

УДК: 342:351.863

DOI: <https://doi.org/10.32366/2709-9261-2021-2-2-87-93>

Козар Юрій Юрійович,
доктор юридичних наук, професор
(Мелітопольський державний педагогічний університет
імені Богдана Хмельницького, м. Мелітополь)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6424-6419>

Попенко Ярослав Володимирович,
кандидат історичних наук, доцент
(Мелітопольський державний педагогічний університет
імені Богдана Хмельницького, м. Мелітополь)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0841-0875>

БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАВДАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ УТВОРЕННЯ



Статтю присвячено розкриттю юридичної природи спеціального правоохоронного органу у сфері боротьби з економічними правопорушеннями – Бюро економічної безпеки України. Досліджено передумови створення Бюро економічної безпеки в Україні. На підставі аналізу Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» розкрито мету, завдання, структуру, принципи діяльності цього органу. Звернуто увагу на організаційно-управлінські аспекти діяльності та повноваження Бюро економічної безпеки України.

Ключові слова: економічна безпека; фінансові правопорушення; Бюро економічної безпеки України; структура та повноваження.

Постановка проблеми. Розвиток міжнародної економічної співпраці, підвищення рівня життя населення, удосконалення механізму протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам, забезпечення постійного соціально-економічного розвитку є пріоритетними для сучасної України як самостійної держави та як суб'єкта світового співтовариства. Проблеми зовнішнього [1; 2] та внутрішнього характеру [3; 4], різноманітні дестабілізуючі фактори та високий рівень фінансової залежності є передумовами зниження економічної і, як наслідок, національної безпеки.

Зазначимо, що в Україні законодавчо закріплено визначення терміна «економічна безпека». Так, відповідно до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» економічна безпека – це стан національної економіки, що дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі й характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання [5].

Основним чинником криміналізації економічної діяльності в сучасному світі загалом та в Україні зокрема стала глобалізація – некерована, без жодних правил, без можливості налагодження справедливої конкуренції. Питання створення окремого правоохоронного органу, який повинен боротися з економічними правопорушеннями, було на порядку денному впродовж багатьох років та завершилося прийняттям 28.01.2021 року Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» [6].

Метою статті є розгляд механізму утворення та функціонування державного правоохоронного органу зі спеціальним статусом – Бюро економічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБ України) було заплановано створити як фінансову поліцію України з урахуванням досвіду зарубіжних держав. Як зазначає О. Ю. Ніпіаліді, аналіз чинного законодавства та практики свідчить, що функції з протидії злочинам у сфері фінансів невідповідно розподілені за різними відомствами та службами. Боротьба з тіньовою економікою належить до повноважень Служби безпеки України, Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України, у зв'язку з чим виникають проблеми розмежування компетенції, дублювання повноважень, координації взаємодії, установлення сфери відповідальності тощо [7, с. 165].

Варто зазначити, що створення нової цивільної служби при Міністерстві фінансів України для заміни податкової міліції та консолідації всіх повноважень щодо боротьби з фінансовими злочинами проти держави в одному агентстві, уникаючи при цьому дублювання функцій, є пріоритетною вимогою Міжнародного валютного фонду, який надає українській владі кредити на розвиток економіки країни за умови проведення успішних реформ.

Проаналізувавши напрацювання законодавців (з весни 2013 року і до сьогодні) щодо спроб заснувати орган, відповідальний за боротьбу з фінансовими порушеннями, які почалися із законопроекту «Про Службу фінансових розслідувань України (фінансову поліцію)», можна констатувати, що створення БЕБ України та інших подібних структур (незалежно від їхньої назви), які повинні були одноосібно займатися боротьбою з економічними злочинами, часто блокувалося самою владою, оскільки особи, що відповідали за проведення такої реформи, намагалися не стільки створити правоохоронний орган для суспільства, скільки отримати силовий важіль впливу на економічних та політичних конкурентів. Отже, пріоритетом діяльності БЕБ України, яке повинно розпочати роботу не пізніше 25 вересня 2021 року, мають стати інтереси суспільства.

Проголошений євроінтеграційний курс державної політики зобов'язує Україну забезпечувати ефективне функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, їх ефективний захист. Наразі правоохоронну функцію у сфері економічних порушень бізнесу виконують податкова міліція, Служба безпеки України та Національна поліція України. За даними офіційної статистики Офісу Генерального прокурора, у 2019 році було зареєстровано 1287 кримінальних проваджень за ухилення від сплати податків. Водночас на стадії досудового розслідування в цьому році було закрито 262 кримінальні провадження, з яких 259 – за відсутності складу / події кримінального правопорушення. Результатами судового розгляду відповідних справ за визначений період у Єдиному державному реєстрі судових рішень наявні всього 18 вироків, а саме: 10 обвинувальних вироків, із яких 3 – на підставі угод про визнання винуватості та 8 виправдувальних вироків.

Така статистика свідчить про недостатньо ефективну роботу насамперед податкової міліції в розслідуванні економічних злочинів, необхідність позбавити правоохоронні органи від невластивих їм функцій та відокремити правоохоронну функцію від сервісної функції податкової.

Створення єдиного державного органу, відповідального за боротьбу з економічними злочинами та уникнення дублювання відповідних функцій у різних

правоохоронних органах, є також однією з вимог Меморандуму про економічну та фінансову політику.

На нашу думку, створення БЕБ України призведе до більш ефективної діяльності правоохоронних органів у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави та її економічної безпеки, і як наслідок, сприятиме зменшенню обсягів тіньового бізнесу в Україні та збільшенню надходжень податків і зборів, оптимізації структури правоохоронних органів, матеріально-технічної бази та скороченню загальної кількості працівників, що протидіють злочинності у сфері фінансів.

Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» (далі – Закон) розроблено для ліквідації податкової міліції, оптимізації структури та чисельності органів, які ведуть боротьбу зі злочинами у сфері економіки, усунення дублювання їх функцій та з метою запобігання, попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до їх підслідності.

Цей Закон визначає мету, принципи, правові та організаційні засади створення та діяльності БЕБ України як правоохоронного органу, обов'язками якого є виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень у сфері економіки, що створюють загрозу життєво важливим інтересам України, а також запобігання їх вчиненню у майбутньому.

У Законі окреслено завдання та повноваження БЕБ України, контроль за його діяльністю, правовий статус, обов'язки та відповідальність працівників БЕБ України, основи його співпраці з державними органами, підприємствами, установами та організаціями, компетентними органами інших держав та міжнародними організаціями, юридичними і фізичними особами та визначено принципи правоохоронної діяльності, керованої аналітикою, а також передбачено запобіжні механізми від незаконного втручання в його діяльність.

Забезпечення прозорості діяльності БЕБ України відбувається завдяки інформуванню суспільства про результати діяльності на офіційному вебсайті та через засоби масової інформації, а також контролю з боку органів державної влади у вигляді детальних письмових звітів. Крім цього, з метою забезпечення прозорості та суспільного контролю за діяльністю БЕБ України при ньому створюється Рада громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу [6].

Не менш важливим є положення про те, що не може бути обмежено доступ до інформації щодо загального кошторису БЕБ України, його компетенції та основних напрямів діяльності, а також щодо притягнення до відповідальності за вчинення правопорушень працівників БЕБ України.

Вагоме значення має міжнародне співробітництво БЕБ України з відповідними органами інших держав, міжнародними, міжурядовими організаціями в межах своєї компетенції відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України, ураховуючи транснаціональний характер багатьох економічних злочинів.

БЕБ України як правоохоронний орган у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими органами влади, підприємствами, установами та організаціями, банками та іншими фінансовими установами. У чому полягає така взаємодія та в яких напрямках вона допускається визначається зазначеним вище Законом.

Порядок обміну інформацією, у тому числі оперативною, проведення спільних заходів між БЕБ України та державними органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, установлюється спільними наказами БЕБ України та відповідних органів, та/або органів, що забезпечують нормативно-правове регулювання їхньої діяльності.

БЕБ України на безоплатній основі має безпосередній, у тому числі автоматизований, доступ до відомостей (даних) державних електронних інформаційних ресурсів й автоматизованих інформаційних та довідкових систем, реєстрів і банків (баз) даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи, користується державними мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

Порядок доступу визначається відповідними міжвідомчими угодами (договорами), спільними наказами (розпорядженнями) та протоколами до них або в порядку електронної інформаційної взаємодії, якщо інше не передбачено законом.

Організаційні засади створення БЕБ України спричинили найбільше дискусій, оскільки новосформований орган не має перетворитися на черговий важіль впливу будь-якої політичної сили, що перебуває при владі, та до нього не повинні бути потрапити працівники, які зарекомендували себе з негативної сторони. Саме через це в Законі багато уваги приділяється організаційним моментам створення БЕБ України.

Варто відзначити, що БЕБ України є юридичною особою публічного права та здійснює свої повноваження безпосередньо й через територіальні управління. Його територіальні управління також є юридичними особами публічного права, мають самостійний баланс, рахунки в органах Державної казначейської служби України, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням. Але організаційну структуру БЕБ України визначає Президент України.

Відповідно до аналізованого Закону БЕБ України складається з багатьох підрозділів. Зокрема, підрозділи детективів, дізнання, інформаційно-аналітичні, оперативно-технічні підрозділи, а також підрозділ міжнародного співробітництва та інші. Положення про структурні підрозділи центрального апарату та територіальних управлінь БЕБ України затверджуються Директором БЕБ України. Процедура обрання кандидата на посаду Директора БЕБ України детально описана в законі й здійснюється на конкурсній основі та станом на 09.08.2021 року ще триває (кандидати пройшли електронне тестування та обрано 12 претендентів, які перейшли на наступний етап відбору) [8].

Законодавчо визначено максимальну чисельність працівників БЕБ України: не більше 4 тисяч осіб. Це може бути недостатнім з огляду на кількість матеріалів досудового розслідування, які за новим Законом належать до підслідності БЕБ України та мають обмежений термін передачі (2 місяці) [9].

Напрями діяльності БЕБ України, що окреслюють його завдання, конкретизуються зазначеними в Законі повноваженнями, якими наділене БЕБ України. Важливою функцією нової структури має стати аналітична робота, тому БЕБ України повинен мати якісний доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та баз даних.

В Україні довго тривала дискусія про те, яким має бути новостворене БЕБ України: силовим відомством чи лише аналітичним. Як свідчить аналіз указаних вище повноважень, законодавець вирішив обрати такий варіант: не всім особам, а

тільки тим, які мають спеціальні звання, дозволено застосовувати заходи поліцейського впливу.

Підсумовуючи питання щодо правового статусу БЕБ України, слід зауважити, що в сучасній доктрині конституційного та адміністративного права державні органи, які мають спеціальний статус, розуміють як органи, створення яких прямо (або опосередковано) передбачено в Конституції України і які формально не належать до жодної з гілок єдиної державної влади.

З огляду на зазначене запропоновані в Законі підходи щодо надання БЕБ України спеціального статусу, порядку його формування, підзвітності та підконтрольності можуть бути розцінені як такі, що частково узгоджуються з відповідними положеннями Конституції України та законами України «Про Кабінет Міністрів України» і «Про центральні органи виконавчої влади», які є базовими законодавчими актами в питаннях утворення та функціонування центральних органів виконавчої влади.

На нашу думку, повністю вирішити порушену в Законі проблему можна лише після внесення до Конституції України змін, які передбачили б існування в системі органів державної влади не тільки таких державних органів зі спеціальним статусом, як Центральна виборча комісія, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет України, але й органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, наприклад, БЕБ України.

Висновки. Аналіз поточних кількісних і якісних показників економічної злочинності та порівняння з відповідними даними за попередні роки загалом засвідчують наявність низки негативних тенденцій у поширенні економічних злочинів в Україні [10]. Хоча згідно з офіційною статистикою частка економічних злочинів у структурі злочинності в нашій державі становить лише 6 %, а прямі та непрямі збитки від них – мільярди гривень щорічно. Значні прогалини в регулюванні економічних відносин, неефективність контролю за сферою державних закупівель, лобювання інтересів конкретних виробників, низька ефективність ужитих державою антикорупційних заходів і відсутність комплексної нормативно-правової бази протидії економічній злочинності призводять до неефективності спорадичних антикриміногенних заходів у зазначеній сфері. Крім того, негативні тенденції економічної злочинності в Україні значно посилюються завдяки впливу низки економічних, соціальних і політичних детермінант, безпосередньо пов'язаних із наявністю збройного конфлікту на Сході України. Убачається, що встановлені тенденції економічної злочинності мають бути враховані під час розробки комплексної стратегії протидії цьому виду злочинності як важливого інструмента забезпечення економічної безпеки держави та поліпшення добробуту її громадян.

В Україні вже давно порушувалося питання про створення спеціалізованого органу, призначеного очолити боротьбу з економічними правопорушеннями. Питання створення БЕБ України завершилося прийняттям відповідного Закону України, щодо реалізації якого є певні сподівання. Звичайно, залишається низка проблем, що потребують якнайшвидшого вирішення, серед них: питання передачі, розподілу та дотримання оптимального навантаження на працівників БЕБ України з огляду на великий обсяг уже підготованих правоохоронними органами та зареєстрованих матеріалів досудового розслідування; відсутність напрацювань між державними органами та БЕБ України щодо інформаційно-аналітичного забезпечення і безпосереднього доступу працівників БЕБ України до

необхідних баз даних; профілактика та усунення корупційних ризиків тощо. Зазначені вище недоліки потребують подальшого наукового дослідження та законодавчого їх закріплення. Водночас зауважимо, що створення Бюро економічної безпеки України стало великим і перспективним етапом у напрямі протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки України.

Список використаних джерел

1. Дементьєва О. М. Забезпечення економічної безпеки України в умовах глобальних трансформацій. 2021. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/handle/NAU/51376> (дата звернення: 11.08.2021).
2. Дацків Р. М. Економічна безпека держави в умовах глобалізаційної конкуренції. Львів : Центр Європи, 2006. 160 с.
3. Загальні тенденції тіньової економіки в Україні у 2020 році. Київ : Департамент стратегічного планування та макроекономічного планування. 2021. URL: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki> (дата звернення: 11.08.2021).
4. Гончарова В. О. Вплив тіньової економіки на економічну безпеку держави : монографія. Харків : ХНУ, 2001. 195 с.
5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1277 від 29.10.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text> (дата звернення: 11.08.2021).
6. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України № 1150-IX від 28.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (дата звернення: 11.08.2021).
7. Ніпіаліді О. Ю. Перспективи створення Служби фінансових розслідувань: українські реалії та зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Випуск 3 (11). С. 165–170.
8. Милованов Т. С. У конкурсі на голову БЕБ беруть участь 12 осіб, вони пройшли електронне тестування. 2021. URL: https://censor.net/ua/news/3281755/mylovanov_u_konkursi_na_golovu_beb_berut_uchast_12_osib_vony_proyishly_elektronne_testuvannya_spysook (дата звернення: 11.08.2021).
9. Гмирін А. А. Запуск Бюро економічної безпеки може обернутися провалом. 2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/08/10/676704/> (дата звернення: 11.08.2021).
10. Статистична інформація про кримінальні правопорушення, вчинені на підприємствах, установах, організаціях за видами економічної діяльності. URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/statinfo.html> (дата звернення: 11.08.2021).

References

1. Dementieva, O. M. (2021). Zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy v umovakh hlobalnykh transformatsii [Provision of economic security of Ukraine in conditions of global transformations]. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/handle/NAU/51376> (data zvernennia: 11.08.2021) [in Ukrainian].
2. Datskiv, R. M. (2006). Ekonomichna bezpeka derzhavy v umovakh hlobalizatsiinoi konkurentsii [Economic security of the state in the conditions of globalization competition]. Lviv : Tsentri Yevropy. 160 s. [in Ukrainian].
3. Zahalni tendentsii tinovoi ekonomiky v Ukraini u 2020 rotsi [General tendencies of shadow economy in Ukraine in 2020]. Kyiv : Departament stratehichnoho planuvannia ta makroekonomichnoho planuvannia. 2021. URL: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki> (data zvernennia: 11.08.2021) [in Ukrainian].
4. Honcharova, V. O. (2001). Vplyv tinovoi ekonomiky na ekonomichnu bezpeku derzhavy [Influence of a shadow economy on state's economic security] : monohrafiia. Kharkiv : KhNU. 195 s. [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Metodichnykh rekomendatsii shchodo rozrakhunku rivnia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy : nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy № 1277 vid 29.10.2013 r. [On approval of methodological recommendations for calculating the level of economic security of Ukraine : Order of the Ministry of Economic Development and Trade № 1277 dated 29.10.2013]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text> (data zvernennia: 11.08.2021) [in Ukrainian].

6. Pro Biuro ekonomichnoi bezpeky Ukrainy : Zakon Ukrainy № 1150-IX vid 28.01.2021 r. [About the Bureau of Economic Security of Ukraine: Law of Ukraine № 1150-IX dated 28.01.2021]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (data zvernennia: 11.08.2021) [in Ukrainian].
7. Nipialidi, O. Yu. (2017). Perspektyvy stvorennia Sluzhby finansovykh rozsliduvan: ukraïnski realii ta zarubizhnyi dosvid [Prospects for the creation of financial investigations: Ukrainian realities and foreign experience]. Aktualni problemy pravoznavstva. Vypusk 3 (11). S. 165–170 [in Ukrainian].
8. Mylovanov, T. S. (2021). U konkursi na holovu BEB berut uchast 12 osib, vony proishly elektronne testuvannia [There are 12 people, they passed electronic testing at the head of the Bureau of Economic Security]. URL: https://censor.net/ua/news/3281755/mylovanov_u_konkursi_na_golovu_beb_berut_uchast_12_osib_vony_proyishly_elektronne_testuvannya_spysok (data zvernennia: 11.08.2021) [in Ukrainian].
9. Hmyrin, A. A. (2021). Zapusk Biuro ekonomichnoi bezpeky mozhe obernutysia provalom [Launching the Bureau of Economic Security may turn around failure]. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/08/10/676704/> (data zvernennia: 11.08.2021) [in Ukrainian].
10. Statystychna informatsiia pro kryminalni pravoporushennia, vchyneni na pidpriemstvakh, ustanovakh, orhanizatsiiakh za vydamy ekonomichnoi diialnosti [Statistical information on criminal offenses committed at enterprises, institutions, organizations by types of economic activity]. URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/statinfo.html> (data zvernennia: 11.08.2021) [in Ukrainian].

Kozar Yuriy,

Doctor of Law, Professor
(Bogdan Khmelnytsky Melitopol State
Pedagogical University, Melitopol)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6424-6419>

Popenko Yaroslav,

PhD in History, Associate Professor
(Bogdan Khmelnytsky Melitopol State
Pedagogical University, Melitopol)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0841-0875>

BUREAU OF ECONOMIC SECURITY: TASKS AND PROBLEMS OF FORMATION

The main factor in the criminalization of economic activity in the modern world in general and in Ukraine in particular, has been globalization - uncontrolled, without any rules, without the possibility of establishing fair competition. Thus, the issue of creating a separate law enforcement body to combat economic offenses has been on the agenda for many years and ended with the adoption of the Law of Ukraine "On the Bureau of Economic Security of Ukraine" on January 28, 2021. The article is devoted to the disclosure of the legal nature of a special law enforcement agency in the field of combating economic offenses, i.e. the Bureau of Economic Security of Ukraine. It is noted that the creation of a new civil service under the Ministry of Finance to replace the tax police and consolidate all powers to combat financial crimes against the state in one agency, while avoiding duplication of functions, is a priority requirement of the International Monetary Fund, which provides loans to the Ukrainian government for the development of the country's economy under the condition of successful reforms. The preconditions for the establishment of the Bureau of Economic Security in Ukraine are studied. Based on the analysis of the Law of Ukraine "On the Bureau of Economic Security", the purpose, objectives, structure, principles of the Bureau of Economic Security of Ukraine are revealed. Attention is paid to the organizational and managerial aspects of the activities and powers of the Bureau of Economic Security of Ukraine. It is emphasized that the establishment of the Bureau of Economic Security of Ukraine will lead to more effective law enforcement activity in the formation and use of financial resources of the state and its economic security, and as a consequence, reduce shadow business in Ukraine and increase taxes and fees, optimize the structure of law enforcement, material and technical base and reduction of the total number of employees who fight crime in the field of finance.

Key words: economic security; financial offenses; Bureau of Economic Security of Ukraine; structure and powers.

Надіслано до редколегії 17.08.2021
Рекомендовано до публікації 20.08.2021