

## Concerning the introduction of amendments to the criminal and criminal procedural legislation in connection with the creation of the National Bureau of Financial Security of Ukraine

### Щодо внесення змін до кримінального та кримінального процесуального законодавства у зв'язку зі створенням Національного бюро фінансової безпеки України

Oleg Reznik

#### Key words:

*financial and economic security, National Bureau of Financial Security of Ukraine, crime, investigation.*

#### Ключові слова:

*фінансово-економічна безпека, Національне бюро фінансової безпеки України, злочин, підслідність.*

В умовах реформування правоохоронних органів України актуалізується питання щодо створення правоохоронного органу, до повноважень якого буде віднесено протидію фінансово-економічним правопорушенням і боротьбу з ними. Дане питання є також актуальним, з огляду на наявні загрози фінансово-економічній безпеці держави, серед яких високий рівень тінізації та криміналізації національної економіки.

Сьогодні питання створення єдиного правоохоронного органу як суб'єкта гарантування фінансово-економічної безпеки держави потребує нагального врегулювання, оскільки затягування цього процесу ускладнює діяльність інших правоохоронних органів. Зокрема, 1 січня 2017 р. набули чинності норми Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21 грудня 2016 р.<sup>1</sup> щодо ліквідації підрозділів податкової міліції, водночас законопроект про створення її правонаступника – Служби фінансових розслідувань – не набрав чинності. Така непослідовність законодавця створила чимало колізій у правовому регулюванні діяльності підрозділів податкової міліції.

Аналіз останніх законопроектів свідчить про те, що станом на 19 березня 2018 р. у парламенті зареєстрований новий законопроект, згідно з яким пропонується створити новий для України державний правоохоронний орган, який забезпечує усунення загроз фінансовій безпеці держави шляхом запобігання правопорушенням, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів, віднесених до його підслідності, – Національне бюро фінансової безпеки України.

Беручи до уваги шкоду, яка завдається фінансово-економічними злочинами інтересам держави у фінансово-економічній сфері, найбільш дискусійними є положення щодо підслідності таких злочинів. Ситуація ускладнюється також тим, що сьогодні кримінальні правопорушення проти інтересів держави у сфері фінансів й економіки розслідують такі правоохоронні органи: підрозділи податкової міліції Державної фіскальної служби України, органи Служби безпеки України, Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України.

М. Курячий звертає увагу на те, що, незважаючи на розгалуженість відповідних органів, їхня робота, зокрема податкової міліції, є інколи неефективною, викликає багато нарікань із боку підприємців та бізнесу взагалі<sup>2</sup>. Тоді як створення Національного бюро фінансової безпеки України, за прогнозами фахівців,

<sup>1</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні: Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1797-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2017. № № 5–6. Ст. 48.

<sup>2</sup> Нардеп Максим Курячий презентував у Дніпрі проект закону «Про Національне бюро фінансової безпеки України». 2018. URL: <http://km-ua.com/novosti/343-nardep-maksym-kuriachyi-prezentuvav-u-dnipri-proekt-zakonu-pro-natsionalne-biuro-finansovoi-bezpeky-ukrainy.html>.

скоротить до одного кількість правоохоронних органів, що мають право розслідувати фінансово-економічні злочини у сфері публічних фінансів і взаємодіяти із цих питань із бізнесом; створить нову модель правоохоронної діяльності, центром якої буде кримінальний аналіз, що дозволить підвищити рівень обґрунтованості кримінального переслідування осіб, щодо яких правоохоронним органом отримано інформацію про несплату податкових зобов'язань<sup>3</sup>.

З огляду на вищезазначене, у законопроекті від 19 березня 2018 р. законодавець намагається досягти усунення дублювання функцій правоохоронних органів у сфері економіки шляхом позбавлення Національної поліції України, Служби безпеки України повноважень із проведення досудового розслідування економічних злочинів з їх передачею суто новоствореному органу.

Як вважає М. Курячий, коли йдеться про підслідність Національного бюро фінансової безпеки України, варто передбачити його виключну компетенцію щодо досудового розслідування злочинів, пов'язаних із захистом публічних фінансів, та законодавче закріплення права бюро на формування власних інформаційних ресурсів і отримання доступу до баз інших державних органів для аналізу наявної в них інформації, онлайн-моніторинг ризиків і забезпечення аналітичними продуктами органів досудового розслідування, формування рекомендацій для органів влади всіх рівнів у разі виявлення ризиків створення підґрунтя для розвитку негативних тенденцій у сфері публічних фінансів. Інакше кажучи, функції з розслідування злочинів, які посягають на публічні фінанси, буде покладено на Національне бюро фінансової безпеки України. Обсяг повноважень Національної поліції та Служби безпеки України щодо досудового розслідування фінансово-економічних злочинів буде обмежено, але зазначені органи поруч із Національним бюро фінансової безпеки України все ще здійснюватимуть розслідування фінансово-економічних кримінальних правопорушень. Очевидно, що проектом Закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України» від 19 березня 2018 р. питання дублювання повноважень між правоохоронними органами як суб'єктами гарантування фінансово-економічної безпеки держави не вирішується. Проте в зазначеному законопроекті передбачено перелік змін, які мають бути внесені до ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) щодо підслідності.

Зокрема, детективи Національного бюро фінансової безпеки України здійснюватимуть досудове розслідування злочинів, передбачених ст. ст. 159<sup>1</sup>, 191<sup>1</sup>, 204, 205, 205<sup>1</sup>, 212, 212<sup>1</sup>, 218<sup>1</sup>, 219, 220<sup>1</sup>; 220<sup>2</sup>, 222, 222<sup>1</sup>, 222<sup>2</sup>, 223<sup>1</sup>, 223<sup>2</sup>, 224, 231, 232, 232<sup>1</sup>, 232<sup>2</sup>, 233, а також злочинів, передбачених ст. ст. 210, 211 Кримінального кодексу України (далі – КК України), якщо розслідування таких злочинів не віднесене до підслідності Національного антикорупційного бюро України.

Якщо під час розслідування зазначених злочинів будуть встановлені злочини, передбачені ст. ст. 190, 191, 192, 199, 200, 216, 255, 358, 364 (якщо розслідування таких злочинів не відноситься до підслідності Національного антикорупційного бюро України або Державного бюро розслідувань), 366, 367 КК України, вчинені особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані зі злочинами, скоєними особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, вони розслідуються детективами Національного бюро фінансової безпеки України<sup>4</sup>.

Отже, підслідність майбутнього органу – це порушення під час фінансування політичної партії чи агітації, незаконні дії з підкацюзими товарами з метою збуту, фіктивне підприємництво, підроблення документів, ухилення від сплати податків, зборів, доведення до банкрутства, фальсифікація фінансових документів та звітності, підробка документів, дії з підробленими недержавними цінними паперами, розголошення комерційної чи банківської таємниці, незаконна приватизація державного чи комунального майна тощо. Але коли зі злочином, що розслідується, пов'язані такі правопорушення, як шахрайство, створення злочинної організації, зловживання владою чи службовим становищем тощо, Національне бюро фінансової безпеки має право проводити їх розслідування.

Варто звернути увагу на те, що законодавцем до підслідності Національного бюро фінансової безпеки України пропонується також віднести ст. 191–1 «Привласнення, розтрата або заволодіння бюджетними коштами шляхом зловживання службовим становищем» та ст. 222–2 «Шахрайство з податком на додану вартість», що доповнює КК України новими складами кримінальних правопорушень.

<sup>3</sup> Пояснювальна записка до проекту закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України» від 19 березня 2018 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63676](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63676).

<sup>4</sup> Про Національне бюро фінансової безпеки України: проект закону України від 19 березня 2018 р. № 8157. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63676](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63676).

Водночас положення ст. 191–1 КК України, якими передбачено відповідальність за «привласнення чи розтрату коштів, що надійшли до бюджету та були ввірені особі чи перебували в її віданні», не узгоджуються з нормами Бюджетного кодексу України<sup>5</sup>. Так, у Бюджетному кодексі України не застосовується поняття «кошти, що надійшли до бюджету», а вживається поняття «бюджетні кошти (кошти бюджету)», тобто надходження бюджету та витрати бюджету.

Є питання також щодо доповнення кримінального законодавства ст. 222–2, і віднесення тим самим її до підслідності Національного бюро фінансової безпеки України. По-перше, незрозуміла різниця між розкраданням та заволодінням, адже одне не виключає іншого. Якщо йшлося про те, що розкрадають кошти державні чиновники, а заволодівають коштами несумлінні підприємці, то як вони можуть кошти отримати? По-друге, отримують бюджетні кошти платники податку на додану вартість (далі – ПДВ) – юридичні особи, а не фізичні особи, які є суб'єктами злочину. І по-третє, заволодіти бюджетними коштами неможливо шляхом отримання права на бюджетне відшкодування (а із цього моменту злочин вважається завершеним, за задумом авторів). Окреме питання щодо того, який документ є завідомо підробленим, а який ні.

Доповнення КК України ст. 191–1 призведе до того, що до підслідності Національного бюро фінансової безпеки України фактично перейде блок злочинів, які сьогодні розслідує Національне антикорупційне бюро України. Наприклад, гучне кримінальне провадження щодо розтрати державних коштів під час будівництва на кордоні з Російською Федерацією стіни під назвою «Європейський вал», або «Стіна», яке проводить Національне антикорупційне бюро України. За логікою розробників законопроекту, це питання стосується Національного бюро фінансової безпеки України. І кожне друге таке кримінальне провадження вищевказаний орган має право забрати з будь-якого державного органу, що дає президенту можливість маніпулювати діями новоствореного бюро, якщо необхідно відкрити або закрити кримінальне провадження<sup>6</sup>.

Водночас законопроектом від 19 березня 2018 р. також не передбачено внесення змін до КК України щодо віднесення керівництва Національного бюро фінансової безпеки України до переліку вищих посадових осіб держави. Отже, злочини, вчинені керівництвом нового правоохоронного органу, не будуть підслідними Національному антикорупційному бюро України.

Вказане, безсумнівно, свідчить про те, що Національне бюро фінансової безпеки, у разі його створення, не лише витіснить Національне антикорупційне бюро України зі сфери контролю за публічними фінансами приватних осіб і компаній, але й стане вагомим інструментом президентського впливу на суспільні відносини.

Також проект закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України» від 19 березня 2018 р. обмежує компетенцію Служби безпеки України (далі – СБУ). Так, сьогодні СБУ розпочинає слідчі дії щодо суб'єктів підприємницької діяльності за ст. 201 КК України «Контрабанда», а в разі непідтвердження факту вчинення правопорушення, передбаченого цією статтею, співробітники спецслужби додають нові статті для подальшого розслідування (зокрема, ст. ст. 205, 212 КК України). Це дає можливість, згідно з чинним КПК України, залишатися СБУ органом, який розслідує справи, що стосуються суто господарської діяльності того чи іншого суб'єкта господарювання.

Водночас для припинення таких зловживань законопроектом від 19 березня 2018 р. передбачено внесення змін до КПК України, відповідно до яких процесуальний прокурор протягом 24 годин визначатиме підслідність і подальше продовження розслідування за Національним бюро фінансової безпеки України, якщо СБУ через ст. 201 КК України продовжує розслідування за ст. ст. 205 і 212. Це єдиний спосіб відсторонити СБУ від можливості перевіряти бізнес у частині, не пов'язаній із контрабандою наркотиків і зброї<sup>7</sup>.

Зважаючи на вищевикладений перелік кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро фінансової безпеки України, можна зробити висновок, що до підслідності останнього цілком переходить перелік злочинів, які раніше були підслідними податковій міліції. Крім того, до

<sup>5</sup> Гетманцев Д. Недоліки законопроекту про Національне бюро фінансових розслідувань. 2018. URL: <https://taxlink.ua/ua/blog/nedoliki-zakonoproektu-pro-nacionalne-byuro-finans.htm>.

<sup>6</sup> Симоненко З. Бюро корупційної безпеки та Служба фінансових нерозслідувань. 2018. URL: [https://dt.ua/macrolevel/byuro-korupciynoyi-bezpeki-ta-sluzhba-finansovih-nerozsli-duvan-272289\\_.html](https://dt.ua/macrolevel/byuro-korupciynoyi-bezpeki-ta-sluzhba-finansovih-nerozsli-duvan-272289_.html).

<sup>7</sup> Ніна Южаніна – щодо подальшої долі «економічних» підрозділів Нацполіції та СБУ. 2018. URL: <http://n-v.com.ua/nina-yuzhanina-shhodo-doli-pidrozdiliv-naspolitsiyi-ta-sbu/>

підслідності Національного бюро фінансової безпеки України законодавець відносить також нові склади злочинів.

Однак не всі економічні злочини, відповідно до проекту закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України» від 19 березня 2018 р., передаються до підслідності Національного бюро фінансової безпеки. Зокрема, у підслідності Національного антикорупційного бюро України залишаються повноваження щодо розслідування кримінальних правопорушень за ст. 191 «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем», ст. 206–2 «Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації», ст. 209 «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» КК України. Також із підслідності Національної поліції України не забираються економічні злочини, що стосуються виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою використання під час продажу товарів, збут підроблених грошей, державних цінних паперів, білетів державної лотереї, марок акцизного податку чи голографічних захисних елементів, незаконних дій із документами на переказ, платіжними картками й іншими засобами доступу до банківських рахунків, електронними грошима, обладнанням для їх виготовлення, зайняття гральним бізнесом, протидії законній господарській діяльності тощо.

Зважаючи на зазначене, очевидно, що не всі науковці погоджуються з визначенням у законопроекті від 19 березня 2018 р. переліком кримінальних правопорушень підслідних Національному бюро фінансової безпеки, так, Д. Гетманцев вважає, що новоствореному органу мають бути також підслідні злочини, що частково регулюються фінансовим правом. Зокрема, йдеться про злочини у сфері регулювання обігу цінних паперів (ст. ст. 222–1, 223–1, 223–2, 224, 232–1, 232–2 КК України) та порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації й агітації всеукраїнського референдуму (ст. 159–1 КК України).

Водночас науковець вважає, що до підслідності Національного бюро фінансової безпеки не має належати: незаконна приватизація (ст. 233 КК України) і розтрата (с. 191 КК України). Це пов'язано з тим, що зазначені злочини, хоча і можуть порушувати фінансові відносини, які захищаються законом, але є загальними й можуть мати місце в інших сферах життєдіяльності суспільства.

Навіть більше, за результатами першого розгляду законопроекту експертами також зазначається необхідність позбавлення Національної поліції України та Служби безпеки України повноважень у сфері розслідування економічних злочинів, зокрема за ч. ч. 4 і 5 ст. 191 КК України, адже дана стаття найширше використовується вказаними органами для незаконного тиску на бізнес<sup>8</sup>. Тому дійсно варто віднести розслідування кримінального правопорушення за ст. 191 КК України до компетенції Національного бюро фінансової безпеки.

О. Харитонов наголошує на тому, що деякі завдання та функції Національного бюро фінансової безпеки України в законопроекті від 19 березня 2018 р. прописані досить абстрактно. Наприклад, йдеться про підготовку рекомендацій органам влади з усунення фінансового та правового підґрунтя щодо наявності системних кримінальних схем; руйнування системних схем скоєння злочинів і кримінальної інфраструктури, що їх обслуговує; виявлення злочинних технологій, схем і механізмів злочинної діяльності.

Будучи дещо віддаленими від реальності, такі «завдання», на думку О. Харитонова, можуть стати проблемою під час оскарження дій представників новоствореного органу. Тоді як інші прямо чи опосередковано конфліктують із визначеними сьогодні повноваженнями Національної поліції України та Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, «розшук та арешт коштів, іншого майна, що можуть бути предметом конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро фінансової безпеки». Конфлікт інтересів на законодавчому рівні не лише означає, що з тими ж перевітками до того самого бізнесу приходять кілька правоохоронних структур, а й нівелює ефективність роботи новоствореного органу<sup>9</sup>.

**Висновки.** Створення Національного бюро фінансової безпеки України сьогодні має вирішити чимало питань, пов'язаних із забезпеченням захисту фінансово-економічних інтересів держави. Серед таких питань: усунення дублювання повноважень правоохоронних органів у сфері гарантування фінансово-економічної безпеки держави та зосередження таких повноважень в межах однієї правоохоронної структури. Однак

<sup>8</sup> Відбулося експертне обговорення проекту закону про Національне бюро фінансової безпеки України. 2018. URL: <http://rpr.org.ua/news/17460/>.

<sup>9</sup> Харитонов О. Чиї фінанси берегтиме Національне бюро фінансової безпеки? URL: <https://2day.kh.ua/chiyi-finansi-beregtime-natsionalne-byuro-finansovoyi-bezpeki/>

аналіз норм проекту закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки» від 19 березня 2018 р., яким передбачено не лише створення нового правоохоронного органу, але й внесення низки змін до кримінального та кримінального процесуального законодавства, свідчить про те, що поява такого органу лише ускладнить наявну сьогодні систему правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічних інтересів держави. Це пов'язано з тим, що законопроектом змінюється підслідність фінансово-економічних злочинів, але не усувається дублювання повноважень між Національною поліцією України, Національним антикорупційним бюро України, СБУ та новоствореним Національним бюро фінансової безпеки. У зв'язку із чим постає цілком логічне питання про доцільність створення такого органу, якщо цілком не усувається дублювання повноважень із розслідування фінансово-економічних злочинів. Крім того, норми законопроекту явно свідчать про те, що суттєвий вплив на діяльність Національного бюро фінансової безпеки матиме Президент України, що вже ставить під сумнів значущість нового органу в державі. Очевидно, що соціально-економічна ситуація в Україні не потребує органу, який буде виконувати вказівки глави держави. Тому сьогодні необхідно доопрацювати проект закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки держави» від 19 березня 2018 р. не лише в частині, що стосується підслідності фінансово-економічних злочинів, але й щодо конкретизації окремих повноважень бюро, які на зараз визначені досить абстрактно, та інституційної підконтрольності і підзвітності нового правоохоронного органу.

### Анотація

Стаття присвячена вивченню змін, які пропонується внести до кримінального та кримінального процесуального законодавства Законом України «Про Національне бюро фінансової безпеки України». Розглянуто як позитивні, так і негативні аспекти запропонованих змін. Зроблено висновок про те, що створення Національного бюро фінансової безпеки України та внесення відповідних змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України не усуне дублювання повноважень правоохоронних органів як суб'єктів гарантування фінансово-економічної безпеки держави.

#### Фінансування

Виконано в рамках проектів № 0116u006814 (супровідний лист № 01/15.06/3278 від 19 серпня 2016 р.) та № 118u003575.

### Summary

The article is devoted to the study of the changes proposed to be introduced into the criminal and criminal procedural legislation by the Law of Ukraine "On the National Bureau of Financial Security of Ukraine". Both positive and negative aspects of proposed changes are considered. It is concluded that the creation of the National Bureau of Financial Security of Ukraine and the introduction of appropriate amendments to the Criminal Code of Ukraine and the Criminal Procedural Code of Ukraine will not eliminate duplication of powers of law enforcement bodies as subjects of providing financial and economic security of the state.

#### Financing

Completed in the framework of projects № 0116u006814 (accompanying letter № 01/15.06/3278 dated 19.08.2016) and № 118u003575.

### Використана література:

1. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні: Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1797-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2017. № № 5–6. Ст. 48.
2. Нардеп Максим Курячий презентував у Дніпрі проект Закону «Про Національне бюро фінансової безпеки України». 2018. URL: <http://km-ua.com/novosti/343-nardep-maksym-kuriachyi-prezentuvav-u-dnipri-proekt-zakonu-pro-natsionalne-biuro-finansovoi-bezpeky-ukrainy.html>.
3. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України» від 19 березня 2018 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63676](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63676).

4. Про Національне бюро фінансової безпеки України: проект Закону України від 19 березня 2018 р. № 8157. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63676](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63676).
5. Гетманцев Д. Недоліки законопроекту про Національне бюро фінансових розслідувань. 2018. URL: <https://taxlink.ua/ua/blog/nedoliki-zakonoprojektu-pro-nacionalne-byuro-finans.htm>.
6. Симоненко З. Бюро корупційної безпеки та Служба фінансових нерозслідувань. 2018. URL: [https://dt.ua/macrolevel/byuro-korupciynoyi-bezpeki-ta-sluzhba-finansovih-nerozsli-duvan-272289\\_.html](https://dt.ua/macrolevel/byuro-korupciynoyi-bezpeki-ta-sluzhba-finansovih-nerozsli-duvan-272289_.html).
7. Ніна Южаніна – щодо подальшої долі «економічних» підрозділів Нацполіції та СБУ. 2018. URL: <http://n-v.com.ua/nina-yuzhanina-shhodo-doli-pidrozdiliv-natspolitsiyi-ta-sbu/>.
8. Відбулося експертне обговорення проекту закону про Національне бюро фінансової безпеки України. 2018. URL: <http://rpr.org.ua/news/17460/>.
9. Харитонов О. Чиї фінанси берегтиме Національне бюро фінансової безпеки? URL: <https://2day.kh.ua/chiyi-finansi-beregtime-natsionalne-byuro-finansovoyi-bezpeki/>.

---

**Oleg Reznik,**  
*Ph. D., Associate Professor,  
Deputy Dean of Scientific Work  
Educational-Scientific Institute of Law of the Sumy State University*