*

Burbyka M.M. – *Doctor of Law, Associate Professor, Educational and Scientific Institute of law SSU, Ukraine;*

Gyrenko I. V. – *Doctor of Law, Associate Professor, National University of Life and Environmental Sciences, Ukraine;*

Dehtyarova I. O. – *Doctor of Public Administration, Professor, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;*

Derevyanko B. V. – *Doctor of Law, Professor, Educational and Scientific Institute of Law SSU;*

Zavgorodnia V. M. – *Ph. D. in Law, Associate Professor, Educational and Scientific Institute of Law SSU, Ukraine;*

Elda Zotaj – *Ph. D., Aleksandër Moisiu University, Albania;*

Kulich A. M. – *Doctor of Law, Honored Lawyer of Ukraine, Professor, Director of Educational and Scientific Institute of Law SSU, Ukraine;*

Kurylo V. I. – *Doctor of Law, Professor, National University of Life and Environmental Sciences, Ukraine;*

Lukash S. S. – *Doctor of Law, Professor, Sumy branch of Kharkiv National University of Internal Affairs, Ukraine;*

Melynk R. S. – *Doctor of Law, Professor, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine;*

Muzychuk O. M. – *Doctor of Law, Associate Professor, Khariv National University of Internal Affairs, Ukraine;*

Petrov R. A. – *Doctor of Law, Professor, National University of Kyiv-Mohyla Academy;*

Ylber Sela – *Ph. D. in Political Science, Tetova State University, Macedonia;*

Sukhonos V. V. – *Doctor of law, Professor, Educational and Scientific Institute of Law SSU, Ukraine;*

Sukhonos V. V. – *Doctor of Law, Professor, Educational and Scientific Institute of Law SSU, Ukraine;*

Kharchenko V. B. – *Doctor of Law, Professor, Kharkiv National University of Internal Affairs, Ukraine;*

Chernadchuk V. D. – *Doctor of Law, Professor, Educational and Scientific Institute of Law SSU, Ukraine;*

Shemshuchenko Y. S. – *Doctor of Law, Professor, V. M. Koretsky Institute of State and Law, Ukraine.*

Рекомендовано до друку

вченою радою Сумського державного університету (протокол № 10 від 20. 04. 2017 року)

Свідectво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації

серія КВ № 22248-12148ПР від 08.07.2016 р.

**SECTION 6
COURT ORGANIZATION; LAW-ENFORCEMENT AGENCIES;
PROCURATORATE AND BAR**

**СЕКЦІЯ 6
СУДОУСТРІЙ; ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ;
ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА**

УДК 347.73

**НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ЩО
ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ**



*Гаруст Юрій Віталійович,
д-р юрид. наук, доцент кафедри кримінально-правових
дисциплін та судочинства ННІ права,
Сумський державний університет*



*Ахтирцева Анна Олександрівна,
студентка VI курсу ННІ права,
Сумський державний університет*

У статті проаналізовано основні моделі діяльності системи правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку, розкрито їх переваги та недоліки і запропоновано шляхи їх оптимізації для застосування у подальшому реформуванні такої системи.

Ключові слова : фінансово-економічна безпека, система правоохоронних органів, державна фіскальна служба, фінансова поліція.

Harust Yu. V., Akhtyrtseva A. A. Directions of Improvement of Law Enforcement System, Providing Financial and Economic Security of the State. The article analyzes the main models of activity of law enforcement bodies, providing financial and economic security, reveals their advantages and disadvantages and propose ways to optimize them for use in further reform of the system.

Keywords : financial-economic security, law enforcement system, state fiscal service, financial police.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української державності неабияке значення набувають питання організації та функціонування системи органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку держави та її вдосконалення з метою

максимального наближення до стандартів демократичної, соціальної і правової держави. Немаловажного значення надається й принципам організації та функціонування системи таких органів в практичному аспекті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання вдосконалення системи правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку держави досліджували такі видатні науковці як Бандурка О. М., Волощук Р. Є., Гельман В. М., Детюк А. М., Куриліна О. В., Серебрянський Д., Селезень П., Куліш А. М., Резнік О. М. та інші. Світовий досвід організації системи протидії економічній злочинності аналізують у своїх роботах такі дослідники, як М. Дункан, А. Їжак, Л. Платонова, А. Шальнов та ін.

Невирішені раніше частини проблеми. Не применшуючи значущості вищевказаних праць, все ж таки слід констатувати, що у більшості публікацій немає аналізу напрямків та перспектив вдосконалення системи правоохоронних органів для вирішення виникаючих проблем у фінансово-економічній безпеці. Тому визначення напрямків вдосконалення системи правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України та оцінка необхідності їх розширення потребує подальшого дослідження.

Мета статті. З урахуванням усього вищевикладеного, слід розглянути напрямки вдосконалення системи правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку держави, розглянувши їх переваги і недоліки для застосування у подальшому реформуванні такої системи.

Виклад основного матеріалу. У 2013 р. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) опублікувала дослідження «Ефективна міжвідомча співпраця у протидії податковим злочинам та іншим фінансовим злочинам». Порівнюючи досвід різних держав, експерти ОЕСР вказували на можливість застосування різних підходів у боротьбі зі злочинністю у сфері оподаткування.

У ході дослідження експерти орієнтувались на критерії, які мали вирішальний вплив на визначення ролі податкового відомства у протидії ухиленню від сплати податків, а також на його спроможність одержувати для розслідування необхідну інформацію від інших органів. Такий підхід дозволив виокремити чотири основні моделі.

Перша модель передбачає, що саме податкове відомство наділене можливістю проводити розслідування.

Державний прокурор не бере участь у процесі розслідування, хоча і може надавати рекомендації слідчим з процесуальних питань та доказування.

За другою моделлю розслідування проводяться податковим відомством, але координуються державним прокурором чи, у виключних випадках, слідчими судьями.

Третя модель передбачає, що розслідування злочинів у сфері оподаткування проводить спеціальне відомство з податкових питань, яке перебуває в управлінні Міністерства фінансів, але поза межами податкової.

Четвертою моделлю передбачено, що розслідування злочинів у сфері оподаткування здійснює поліція або державний прокурор.

У ряді випадків розслідування злочинів у сфері оподаткування може бути передане до інших державних органів за наявності особливих умов [1].

О. М. Резнік висловлює думку, що 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, на думку автора, є дані 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.

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 [5, с. 150].

Але, існує і інша точка зору, так Д. Серебрянський та П. Селезень зазначають, що після двадцяти років існування податкова міліція зіткнулась з необхідністю знайти відповідь на два серйозних питання: як підвищити свою

ефективність та повернути довіру суспільства, особливо платників податків.

Незадоволення її роботою демонструє як уряд, зокрема, міністр фінансів Олександр Данилюк, так і парламентарі.

Так, критикуючи результати діяльності податкової міліції, народний депутат Андрій Журжій наводить чотири докази, які, на його думку, свідчать про низьку ефективність податкової міліції.

Перший, скорочення у 2015 р. на чверть кількості досудових розслідувань, які закінчилися передачею відповідних матеріалів до суду, у порівнянні з попереднім роком.

Другий, 85 % справ, відкритих за ухилення від сплати податків, зборів, були закриті за відсутністю складу злочину.

Третій, за ухилення від сплати податків, зборів минулого року до суду передано лише 7 % справ з обвинувальними висновками і стільки ж – із пропозиціями звільнити від відповідальності.

Четвертий, відсутність значних надходжень в бюджет у результаті роботи податкової міліції. У 2015 р. державі компенсовано збитків на 521 млн грн за злочини у сфері оподаткування. Це при тому, що загальний бюджет податкової міліції на заробітну плату становив близько 600 млн грн.

Автори справедливо зауважують, що сьогодні оцінити у грошовому вимірі виконання податковою міліцією покладених на неї завдань практично неможливо. З одного боку ці завдання в значній мірі спрямовані на запобігання протиправним діям, що досить важко оцінити, а з іншого – у податковому відомстві відсутні узагальнені якісні та кількісні показники результативності діяльності її підрозділів [6, с. 21].

Але однозначно можна сказати, що виходячи з досвіду роботи Державної фіскальної служби України, а також з урахуванням сучасних тенденцій функціонування світового співтовариства, які поставили низку нових завдань перед службою, виникла нагальна потреба в проведенні модернізації її діяльності та реформуванні її структури.

Реформування структури ДФС спрямоване на покращення керованості й контрольованості митних органів та їх діяльності, посилення протидії порушникам податкового та митного законодавства. У результаті реформування структури, яке вже завершується, система управління діяльністю Державної фіскальної служби стане багаторівневою, матиме змогу оперативно реагувати на регіональні особливості та при цьому залишатися простою, гнучкою і контрольованою по вертикалі на всіх рівнях.

Крім того, як слушно вказує О. Куриліна, для підвищення ефективності діяльності ДФС необхідна система стратегічного планування у сфері національної безпеки, яка повинна базуватися на трьох взаємопов'язаних елементах:

- аналіз видів потенційних та реальних загроз національній безпеці України в залежності від сфери та сили їх прояву, та визначення способів їх нейтралізації;

- визначення реальної спроможності (кадрової, технічної, технологічної, ресурсно-фінансової) ДФС щодо виявлення, розпізнавання та нейтралізації таких загроз, втілених у конкретних транспортних засобах та предметах, які є об'єктами контролю з боку митних органів;

- аналіз результатів діяльності з виявлення, розпізнавання та нейтралізації таких загроз [2, с. 53].

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 вищезазначеним 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 фінансуванням, шпигунством,

що на сьогодні, особливо актуально, а органам Національної поліції вести боротьбу з загальнокримінальними 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 отримують прибуток;

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

Отже, можна зробити закономірні висновки, що остаточна інституційна модель нової системи протидії економічній злочинності ще не сформована. Пропонуються дещо відмінні організаційні схеми. У більшості випадків одним з аргументів на користь того чи іншого рішення є його відповідність європейському досвіду. Такі посилення не завжди є коректними, адже виокремлюють окремі аспекти європейського досвіду без урахування цілісної картини.

Світова практика створення системи суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки знає різні способи її формування, зокрема це: поліцейські органи; спеціалізовані правоохоронні органи; податкові служби; митні служби; органи фінансової розвідки.

Усі вони мають досвід ефективного функціонування на території своєї держави, але, ще раз повторимося, не всі аспекти європейського досвіду можуть бути з успіхом застосовані в Україні.

Нині на розгляді у Верховній Раді України знаходиться Проект Закону про Фінансову поліцію» № 4228 від 15.03.2016 року, як єдина альтернатива реформування правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку держави.

Проект закону передбачає значні інституційні зміни в правоохоронній системі, внаслідок яких, вірогідно, відбудеться адміністративна інтеграція підрозділів, відповідальних за протидію економічній злочинності у один правоохоронний орган – фінансову поліцію [4].

Планується, що діяльність одного правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави дасть змогу: 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; 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; 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 отримують прибуток [3, с. 101] .

Але, слід пам'ятати, що нав'язування бізнесу правоохоронного захисту з боку держави у таких випадках може бути контрпродуктивним для розвитку економіки. З цієї точки зору, важливішим за інституційні моделі одного органу є європейський досвід створення інтерфейсів взаємодії різних правоохоронних структур і функціональної інтеграції інструментів протидії економічній злочинності.

Висновки. На основі аналізу наявної ситуації і перспектив розвитку правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку можна підсумувати, що порівняно з дискусіями навколо організаційних моделей значно важливішим є впровадження європейського досвіду створення інтерфейсів взаємодії правоохоронних органів та інтеграції інструментів протидії економічній злочинності. З урахуванням цих факторів, питання зміни організаційної моделі при реформуванні податкової міліції або її перетворенні на фінансову поліцію має бути щонайменше другорядним.

На цьому фоні першочерговими стають інші завдання. Наприклад, такі як налагодження взаємодії правоохоронних органів, які

займаються боротьбою з економічною злочинністю, та визначення чіткої сфери відповідальності кожного з них. Важливим є також формування належного нормативно-правового, фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення. Ще один пріоритет – наділити правоохоронних структур ефективними засобами протидії злочинності у

сфері оподаткування з одночасним забезпеченням балансу приватного і публічного інтересу. Не менш важливим є запровадження узагальнених якісних та кількісних показників результативності діяльності підрозділів податкової міліції із подальшим відображенням їх у публічних звітах, як це передбачено у інших країнах..

Використана література :

1. Ефективна міжвідомча співпраця у протидії податковим злочинам та іншим фінансовим злочинам: Дослідження Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) // [Електронний ресурс] режим доступу: http://sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2016/2016
2. Куриліна О.В. Сучасний аспект забезпечення економічної безпеки України/ О.В. Куриліна // Організаційні та правові засади забезпечення економічної безпеки держави в контексті європейської інтеграції: Збірник матеріалів і тез науково-практичної конференції (Київ, 27 травня 2015 року) – 147 с.
3. Плеханов Д. О., Темнов С. Б. Світова практика державного управління у сфері подолання податкової злочинності/ Д. О. Плеханов, С. Б. Темнов // Наукові розвідки з державного та муніципального управління, 2016. - № 2. - с. 100-103
4. Проект Закону про Фінансову поліцію // <http://tak-audit.com.ua/material/595-proekt-zakonu-pro-finansovu-politsiyu>
5. 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.
6. Серебрянський Д. Селезень П. Реформа податкової міліції: що далі і навіщо / Д. Серебрянський, П. Селезень // Правовий тиждень. - 2016. - № 23. – с. 15-23