

Терехов В.Ю.

адвокат

ПРАВООХОРОННІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ (В КОНТЕКСТІ РОБОТИ БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ)

У статті проаналізовано роль Бюро економічної безпеки України у забезпеченні національної економічної безпеки. Констатується, що створення Бюро економічної безпеки України – це спроба породити єдність у досягненні завдань державної політики, а також забезпечити прозорість та громадський контроль правоохоронної діяльності у сфері економічних відносин.

Правоохоронні відносини у сфері економічної безпеки – це вид правової взаємодії між суб'єктами публічного адміністрування, наділеними правоохоронними повноваженнями та іншими невладними особами, що виникла в результаті вчинення правопорушення, яке посягає на економічні інтереси держави (в тому числі, за її межами), суб'єктів господарювання, погіршує фінансово-інвестиційний клімат та спрямоване на відновлення порушеного права і притягнення винних до юридичної відповідальності.

Правоохорона економічних відносин в межах поняття «економічна безпека» повинна визначатись не з позиції сфер, а, в першу чергу, метою – добробут, процвітання держави та суспільства загалом. Універсальним еквівалентом останнього є рівень ВВП. Таке формулювання має найбільш чітко відображати сенс роботи правоохоронної діяльності у сфері економічної безпеки.

Компетенційна складова інституції Бюро економічної безпеки України має важливе значення для розуміння меж їх правоохоронного впливу на безпеку економіки. Варто розглянути адміністративну та кримінально-процесуальну складову.

Як в короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі робота Бюро економічної безпеки України має передбачати широке використання аналітичних процесів та аналітичної діяльності для виявлення ризиків та загроз без втручання в операційні бізнес-процеси.

Принципово важливим для досягнення ефекту урегулювання правоохоронної діяльності для захисту економіки є не тільки правильність ідентифікації економічних правопорушень, а й чітке дотримання положень процесуального закону щодо розмежування повноважень між Бюро економічної безпеки України та іншими правоохоронними органами.

Ключові слова: Бюро економічної безпеки України, правоохоронна діяльність, економічні інтереси, фінансова безпека, прозорість, законність, кримінальний аналіз.

Постановка проблеми. Економічна безпека – невід'ємна складова національної безпеки України. Її захист має конституційно-правову природу, тому що є основою добробуту держави та громадян. Статтею 17 Конституції України встановлено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави [4], які покладаються на правоохоронні органи. Відповідно до п.6 Стратегії національної безпеки України, реалізація пріоритетів національної безпеки забезпечується завдяки сталому розвитку національної економіки та її інтеграції в європейський економічний простір [10]. Отже, організація та управління правоохоронними відносинами у сфері економічної безпеки забезпечується ефективною роботою інституцій правопорядку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на нещодавні зміни в державній правоохоронній політиці у сфері економічної безпеки, тематика роботи Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБ) набуває актуальності. Серед вчених, які долучилися до вивчення правового статусу, повноважень БЕБ, слід виокремити наступних: Резнік О.М., Рубель А.М., Стеблянко А.В., Лісов Д.А., Пузирна Н.С., Аркуша Л.І., Карелін В.В. та ін. Натомість, питання ролі БЕБ у відносинах правоохорони у сфері економічної безпеки, як засаднича проблема, майже не розглядалось.

Постановка завдання. Становлення нового органу супроводжується стрімко-розвиваючим нормативним забезпеченням. Тому, на початковому етапі роботи БЕБ важливо ідентифікувати та мінімізувати ризики, які детермінують низку

організаційно-правових проблем правоохорони у сфері економічної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. У контексті актуальних змін, Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» від 28.01.2021 № 1150-IX принципово змінив підхід до державної політики щодо захисту економіки. Вперше з років незалежності на рівні окремого закону врегульовується діяльність спеціального правоохоронного органу БЕБ – інституції з протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. (ст. 1 Закону). Причинами утворення нового відомства, як відмічається в пояснювальній записці до Закону, стали децентралізація функцій кримінального розслідування економічних злочинів, яку здійснювали податкова міліція, Служба безпеки України, Національна поліція України одночасно та відсутність ефекту від розслідування фактів ухилень від сплати податків. Наводиться статистика Офісу Генерального прокурора, що у 2019 році було зареєстровано 1287 кримінальних проваджень за ухилення від сплати податків, з яких наявні всього 18 вироків, а саме: 10 обвинувальних вироків, із яких 3 – на підставі угод про визнання винуватості та 8 виправдувальних вироків [7]. Незважаючи на помилковість аргументів щодо кількості обвинувальних актів, як єдиних якісних показників розслідування економічних злочинів, загалом констатується, що діяльність правоохоронних органів була дійсно позбавлена єдності, узгодженості та послідовності.

Повертаючись до основ філософії захисту економіки, необхідно відмітити, що забезпечення ефективної протидії загрозам є комплексом правових норм, заходів та рішень, що у своїй сукупності здатні ліквідувати небезпеки, мінімізувати ризики та створити сприятливий інвестиційний клімат, що і є метою регуляторного впливу. При цьому, очевидно, що для досягнення таких завдань не панацеєю є питання компетенції виключно одного органу. Наприклад, Резнік О.М. стверджує, що до правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, слід віднести органи Національної поліції України, Служби безпеки України, прокуратури, підрозділи податкової міліції Державної фіскальної служби України та Національне антикорупційне бюро України [12, с. 419-420]. Річ в тім, що заповлітований та надмірний інтерес до розслідування економічних злочинів (який історично склався в Україні), породив дублювання функцій, бюрократичні конфлікти між правоохоронними

органами та постійне «перетягування канатів» у намаганні здійснити контроль або тиск на бізнес-структури. Створення БЕБ – це спроба породити єдність у досягненні завдань державної політики, а також забезпечити прозорість та громадський контроль правоохоронної діяльності у сфері економічних відносин.

У першу чергу, ключовою проблемою, яка залишилась невирішеною навіть із створенням БЕБ, є поняття, межі та сутності економічної безпеки як засадничого правового феномену.

Перше незрозуміле нормативне бачення місця БЕБ в системі економічної безпеки міститься в Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року, затвердженої Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021. Згідно з п. 21.1. Стратегії, одним із завдань у сфері фінансової безпеки є розбудова ефективної моделі боротьби зі злочинами в економічній сфері шляхом забезпечення діяльності Бюро економічної безпеки України [9]. На наш погляд, нормотворець не вірно провів співвідношення об'єктів відносин: економічна безпека є ширшою категорією і охоплює фінансову.

Закон України «Про Бюро економічної безпеки України», незважаючи на те, що містить спеціальний підхід до змісту терміну, на кшталт, орган «...на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави» [8]», не визначив ні сутність, ні межі категорії «економічна безпека» навіть для цілей функціонування БЕБ.

У правовій літературі досить рідко коректно дають визначення *економічній безпеці*, як правило, використовуючи метод «поняття через поняття». Під забезпеченням національної економічної безпеки України Стеблянюк А.В. та Лісов Д.А. розуміють цілеспрямовану діяльність державних і суспільних інститутів, громадян щодо виявлення та попередження загроз економічній безпеці особи, суспільства і держави, а також протидію цим загрозам як обов'язкову і невідмінну умову захисту національних економічних інтересів [15, с. 189]. В. Мунтіян економічну безпеку також пропонує розглядати як загальнонаціональний комплекс заходів, спрямованих на постійний та стабільний розвиток економіки держави [6].

Погоджуємось із Ю. В. Гарустом у тому, що економічна безпека являє собою складну поліструктурну систему, а тому законодавчо визначений перелік функцій є обмеженим і в повному обсязі не охоплює всі напрями діяльності суб'єктів забезпечення економічної безпеки

держави [1, с. 38-39]. О.В. Скорук також приходить до висновку, що серед учених-економістів немає єдиної думки щодо визначення сутності та складових елементів економічної безпеки [14, с. 42]. Автор пропонує економічну безпеку характеризувати з позиції економічних процесів інвестиційного, фінансового, зовнішньо-економічного, продовольчого та енергетичного характеру [14, с. 42]. На наш погляд, правоохорона економічних відносин в межах поняття *економічна безпека* повинна визначатись не з позиції сфер, а, в першу чергу, метою – добробут, процвітання держави та суспільства загалом. Універсальним еквівалентом останнього є рівень ВВП. Таке формулювання має найбільш чітко відображати сенс роботи правоохоронної діяльності у сфері економічної безпеки.

На наш погляд, правоохоронні відносини у сфері економічної безпеки – це вид правової взаємодії між суб'єктами публічного адміністрування, наділеними правоохоронними повноваженнями та іншими невіддільними особами, що виникла в результаті вчинення правопорушення, яке посягає на економічні інтереси держави (в тому числі, за її межами), суб'єктів господарювання, погіршує фінансово-інвестиційний клімат та спрямоване на відновлення порушеного права і притягнення винних до юридичної відповідальності.

Між тим, компетенційна складова інституції БЕБ має важливе значення для розуміння меж їх правоохоронного впливу на безпеку економіки. З цього приводу варто розглянути *адміністративну та кримінально-процесуальну складову*.

А. М. Рубель характеризує правовий статус Бюро економічної безпеки України як такий, що відповідає тенденціям формування правоохоронних структур європейських країн: відокремлення служб економічних розслідувань від системи МВС та органів національної безпеки, зосередження функцій протидії економічній злочинності в одному державному органі чи його підрозділі, наявність, окрім суто правоохоронних функцій, аналітичних та інформаційних повноважень [13, с. 15].

Відповідно до п. 5 Постанови КМУ «Деякі питання організації діяльності Бюро економічної безпеки України», БЕБ виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції [2].

Ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України закріплює за детективами БЕБ повноваження із розслідування правопорушень, предметом яких є злочинне посягання на відносини у сфері господарської діяльності. Із формального-

логічного підходу Розділ VII «Кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності» Кримінального кодексу України не може охоплювати весь спектр відносин у сфері економічної безпеки, адже останнє є набагато ширшим, а склади інших злочинів, зокрема, ст. 191 (Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем) або злочини з використанням службового становища можуть чинити значно більшу загрозу економічним інтересам.

Про домінування повноважень БЕБ у захисті економіки від кримінально-правових посягань свідчить закріплення за ними фактично усіх статей Розділу VII Кримінального кодексу України. Підслідними БЕБ є статті: 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 Кримінального кодексу України [5]. 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 [5].

Тому, констатуємо, що БЕБ не є виключним суб'єктом, який реалізує правоохоронний вплив на захист економіки держави. За таких обставин дискусія щодо суміжних назв органу (типу «бюро фінансової безпеки», «економічна поліція» і т.д.) за наявної функціональної моделі не потребує особливої уваги.

У кримінально-правовій доктрині як правило, вважають, що злочини у сфері економіки не потребують фіксованої конкретизації та чіткої прив'язки до розділів Кримінального кодексу України, адже мають динамічний характер і можуть набувати або втрачати ступінь небезпеки у відповідності до суспільної обстановки. В окремих випадках вчені намагаються визначити коло економічних процесів, яке необхідно охороняти за будь-яких умов. Наприклад, під кримінально-правову заборону, на думку, В.Д. Пчолкіна необхідно віднести суспільно небезпечні діяння, вчинені на підприємствах будь-якої форми власності, що посягають на суспільні економічні відносини, засновані на принципах свободи економічної діяльності, здійснення її на законних підставах, сумлінної конкуренції її суб'єктів, їх добросовісності й заборони завідомо кримінальних форм їхнього поведіння [11, с. 107].

Підвідомчість справ, у яких посадові особи БЕБ мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, носять більш забезпечувальний характер, адже передбачають накладання

санкцій у частині незаконного використання найменування та ознак належності до БЕБ та невиконання законних вимог посадових осіб [3].

Для досягнення стратегічного ефекту правоохорони економіки необхідно розуміти предмет захисту.

Як короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі робота БЕБ має передбачати широке використання аналітичних процесів та аналітичної діяльності для виявлення ризиків та загроз без втручання в операційні бізнес-процеси. Простий та збитки підприємництва в результаті невинуватених процесуальних дій – недосплачені податки та обов'язкові платежі до бюджету. Особливої цінності набувають форми камерального аудиту. На відміну від інших правоохоронних органів, БЕБ має повноваження щодо проведення кримінального аналізу, а саме інформаційно-аналітичної діяльності, спрямованої на встановлення взаємозв'язків між даними про злочинну діяльність та іншими даними, потенційно з ними пов'язаними, їх оцінювання та інтерпретацію, прогнозування розвитку досліджуваних подій з метою їх використання для виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави [8]. Згідно зі ст. 22 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України», результатом роботи інформаційно-аналітичних підрозділів Бюро економічної безпеки України є аналітичні продукти, як результати аналітичних досліджень, складені у письмовій формі, з використанням інформації, що міститься в інформаційних систе-

мах БЕБ та інших джерелах, у тому числі інформації, що міститься в заявах або повідомленнях про вчинення кримінального правопорушення [8].

На наш погляд, принципово важливим для досягнення ефекту урегулювання правоохоронної діяльності для захисту економіки є не тільки правильність ідентифікації економічних правопорушень, а й чітке дотримання положень процесуального закону щодо розмежування повноважень між БЕБ та іншими правоохоронними органами. На практиці, це залишається формальним, оскільки чинний Кримінальний процесуальний кодекс України не забороняє прокурору визначити підслідність економічного злочину за правоохоронним органом, який виявив його ознаки в ході розслідування суміжного правопорушення.

Отже, утворення БЕБ – це об'єктивно-обумовлений та правильний напрямок удосконалення державної правоохоронної політики забезпечення економічної безпеки України. Натомість, як на стратегічному рівні, так і у відомчому правовому полі не міститься повноцінної конкретизації впливу БЕБ на забезпечення національної економічної безпеки, а саме: відсутнє системоформуюче поняття «економічна безпека» в діючому законодавчому полі; не працює формула перешкоди у розслідуванні економічних злочинів іншими правоохоронними органами, що нівелює намагання централізувати правоохоронний захист економічних інтересів; не виокремлені форми взаємодії БЕБ з іншими суб'єктами забезпечення економічної безпеки та ін.

Список літератури:

1. Гаруст Ю.В., Мельник В.І. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Суми: Видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2019. – 256 с.
2. Деякі питання організації діяльності Бюро економічної безпеки України : Постанова Кабінету Міністрів України; Положення, Умови, Схема від 06.10.2021 № 1068. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1068-2021-%D0%BF> (дата звернення 01.08.2022).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213 - 330) : Кодекс України; Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80732-10> (дата звернення 01.08.2022).
4. Конституція України : Конституція України; *Верховна Рада України* від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 01.08.2022).
5. Кримінальний кодекс України : Кодекс України; Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14> (дата звернення 01.08.2022).
6. Мунтіян В.І. Економічна безпека України: посібник. – Київ: КВІШ, 1998. – 462 с.
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» від 02.07.2020 : відомості ВРУ. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3087-%D0%B4&skl=10 (дата звернення 01.08.2022).
8. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1150-20> (дата звернення 01.08.2022).
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року "Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року" : Указ Президента України; Стратегія від 11.08.2021 № 347/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/347/2021> (дата звернення 01.08.2022).

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України; Стратегія від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/392/2020> (дата звернення 01.08.2022).

11. Пчолкін В. Д. Проблеми визначення поняття та класифікації злочинів у сфері економіки. *Право і безпека*. 2005. вип. № 4. С:104-107.

12. Резнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України: дис. ... д-ра юрид. наук, спец.: 12.00.07 / Суми: СумДУ, 2019. 509 с.

13. Рубель А.М. Правовий статус та роль Бюро економічної безпеки України у сфері запобігання та протидії економічній злочинності. Економічна безпека держави в контексті національних інтересів : зб. тез доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 23 квіт. 2021 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ХНУВС, 2021. – 174 с.

14. Скорук О. В. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*, 2016, №6 (3). С. 39-42.

15. Стеблянюк А.В., Лісов Д.А.. Бюро економічної безпеки як суб'єкт забезпечення економічної безпеки. *Нове українське право*. 2021. Вип. №6. С.187-191.

Terekhov V.Yu. LAW ENFORCEMENT RELATIONS IN THE FIELD OF ECONOMIC SECURITY (WITH THE PARTICIPATION OF ECONOMIC SECURITY BUREAU OF UKRAINE)

In this article is analyzed the role of the Economic Security Bureau of Ukraine (ESBU) in ensuring national economic security. It is noted that the creation of the ESBU is an attempt to create unity in achieving the goals of state policy, as well as to ensure transparency and public control of law enforcement activities in the field of economic relations.

Law enforcement relations in the field of economic security are a type of legal interaction between subjects of public administration endowed with law enforcement powers and other non-authoritative persons who arose as a result of committing an offense, encroaching on the economic interests of the state (including outside its borders), subjects management, worsen the financial and investment climate and are aimed at restoring the violated right and bringing the guilty to legal responsibility.

Law enforcement of economic relations within the concept of economic security should be determined not from the standpoint of spheres, but, first of all, by the goal - well-being, prosperity of the state and society in general. The universal equivalent of the latter is the level of GDP. This wording should most clearly reflect the meaning of law enforcement activities in the field of economic security.

The competence of the ESBU is important for understanding the limits of their law enforcement influence on the security of the economy. It is worth considering the administrative and criminal-procedural component.

In the short-term, as well as in the long-term, the work of the ESBU should involve the extensive use of analytical processes and analytical activities to identify risks and threats without interfering with operational business processes.

It is fundamentally important to achieve the effect of regulating law enforcement activities to protect the economy, not only the correct identification of economic offenses, but also the clear observance of the provisions of the procedural law regarding the separation of powers between the ESBU and other law enforcement agencies.

Key words: *Economic Security Bureau of Ukraine, law enforcement activity, economic interests, financial security, transparency, legality, criminal analysis.*