

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/chasopyskiivp/2023-4-5>**Павлюх Василь Ярославович,**

аспірант

Київського університету інтелектуальної власності та права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## **БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ПРОТИДІЇ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

У статті розглянуто питання правового статусу Бюро економічної безпеки України як суб'єкта протидії тінізації економіки в контексті реалізації визначеної законодавством компетенції. Закцентовано увагу на позитивних практиках та перспективах уточнення правового статусу означеного суб'єкта. Наголошено, що одним із перспективних напрямів діяльності нашої держави є вирішення питання щодо формування повноцінної політики – прийняття концепції протидії тінізації економіки тощо. Доводиться, що такий крок наділить новим значенням дослідження в напрямі визначення системи суб'єктів протидії зазначеній загрози та спонукає до нових розробок, зокрема в частині розв'язання питання компетенції відповідних суб'єктів. Запропоновано розробити методику протидії тінізації економіки України, яка має містити такі структурні елементи як: 1) суб'єкти протидії; 2) правова основа протидії; 3) мета та завдання суб'єктів протидії; 4) принципи протидії; 5) рівні протидії; 6) напрями протидії; 7) форми протидії; 8) критерії оцінювання ефективності протидії.

Окремо відзначено, що значна тінізація економічного обороту, недостатність державних зусиль щодо його подолання призводять до деформації принципів громадянського суспільства, формують негативний імідж держави серед міжнародної спільноти, не стримують надходження до країни іноземних інвестицій, не сприяють налагодженню торговельно-економічних стосунків українських підприємств із зарубіжними партнерами та стримують євроінтеграційні зусилля України.

Підкреслено важливість здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Бюро економічної безпеки, однак наголошується на не пріоритетності такої діяльності. Ґрунтують для протидії тінізації є діяльність Бюро економічної безпеки України з використанням нових аналітичних підходів, а не силові повноваження, що призводить до запобігання втрат бюджету шляхом попередження фінансових злочинів.

**Ключові слова:** загрози в економічній сфері, економічна безпека, тінізація економіки, суб'єкти запобігання тінізації, протидія корупції, правопорушення, податкові правовідносини, юридична відповідальність, фінансова відповідальність, заходи запобігання, правовий статус, правоохоронні органи, працівники правоохоронних органів, контроль, контролюючі органи, платник податків, сфера господарювання.

### **Pavliukh Vasyl. The Economic Security Bureau of Ukraine as a subject counteracting the shadow economy (administrative law aspect)**

The article examines the issue of the legal status of the Bureau of Economic Security of Ukraine as a subject of combating the shadowing of the economy in the context of the implementation of competence defined by legislation. Attention is focused on positive practices and prospects for clarifying the legal status of the specified subject. It was emphasized that one of the promising directions of the activity of our state is the solution of the issue of forming a full-fledged policy – the adoption of the concept of countering the shadowing of the economy, etc. It is proven that such a step will give new significance to the research in the direction of determining the system of subjects to counter the mentioned threat and will encourage new developments, in particular in terms of solving the issue of the competence of the relevant subjects. It is proposed to develop a method of counteracting the shadowing of the economy of Ukraine, which should contain such structural elements as: 1) subjects of countermeasures; 2) legal basis of opposition; 3) the purpose and tasks of the subjects of countermeasures; 4) principles of countermeasures; 5) levels of opposition; 6) directions of countermeasures; 7) forms of resistance; 8) criteria for evaluating the effectiveness of countermeasures.

It was noted separately that the significant darkening of the economic turnover, the insufficiency of state efforts to overcome it lead to the deformation of the principles of civil society, form a negative image of the state among the international community, do not deter the inflow of foreign investments into the country, do not contribute to the establishment of trade and economic relations of Ukrainian enterprises with foreign partners and hold back Ukraine's European integration efforts.

The importance of pre-trial investigation of criminal offenses under the jurisdiction of the Bureau of Economic Security is emphasized, however, the non-priority of such activity is emphasized. The basis for countering shadowing is the activity of the Bureau of Economic Security of Ukraine using new analytical approaches, rather than forceful powers, which leads to the prevention of budget losses by preventing financial crimes.

**Key words:** threats in the economic sphere, economic security, shadowing of the economy, subjects of shadowing prevention, anti-corruption, offenses, tax relations, legal responsibility, financial responsibility, prevention measures, legal status, law enforcement agencies, law enforcement officers, control, controlling bodies, taxpayer, sphere of business.

**Постановка проблеми.** У сучасному світі проблема тінізації економіки виражається у глобальному ризику, який існує у всіх країнах світу, а тому розробці проблематиці протидії означеному феномену приділено багато уваги з боку вчених економістів, правників, соціологів, інших. Незважаючи на значну кількість публікацій та цілу віху теоретичних розробок із досліджуваної проблеми, досі відсутній єдиний підхід як мінімум до власне поняття «тінізація економіки» та його змістового наповнення. Причому, питання формування спеціальних суб'єктів протидії такому явищу піднято у наці на поверхню достатньо недавно і на даний час до кінця не визначено діючим законодавством. Високі показники тінізації економіки України формують передумови впровадження ефективної та послідовної державної політики, що дасть змогу зменшити обсяги тіньових фінансових операцій в економіці країни. Без зниження рівня показників тінізації економіки побудувати в Україні конкурентоспроможну економіку європейського зразка неможливо. Усі перелічені факти свідчать, що проблема тінізації економіки є надзвичайно актуальною і дослідженню цього явища приділяється дуже велика увага.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти економічної сутності і особливостей реалізації процесів тінізації доходів розглянуто в наукових працях вітчизняних учених. Так, дослідженням проблемних питань тіньового сектору економіки займалися З. Варналій, П. Гутман, К. Ковтуненко, Д. Каселл, Н. Лайоза, Ф. Шнайдер, В. Танзі, М. Бачетта та ін. Роботи зазначених науковців не мають єдиного підходу до поняття «тінізація економіки» та його змістового наповнення, також не визначено коло спеціальних суб'єктів протидії такому явищу.

**Формулювання цілей статті.** Метою наукової статті є дослідження Бюро економічної безпеки України як суб'єкта протидії тінізації економіки (адміністративно-правовий аспект).

**Результати досліджень.** Тінізація економіки є складним і багатогранним явищем, яке існує та розвивається в будь-яких суспільно-політичних умовах. Але на даний час досі відсутній єдиний підхід до поняття «тінізація економіки» та не визначено коло спеціальних суб'єктів протидії цьому явищу. Це говорить про те, що дана проблема недостатньо досліджена та потребує додаткового вивчення. Серед значимих праць, котрі стали ґрунтом для даної статті є напрацювання професорки О.В. Тильчик, котра у дисертації «Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: теорія і практика» позначила

окремі проблеми та спробувала запропонувати їх розв'язання, передусім адміністративно-правовому забезпеченню протидії тінізації економіки, враховуючи положення вітчизняної та зарубіжної науки, досвід правозастосування [1].

Спробуємо визначити коло суб'єктів протидії тінізації економіки. Так, статтею 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» визначаються суб'єкти забезпечення національної безпеки (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки та оборони, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, Національне антикорупційне бюро, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, військові формування, органи і підрозділи цивільного захисту, громадяни України та об'єднання громадян) [2].

Представляється, що наведений перелік, з урахуванням підходу до конструкції цієї норми, є вичерпним [1].

Перелічені суб'єкти діють відповідно до повноважень, про які йде мова у статті 8 цього ж Закону, проте незрозуміло, яким безпосередньо загрозам вони при цьому протидіють – усьому комплексу чи окремим (перелік яких визначено статтею 7 наведеного Закону) [1].

Зважаючи про проголошений у статті 6 принцип «чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади», логічно припустити, що повноваження суб'єктів протидії конкретній загрози обмежується відповідною сферою їх діяльності, яку окреслено у відповідних нормативно-правових актах. До прикладу: у сфері забезпечення державної безпеки суб'єкти протидії загрози – поширення в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності, визначені статтею 5 «Система органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю» Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [3] та іншими Законами України, що визначають правовий статус спеціально уповноважених правоохоронних органів (Закон України «Про службу безпеки України», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію» тощо) [1].

Одним із суб'єктів протидії тінізації економіки є Бюро економічної безпеки України, його правовий статус як спеціально уповноваженого правоохоронного органу визначений Законом України «Про Бюро економічної безпеки України» [4].

З початком повномасштабного вторгнення росії на територію України 24 лютого 2022 року запроваджено воєнний стан. З цього моменту діють особливі умови, існують обмеження, передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [5]. Надзвичайної важливості набувають питання протидії тінзації економіки та ролі у ній Бюро економічної безпеки України, так як однією з умов Європейської інтеграції, до якої Україна впевнено крокує, є забезпечення економічної безпеки, що є цілком виправданим.

Бюро економічної безпеки України – новостворений правоохоронний орган, який у своїй діяльності замінив органи Податкової міліції, економічні підрозділи Національної поліції та Служби безпеки України, основною метою створення якого було усунення дублювання функцій розслідування економічних злочинів. Проте на сьогоднішній день є очевидним, що дана мета не була досягнута. Тому, що розслідуванням злочинів у сфері економіки здійснюють, окрім Бюро економічної безпеки України, також органи Державного бюро розслідувань України, Національної поліції України та навіть Служби безпеки України.

Бюро економічної безпеки України – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави [4].

Відповідно до покладених завдань Бюро економічної безпеки України виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції [4].

Слід зауважити, що викладений в Законі України «Про Бюро економічної безпеки України» перелік функцій, а саме: правоохоронна, аналітична, економічна, інформаційна є не точним, так як доцільніше використовувати: інформативно-аналітична, економічна, правоохоронна, та закріпити їх на законодавчому рівні, шляхом внесення змін до закону.

Діяльність Бюро економічної безпеки України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України [4].

Стратегічна мета (місія) Бюро економічної безпеки України – забезпечення безпекового напрямку для економіки України (невразливість національної економіки до зовнішніх і внутрішніх загроз) шляхом:

– виявлення ймовірних зон ризиків в економіці України, що призводить до її тінзації, з метою їх нівелювання (аналітична складова);

– протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави (правоохоронна складова) [6].

Доцільно вказати, що у пункті 6 статті 2 Закону визначено поняття «ризик» – загроза, що ідентифікується в бюджетній, податковій, митній, грошово-кредитній або інвестиційній сфері, вплив якої призводить до тінзації економіки та послаблення економічної безпеки держави [4];

Окремо варто наголосити, що згідно пункту 1 статті 4 цього Закону основними завданнями Бюро економічної безпеки України є:

1) виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних;

2) оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення;

3) надання пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів з питань усунення передумов створення схем протиправної діяльності у сфері економіки;

4) забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави;

5) збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, та визначення способів запобігання їх виникненню в майбутньому;

6) планування заходів у сфері протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним законом до його підслідності;

7) виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних з отриманням та використанням міжнародної технічної допомоги;

8) складання аналітичних висновків і рекомендацій для державних органів з метою підвищення ефективності прийняття ними управлінських рішень щодо регулювання відносин у сфері економіки [4].

Безперечно, у діяльності Бюро економічної безпеки України вбачається якісно новий підхід до розслідування правопорушень та протидії тінзації економіки використовуючи аналітичну складову, а саме: а) виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу доступної інформації; б) оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, і, як результат напрацювання способів їх мінімізації та усунення.

Статтею 8 Закону повноваження Бюро економічної безпеки України котрі безпосередньо спрямовані на протидію тінзації економіки варто виділити:

– здійснення інформаційно-пошукової та аналітично-інформаційної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Бюро економічної безпеки України;

– здійснення інформаційної взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами судової влади, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;

– збирання, оброблення та аналіз інформації щодо кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності;

– формування аналітичних матеріалів з метою оцінювання загроз та ризиків вчинення (зростання кількості) кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності;

– здійснення інші повноважень, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України, цим Законом та іншими законами України [4].

Варто зазначити, що «аналітично-інформаційна робота», яка базується на аналізі значних інформаційних даних дає можливість виявляти і оцінювати ризики (в тому числі тінізації), визначити ступінь їх впливу на економіку, усунути причини появи та напрацювати способи їх мінімізації у всіх сферах економіки.

У відповідності до статті 12 цього Закону, Бюро економічної безпеки України у своїй аналітичній діяльності застосовує ризик-орієнтований підхід (далі РОП). При застосуванні ризик-орієнтованого підходу здійснюється: 1) оцінювання та/чи повторне оцінювання ризиків; 2) періодична фіксація результатів його застосування; 3) підтримка в актуальному стані інформації щодо оцінки ризиків [4].

Застосування ризик-орієнтованого підходу у діяльності правоохоронного органу є новою вітчизняною законодавства. Очевидно, що названий підхід (мається на увазі «ризик-орієнтований») спрямований на ідентифікацію ризиків вчинення кримінальних правопорушень у сфері економіки, шляхом аналізу баз даних, реєстрів, інших джерел за критеріями РОП визначається існування загрози тінізації економіки та вживаються заходи, щодо їх усунення.

Згідно статті 13 цього Закону, Бюро економічної безпеки України здійснює комплекс заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки, а саме:

1. Бюро економічної безпеки України із залученням контролюючих органів та інших державних органів, що провадять діяльність у сфері протидії кримінальним правопорушенням та запобіганням загрозам економічній безпеці держави, та суб'єктів господарювання проводить комплекс заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки.

2. Комплекс заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки проводиться не рідше одного разу на три роки.

3. Комплекс заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки включає збирання, обробку, оцінювання та аналіз інформації щодо результатів діяльності Бюро економічної безпеки України, контролюючих органів та державних органів, що провадять діяльність у сфері протидії кримінальним правопорушенням та запобіганням загрозам економічній безпеці держави, а також затвердження за результатами такого аналізу відповідних заходів для мінімізації та усунення ризиків у сфері економіки.

4. Джерелами інформації, необхідної для проведення комплексу заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки, є, зокрема, звітність з протидії кримінальним правопорушенням та запобіганням загрозам економічній безпеці держави, аналітичні огляди та довідки учасників комплексу заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки, відповіді учасників комплексу заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки на запитальники Бюро економічної безпеки України, результати вибіркового аналізу судових рішень у кримінальних провадженнях, результати наукових досліджень, результати моніторингу громадської думки [4].

Слід зауважити, що оцінювання ризиків в сфері економіки є достатньо складним завданням, спрямоване на розроблення управлінських рішень, спрямованих на мінімізацію таких ризиків, а також на підвищення спроможності державних інституцій щодо нейтралізації загроз тінізації економіки.

На підставі вище викладеного, Бюро економічної безпеки України як аналітичний орган спроможне протидіяти тінізації економіки, про це свідчить досвід інших країн а саме, що аналітична робота є більш ефективною, ніж традиційна система протидії економічним злочинам. Спроможність ефективно обробляти інформацію та правильно реагувати на виявлені закономірності – це показник ефективності будь-якої структури, органу та держави в цілому.

Тому в багатьох розвинених країнах світу правоохоронні органи, і перш за все економічного спрямування, переорієнтовуються на аналітичну

роботу, яка дозволяє не лише виявляти правопорушення, але й запобігати їм.

Подібні структури існують вже у багатьох західних країнах.

В Іспанії – це Відділ боротьби із економічною та фіскальною злочинністю (UDEP), який проводить досудові розслідування, а також досліджує тенденції економічної злочинності.

В Італії – це Фінансова гвардія (Guardia di Finanza), яка підпорядкована безпосередньо міністру фінансів.

У Литві – це Служба розслідування фінансових злочинів (FCIS), до компетенції якої також входить оцінка ризиків фінансових правопорушень.

У Нідерландах – це Служба фіскальної розвідки та розслідувань (FIOD), яка не лише розслідує фінансові злочини, а націлена на їх превенцію.

В США це Служба внутрішніх доходів і розслідування кримінальних справ (IRS-CI), яка робить акцент на виявленні потенційних ризиків, а не реагуванні на економічні правопорушення постфактум.

Загалом усі попередньо згадані органи об'єднує те, що вони орієнтовані на аналіз зон ризиків в економіці та запобігання економічним правопорушенням. Замість репресивних методів, застосовують безпекові. Роблять акцент на аналітичній функції і співпрацюють з легальним бізнесом. І завдяки цьому стають більш ефективними та результативними.

Враховуючи вищевикладене, позитивним та досить перспективним, вбачається в діяльності Бюро економічної безпеки України впровадження новітніх підходів, зокрема: застосування ризик-орієнтованого підходу щодо початку кримінального провадження з метою виваженості процесуальних рішень та проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій та запровадження дієвих механізмів взаємодії між правоохоронними органами, де кожний із них виконують свої функції при координуючій ролі уповноваженої на то особи; здійснення комплексів заходів з оцінювання

ризиків у сфері економіки; запровадження нових інформаційно-аналітичних підходів до протидії правопорушенням, які вчиняються у сфері економіки, тощо.

**Висновок.** Підсумовуючи необхідно зазначити, що одним із перспективних напрямів діяльності нашої держави є вирішення питання щодо формування повноцінної політики – прийняття концепції протидії тінізації економіки тощо. Такий крок наділить новим значенням дослідження в напрямі визначення системи суб'єктів протидії зазначеній загрозі та спонукає до нових розробок, зокрема в частині розв'язання питання компетенції відповідних суб'єктів.

Враховуючи вищевикладене, пропонується розробити методіку протидії тінізації економіки України, яка має містити такі структурні елементи як: 1) суб'єкти протидії; 2) правова основа протидії; 3) мета та завдання суб'єктів протидії; 4) принципи протидії; 5) рівні протидії; 6) напрями протидії; 7) форми протидії; 8) критерії оцінювання ефективності протидії.

Значна тінізація економічного обороту, недостатність державних зусиль щодо його подолання призводять до викривлення принципів громадянського суспільства, формують негативний імідж держави серед міжнародної спільноти, не стримують надходження до країни іноземних інвестицій, не сприяють налагодженню торговельно-економічних стосунків українських підприємств із зарубіжними партнерами та стримують євроінтеграційні зусилля України.

Розглянувши особливості діяльності Бюро економічної безпеки України, ми дійшли таких висновків, що здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Бюро економічної безпеки, є важливим, втім не пріоритетним напрямом його діяльності. Бюро економічної безпеки України в своїй роботі використовує нові аналітичні підходи протидії тінізації економіки, а не силові повноваження, що призводить до запобігання втрат бюджету шляхом попередження фінансових злочинів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: теорія і практика : автореф. докт. юрид. наук :12.00.07. Ірпінь, 2018. 37 с.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>
3. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#Text>
4. Про бюро економічної безпеки України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
6. Про бюро, місія та стратегічні напрями Бюро економічної безпеки. URL: <https://esbu.gov.ua>

7. Бюро економічної безпеки не допустило розкрадання з бюджету 837 млн грн ПДВ. URL: <https://worldua.net/main/byuro-ekonomichnoyi-bezpeky-ne-dopustylo-rozkradannya-z-byudzhetu-837-mln-grn-pdv.html>

#### REFERENCES:

1. Tylchuk, O.V. (2018). Administratyvno-pravove zabezpechennia protydiï tinizatsii ekonomiky: teoriia i praktyka [Administrative and legal protection against the shadowing of the economy: theory and practice] *Extended abstract of Doctor's thesis*. Irpin. 37 s. [in Ukrainian]
2. Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy : Zakon Ukrainy [On the basics of national security of Ukraine: Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text> [in Ukrainian]
3. Pro orhanizatsiino-pravovi osnovy borotby z orhanizovanoi zlochynnistiu: Zakon Ukrainy [On the organizational and legal foundations of combating organized crime: Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#Text> [in Ukrainian]
4. Pro biuro ekonomichnoi bezpeky Ukrainy : Zakon Ukrainy [About the Bureau of Economic Security of Ukraine: Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> [in Ukrainian]
5. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu : Zakon Ukrainy [On the legal regime of martial law: Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian]
6. Pro biuro, misiia ta stratehichni napriamy Biuro ekonomichnoi bezpeky [About the bureau, mission and strategic directions of the Bureau of Economic Security] URL: <https://esbu.gov.ua> [in Ukrainian]
7. Biuro ekonomichnoi bezpeky ne dopustylo rozkradannia z biudzhetu 837 mln hrn. PDV [The Bureau of Economic Security prevented the embezzlement of UAH 837 million from the budget. VAT]. URL: <https://worldua.net/main/byuro-ekonomichnoyi-bezpeky-ne-dopustylo-rozkradannya-z-byudzhetu-837-mln-grn-pdv.html> [in Ukrainian]