

DOI : 10.33274/2079-4835-2023-26-1-74-79

УДК 343.9

Шульженко І. В.,
канд. юрид. наук,
доцент

Донецький національний університет економіки
і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського,
м. Кривий Ріг, Україна, e-mail: shulzhenko@donnuet.edu.ua
ORCID: 0000-0002-0414-6686

Дядюра К. В.,
здобувач вищої освіти

e-mail: diadiura@donnuet.edu.ua

БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ, МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ

Shulzhenko I. V.,
PhD in Juridical sciences,
Associate Professor

Mykhailo Tuhan-Baranovskyi Donetsk National University of
Economics and Trade, Kryvyi Rih, Ukraine, e-mail:
shulzhenko@donnuet.edu.ua
ORCID: 0000-0002-0414-6686

Diadiura K. V.,
Student

e-mail: diadiura@donnuet.edu.ua

ECONOMIC SECURITY BUREAU OF UKRAINE: ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE, INTERNATIONAL EXPERIENCE AND WAYS OF REFORMING

Мета. Метою статті є аналіз нормативно-правової бази щодо визначення правового статусу, повноважень та завдань Бюро економічної безпеки України, розгляд досвіду зарубіжних країн щодо забезпечення економічної безпеки держави з боку їх правоохоронних органів, визначення потенційних недоліків у роботі Бюро економічної безпеки України та розробка практичних кроків для підвищення рівня його ефективної діяльності.

Методи. У процесі дослідження використано такі загальнонаукові методи: теоретичне узагальнення – при розгляді нормативно-правових актів пов'язаних з економічною безпекою та діяльністю Бюро економічної безпеки України; аналіз і синтез – при ідентифікації основних функцій, завдань та статей Кримінального кодексу України які закріплені за Бюро економічної безпеки України, та при наведенні досвіду зарубіжних країн щодо забезпечення економічної безпеки; індукція та дедукція – при розкритті потенційних недоліків у діяльності Бюро економічної безпеки України та обґрунтуванні заходів щодо реформування діяльності Бюро економічної безпеки України для підвищення рівня його ефективної діяльності.

Результати. Було розглянуто нормативно-правові акти пов'язані з економічною безпекою та діяльністю Бюро економічної безпеки України. Ідентифіковані основні функції, завдання та статі Кримінального кодексу України які закріплені за Бюро економічної безпеки України, наведено досвід зарубіжних країн щодо забезпечення економічної безпеки (на прикладі США, Великої Британії, Італії). Визначені потенційні недоліки у діяльності Бюро економічної безпеки України та зазначені кроки щодо реформування діяльності Бюро економічної безпеки України для підвищення рівня його ефективної діяльності.

Ключові слова: економічна безпека, національна безпека, Бюро економічної безпеки України, фінансові правопорушення, правоохоронні органи, аналітика, ризик-орієнтований підхід, кримінальний аналіз, воєнний стан.

Постановка проблеми. Забезпечення економічної безпеки держави на належному рівні є однією із головних передумов для її безперервного розвитку та збереження незалежності і

цілісності в цілому. Реалізація вищезазначених цілей є можливою при побудові і дії ефективної та розвиненої системи, яка складається зі спеціально створених державних інституцій щодо забезпечення економічної безпеки держави та запобіганню здійснення економічних злочинів. У 2021 році в Україні був створений новий правоохоронний орган – Бюро економічної безпеки України, головною метою якого є забезпечення економічної безпеки держави. Дослідження діяльності Бюро економічної безпеки України, особливо в умовах дії воєнного стану в країні є одним із найактуальніших.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням щодо дослідження правового статусу, повноважень та діяльності Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБ) в цілому, розгляду досвіду зарубіжних країн щодо забезпечення економічної безпеки держави з боку правоохоронних органів, присвячено достатньо праць науковців, особливо серед яких можна виділити наступних: Добровольська В. В., Карелін В. В., Марчевський С. В., Моргун Н. С., Піхоцька М. Р., Пузирна Н. С., Рєзнік О. М., Стеблянко А. В., Терехов В. Ю., Шевчук В. М., Шевчук О. О. та багато інших.

Мета статті – аналіз нормативно-правової бази щодо визначення правового статусу, повноважень та завдань БЕБ, розгляд досвіду зарубіжних країн щодо забезпечення економічної безпеки держави з боку їх правоохоронних органів, визначення потенційних недоліків у роботі БЕБ та розробка практичних кроків для підвищення рівня його ефективної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Суб'єкти забезпечення національної безпеки України, у тому числі і економічної представлені у статті 12 Закону України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII [1], але варто відмітити, не дивлячись на те, що Бюро економічної безпеки України є безпосереднім суб'єктом у протидії правопорушенням, що загрожують економіці держави, він не зазначений у статті 12 вищезгаданого закону.

Бюро економічної безпеки України – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Відповідно до покладених завдань Бюро економічної безпеки України виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції [2].

Відповідно до статті 4 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» від 28.01.2021 р. № 1150-IX основними завданнями БЕБ є [2]:

- виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних;
- оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення;
- надання пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів з питань усунення передумов створення схем протиправної діяльності у сфері економіки;
- забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави;
- збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, та визначення способів запобігання їх виникненню в майбутньому;
- планування заходів у сфері протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним законом до його підслідності;
- виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних з отриманням та використанням міжнародної технічної допомоги;
- складання аналітичних висновків і рекомендацій для державних органів з метою підвищення ефективності прийняття ними управлінських рішень щодо регулювання відносин у сфері економіки.

М. Р. Піхоцька зазначає, що виконання правоохоронної функції співробітниками БЕБ полягає у виявленні та розкритті конкретних фінансових злочинів, тоді як аналітична функція

охоплює м'які навички, що допомагають виявити і вирішити складні проблеми. Економічна функція БЕБ, у свою чергу, проявляється у захисті приватної власності, підтримці правопорядку і забезпеченні національної безпеки, спрямуванні податків на чітко визначені цілі, наданні публічних послуг у фінансовому секторі, регулюванні суспільно-економічних галузей суспільного життя, у макро-економічному управлінні, забезпеченні фіскальної і монетарної політики задля контролю ділового циклу [3, с. 121-122].

БЕБ займається розслідуванням усіх злочинів у сфері публічних фінансів (економічних, фінансових і податкових). Такі правоохоронні функції до створення БЕБ були у економічних підрозділах СБУ, МВС та податкової міліції яка була ліквідована.

БЕБ в основному у своїй діяльності займається аналітикою баз даних та виявляє системні злочини, без проведення оперативно-розшукових заходів та обшуків. При створенні БЕБ у нормативно-правове забезпечення його діяльності була закладена імплементація нової моделі поліцейської діяльності, яка довгий час вже використовується у країнах Європи та США. Модель складається з кримінального аналізу та керованої розвідувальної аналітики (ILP – Intelligence Led Policing), яка дає можливість правоохоронцям на один крок випереджати злочинців. ILP модель дає правоохоронним аналітикам можливість визначати і бачити тенденції та закономірності, що пов'язують різні злочини, осіб та місцезнаходження, що в свою чергу, підвищує ефективність по запобіганню злочинів для економічної безпеки держави.

За БЕБ закріплені наступні статті Кримінального кодексу України: 200, 203-2, 204, 205-1, 206, 212, 212-1, 218-1, 219, 220-1, 220-2, 222, 222-1, 223-1, 224, 229, 231, 232, 232-1, 232-2, 233. В окремих випадках, згідно з пп. 2-3 ч. 4 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України БЕБ надано повноваження із розслідування злочинів, передбачених статтями 191, 206-2, 210, 211, 192, 358, 366, 369 Кримінального кодексу України (розслідування фінансових та податкових правопорушень; підробка грошей та фінансової документації; виготовлення та розповсюдження нелегальних підакцизних товарів (тютюнові вироби, паливо та алкоголь); махінації зі сплатою податків, фальсифікація податкової звітності; перешкоджання законній господарській діяльності; шахрайство з ПДВ (при бюджетному відшкодуванні ПДВ) тощо) [4].

В умовах воєнного стану БЕБ зосередила свою роботу за наступними напрямками [5]:

- виявлення та реагування на необґрунтоване завищення цін;
- виявлення та зупинення діяльності тих підприємств, які здійснюють незаконну торгівлю з росією та Білоруссю, у тому числі переміщення товарів контрабандним шляхом;
- встановлення суб'єктів господарської діяльності, де кінцевими бенефіціарами є резиденти росії та Білорусії;
- встановлення активів росії та Білорусії, а також їх громадян;
- попередження незаконних дій з гуманітарною допомогою;
- боротьба з негативними проявами, які заважають бізнесу відновлювати економіку держави та розслідування кримінальних проваджень.

Розглянемо досвід інших країн щодо створення правоохоронних органів з розслідування фінансових правопорушень.

Так у США відповідну діяльність здійснює окрема секція (FCS) ФБР, Державне агентство із протидії фінансовим злочинам (FinCEN) і Служба внутрішніх доходів (IRS). На FCS покладені функції виявлення та запобігання різним видам економічного шахрайства (корпоративного, іпотечного, сировинного та іншого). FinCEN зосереджено на зборі та аналізі відомостей про фінансові транзакції загалом. Мета відомства – боротьба із відмиванням коштів та захист фінансової системи держави від злочинного використання. Зона відповідальності IRS – покарання порушників податкового законодавства, а також низка інших злочинів (фіктивне банкрутство, нелегальний гральний бізнес тощо) [6, с. 190].

Також президент США відповідно до закону про «Міжнародний закон про надзвичайні економічні повноваження» (IEEPA) від 28.10.1977 р. може заморожувати рахунки, вводити

ембарго та конфіскувати активи, блокувати транзакції, якщо спостерігається висока загроза національній безпеці, та економічній в тому числі.

У Великій Британії органом економічної безпеки є Управління реалізації фінансових санкцій (Ofice of Financial Sanctions Implementation) – структура Міністерства економіки та фінансів Великої Британії, до компетенції якої входить роз'яснення, застосування і виконання фінансових санкцій у цій країні [7, с. 82].

При створенні БЕБ законодавці особливо аналізували передовий досвід Італії щодо забезпечення економічної безпеки. Так в Італії створена Фінансова гвардія Італії (La Guardia di Finanza), яка здійснює податковий контроль та митний контроль і також контроль за використанням бюджетних коштів, нагляд за піддакцизними товарами тощо.

Фінансова гвардія Італії складається з кількох спеціалізованих управлінь: Центральна служба кримінальних розслідувань (SCICO); підрозділ по боротьбі з організованою злочинністю (GICO), у який структурно входить підрозділ по боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів (GOA); Антитерористичне відомство (АТPI); група по боротьбі з фінансовим шахрайством (GRF); інші відділення [8, с. 144].

Керівництво спеціальних відділів, які безпосередньо направлені на протидію економічним правопорушенням, координує діяльність трьох підрозділів Фінансової гвардії Італії [9, с. 367-368]:

- Командування захисту державних фінансів, що проводить аналіз витрат державного та муніципальних бюджетів, а також вивчає факти шахрайства в країні та в Євросоюзі і на основі проведеного аналізу розробляє плани діяльності для територіальних підрозділів відомства;
- Командування захисту економіки, до завдань якого відноситься захист державних заощаджень, руху внутрішньодержавних грошових потоків, фінансових ринків, у тому числі за допомогою боротьби з нецільовим використанням державних коштів, протидії відмиванню доходів, отриманих незаконним шляхом, та організованої злочинності в економічній сфері;
- Командування спеціальних підрозділів, яке безпосередньо взаємодіє з регіональною владою, парламентськими комісіями з розслідування злочинів, Верховним комісаром із запобігання та протидії корупції та іншим незаконним явищам.

Аналізуючи процес створення БЕБ та перші кроки в його діяльності, можна виділити наступні недоліки:

- відсутність ефективної методології при проведенні конкурсу на керівні посади у центральному апараті та територіальних управліннях БЕБ;
- перехід майже 80% працівників ліквідованої податкової міліції на роботу у БЕБ, що створює високий ризик прояву корупційних зловживань та використання старих методів при розслідуванні економічних правопорушень;
- низький професійний рівень працівників, який проявляється в частині здійснення кримінального аналізу та застосуванні ризик-орієнтованого підходу.

Для підвищення ефективності БЕБ з урахуванням існуючих недоліків, варто застосувати наступні кроки:

- змінити методологію тестування і співбесіди та порядок формування конкурсної комісії з обрання голови БЕБ, його заступників та керівників територіальних управлінь і їх заступників (з урахуванням досвіду комісій з обрання керівників таких антикорупційних органів як НАБУ, САП, НАЗК);
- включити БЕБ у статтю 12 Закону України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII як суб'єкта забезпечення національної безпеки України;
- зобов'язати залучати бізнес-асоціації, недержавні аналітичні центри під час визначення критеріїв ризиків в рамках використання ризик-орієнтованого підходу та проводити періодичне підвищення кваліфікації працівників аналітичного відділу шляхом залучення міжнародних експертів;
- провести повну переатестацію працівників БЕБ та запровадити заборону на обіймання посад для працівників ліквідованої податкової міліції;

- надати повноваження БЕБ проводити аналіз витрат державного та місцевих бюджетів, як превентивний крок для забезпечення економічної безпеки держави.

Висновки. Таким чином, реформування системи забезпечення економічної безпеки держави шляхом створення БЕБ як єдиного правоохоронного органу з розгляду та запобігання економічних злочинів має досить важливе значення, в період дії воєнного стану та в рамках євроінтеграції України до Європейського союзу в цілому. Водночас треба відмітити, що існують недоліки щодо застосування ризик-орієнтованого підходу та кримінального аналізу. Вирішення вищенаведених недоліків у проведеному дослідженні підвищить ефективність БЕБ у діяльності щодо розслідування економічних злочинів та зробить рівень довіри з боку населення та бізнесу більш високим. У найближчому майбутньому БЕБ може стати одним із головних гарантів економічного зростання нашої держави, зростання фінансової активності та детінізації бізнесу в цілому.

Список літератури

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (Дата звернення 07.03.2022).
2. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 р. № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (Дата звернення 07.03.2022).
3. Піхоцька М. Р. Бюро економічної безпеки як новітній суб'єкт державного фінансового контролю. *Економічний вісник. Серія: фінанси, облік, оподаткування*. 2021. Вип. 7. С. 117-125.
4. Кримінальний кодекс України: Кодекс від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#top> (Дата звернення 09.03.2022).
5. У пріоритетах БЕБ – сприяння відновленню економіки. Офіційний сайт Кабінету міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-prioritetah-beb-spriyannya-vidnovlennyu-ekonomiki> (Дата звернення 10.03.2022).
6. Стеблянюк А. В., Лісов Д. А. Бюро економічної безпеки як суб'єкт забезпечення економічної безпеки. *Нове українське право*. 2021. Вип. 6. С. 187-191.
7. Пузирна Н. С. Правові аспекти створення та діяльності Бюро економічної безпеки України. *Juris Europensis Scientia*. 2021. Вип. 2. С. 80-83.
8. Лежненко І. П. Організаційно-правові засади функціонування фінансової гвардії Італії (La Guardia di Finanza). *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. Вип. 1-2 (10-11). С. 142-148.
9. Резнік О. М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України: дис.... докт. юрид. наук: 12.00.07. Суми, СумДУ. 2019. 509 с.

References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018). The Law of Ukraine 'On the national security of Ukraine' of 21.06.2018. № 2469-VIII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2021). The Law of Ukraine 'On the Economic Security Bureau of Ukraine' of 28.01.2021. № 1150-IX. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>
3. Pikhotska, M. R. (2021). *Biuro ekonomichnoi bezpeky yak novitnii subiekt derzhavnoho finansovoho kontroliu* [Economic Security Bureau as the newest subject of state financial control]. *Ekonomichniy visnyk. Serii: finansy, oblik, opodatkovannia* [Economic Bulletin. Series: finance, accounting, taxation], issue 7, pp. 117-125.
4. Criminal codex of Ukraine of 05.04.2001 № 2341-III (2001). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#top>

5. Cabinet of Ministers of Ukraine. *U priorytetakh BEB – spriannia vidnovlenniu ekonomiky* [Among the priorities of ESB is to promote the recovery of the economy] Available at: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-prioritetah-beb-spriannya-vidnovlenniyu-ekonomiki>
6. Steblianko, A. V. & Lisov, D. A. (2021). *Biuro ekonomichnoi bezpeky yak subiekt zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky* [Economic Security Bureau as a subject of ensuring economic security]. *Nove ukrainske pravo* [New Ukrainian law], issue 6, pp. 187-191.
7. Puzyrna, N. S. (2021). *Pravovi aspekty stvorennia ta diialnosti Biuro ekonomichnoi bezpeky Ukrainy* [Legal aspects of the creation and activity of the Economic Security Bureau of Ukraine]. *Juris Europensis Scientia*, issue 2, pp. 80-83.
8. Lezhnenko, I. P. (2018). *Orhanizatsiino-pravovi zasady funktsionuvannia finansovoi hvardii Italii (La Guardia di Finanza)* [Organizational and legal principles of the functioning of the financial guard of Italy (La Guardia di Finanza)]. *Mizhnarodnyi yurydychnyi visnyk: aktualni problemy suchasnosti (teoriia ta praktyka)* [International Legal Bulletin: Current Problems of Modernity (Theory and Practice)], issue 1-2 (10-11), pp. 142-148.
9. Rieznik, O. M. (2019). *Administratyvno-pravovi zasady diialnosti pravookhoronnykh orhaniv iz zabezpechennia finansovo-ekonomichnoi bezpeky Ukrainy: dys.... dokt. yuryd. Nauk* [Administrative and legal principles of the activity of law enforcement agencies to ensure the financial and economic security of Ukraine: Dr jurid. sci. diss]. Sumy, SumySU Publ., 509 p.

Objective. The objective of the article is to analyze the legal framework for determining the legal status, powers and tasks of the Economic Security Bureau of Ukraine, to consider the experience of foreign countries in ensuring the economic security of the state by their law enforcement agencies, to identify potential shortcomings in the work of the Economic Security Bureau of Ukraine, and to develop practical steps for increasing the level of its effective activity.

Methods. The following general scientific methods are used in the research process: theoretical generalization – when considering legal acts related to economic security and the activities of the Economic Security Bureau of Ukraine; analysis and synthesis - when identifying the main functions, tasks and articles of the Criminal Code of Ukraine that are assigned to the Economic Security Bureau of Ukraine, and when citing the experience of foreign countries in ensuring economic security; induction and deduction - when revealing potential shortcomings in the activities of the Economic Security Bureau of Ukraine and justifying measures to reform the activities of the Economic Security Bureau of Ukraine to increase the level of its effective activity.

Results. Regulatory acts related to economic security and the activities of the Economic Security Bureau of Ukraine are considered. The main functions, tasks, and articles of the Criminal Code of Ukraine, which are assigned to the Economic Security Bureau of Ukraine, are identified, and the experience of foreign countries in ensuring economic security is given (using the example of the USA, Great Britain, and Italy). Potential shortcomings in the activity of the Economic Security Bureau of Ukraine are identified and steps to reform the activity of the Economic Security Bureau of Ukraine to increase the level of its effective activity are indicated.

Key words: economic security, national security, Economic Security Bureau of Ukraine, financial crimes, law enforcement agencies, analytics, risk-oriented approach, criminal analysis, martial law.

Дата надходження рукопису 12.05.2023