

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE ACTIVITIES OF UKRAINE'S LAW ENFORCEMENT AGENCIES FOR THE PROVISION OF FINANCIAL AND ECONOMIC SECURITY OF THE STATE

Резнік О.М.,
к.ю.н., доцент кафедри
адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Сумський державний університет

Стаття присвячена висвітленню питання історії становлення та діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. Статус кожного правоохоронного органу, який є суб'єктом захисту фінансово-економічних інтересів держави, змінювався разом зі зміною державно-правової системи. При цьому становлення деяких правоохоронних органів продовжується на сьогодні.

Ключові слова: правоохоронні органи, суб'єкти, забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, історія створення та діяльності правоохоронних органів.

Стаття посвячена раскрытию вопроса истории становления и деятельности правоохранительных органов Украины как субъектов обеспечения финансово-экономической безопасности государства. Статус каждого правоохранительного органа, который является субъектом защиты финансово-экономических интересов государства, менялся вместе с изменением государственно-правовой системы. При этом становление некоторых правоохранительных органов продолжается сегодня.

Ключевые слова: правоохранительные органы, субъекты, обеспечения финансово-экономической безопасности государства, история создания и деятельности правоохранительных органов.

The article is devoted to the issue of the history of the formation and activities of Ukraine's law enforcement agencies as subjects of providing financial and economic security of the state. The status of each law enforcement agency that is the subject of protection of the financial and economic interests of the state has changed along with the change of the state-legal system. It is concluded that the emergence of units in the fight against economic crime in law enforcement agencies was associated with the real need of the state to counteract the encroachment on its financial and economic interests. It was determined that the first economic unit was created in the structure of the People's Commissariat of Internal Affairs of the USSR to combat speculation and economic crimes. Accordingly, the history of its creation and activities includes the largest amount of stages. At the same time attention was also paid to the fact that the formation of some law enforcement agencies continues to this day. The author also concluded that despite the existence of various economic units in the structure of security agencies, their main task was and remains to carry out counterintelligence in order to identify potential or existing threats to the state's economy. According to the author, the history of the creation and operation of tax police units also indicates the unchangeability of their main tasks, but frequent change in their subordination. It was determined that the prosecutor's offices of the USSR actually reflected the positive and negative features of the Soviet system, and their powers during the entire period of their existence were consisted in supervising the observance of laws.

Key words: law enforcement agencies, subjects, providing of financial and economic security of the state, history of creation and activity of law enforcement agencies.

Грунтовне та системне дослідження діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України можливе лише за умови попереднього послідовного вивчення особливостей становлення таких правоохоронних органів. З огляду на це необхідно окреслити статус правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку держави на різних етапах розвитку української державності, та розглянути історико-правові аспекти становлення та розвитку інституту правоохоронних органів.

Послідовний аналіз різноманітних аспектів історичного становлення, діяльності і реорганізації органів Національної поліції України, органів Служби безпеки України (далі – СБУ), органів прокуратури, підрозділів податкової міліції Державної фіскальної служби України і Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) є одним з пріоритетних завдань сучасної юридичної науки України. Так, необхідність дослідження історії розвитку даних правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічної безпеки держави обумовлюється існуючою на сьогодні необхідністю створення ефективної системи забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Слід наголосити на тому, що поява в правоохоронних органів та окремих їх підрозділів повноважень у сфері захисту фінансово-економічної безпеки держави була обумовлена вимогами розвитку суспільства і держави. Зо-

крема, в період НЕПу Всеукраїнська нарада працівників Народного комісаріату внутрішніх справ (далі – НКВС) прийняла постанову «Про діяльність органів міліції» (червень 1924 р.), в якій наголошувалося на основних недоліках та визначалися напрями вдосконалення подальшої роботи міліції, а саме: боротьба з протиправними діями проти власності, розкраданнями, бандітизмом, фальшивомонетництвом тощо. Усі ці завдання стали обов'язком працівників міліції, які також здійснювали посилені нагляд за дотриманням правил торгівлі. Відповідно, 13 серпня 1924 року Всеукраїнський центральний виконавчий комітет України (далі – ВУЦВК) спільно з Радою народних комісаріатів УСРР (далі – РНК УСРР) затвердили Положення «Про Державне політичне управління УСРР», згідно з яким відомство державної безпеки виводилося з підпорядкування НКВС УСРР і утворювалося при РНК УСРР. Одним із провідних підрозділів Державного політичного управління (далі – ДПУ) стає економічне відділення (далі – ЕКВ), яке невдовзі було перетворене на економічну частину, головними завданнями якого була боротьба з хабарництвом, безгосподарністю, навмисним невиконанням зобов'язань за договорами, а згодом – боротьба зі спекуляцією, службовими й господарськими злочинами [1].

Окрему увагу слід звернути на діяльність вказаних органів у боротьбі із фальшивомонетництвом. У 1923 році Рада праці та оборони СРСР створила комісію у складі

ДПУ, НКВС, Народного комісаріату фінансів (далі – НКФ), Держбанку і Держзнаку, яка ухвалила рішення об'єднати зусилля ЕКВ, НКФ, Центрального управління карного розшуку, щодо боротьби з фальшивомонетництвом створивши при ЕКУ ДПУ Центральну трійку для протидії підробці коштів, яка зуміла налагодити взаємодію з органами державної безпеки, міліції і карного розшуку [2].

У свою чергу, у 1937 році, коли в СРСР виникла нагальна потреба боротьби із незаконними посяганнями на соціалістичну власність, у складі Головного управління міліції Народного комісаріату внутрішніх справ СРСР було утворено Відділ боротьби з розкраданням соціалістичної власності та спекуляцією (далі – ВБРСВС), який офіційно був першим правоохоронним підрозділом у системі суб'єктів боротьби з економічною злочинністю.

Відповідно до Положення про відділ із боротьби з розкраданням соціалістичної власності та спекуляцією, затвердженого наказом НКВС СРСР від 16 березня 1937 року № 00118, на зазначений відділ покладалася такі обов'язки, як: керівництво роботою республіканських, крайових, обласних управлінь по боротьбі з розкраданнями соціалістичної власності й дрібним шкідництвом у торгових, кооперативних, заготівельних організаціях, ощадкасах, боротьбі зі спекуляцією фальшивомонетниками [3]. А у 1941 році до повноважень ВБРСВС було віднесено і боротьбу з контрабандою.

Після возз'єднання в складі УРСР Західної України, Північної Буковини та трьох районів Бессарабії у новостворених західних областях республіки було сформовано органи міліції та відповідні підрозділи, що забезпечували охорону господарських об'єктів і збереження в них майна. А там, де апарати ВБРСВС не були утворені, боротьбу з розкраданнями соціалістичної власності і спекуляцією вели інші служби міліції, в тому числі і кримінальний розшук.

При цьому, як зазначає Ю.М. Красносов, діяльність апаратів ВБРСВС в 30-ті рр. стає могутнім знаряддям державного контролю за виробництвом, розподілом та споживанням ресурсів, послуг, набувають специфічних ознак функції, що зберігаються протягом подальшої радянської доби [4].

Із проголошенням незалежності України та у зв'язку зі зміною форм власності в державі ВБРСВС Наказом Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) від 2 вересня 1991 року замінено на Службу захисту економіки від злочинних посягань, яка проіснувала лише до 1993 року.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 5 липня 1993 року було утворено Державну службу боротьби з економічною злочинністю (далі – ДСБЕЗ) як складову частину кримінальної міліції системи МВС, основними завданнями якої були: своєчасне припинення злочинів у галузі економіки та запобігання їм; аналіз і прогнозування криміногенних процесів в економіці та своєчасне інформування про них органів виконавчої влади; виявлення та припинення фактів порушення прав інтелектуальної власності; виявлення причин і умов, які сприяють правопорушенням у галузі економіки, та вжиття заходів до їх усунення [5].

Слід зазначити, що протягом свого існування ДСБЕЗ не зазнавала суттєвих змін. Так, Наказом МВС № 769 від 3 вересня 2012 року «Про організацію діяльності підрозділів Державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України» основні завдання та функції зазначеного органу майже не були змінені [6].

Фактично ДСБЕЗ МВС України проіснувала до 2014 року, коли за результатами реформування органів внутрішніх справ було утворено органи Національної поліції України. А у 2015 році розпочав діяльність Департамент захисту економіки (далі – ДЗЕ) як міжрегіональний

територіальний орган у складі кримінальної поліції Національної поліції України.

Беучи до уваги вищезазначене, можна виокремити п'ять основних етапів становлення та діяльності підрозділів захисту економіки органів внутрішніх справ, зокрема: 1 етап (1924–1937 рр.) – утворення та діяльність ЕКВ ДПУ; 2 етап (1937–1991 рр.) – утворення та діяльність ВБРСВС, хоча в західних областях УРСР такого органу не існувало, а його здійснення його функцій покладалося на підрозділи карного розшуку міліції; 3 етап (1991–1993 рр.) – утворення та діяльність у структурі МВС вже незалежної України Служби захисту економіки від злочинних посягань; 4 етап (1993–2015 рр.) – Служба захисту економіки від злочинних посягань було реорганізовано у ДСБЕЗ; 5 етап (з 2015 р.) ознаменувався реформування органів внутрішніх справ, утворенням органів Національної поліції України та Департаменту захисту економіки як міжрегіонального територіального органу поліції.

Питання щодо реалізації та ефективного впровадження стабільної податкової політики в останні роки існування УРСР та вже в незалежній Україні набуло особливої актуальності, у зв'язку із чим 1 липня 1990 року згідно з Постановою Ради Міністрів у складі Міністерства фінансів УРСР було утворено податкову службу. А вже 4 грудня 1990 року було прийнято Закон України «Про державну податкову службу в Україні», яким було визначено її статус, окреслено функції та правові основи функціонування.

Проте досить скоро виявилось, що чинний статус податкової служби не зовсім відповідає рівню ринкових відносин у країні, а тому виникла нагальна потреба в підсиленні ролі податкової служби в криміногенних питаннях з метою забезпечення стабільного надходження податків і інших платежів до бюджетів усіх рівнів [7]. Відповідно, 5 жовтня 1992 року було затверджено постанову Кабінету Міністрів України № 559 «Питання державної податкової служби України» [8], згідно з якою з метою запобігання, виявлення і припинення порушень норм податкового законодавства в складі Головної державної податкової інспекції України було створено управління податкових розслідувань та відповідні підрозділи при державних податкових інспекціях у Республіці Крим, областях, районах, містах і районах у містах.

А вже в 1993 році було утворено спеціальні підрозділи з боротьби з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування в складі ДСБЕЗ МВС, які здійснювали оперативно-розшукові заходи з метою встановлення фактів приховування прибутків від оподаткування [9].

У 1996 році Постановою Кабінету міністрів України було затверджено Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, в якій наголошувалося на тому, що зусилля зазначених підрозділів необхідно зосередити в найбільш криміногенних і важливих для економіки держави сферах, на посиленні боротьби з хабарництвом, порушеннями правил здійснення валютних операцій, розкраданням на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, злочинами в банківській і фінансовій сферах, на легалізації злочинних прибутків, удосконаленні форм і методів викриття злочинної діяльності у сфері економіки [10].

Але як зазначає О.О. Бригінець, у структурі МВС України потенціал цих підрозділів не міг бути реалізованим в повній мірі, оскільки не вистачало оперативності та постійної інформаційно-аналітичної підтримки з боку інших підрозділів державної податкової служби [7]. Вказане пришвидшило процес утворення у 1996 році на базі підрозділів боротьби з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування та підрозділів податкових розслідувань податкової поліції [11]. Втім, незважаючи на її формальне створення в 1996 році, легітимною вона стала в 1998 році, коли було прийнято нормативних актів, які врегульовували питання діяльності податкової міліції

(зокрема, Закон України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з утворенням податкової міліції» 1998 року тощо).

З 2011 року підрозділи податкової міліції входили до системи органів Міністерства доходів і зборів України, а починаючи з 2014 року – Державної фіскальної служби України.

Відповідно, становлення підрозділів податкової міліції ДФС України включає лише два основні етапи. Перший етап охоплює 1992–1996 рр. та характеризується діяльністю підрозділів податкових розслідувань Державної податкової служби України та підрозділів по боротьбі з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування у складі ДСБЕЗ МВС. А другий розпочався у 1996 році, коли було утворено підрозділи податкової міліції.

Іншим суб'єктом захисту фінансово-економічної безпеки держави є Головне управління контррозвідвального захисту економіки СБУ, історія якого розпочинається у 1954 році з утворенням Комітету державної безпеки при Раді Міністрів УРСР (далі – КДБ УРСР). Повноваження системи органів держбезпеки визначалися Положенням про Комітет державної безпеки при Раді міністрів СРСР та його органів на місцях, затвердженим Центральним комітетом Комуністичної партії Радянського Союзу (далі – ЦК КПРС) та Радою міністрів СРСР. Беручи до уваги структуру центрального апарату КДБ УРСР, слід наголосити на існуванні економічного управління, який здійснював контррозвідвальну роботу на оборонних, народногосподарських та інших важливих державних об'єктах, розслідування надзвичайних подій, охорону державної таємниці, допуск до секретної та особливо секретної роботи. При чому вказане управління проіснувало в структурі КДБ УРСР без суттєвих змін до 1991 року [12].

КДБ УРСР фактично припинив існування 20 вересня 1991 року після видання Верховною Радою України постанови «Про створення Служби національної безпеки України», згідно з якою створено Службу національної безпеки України. А починаючи з грудня 1991 року, в її складі функціонувало Управління економічної безпеки та відповідні підрозділи у регіонах.

У січні 1998 року Указом Президента України замість Управління економічної безпеки було утворено Департамент економічної безпеки, який згодом був перейменований у Департамент контррозвідвального захисту економіки держави (далі – ДКЗЕД) як головний підрозділ системи безпеки України. У Положенні про ДКЗЕД пунктом 2.1 його завданнями визначено організацію і здійснення контррозвідвального захисту економічного, науково-технічного і оборонно-промислового потенціалу держави, а пунктом 2.5 – забезпечення контррозвідвального захисту фінансово-економічної, енергетичної, продовольчої і екологічної безпеки, інтелектуальної власності та технологічної безпеки, а також транспорту [13].

Загалом можна зазначити, що діяльність органів безпеки також передбачає існування підрозділів із захисту економіки, становлення яких охоплює три етапи: 1 етап (1954–1991 рр.) – утворення та діяльність економічного управління у структурі КДБ УРСР; 2 етап (грудень 1991–січень 1998 рр.) – утворення та діяльність Управління економічної безпеки Служби національної безпеки України; 3 етап (з січня 1998 р.) – утворення в структурі СБУ Департаменту економічної безпеки, який було спочатку перейменовано в ДКЗЕД, а потім Головне управління контррозвідвального захисту інтересів держави у сфері економіки.

При цьому, незважаючи на різну назву вказаних підрозділів органів безпеки їх основним завданням, було і залишається здійснення контррозвідки з метою виявлення потенційних чи існуючих загроз економіці держави.

Доцільно зазначити, що 2014 рік для правоохоронної системи України ознаменувався не лише реформуванням органів внутрішніх справ, але й утворенням НАБУ, яке також є суб'єктом захисту фінансово-економічної безпеки держави. Крім того у 2014 році реформовано органи прокуратури.

Слід звернути увагу на те, що органи прокуратури України мають довгу історію свого виникнення та становлення. Зокрема, в період козацької держави існувала посада інстигатора, який фактично виконував функції прокурора: наглядав за чинністю подання позовів до суду, приймав від приватних маєтків відомості про позови та характер правопорушень. Безсумнівно, посада інстигатора була проявом демократії в козацькій державі, тоді як фактично органи прокуратури почала формуватися пізніше.

У Російській імперії, до якої входила територія українських земель, прокуратуру було утворено Петром I у січні 1722 року. При цьому Царська імператорська прокуратура Російської імперії проіснувала до жовтня 1917 року. Вже в листопаді 1917 року Центральна рада Третім універсалом проголосила УНР, а 4 січня 1918 року схвалила закон «Про урядження прокурорського нагляду на Україні», що стало продовженням уже розпочатої роботи зі створення структур прокурорського нагляду УНР. Прокуратурі, при апеляційних та окружних судах, очолювали старші прокуратори. Всіх прокураторів призначав Генеральний секретар судових справ [14, с. 10].

Радянський період розвитку органів прокуратури, за В.А. Юсуповим, пов'язаний з існування радянської влади і значною мірою несе на собі відбиток рис радянського ладу. Починаючи з 1922 року, прокуратура УРСР діяла в складі Народного комісаріату юстиції УСРР, а Народний комісар юстиції водночас був і Прокурором Республіки [15, с. 815].

Наступний етап функціонування радянської прокуратури розпочався в червні 1933 року зі створенням Прокуратури СРСР. Серед основних актів, які регламентували правовий статус радянської прокуратури, слід назвати Конституцію УРСР 1937 року, згідно зі ст. 112 якої вищий нагляд за точним виконанням законів народними комісарами і підвідомчими їм установами, службовими особами, громадянами на території УРСР здійснювався як прокурором СРСР, так і через прокурора УРСР. У свою чергу, згідно з Положенням про прокурорський нагляд у СРСР від 24 травня 1955 року прокуратура здійснювала нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів СРСР, союзних і автономних республік [16, с. 172–173].

Відповідно до Конституції СРСР 1977 та 1978 рр. основним завданням органів прокуратури також був найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів. Втім, 30 листопада 1979 року було прийнято Закон «Про прокуратуру СРСР», яким до напрямів діяльності органів прокуратури було віднесено боротьбу зі злочинністю, розслідування злочинів і притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочин [17, с. 169].

З проголошенням незалежності України розпочинається новий етап розвитку системи органів прокуратури. Зокрема, прийнятий 5 листопада 1991 року Закон України «Про прокуратуру» хоча і не змінив повноважень органів прокуратури з часів СРСР, але містив важливі демократичні положення.

Д.М. Добровольський зазначає, що добре пам'ятаючи негативний досвід функціонування прокуратури за радянських часів, коли більшість прокурорів були членами компартії та були їй підконтрольні і підзвітні, в ч. 2 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» було зазначено, що «працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів» [18, с. 62–63.]. При цьому не лише в органах прокура-

тури після 1991 року почали утверджуватися демократичні принципи.

Слід зазначити, що з прийняттям у 2014 році нового Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури були позбавлені повноважень щодо здійснення досудового розслідування, а в системі органів прокуратури було утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру України.

Виходячи з викладеного, етапи становлення органів прокуратури співпадають з основними етапами розвитку державно-правової системи України: 1) період входження України до складу Російської імперії (1722–1917 рр.);

2) період УНР (1917–1922 рр.); 3) період СРСР (1922–1991 рр.); 4) період незалежної України (з 1991 р.).

Таким чином, виникнення підрозділів із боротьби з економічною злочинністю в правоохоронних органах України було пов'язано з реальною необхідністю держави протидіяти посяганням на її фінансово-економічні інтереси. Виходячи з вищевикладеного, зазначимо, що етапи становлення та діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів захисту фінансово-економічних інтересів держави нерозривно пов'язані із розвитком державності на її території, хоча становлення деяких із них триває і на сьогодні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Михайленко П.П. Міліція України радянського періоду (1923–1940). Міліція України. 2003. № 9. С. 18–19.
2. Ляковська С. Боротьба економічних підрозділів ДПУ УСРР з фальшивомонетництвом у 1920-ті рр. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/42218/02-Lyaskovska.pdf?sequence=1>.
3. Саблук С.А. Протидія розкраданню соціалістичної власності в Україні в другій половині 1940-х років // Актуальні проблеми держави і права. 2015. № 8. С. 40–49.
4. Краснонос Ю.М. Особливості становлення міліційних підрозділів економічного спрямування радянської України (20-30-ті рр. ХХ ст.) : історико-правовий аналіз // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2010. № 4. С. 54–59.
5. Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.1993 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/510-93-%D0%BF>.
6. Про організацію діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 02.09.2012 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1588-12>.
7. Бригінець О.О. Забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу податкової міліції як спеціалізованого підрозділу по боротьбі з податковими правопорушеннями. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2010. № 3.
8. Питання державної податкової служби в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.10.1992 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/559-92-%D0%BF>.
9. Сараскіна Т.В. Організаційно-правові засади діяльності податкової міліції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.07. Харків, 2000.
10. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF>.
11. Діяльність податкової міліції: правові та організаційні засади: монографія / А.М. Куліш, Д.Г. Мулявка, О.М. Резнік. Суми: Сумський державний університет, 2015. 140 с.
12. Окіпнюк В.Т. Комітет державної безпеки СРСР та Комітет державної безпеки УРСР // Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. Київ: Наукова думка, 2007. Т. 4 : Ка – Ком. С. 479.
13. Вертузаєв М.С. Проблеми контрольно-розвідувального захисту економічної інформації як об'єкту промислової власності. Право і безпека. 2006. № 5. С. 7–9.
14. Литвак О. Становлення та розвиток прокуратури України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 3. С. 10–15.
15. Юсулов В.А. Становлення та розвиток органів прокуратури до здобуття незалежності України. Форум права. 2012. № 2. С. 813–818.
16. Стефанчук М. Історичні та правові передумови становлення функції прокуратури України з представництва інтересів громадянина або держави в суді. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. № 4. С. 165–178.
17. Наулік Н.С. Прокуратура України як інститут системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави: історія розвитку // Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 1. С. 166–170.
18. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.10 «Судоустрій, прокуратура та адвокатура». Одеса, 2016. 195 с.