

10. Пупцева А. В. Актуальные проблемы противодействия незаконному распространению наркотиков в современных условиях. URL: <http://www.science-education.ru/pdf/2013/6/874.pdf> дата звернення 15.11.2020)

11. Стрільців О. М., Бараш Є. Ю., Шевчук Г. В., Тараніч Є. А. Адміністративно-правова протидія Національною поліцією незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів: *монографія*. Київ: нац. акад. внутр. справ, 2018. 133 с.

Одержано 15.11.2020

УДК 342.51

Людмила Анатоліївна ПАРФЕНТІЙ,

кандидат економічних наук,

доцент кафедри соціально-економічних дисциплін Сумської філії

Харківського національного університету внутрішніх справ;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8896-4928>

ПЕРСПЕКТИВИ СТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ ЄДИНОГО ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ У СФЕРІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Протягом останніх років в українському суспільстві дуже активно обговорюється необхідність створення єдиного правоохоронного органу в сфері забезпечення економічної безпеки. Метою створення такого органу є ліквідація податкової міліції, оптимізація структури та чисельності органів, які здійснюють боротьбу зі злочинами у сфері економіки.

На сьогоднішній день функції та повноваження у даній сфері розпорошені між різними правоохоронними органами, що зумовлює низьку ефективність їхньої діяльності та складнощі у взаємодії. Будь-який уповноважений орган може прийняти заяву про будь-який злочин і розслідувати його доти, доки прокурор не визначить іншу підслідність. До правоохоронних органів - суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави відносять органи Національної поліції України, Служби безпеки України, підрозділи податкової міліції Державної податкової служби України та Національне антикорупційне бюро України.

Крім того, створення єдиного правоохоронного органу у сфері економічної безпеки має на меті усунення проблеми тиску на український бізнес, представники якого скаржаться на надмірну кількість безпідставних запитів від Служби безпеки України, Державної податкової служби України, Державної митної служби України, силовий тиск інших правоохоронних органів. Експерти зазначають, що правоохоронці, щоб отримати привід контактувати з підприємцем, можуть здійснювати умисне включення до обставин, які підлягають доказуванню, подій, що не мають відношення до розслідуваного кримінального провадження, а також різні маніпуляції з розширенням, змінами фактів розслідуваної кримінальної події тощо [1].

Виходячи з цього, проблема криється не в нормативних конструкціях законодавчих актів, що визначають повноваження Служби безпеки України або іншого правоохоронного органу, а в системі організації досудового розслідування. Факторами, що призводять до тиску на бізнес є [1]:

1) широка дискреція прокурора в питаннях досудового розслідування (однак її обмежувати не можна, оскільки це може призвести до колапсу процесу розслідування всіх правоохоронних органів);

2) характер злочинів, підслідних правоохоронному органу (наприклад, Службою безпеки України особлива увага звертається на злочини, що стосуються руху неконтрольованих фінансових потоків).

Нещодавно Верховна Рада України прийняла в першому читанні законопроект №3087-д «Про Бюро економічної безпеки України», в якому Бюро економічної безпеки України визначається як державний правоохоронний орган, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності [2]. Відповідно до законопроекту директор Бюро економічної безпеки

призначатиметься Президентом України за поданням конкурсної комісії. Гранична чисельність працівників бюро встановлюється на рівні чотирьох тисяч осіб, посадовий оклад яких буде не менше 20 прожиткових мінімумів. Також законопроектом пропонується Службу безпеки України позбавити повноважень щодо розслідування економічної злочинності та доповнити Кримінальний процесуальний кодекс України статтею 222-2 «Шахрайство з податком на додану вартість».

На думку експертів, для того щоб бути дійсно важливим органом для фінансової безпеки держави, Бюро економічної безпеки України має відповідати двом ключовим критеріям [3]:

- 1) об'єднати розслідування всіх економічних злочинів проти фінансових інтересів держави, запобігати таким злочинам, розробляти нові методи розслідування та мати дуже сильну аналітичну складову під час розслідування економічних злочинів;

- 2) бути політично та операційно незалежним органом.

Члени Української Ради Бізнесу, до складу якої входить 91 бізнес-асоціація різних секторів економіки, та інші експерти, проаналізувавши проєкт закону №3087-д «Про Бюро економічної безпеки України», підготовлений до другого читання, зазначили такі його позитивні аспекти [4, 5]:

1. Створення Бюро економічної безпеки може сприятливо вплинути на бізнес в Україні, зокрема, усунувши додатковий тиск від численних перевірок органів, які здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, та досить часто не можуть між собою визначити межі своїх повноважень.

2. Створення Бюро економічної безпеки України має розв'язати проблему уніфікації органів, що ведуть боротьбу зі злочинами у сфері економіки, а також унеможливити конфлікт професійних інтересів цих органів. Проєктом здебільшого усувається дублювання функцій Національної поліції, Служби безпеки України та податкової міліції під час розслідування економічних злочинів. Із завдань Служби безпеки України виключається захист економічних інтересів держави та підрозділ з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

3. У законопроєкті деталізуються підслідність і перелік статей, які можуть розслідуватися детективами бюро. Причому розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до компетенції бюро, зможуть здійснювати виключно детективи бюро. Забороняється доручати здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень іншому органу досудового розслідування. Це запобігатиме зловживанням з боку інших правоохоронних органів, унеможлививши відкриття кримінального провадження за статтею Кримінального кодексу, що не належить до їхньої підслідності.

4. Бюро економічної безпеки перебуватиме в системі органів Кабінету Міністрів, що є оптимальним відповідно до світового досвіду.

5. Встановлюється гранична чисельність працівників Бюро економічної безпеки України – до 4 тисяч осіб, – що дозволить зосередитись саме на системних порушеннях та стане передумовою здійснення аналітичного дослідження фінансових операцій.

6. Запроваджуються світові практики встановлення довіри до правоохоронних органів шляхом проведення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа.

7. Передбачаються на рівні закону гідні зарплати для працівників Бюро економічної безпеки України – щонайменше 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб;

8. Проєктом визначаються спеціалізовані прокурори, які здійснюватимуть нагляд за діяльністю Бюро економічної безпеки України, що призведе до підвищення якості роботи розслідувань.

9. Кандидати на посаду директора Бюро економічної безпеки України обираються конкурсною комісією, засідання конкурсної комісії відкриті, забезпечуються відео- та аудіофіксація і трансляція засідань в режимі реального часу. Співробітники Бюро економічної безпеки України також відбираються на конкурсній основі.

Однак законопроєкт №3087-д «Про Бюро економічної безпеки України» має також серйозні недоліки та прогалини, на які звертають увагу профільні бізнес-асоціації та експерти [3, 5, 6, 7]:

1. Розслідування всіх економічних злочинів проти фінансових інтересів держави повинен здійснювати єдиний правоохоронний орган. Тому важливо на рівні Кримінального процесуального кодексу України позбавити інші правоохоронні органи можливості розслідувати злочини, віднесені до підслідності Бюро економічної безпеки. Зробити це потрібно шляхом чіткої вказівки

в законі про ліквідацію податкової міліції та «економічних» або «антикорупційних» підрозділів в інших правоохоронних органах.

2. Бюро економічної безпеки України має бути центральним органом виконавчої влади, діяльність якого координує Кабінет Міністрів через міністра фінансів. Це забезпечить «цивільність» органу, сприятиме тому, щоб він мав швидкий та законний доступ до інформації з баз даних і реєстрів Державної податкової служби, Державної митної служби, Державної служби фінансового моніторингу, які координує Міністерство фінансів України.

3. Бюро економічної безпеки фактично буде підконтрольне лише Президентові України. Зокрема, це засвідчує порядок призначення та звільнення директора бюро Президентом України та проведення конкурсного відбору на посаду директора (ст. 13 проєкту), порядок формування Ради громадського контролю (ст. 31 проєкту), контроль за діяльністю Бюро економічної безпеки (ч. 3, 4 ст. 32 проєкту) тощо. У законопроєкті на Президента покладені наступні повноваження: створення органу, ухвалення рішення про аудит ефективності, затвердження положення про громадську раду, визначення організаційної структури бюро, призначення та звільнення директора Бюро економічної безпеки. Зазначені повноваження, надані Президенту законопроєктом всупереч Конституції, створюють передумови для політичного втручання в операційну діяльність органу.

4. Згідно положень ст. 13 законопроєкту очолюватиме бюро директор, який призначається на посаду Президентом України за поданням комісії з проведення конкурсу. Призначення директора бюро на підставі указу Президента України може обумовити негативні наслідки в майбутньому за аналогією з призначенням директора Національного антикорупційного бюро України. Адже 28 серпня 2020 року Конституційний Суд України дійшов висновку, що призначення А. С. Ситника директором Національного антикорупційного бюро України на підставі указу президента не входить до повноважень глави держави та робить таке призначення незаконним. Тому в майбутньому указ про призначення директора бюро також можуть визнати неконституційним. Створювати орган і призначати керівника повинен уряд. Це відповідає його повноваженням і завданням згідно Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та враховує висновки Конституційного Суду щодо призначення керівника Національного антикорупційного бюро України.

5. Законопроєктом пропонується, щоб конкурсна комісія складалася винятково з представників, які делегуються від Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів. Тобто конкурсна комісія формується політиками, що робить керівника залежним від політичного впливу. Натомість у комісії обов'язково мають бути експерти з фінансових розслідувань, представники громадськості. Можна запрошувати міжнародних фахівців або представників профільних міжнародних організацій, що займаються протидією фінансовим злочинам.

6. Можуть виникнути проблеми з кадровим набором працівників бюро, адже участь у конкурсі здебільшого братимуть колишні працівники податкової міліції та «економічних» підрозділів Служби безпеки України і Національної поліції України, тобто існує ризик, що в новий орган прийдуть працювати вивільнені та недобросовісні працівники цих органів. Тим більше, що проведення конкурсів на інші посади, крім посаду директора, у законопроєкті не деталізовано. Відповідає за це керівник новоствореного органу, що з огляду на його політичну заангажованість при обранні несе ризик створення репресивного правоохоронного органу.

7. Передбачений законопроєктом штат Бюро економічної безпеки України (4 тис. осіб) є надто великим, достатньою є чисельність у 1,5 тис. працівників. Роздутий штат зумовить додаткові витрати та зниження ефективності діяльності органу. За розрахунками експертів Європейської Бізнес Асоціації, якщо в бюро працюватимуть 4 тис. осіб, річне навантаження на одного працівника буде 0,34 справи, тобто одна розкрита справа за три роки [7].

8. Громадський контроль у законопроєкті прописаний формально та не має дієвих важелів впливу при неякісній або упередженій роботі органу. Відсутній вплив громадського контролю на роботу конкурсних комісій з відбору кандидатів на керівні посади. Не передбачена робота Ради громадського контролю в дисциплінарних комісіях.

9. Відсутність критеріїв ефективності діяльності Бюро економічної безпеки України. Керівник органу повинен звітувати перед парламентом і Президентом, і в законопроєкті зазначено показники, за якими він звітує, але відсутня система оцінювання та порівняння. Це мають бути не

тільки кількісні показники (наприклад, кількість зареєстрованих проваджень), а й якісні: важливість і складність справ, розмір відшкодованої шкоди тощо.

10. У законопроекті не зазначено, хто формує стратегію діяльності Бюро економічної безпеки України, на що вона спрямована, за якими критеріями оцінюється Верховною Радою чи Президентом.

11. Аудит є не незалежним, а політично вмотивованим, що несе ризик суб'єктивної оцінки політиками, а не об'єктивної оцінки діяльності правоохоронного органу.

12. Згідно законопроекту одним з повноважень Бюро економічної безпеки України є можливість проведення негласних слідчих (розшукових) дій (зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж), що може призвести до додаткового тиску на посадових осіб даних компаній.

Висновок. Створення в Україні єдиного правоохоронного органу у сфері економічної безпеки є дійсно необхідним для нашої держави та вітчизняного бізнесу. Але важливо, щоб відбулося створення не чергового правоохоронного органу із заплутаною підслідністю, а нового органу зі збалансованим акцентом не тільки на розслідуванні, а й на превентивних заходах реагування і глибокій аналітиці економічних процесів в Україні та світі, який відповідатиме за розслідування економічних злочинів проти держави та консолідує повноваження всіх нинішніх правоохоронних органів у даній сфері. Крім того, не менш важливо, щоб створення нового правоохоронного органу відбулося з урахуванням всіх недоліків, які завадили ефективно виконувати свої функції іншим слідчим органам (порядок конкурсного відбору та призначення керівників і їхніх заступників, розмежування підслідності справ, повноваження оперативно-технічних підрозділів і їхнє матеріально-технічне забезпечення. Тому законопроект №3087-д «Про Бюро економічної безпеки України», прийнятий парламентом у першому читанні, потребує доопрацювання з метою усунення недоліків, виявлених профільними експертами.

Список бібліографічних посилань

1. Катамадзе Г. Законопроект «Про Бюро економічної безпеки України» жодним чином не вирішує проблеми тиску на бізнес. *ГОРДОН*. 2020. URL: <https://gordonua.com/ukr/blogs/grigol-katamadze/zakonoproekt-pro-bjuro-ekonomichnoji-bezpeki-ukrajini-zhodnim-chinom-ne-virishuje-problemi-tisku-na-biznes-1524320.html>.

2. Про Бюро економічної безпеки України : Проект Закону № 3087-д від 02.07.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69331.

3. Пластун М. Чому створення Бюро економічної безпеки - погана ідея? *112.ua*. 2020. URL: <https://ua.112.ua/mnenie/chomu-stvorennia-biuro-ekonomichnoi-bezpeky-pohana-ideia-550634.html>.

4. Бізнес закликає якнайшвидше прийняти проект про Бюро економічної безпеки №3087-д та відхилили шкідливий №3959-1 (заява). *Українська Рада Бізнесу*. 2020. URL: <https://urb.org.ua/biznes-zaklika%D1%94-yaknajshvidshe-prijnyati-pro%D1%94kt-pro-byuro-ekonomichno%D1%97-bezpeki-%E2%84%963087-d-ta-vidhilili-shkidlivij-%E2%84%963959-1-zayava/>.

5. Овчаров Д. Економічна безпека: як створення спеціалізованого бюро впливатиме на бізнес. *mind*. 2020. URL: <https://mind.ua/openmind/20215421-ekonomichna-bezpeka-yak-stvorenniya-spezializovanogo-byuro-vplivati-na-biznes>.

6. Острікова Т. Реформувати не можна залишати як є: де ставити кому. *Економічна правда*. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/10/1/665746/>.

7. 5 причин, чому бізнес не підтримує запропоновану концепцію Бюро економічної безпеки. *Європейська Бізнес Асоціація*. 2020. URL: <https://eba.com.ua/5-prychyn-chomu-biznes-ne-pidtrymuje-zaproponovanu-kontseptsiju-byuro-ekonomichnoyi-bezpeky/>.

Одержано 16.11.2020