

СТВОРЕННЯ БЮРО ФІНАНСОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ¹

ESTABLISHMENT OF THE FINANCIAL INVESTIGATION BUREAU AS PART OF THE MECHANISM FOR PROTECTING THE NATIONAL ECONOMY

Резнік О.М., д.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки

Сумський державний університет
Полянська Є.А., студентка V курсу
Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету

Стаття присвячена дослідженню створення Бюро фінансових розслідувань як складової частини механізму захисту національної економіки. Не найкраще економічне становище України говорить про неефективність функціонування правоохоронних органів і про необхідність створення нового єдиного правоохоронного органу для протидії економічним злочинам. Стабільність національної економіки є дуже важливою для кожної держави, вона забезпечує розвиток держави загалом і її конкурентоспроможність на міжнародній арені. Сьогодні існує достатня кількість злочинів проти національної економіки, і їх перелік весь час поповнюється. Українська влада з 2013 р. говорить про необхідність створення єдиного органу для протидії всім цим злочинам, але, на жаль, поки що ми його не маємо. Нині розглядається законопроект «Про Бюро фінансових розслідувань», проте він має значну кількість недоліків, деякі з них висвітлені у статті детально. Проаналізувавши вказаний законопроект, ми встановили, що метою діяльності Бюро фінансових розслідувань є здійснення правозастосовної та правоохоронної функції. Але законодавець чомусь визначає, що це центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності, які прямо чи опосередковано заподіюють шкоду публічному інтересу у сфері фінансів. Серед недоліків законопроекту нами виділено: не визнання Бюро фінансових розслідувань правоохоронним органом; відсутність деталізації періоду з моменту ліквідації податкової міліції до створення Бюро фінансових розслідувань; значну кількість повноважень Міністра щодо Бюро фінансових розслідувань; відсутність механізму реалізації права Бюро фінансових розслідувань на доступ до інформації тощо. Створення такого органу повинне передбачати не лише зміну назви вже наявного органу та переведення повноважень, а створення дійсного нового владного органу, тому законопроект потребує доопрацювання й усунення недоліків.

Ключові слова: правоохоронний орган, Бюро фінансових розслідувань, національна економіка, фінансово-економічна безпека.

The article is devoted to the study of the creation of the Bureau of Financial Investigation as a component of the mechanism of protection of the national economy. Not the best economic situation in Ukraine speaks about the inefficiency of the functioning of existing law enforcement agencies and the necessity of creation of a new single law enforcement agency to counteract economic crimes. The stability of the national economy is very essential for every state, it ensures the development of the state as a whole and its competitiveness on the international stage. Nowadays, there are enough crimes against the national economy, and their list is constantly being updated. Since 2013, The Ukrainian authority has been talking about the need to create a single body to counter all these crimes, but, unfortunately, we do not have one yet. The Act on the Bureau of Financial Investigation is currently under consideration, but disappointedly it has a plenty of shortcomings, some of them are covered in detail in the article. After having analyzed the draft law, it is established that the aim of the Financial Investigation Bureau's activity is the exercise of law enforcement function. But for some reason, the legislator defines that it is the central body of the executive power, which implements the state policy on prevention, detection, termination, investigation and disclosure of criminal offenses in the sphere of economic activity, which directly or indirectly cause damage to the public interest in the sphere of finances. Among the shortcomings of the act, we have identified the following: first, no recognition of the Bureau of Financial Investigation as a law enforcement agency; second, a lack of details of the period from the date of liquidation of the Tax Police until the establishment of the Financial Investigation Bureau; third, a significant number of Minister's powers over the Bureau of Financial Investigation; the next one, an absence of a mechanism for exercising the right of the Bureau of Financial Investigation to access information, etc. In conclusion, so the act needs to be finalized and eliminated, because now we can say that it resembles only a name change and a transfer of powers.

Key words: law enforcement agency, Financial Investigation Bureau, national economy, financial and economic security.

Актуальність. Євроінтеграція є триваючим процесом на території України. Влада крок за кроком намагається наблизити розвиток нашої держави до європейського рівня, впроваджуючи закордонний досвід і напрацьовуючи свій власний. Без сумніву, кожна сфера важлива для розвитку держави, проте однією з найважливіших є економічна сфера, адже держава повинна мати високий економічний рівень, щоб забезпечити достатній рівень життя свого населення, розвиток держави загалом, бути конкурентоспроможною на міжнародній арені тощо. Проаналізувавши сучасний стан нашої держави, ми можемо зробити висновок, що вона не має високого економічного рівня, і це зумовлено низкою чинників, серед яких: тіньова економіка, порушення податкового законодавства, порушення правил конкуренції, монополізація, кіберзлочинність, зло-

чини у банківській сфері, шахрайство, рейдерство тощо. На жаль, цей перелік не перестав поповнюватися новими видами злочинів проти національної економіки. Держава всебічно намагається протидіяти злочинам у фінансовій сфері, проте рівень економічної злочинності залишається на достатньому рівні. Насамперед, в Україні це зумовлено достатньою кількістю правоохоронних органів, що протидіють злочинам у фінансовій сфері, відсутністю чіткого розмежування їх повноважень, невдосконаленістю правового регулювання та не виконанням поставлених завдань. Тому створення єдиного правоохоронного органу для боротьби з економічними злочинами є кроком до розбудови сильної, незалежної країни та пріоритетною вимогою Міжнародного Валютного Фонду, яка була включена до Меморандумів про економічну та фінансову політику за 2017 та 2018 рр. Такий орган повинен бути дієвим та ефективним.

У Верховній Раді України був прийнятий за основу проект закону «Про Бюро фінансових розслідувань». У разі затвердження цього закону в Україні буде створено новий орган.

¹ Виконано в рамках проекту № 118U003575 «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави»

Мета – дослідити створення Бюро фінансових розслідувань (далі – БФР) як складової частини механізму захисту національної економіки, його можливі недоліки.

Виклад основного матеріалу. Створення єдиного правоохоронного органу для протидії злочинам у фінансовій сфері є кропіткою роботою, яку влада України намагається здійснити протягом останніх декількох років. У 2013 р. був створений законопроект «Про Службу фінансових розслідувань України», а у 2014 р. – розроблено концепцію формування Служби фінансових розслідувань, проте реального створення не відбулося. У 2016 р. було розроблено законопроект «Про фінансову поліцію», а у 2018 р. – «Про Національне бюро фінансової безпеки України». Однак усі ці законопроекти не були прийняті через певні недоліки, серед головніших – не усунення дублювання повноважень із іншими правоохоронними органами.

У 2019 р. зареєстровано законопроект «Про Бюро фінансових розслідувань», прийнятий за основу. Законопроект розроблений за результатами проведених робочих засідань по опрацюванню проекту Закону № 1208 за участю народних депутатів України, представників ЕУАМ – Консультативної місії ЄС, U.S. Embassy in Kyiv – Посольства США в Україні, ІМФ – Міжнародного валютного фонду, EEAS-KYIV – Представництва Європейського Союзу в Україні, US Treasury Office of Technical Assistance – Казначейства США Офісу технічної допомоги в Україні, Council of Europe Office in Ukraine – Офісу ради Європи, представників Міністерства фінансів України, Державної податкової служби України, Державної служби фінансового моніторингу України, інших органів державної влади, громадських організацій, бізнесу [1].

Слід звернути увагу на участь іноземних елементів у розробленні законопроекту. З одного боку, це є перевагою, адже міжнародний досвід у боротьбі зі злочинами проти національної економіки є більш-менш позитивним, і залучення таких осіб дає змогу перейняти цей досвід. Серед держав Європейського Союзу один із найбільш ефективних правоохоронних органів щодо захисту фінансово-економічних інтересів держави функціонує в Італії. Так, організаційна та функціональна модель Фінансової гвардії Італії свідчить про те, що вона займає важливе місце в системі органів виконавчої влади й у системі правоохоронних органів Італії [6, с. 365]. Також спеціалізовані правоохоронні органи є в Румунії, Македонії, Австрії, Хорватії, Грузії, Латвії тощо.

Але, з іншого боку, наприклад, місією Посольства США в Україні визначається просування інтересів Сполучених Штатів, а також служити і захищати громадян США в Україні [3]. Міжнародний валютний фонд визначається як спеціальне агентство Організації Об'єднаних Націй (ООН), засноване 29-ма державами з метою регулювання валютно-кредитних відносин країн-членів і надання їм допомоги при дефіциті платіжного балансу шляхом надання коротко- і середньострокових кредитів в іноземній валюті [2]. Яким саме чином вони причетні до створення державного органу в Україні, чи вони враховували особливості нашої держави, чи мають взагалі уявлення про функціонування українських державних органів – ці питання залишаються відкритими.

У законопроекті «Про Бюро фінансових розслідувань» БФР визначається як центральний орган виконавчої влади, що утворюється Кабінетом Міністрів України та здійснює діяльність з метою запобігання, попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності [5].

На наш погляд, доцільно визначити цей орган також як правоохоронний. На офіційному сайті Верховної Ради України термін «правоохоронний орган» визначається як органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах Укра-

їни, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції; органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [7].

Проаналізувавши законопроект, можна зробити висновок, що метою діяльності БФР якраз і є здійснення правозастосовної та правоохоронної функції. Але законодавець чомусь визначає інакше. І взагалі зобов'язання Кабінету Міністрів України створити такий орган повністю не відповідає чинному законодавству України, бо повноваження органів влади чітко визначені законодавством, і здійснювати будь-які інші вони не мають права.

Загалом метою створення БФР є розділення сервісної та правоохоронної функцій податкової служби, ліквідація податкової міліції, оптимізація структури та чисельності органів, які ведуть боротьбу зі злочинами у сфері фінансів, усунення дублювання їх функцій [4]. Досягнення визначеної мети позитивно вплине на стан держави загалом. Проте не зрозумілий механізм ліквідації податкової міліції. Цим законопроектом передбачено внесення змін до низки нормативних актів, у т. ч. виключення розділу «Податкова міліція» з Податкового кодексу України. Проте таке виключення повинно відбутися з дня набрання чинності законом (дня, наступного за днем його опублікування), ймовірно за все, що БФР ще не функціонуватиме повноцінно, проте податкова міліція вже буде ліквідована, отже, протидію фінансовим злочинам у цей період взагалі ніхто не здійснюватиме.

Слід відзначити передбачені законопроектом основні повноваження Міністра фінансів України (далі – Міністр) у відносинах із БФР, на наш погляд, вони є занадто широкими. Виходить, що БФР знаходиться у підпорядкуванні та залежності від Міністра, бо Міністр, наприклад, подає на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів із питань діяльності БФР, також визначає порядок обміну інформацією між Міністерством, БФР та іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра; приймає рішення про проведення незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності БФР. Хоча, наприклад, Національне антикорупційне бюро створюється Президентом України, проте він не має таких повноважень щодо нього, Бюро лише є підзвітним Президенту України.

БФР як орган, який протидіятиме фінансовим злочинам, наділений широким колом повноважень. Це є доцільним, бо такий орган повинен працювати ефективно та незалежно від усталеної бюрократичної системи. Проте законодавцям, надаючи БФР такі повноваження, не слід забувати про основоположні права та свободи особи. Так, законопроектом передбачено право БФР на отримання персональних даних фізичних осіб, наявних у розпорядженні державних органів, інших суб'єктів, а також тієї, що міститься у державних реєстрах, проте механізм отримання такої інформації не врегульований, тобто в майбутньому це може призвести до порушення основоположного права особи на конфіденційність інформації, що закріплено не тільки на конституційному рівні в Україні, а й на міжнародному. Будь-яке втручання працівників БФР у приватне життя осіб повинно бути законним, у межах національних і міжнародних норм. Європейський суд з прав людини неодноразово у своїх рішеннях наголошував на тому, що втручання у права людини повинно відповідати трьом критеріям: має бути передбачене законом; необхідне для досягнення законних цілей; пропорційне. Отже, неодмінно треба врахувати зазначені критерії у законопроекті та майбутньому функціонування БФР.

Не є чітко регламентованою і відповідальність працівників БФР. Останніми нормами законопроекту визначається, що вони несуть відповідальність згідно із законом, що це може бути дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відповідальність. Хоча у попередніх нормах законопроекту закріплений принцип персональної відповідальності кожного працівника, проте не визначені межі такої відповідальності, механізм притягнення та наслідки притягнення для працівника. Відповідальність працівника є важливим чинником функціонування будь-якого органу, як сам працівник, керівництво, так і будь-яка особа повинна знати і розуміти межі такої відповідальності та механізм притягнення.

Висновки. Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновки, що створення єдиного органу для протидії злочинам у фінансовій сфері є необхідним для України. Такий орган повинен бути незалежним, ефективним і дієвим, щоб забезпечити правопорядок у фінансовій сфері й економічну безпеку України загалом. Наша влада вже протягом декількох років намагається створити такий

орган. Нова влада, що прийшла у 2019 р., налаштована рішуче, і, швидше за все, такий орган буде створено. Проте недостатньо прийняти відповідний нормативний акт і створити такий орган, потрібно максимально передбачити усі можливі нюанси функціонування такого органу й одразу усунути недоліки. Так, законопроект «Про Бюро фінансових розслідувань», зареєстрований під № 1208-2 у Верховній Раді України та прийнятий за основу, є зовсім недосконалим. Серед недоліків слід виділити такі, як: не визнання БФР правоохоронним органом; відсутність деталізації періоду з моменту ліквідації податкової міліції до створення БФР; значна кількість повноважень Міністра щодо БФР; відсутність механізму реалізації права БФР на доступ до інформації тощо. На жаль, сьогодні цей перелік не є вичерпним. Але ми сподіваємося, що влада приділить достатньо уваги цьому питанню й усуне всі недоліки до прийняття закону, не даючи можливості неправомірним діям, і це буде не лише зміна назви органу чи переведення повноважень з одного органу на інший, а створення дійсно нового владного органу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Висновки Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики від 20 вересня 2019 р. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66887&pf35401=501175> (дата звернення: 25.22.2019).
2. Міжнародний валютний фонд. *Міжнародні економічні організації* : веб-сайт. URL: <https://sites.google.com/site/economorganizations/ekonomichni-organizacii-globalnogo-masstabu/mvf-miznarodnij-valutnij-fond> (дата звернення: 25.22.2019).
3. Посольство США в Україні : веб-сайт. URL: <https://ua.usembassy.gov/uk/embassy-uk/kyiv-uk/> (дата звернення: 25.22.2019).
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Бюро фінансових розслідувань» від 18 вересня 2019 р. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66887&pf35401=500859> (дата звернення: 25.22.2019).
5. Про Бюро фінансових розслідувань : проект Закону України від 13 листопада 2019 р. № 1208-2 / *Верховна Рада України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66887&pf35401=509766> (дата звернення: 25.22.2019).
6. Резнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 509 с.
7. Термін «Правоохоронний орган». *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/22996> (дата звернення: 25.22.2019).