

УДК: 336.1:342.6

ДЕРЖАВНИЙ ОРГАН З ФІНАНСОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ:
РОЛЬ ТА ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ

STATE FINANCIAL INVESTIGATIONS BODY:
THE ROLE AND FUNCTIONS OF FUNCTIONING

СИЧОВ А.С., ЗІВАРОВСЬКИЙ Д.О., СКЛЯРЕНКО А.С., студенти*
Харківський національний технічний університет
сільського господарства імені Петра Василенка

В статті окреслено передумови створення та засади функціонування державного органу з виявлення, розслідування, розкриття припинення та запобігання кримінальних правопорушень у сфері фінансово-господарської діяльності юридичних та фізичних осіб. Запропоновано назву нового органу – Національне бюро фінансових розслідувань України. Обґрунтовано, що створенню Бюро повинне передувати оновлення Концепції фінансової безпеки України. Окреслено такі основні засади функціонування Національного бюро фінансових розслідувань: прозорий відбір керівництва та контроль його діяльності, виконання, у першу чергу, аналітичних функцій, з метою запобігання фінансових злочинів, сучасний мотиваційний механізм, формування системи розвитку персоналу, громадський контроль.

Ключові слова: кримінальні правопорушення, фінансово-господарська діяльність, Національне бюро фінансових розслідувань України.

The prerequisites for the creation and basis of functioning of the state body for the detection, investigation, disclosure of termination and prevention of criminal offense in the sphere of financial and economic activity of legal entities and individuals were considered in the article. The name of the new body, the National Bureau of Financial Investigation, was proposed. The establishment of the Bureau should precede the update of the Financial Security Concept of Ukraine was substantiated. The basic principles of functioning of the National Bureau of Financial Investigation are outlined: transparent selection of management and control over its activity, performing, first of all, analytical functions for the prevention of financial crimes, modern motivational mechanism, formation of personnel development system, public control.

Key words: criminal offenses, financial and economic activity, National Bureau of Financial Investigation of Ukraine.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В Україні на сучасному етапі її державного розвитку існує ряд суттєвих проблем, серед яких окремої уваги заслуговують – ухилення фізичних та юридичних осіб від оподаткування, неефективне використання державних коштів, корупція у виконавчих органах влади, які відповідають за фінанси держави тощо. Така ситуація вимагає комплексних та невідкладних дій, серед яких важливим напрямом є реформування органів, які здійснюють виявлення, розслідування, розкриття, припинення та запобігання кримінальним правопорушенням у сфері фінансово-господарської діяльності юридичних та фізичних осіб. Варто відзначити, що мова про створення такої інституції ведеться вже тривалий час, зокрема впродовж 2014-2019 рр. представники законодавчої та виконавчої влади, громадські активісти та вчені неодноразово піднімали це питання. Депутатами Верховної Ради України 8 скликання (2014-2019 рр.) було подано декілька законопроектів з цього питання, але, наразі, слід констатувати, що такий орган відсутній. Прихід нової влади в 2019 р. також ознаменувався активним обговоренням питання щодо запровадження нового окремого органу щодо фінансових розслідувань. Але в той же час нове керівництво Служби безпеки України виступає за збереження відділу боротьби з економічною злочинністю, також було залишено функції податкової міліції в складі Державної фіскальної служби, що не дає змоги, на сьогодні, говорити

* Науковий керівник – Руденко С.В., к.е.н., доцент

про однозначну позицію з приводу створення державного органу з фінансових розслідувань. Крім того, не треба забувати, що на стадії розгляду проектів законів з зазначеного питання необхідно забезпечити широке громадське обговорення з метою поправок до кінцевого варіанту законодавчого акту, які б унеможливили використання органу з фінансових розслідувань в політичних цілях та для інших зловживань. Таким чином, дослідження питання необхідності створення, ролі та функціоналу державного органу з фінансових розслідувань в Україні на сьогодні є своєчасним та вкрай актуальним.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Дослідженням попередньої діяльності державних інституцій з фінансових та економічних розслідувань, аналізом перспектив функціонування таких органів займалися такі вітчизняні науковці, як: А.О. Бузницький, Р.Є. Волощук, О.Ю. Дрозд, О.Ю. Ніпіаліді, А.В. Тітко, О.Д. Шевчук, С.А. Шепетько та інші.

Аналіз публікацій науковців, зокрема за останні роки, показує широку зацікавленість дослідників у цьому питанні та значне напрацювання пропозицій щодо запобігання державою кримінальних фінансовим правопорушенням через відповідні інституції. Наприклад, О.Ю. Ніпіаліді в своєму дослідженні акцентує увагу на необхідності органу з фінансових розслідувань, зазначаючи, що питання боротьби з економічною злочинністю в Україні за рівнем важливості можна поставити в один ряд із викоріненням корупції. Підтвердженням цього факту є зростання суспільного запиту на структурні та ідейні перетворення в діяльності податкової міліції. На необхідність реформування силового блоку фіскальної служби вказує невтішна статистика, численні загальновідомі факти порушень і зловживань з боку податкової міліції. Автор звертає увагу, що на практиці існує багато випадків, коли дії податкової міліції носять неправомірний характер. Наявність цілої низки проблем активізувала пошук ефективної моделі функціонування фіскальних служб і створення на цій основі нового правового органу – Служби фінансових розслідувань або Фінансової поліції [1, с. 165-166].

О.Ю. Дрозд та А.В. Тітко розглядаючи перспективи створення органу з фінансових розслідувань звертають увагу на те, що слід частину повноважень забрати у органів, які раніше займалися економічними правопорушеннями, що, в свою чергу, веде до якісно нових змін у законодавстві. Такі перетворення потребують значних коштів держбюджету, а також людських ресурсів, що в короткі строки ускладнює вирішення даної задачі. Але, взявши за основу досвід світової спільноти, імплементувавши певні норми, можна створити ефективний орган фінансових розслідувань, вважають науковці [2, с. 126].

Р.Є. Волощук вивчаючи необхідність створення та організаційні моделі функціонування органу з фінансових розслідувань приходять до висновку, що в Україні найбільш доцільним є створення якісно нового державного органу, який би здійснював в повному обсязі функції щодо виявлення та розкриття правопорушень (злочинів) у фінансовій системі держави. Відмічається, що до предмета відання такого державного органу варто було б віднести, крім завдань, пов'язаних з протидією злочинам у фіскальній сфері, також виявлення, припинення та розкриття злочинних діянь у сфері витрачання коштів державного і місцевих бюджетів та позабюджетних фондів, що аргументується необхідністю до вирішувати задачу протидії фінансовій злочинності комплексно [3, с. 172].

Проте, незважаючи на наявну увагу, що приділяється вказаній проблематиці, на сучасному етапі у момент вирішення питання, яким саме буде державний орган з фінансових розслідувань в Україні, доцільно продовжувати наукові пошуки, які б дали змогу викристалізувати «габарити» функціонування та розробити принципи роботи державного органу з фінансових розслідувань в Україні.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є визначення передумов створення та окреслення основних засад функціонування державного органу з виявлення, розслідування, розкриття припинення та запобігання кримінальним правопорушенням у сфері фінансово-господарської діяльності юридичних та фізичних осіб.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній день депутатами Верховної Ради України розроблено та зареєстровано три законопроекти щодо створення незалежного державного органу з фінансових розслідувань, а саме: Проект Закону про Бюро фінансових

розслідувань № 1208 від 30.08.2019 р. [4]; Проект Закону про Національне бюро фінансової безпеки України № 1208-1 від 10.09.2019 р. [5] та Проект Закону про Бюро фінансових розслідувань № 1208-2 від 18.09.2019 р. [6]. Треба також згадати, що ряд таких законопроектів було подано до Верховної Ради України попереднього 8 скликання. Таким чином, на сьогодні існує декілька завершених комплексних пропозицій щодо створення державного органу з фінансових розслідувань в Україні, втім, всі вони потребують широкого громадського обговорення та консолідації в одному документі найбільш раціональних положень, а також доповнення незалежними науковими розробками у сфері забезпечення фінансової безпеки країни.

Ми погоджуємося з позицією О.О. Брагінця, що створення масштабного механізму забезпечення фінансової безпеки держави передбачає насамперед вирішення широкого кола питань, які стосуються формулювання критеріїв та принципів забезпечення фінансової безпеки, а також визначення пріоритетних національних інтересів у фінансовій системі держави, вживання заходів щодо попередження та подолання факторів, які загрожують фінансовій безпеці держави [7]. Тому вважаємо, що прийняттю закону, що буде регулювати діяльність державного органу з фінансових розслідувань, який є одним із ключових суб'єктів механізму забезпечення фінансової безпеки в умовах, що склалися, повинне передувати розроблення нової Концепції фінансової безпеки України. Зокрема, у ній необхідно чітко окреслити стратегічні орієнтири діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення такої безпеки. Вважаємо, що діюча на сьогодні Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері [8], яка буда прийнята Верховною Радою України у 2012 році, не відповідає сучасним викликам та не є ефективною, адже вона, зокрема, не враховує загроз, які з'явилися в державі з 2014 р. і наявні до сьогодні.

Питання щодо назви нового органу не є ключовим, і всі назви, які пропонувалися в законопроектах, на нашу думку, є доречними. Ми пропонуємо назву Національне бюро фінансових розслідувань України по аналогії з Національним антикорупційним бюро України.

Безперечно, ключовим питанням є формування висококваліфікованих кадрів, які б мали можливість незалежно діяти у рамках процедур визначених нормативно-правовими актами. Вважаємо, що недоцільно наділяти Верховну Раду України повноваженнями щодо призначення керівника Національного бюро фінансових розслідувань, адже це орган виконавчої влади, і його функціонування повинно координуватися Кабінетом Міністрів України. Виходячи з цього, на нашу думку, Кабінет Міністрів України повинен призначати та звільняти керівника Бюро з посади за поданням конкурсної комісії. Подання конкурсної комісії відбувається на основі прозорого та всебічно висвітленого відбору, з широким представленням інформації в ЗМІ, з прописаними механізмами впливу представників громадського суспільства на процес. Членами комісії повинні бути особи з ідеальною репутацією та значним досвідом у фінансовій та юридичній сфері.

Вище вже згадувалося, що на сьогодні декілька органів мають повноваження щодо розслідування кримінальних справ, які стосуються фінансових правопорушень. Вважаємо за доцільне, передати розслідування всіх фінансових правопорушень новоствореному органу. Досвідчені ж кадри, які займалися їх розслідуванням в СБУ, поліції, податковій міліції в рамках відкритого відбору та проходження всіх необхідних перевірок будуть переведені до нового органу. Втім, не треба забувати про таку важливу функцію органу, як запобігання правопорушенням, яку, в першу чергу, потрібно здійснювати через аналітичну складову. Для цього необхідно сформуванню штат аналітиків, прописати їх функції, розробити процедури аналітичної роботи, прийняти додаткові нормативно-правові акти щодо формуванню прозорих баз даних з фінансових відносин суб'єктів господарювання тощо. Реалізація ефективних аналітичних процедур потребує високого якісного складу працівників Національного бюро фінансових розслідувань, їх знання міжнародного досвіду провідних країн, де ця робота має тривалу історію.

Створення нового державного органу потребує значних фінансових ресурсів. Втім, стосовно саме Національного бюро фінансових розслідувань, треба розуміти, що з існуючою



кількістю нерозкритих правопорушень у фінансово-економічній сфері, які є в Україні на сьогодні, з тою часткою тіньової економіки, яка існує (за різними оцінками експертів від 30 до 45 %), цей орган за умови ефективного виконання своїх функцій здатний приносити бюджету мільярди доларів, що значно більше ніж витрати на його утримання.

Важливим питанням є мотивація працівників Національного бюро фінансових розслідувань та зниження корупційних ризиків їх роботи. Вирішення цього питання перебуває не лише у площині забезпечення достойної заробітної плати, яка у робітників Бюро, безперечно, повинна бути у декілька разів вища за середню заробітну плату у фінансовій сфері України. Доцільним є створення в територіальних одиницях Бюро відділу з відбору та розвитку персоналу, який буде функціонувати за прикладом тих, які є в сучасних комерційних фінансових компаніях. До його функцій потрібно віднести кваліфікаційний відбір претендентів на посади, оптимізацію процесів з надання соціальних гарантій працівникам, організацію та контроль міжнародних стажувань, моніторинг виконання посадових обов'язків тощо. Поряд з достойною заробітною платою, яка повинна враховувати результати роботи, потрібно створити бренд Національного бюро фінансових розслідувань та підвищити соціальний статус його працівників, що є додатковою мотивацією в чесній роботі на державу.

Діяльність Національного бюро фінансових розслідувань повинна ґрунтуватися на принципі безперервного незалежного контролю, і це стосується не тільки відбору керівництва, а й поточної діяльності. Потрібні чітко прописані процедури щодо міжнародного аудиторського контролю та контролю з боку громадян, тобто громадянський контроль у вигляді постійної Громадської ради про Бюро.

Висновки. Отже, варто констатувати, що в Україні на сьогоднішній день не створено належного механізму забезпечення державної фінансової безпеки. Одним з ключових питань є запуск незалежного державного органу з фінансових розслідувань – Національного бюро фінансових розслідувань України. В його основу повинні бути закладені принципи, які б забезпечували прозорий відбір керівництва та контроль його діяльності, виконання, у першу чергу, аналітичних функцій, з метою запобігання фінансових злочинів, сучасний мотиваційний механізм, формування системи розвитку персоналу, громадський контроль тощо.

Література.

1. **Ніпіаліди О.** Перспективи створення служби фінансових розслідувань: українські реалії та зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 3. С. 165-170.
2. **Дрозд О.Ю., Тітко А.В.** Служба фінансових розслідувань як орган боротьби з адміністративними корупційними порушеннями. *Митна справа*. 2014. № 4(94). Ч. 2. С. 121-127.
3. **Волощук Р.Є.** Служба фінансових розслідувань в Україні: необхідність створення та організаційні моделі функціонування. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2015. № 1. С. 168-172.
4. Проект Закону про Бюро фінансових розслідувань № 1208 від 30.08.2019 р. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66785
5. Проект Закону про Національне бюро фінансової безпеки України № 1208-1 від 10.09.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66516
6. Проект Закону про Бюро фінансових розслідувань № 1208-2 від 18.09.2019 р. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66887
7. **Бригінець О.О.** Особливості формування механізму правового забезпечення фінансової безпеки України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 36-41.
8. Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері від 15 серпня 2012 р. № 569-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-p>.

