

КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА**АРКУША Л. І.,**

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри кримінального
процесу, детективної
та оперативно-розшукової діяльності

СТАРОДУБОВ С. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу,
детективної та оперативно-розшукової
діяльності

СТОЯНОВ М. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу,
детективної та оперативно-розшукової
діяльності

ТОРБАС О. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу,
детективної та оперативно-розшукової
діяльності

ШИЛІН Д. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу,
детективної та оперативно-розшукової
діяльності
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 343.123.12

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.2.26>**БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ПЕРСПЕКТИВИ ТА РИЗИКИ**

Стаття присвячена аналізу законодавства в частині створення нового органу досудового розслідування – Бюро економічної безпеки. У статті автори стверджують, що створення Бюро економічної безпеки дозволить акумулювати інформацію щодо кримінальних правопорушень у сфері економіки в одному правоохоронному органі, обмежує можливості корупційного впливу на бізнес тощо. Сильною стороною можливо вважати незалежність зазначеного органу



від зовнішнього впливу міжнародних корпорацій, а також внутрішнього впливу олігархічних кланів на процес кадрового формування підрозділів БЕБ України (про це свідчать умови функціонування Конкурсної комісії). При цьому залишаються форми громадського контролю шляхом залучення до складу Конкурсної комісії кандидатур із представників громадських об'єднань, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, недержавних засобів масової інформації, які зареєстровані в установленому порядку та пройшли обговорення на спеціальному відкритому засіданні комітету Верховної Ради України. Позитивним можливо вважати відкритість засідань конкурсної комісії для представників міжнародних організацій, засобів масової інформації і журналістів та забезпечення відео- та аудіофіксації, трансляції в режимі реального часу засідань конкурсної комісії на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

Водночас у статті вказується, що наявний законопроект містить низку недоліків, які повинні бути виправлені для забезпечення ефективного функціонування Бюро економічної безпеки. Неможливо створити цілком автономну структуру такого напрямку, тому доцільним було виписати в Законі більш детально можливості взаємодії, координації та обміну інформацією між правоохоронними органами, особливо між тільки створеними, які інколи перешкоджають один одному тільки завдяки відсутності налагодженої взаємодії. У зв'язку із цим було зроблено висновок, що наявна система кримінальної юстиції в Україні дійсно потребує реформування та використання нових підходів, однак підходів виважених, таких, що враховують особливості наявної в Україні правоохоронної системи, зі збереженням накопиченого досвіду та спадкоємністю поколінь фахівців у галузі правоохоронної діяльності.

Ключові слова: бюро економічної безпеки, правоохоронний орган, податкова міліція, розслідування, злочини у сфері економіки.

Arkusha L. I., Starodubov S. V., Stoyanov M. M., Torbas O. O., Shilin D. V. Bureau of Economic Security of Ukraine: prospects and risks

The article is devoted to the analysis of legislation regarding creation of a new body of pre-trial investigation – Bureau of Economic Security. In the article authors argue that creation of the Bureau of Economic Security will allow the accumulation of information on criminal offenses in the field of economics in one law enforcement agency, will limit the possibility of corrupt influence on business and more. Also, the Bureau of Economic Security will be an independent body and will not suffer from the external influence of international corporations, as well as the internal influence of oligarchic clans on the process of hiring staff of the Bureau of Economic Security of Ukraine. At the same time, there will be forms of public control by representatives of public associations, trade unions and their associations, employers' organizations and their associations, non-state media, which have to pass public discussion at a special open sitting of the committee of the Verkhovna Rada of Ukraine. The openness of such meetings for representatives of international organizations, mass media and journalists and the provision of video and audio recording, real-time broadcasting of the meetings on the official website of the Cabinet of Ministers of Ukraine can be considered positive practice.

At the same time, the article states that the existing bill on the Bureau of Economic Security contains a number of shortcomings that need to be corrected to ensure the effective functioning of such agency. It is impossible to create a fully autonomous structure in such area, so it is appropriate to prescribe in more detail the possibility of interaction, coordination and exchange of information between law



enforcement agencies, especially between newly created, which sometimes interfere with each other only due to lack of cooperation. In this regard, it was concluded that the existing criminal justice system in Ukraine needs to be reformed with the usage of new approaches, but taking into account specifics of the existing law enforcement system in Ukraine, while maintaining experience and continuity of generations of professionals law enforcement activities.

Key words: *bureau of economic security, law enforcement, tax police, investigation, economic crimes.*

Вступ. Необхідність оптимізації системи кримінальної юстиції, яка б передбачала усунення дублювання функцій правоохоронних органів та створення Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБ України) як єдиного органу, діяльність якого спрямована на виявлення та розслідування злочинів у сфері економіки, підтверджується статистикою результатів досудового розслідування кримінальних проваджень за ст. 212 КК України (ухилення від сплати податків).

Так, у 2018 р. було зафіксовано 1099 кримінальних проваджень за статтею 212 КК України, з яких лише 39 передано до суду з обвинувальним актом; за 2019 р. – 852 кримінальних провадження за ст. 212 КК України та направлено до суду лише 22 обвинувальні акти; за січень-грудень 2020 р. – 910 кримінальних проваджень, із них було закрито 124 кримінальні провадження, а до суду направлено лише 10 обвинувальних актів. Слід також зазначити, що за 2020 рік, крім 10 обвинувальних актів, до суду також було направлено 28 проваджень із клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності. Таким чином, із 910 зареєстрованих кримінальних проваджень було закрито 124, а до суду направлено лише 38 (10 з обвинувальним актом та 28 з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності) [1].

Наведене, а також аналіз матеріалів практики та засобів масової інформації [2] свідчить про те, що значна кількість кримінальних проваджень вказаної категорії взагалі розпочинається за відсутності факту кримінального правопорушення, а метою досудового розслідування є здійснення силового тиску на бізнес-структури. Унаслідок проведення підрозділами податкової міліції необґрунтованих слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій було припинено роботу низки юридичних осіб, що потягнуло за собою ліквідацію відповідних бізнес-структур.

Таким чином, на даний момент існує нагальна потреба у створенні та використанні новітніх інформаційно-аналітичних методів, спрямованих на виявлення, попередження та розслідування злочинів у сфері економіки. Першим кроком на цьому шляху можна вважати прийняття у другому читанні проекту Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» № 3087-Д від 02.07.2020 р. [3] (ЗУ «Про БЕБ України»), який зможе створити сприятливі умови задля забезпечення досягнення окресленої мети.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз окремих положень проекту ЗУ «Про БЕБ України», окреслення сильних та слабких сторін із формулюванням власних пропозицій щодо вдосконалення даного нормативно-правового акта.

Результати дослідження. Проект ЗУ «Про БЕБ України» має низку сильних сторін, які дозволять значною мірою уніфікувати розслідування кримінальних правопорушень в сфері економічної діяльності. Так, створення БЕБ України дозволить:

- акумулювати інформацію щодо кримінальних правопорушень у сфері економіки в одному правоохоронному органі (хоча б доцільнішим було б утворити цей орган шляхом об'єднання Податкової і Митної служби, Служби фінансового моніторингу, Служби фінансового аудиту та Служби фінансових розслідувань);
- обмежити можливий корупційний вплив на бізнес;
- забезпечити комплексний підхід в опрацюванні усього спектру злочинів, що вчиняються у сфері економіки (не обмежуючись лише податковими злочинами);



— знайти спільну мову з Радою бізнес-омбудсмена, адже існування такого органу відповідає загальноприйнятій практиці країн Європейського Союзу та вимогам МВФ.

Сильною стороною згаданого законопроекту можна вважати незалежність зазначеного органу від зовнішнього впливу міжнародних корпорацій, а також від внутрішнього впливу олігархічних кланів на процес кадрового формування підрозділів БЕБ України (про що свідчать умови функціонування Конкурсної комісії). Паралельно із цим передбачені форми громадського контролю шляхом залучення до складу Конкурсної комісії кандидатур із представників громадських об'єднань, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, недержавних засобів масової інформації, які зареєстровані в установленому порядку та пройшли обговорення на спеціальному відкритому засіданні комітету Верховної Ради України.

Позитивною практикою також можна вважати відкритість засідань конкурсної комісії для представників міжнародних організацій, засобів масової інформації і журналістів із забезпеченням відео- та аудіофіксації, трансляції в режимі реального часу засідань конкурсної комісії на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

Відповідно до законопроекту прийняття громадян України на службу до Бюро економічної безпеки України без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених самим законом. Означене зумовлює прозорість конкурсу на заміщення керівних посад та зменшує корупційні ризики. Водночас необхідно підкреслити, що власне виключень із даного правила проєкт ЗУ «Про БЕБ України» не містить, а потенційно вибіркове доповнення його (або іншого законодавчого акту) тексту може нівелювати вимогу проходження конкурсу.

Запровадження нових інформаційно-аналітичних підходів до протидії правопорушенням, які вчиняються у сфері економіки, створює підґрунтя для викриття та ліквідації тіньових злочинних схем та повернення до бюджету держави коштів. Крім того, таким чином обмежується можливість силового тиску на бізнес за умов застосування аналітичного підходу в діяльності підрозділів БЕБ України. Суттєвого значення набуває можливість виховання детектива-аналітика, що буде забезпечувати застосування ризик-орієнтовного підходу в діяльності БЕБ України.

Доволі прогресивним є положення щодо проведення психофізіологічного опитування майбутніх працівників БЕБ України із застосуванням поліграфа та психологічного тестування, однак варто зазначити, що власне необхідність проходження такого тестування може регулюватися і на рівні підзаконних нормативно-правових актів і не тільки такого органу, як БЕБ України.

Позитивно слід оцінити вказівку на те, що досудове розслідування мають здійснювати детективи БЕБ України (ст. 2 проєкт ЗУ «Про БЕБ України»), які можуть проводити і оперативно-розшукову діяльність, і досудове розслідування, що дозволить уніфікувати статус службових осіб. Однак у такої пропозиції є і слабкі сторони, адже на теперішній час відсутнє підґрунтя для підготовки детективів, які б могли якісно проводити і досудове розслідування, і оперативно-розшукову діяльність.

Введення додаткової умови щодо початку досудового розслідування відносно окремої категорії злочинів (п.10 Прикінцевих положень «Відомості про кримінальне правопорушення, передбачене статтями 212, 212¹» Кримінального кодексу України, можуть бути внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань лише в разі, коли податкове правопорушення визначено актом документальної перевірки відповідно до вимог статті 86 Податкового кодексу України та іншими додатковими фактичними даними, що встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин кримінального правопорушення») дозволить уникнути зловживання правами в тих випадках, коли відомості в ЄДРД будуть вноситись безпідставно з метою незаконного впливу на платників податків. Водночас необхідно зауважити, що формулювання «іншими додатковими фактичними даними» не дозволяє чітко визначити, які саме документи можуть бути підставою для початку досудового розслідування, у зв'язку із чим можуть бути певні зловживання. Також вказаним положенням не визначається чіткий



момент, з якого виникає можливість внесення відомостей до ЄРДР. У зв'язку із цим кримінальні провадження будуть починатися до того, як платники податків зможуть у законному порядку оскаржити невиплачені податкові зобов'язання.

Однак проєкт ЗУ «Про БЕБ України» містить низку слабких сторін, на які також необхідно звернути увагу.

Так, визначаючи у ст. 5 проєкту ЗУ «Про БЕБ України» гарантії незалежності Бюро економічної безпеки України, законодавець вказує, що «будь-які вказівки, пропозиції, вимоги, доручення, спрямовані до Бюро економічної безпеки України та його працівників, що стосуються питань досудового розслідування в конкретних кримінальних провадженнях, є неправомірними і не підлягають виконанню...». Вважаємо, що не можна обмежуватись лише досудовим розслідуванням, адже діяльність відбувається і у сферах оперативно-розшукової діяльності, аналітичної роботи, фінансової перевірки тощо, і втручання в таку діяльність також має унеможливлене.

У проєкті ЗУ «Про БЕБ України» сказано, що БЕБ також буде проводити дізнання. Водночас не були внесені зміни в п. 4¹ ч. 1 ст. 3 КПК, де написано, що дізнавачем є «службова особа підрозділу дізнання органу Національної поліції, органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства» тощо. Таким чином, необхідно констатувати колізію між вказаним законопроєктом та КПК України, яка по суті є виключно технічною, однак унеможлиблює здійснення дізнання органами БЕБ України.

Також у законопроєкті пропонується внести зміни до ст. 41 КПК України і зобов'язати слідчого та прокурора надавати доручення лише оперативним підрозділам того органу, який здійснюватиме досудове розслідування у відповідних кримінальних провадженнях. На наш погляд, в умовах реформування та становлення системи підрозділів окремих правоохоронних органів (таких як ДБР чи БЕБ), а також необхідності проведення широкомасштабних оперативно-розшукових заходів може існувати нагальна потреба в залученні значної кількості працівників територіальних оперативно-розшукових інших органів досудового розслідування. Відповідно, така заборона створить умови для втрати оперативних позицій та унеможливить своєчасне документування злочинів, які віднесені не тільки до підслідності БЕБ, а й інших правоохоронних органів. Досвід формування оперативних підрозділів ДБР свідчить про те, що такі підрозділи навіть через 2 роки після утворення в багатьох територіальних управліннях недоукомплектовані. Крім того, існує загроза у втраті доказів, адже в силу оперативної обстановки в конкретний момент часу їх зможуть провести працівники оперативних підрозділів інших органів досудового розслідування.

Грубим порушенням прав платників податків також можна вважати запропоноване в перехідних положеннях ЗУ «Про БЕБ України» зобов'язання операторам телекомунікацій за рахунок власних коштів встановлювати на своїх телекомунікаційних мережах технічні засоби, необхідні для здійснення уповноваженими органами оперативно-розшукових заходів, негласних слідчих (розшукових) дій, і забезпечувати функціонування таких технічних засобів, а також у межах своїх повноважень сприяти проведенню оперативно-розшукових заходів, негласних слідчих (розшукових) дій та недопущенню розголошення організаційних і тактичних прийомів їх проведення. Вважаємо, що таким чином обов'язки держави щодо забезпечення діяльності правоохоронних органів перекладаються на юридичних осіб приватного права – власників-операторів телекомунікаційних мереж. При цьому законодавець не пояснює, що буде з тими, хто буде не спроможний з фінансових причин забезпечити виконання такої вимоги.

Не можна вважати раціональною пропозицію вказаного законопроєкту, відповідно до якої оперативно-розшукові справи, які перебувають в оперативних підрозділах податкової міліції, мають бути реалізовані шляхом початку досудового розслідування або їх закриття відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» протягом трьох місяців із дня набрання чинності відповідним законом. При цьому забороняється заведення оперативно-розшукових справ оперативними підрозділами податкової міліції із дня набрання чинності таким законом. Економічні злочини характеризуються високим рівнем



професіоналізму їх вчинення, застосуванням спеціальних економічних знань, залученням корупційних зв'язків у правоохоронних органах, органах державної влади щодо. Означене зумовлює необхідність застосування довготривалих оперативно-розшукових розробок, які неможливо одночасно реалізувати, а тим паче закрити. На наш погляд, таке положення несе суттєві ризики економічної безпеки держави та може бути використано злочинцями задля подальшого отримання надприбутків та приховування окремих складових частин злочинної діяльності. Доцільним було б забезпечити передачу як чинних, так і архівних матеріалів усіх оперативно-розшукових обліків у відповідні створені підрозділи БЕБ України.

Неможливо створити цілком автономну структуру задля розслідування економічних злочинів, тому доцільним було більш детально описати можливості взаємодії, координації та обміну інформацією між правоохоронними органами (особливо між новоствореними, які інколи перешкоджають один одному) хоча б на рівні керівництва.

Хоча створення Ради громадського контролю – це важлива умова для забезпечення відкритості та прозорості діяльності правоохоронного органу, але включення членів такої Ради до Дисциплінарної комісії створює загрозу незаконного впливу на працівників БЕБ України (хоча слід підкреслити, що означені особи не буде залучено до складу конкурсних комісій під час обрання на посади, відомості про які становлять державну таємницю).

Висновки. Наявна система кримінальної юстиції в Україні дійсно потребує реформування та використання нових підходів, однак підходів виважених, таких, що враховують особливості наявної в Україні правоохоронної системи, зі збереженням накопиченого досвіду та спадкоємністю поколінь фахівців у галузі правоохоронної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Співак О. Бюро економічної безпеки України: що передбачає прийнятий закон та які можливі наслідки для бізнесу. *Ліга-Закон: веб-сайт*. URL : https://biz.ligazakon.net/analitics/201304_byuro-ekonomchno-bezpeki-ukrani-shcho-peredbacha-priynyatiy-zakon-ta-yak-mozhliv-nasltdki-dlya-bznesu (дата звернення: 02.02.2021).
2. Янковий О. Бюро економічної безпеки: рокировка у лавах борців з економічними злочинами може себе не виправдати. *LB.ua: веб-сайт*. URL : https://rus.lb.ua/economics/2021/01/28/476363_byuro_ekonomichnoi_bezpeki_rokirovka.html (дата звернення: 02.02.2021).
3. Проект Закону про Бюро економічної безпеки України № 3087-д від 02.07.2020. *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3087-д&skl=10 (дата звернення: 02.02.2021).

