ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

**до проекту Закону України**

**"Про Бюро економічної безпеки"**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту**

Національна безпека держави — це захищеність життєво важливих інтересів громадян, суспільства і держави, а також національних цінностей і способу життя від широкого спектра зовнішніх і внутрішніх загроз, різних за своєю природою (політичних, військових, економічних, інформаційних, екологічних та інших). У свою чергу, національні інтереси країни виступають як об'єктивний чинник, обумовлений усією сукупністю її життєвих потреб.

Оскільки безпека держави у всіх її формах реалізується через відповідне державне фінансування, основою якого є створений внутрішній валовий продукт, то чи не найважливішою її складовою є саме економічна безпека. Економічна безпека є матеріальною основою національної суверенності, що визначає реальні можливості у забезпеченні інших видів безпеки. Тобто економічна безпека — це підґрунтя для функціонування всіх інших елементів, що входять у цю систему (військової, технічної, продовольчої, екологічної та інших). За умов масштабної криміналізації економіки, коли на її стан впливають організована злочинність і корупція, національна безпека значною мірою залежить від здатності держави, її правоохоронної системи до ефективної протидії загрозам економічному суверенітету та публічним фінансам.

Ефективно протидіяти загрозам економічній безпеці держави можливо лише за умови сталого функціонування системи своєчасного виявлення та усунення системних загроз у сфері публічних фінансів, запобігання їх виникненню в майбутньому.

До чинної системи органів протидії загрозам фінансовійбезпеці держави входять Національна поліція України, Служба безпеки України, податкова міліція, Прокуратура, Національне антикорупційне бюро України, Державна служба фінансового моніторингу України, Рахункова палата.

Проте, незважаючи на значну розгалуженість таких органів, їх робота, зокрема податкової міліції, є дуже неефективною, що зумовлено насамперед:

низьким рівнем функціональної взаємодії між контролюючими та правоохоронними органами, відсутністю єдиної інформаційної системи державних органів, конкуруванням між правоохоронними органами та високим рівнем стороннього впливу на такі органи;

застарілими методами протидії кримінальним загрозам у сфері публічних фінансів, що застосовуються у роботі правоохоронних органів, а також недосконалістю методики збирання, обробки та аналізу інформації;

відсутністю уніфікованих із зарубіжними правоохоронними інституціями методів виявлення та розслідування економічних злочинів, скоєних із використанням можливостей транснаціональних злочинних фінансових схем.

Крім того, вагомими проблемами сучасного правозастосування є транснаціональний і дедалі більш складний характер злочинності, а також високий суспільний попит на ефективність органів державного управління, та правоохоронної системи зокрема.

**2. Мета та завдання прийняття законопроекту**

Метою проекту Закону є створення організаційно-правових засад діяльності Бюро економічної безпеки, головним завданням якого є забезпечення єкономічної безпеки держави шляхом побудови на основі використання нових ризик-орієнтованих методів кримінального аналізу системи своєчасного виявлення та усунення системних загроз у сфері публічних фінансів, запобігання їх виникненню в майбутньому.

Для впровадження дієвої реформи у сфері протидії кримінальним загрозам у сфері економічної безпеки держави необхідно:

створити єдиний орган, завданням якого буде виявлення та усунення системних загроз у сфері публічних фінансів, запобігання їх виникненню в майбутньому;

створити єдиний аналітичний центр концентрації та аналізу інформації про стан фінансової системи держави, що збирається державними органами та органами місцевого самоврядування;

запровадити нову модель організації правоохоронної діяльності, керованої аналітикою, так звану модель ILP (Intelligence Led Policing), що застосовується аналогічними підрозділами правоохоронних органів країн Європейського союзу та ОБСЄ.

Застосування низкою країн ЄС ILP-моделі дозволило забезпечити більш ефективне й результативне управління національними правоохоронними органами таких країн.

Модель ILP ставить кримінальний аналіз в центр правоохоронної діяльності та прискорює прийняття рішень в більшій мірі, ніж інші сучасні моделі поліцейської діяльності.

Головна мета ILP-моделі - надати державі інструменти для підвищення професіоналізму правоохоронних органів, якості та ефективності їх діяльності, оптимізації використання наявних ресурсів, що сприятиме суспільній довірі та ефективній протидії загрозам фінансовій безпеці держави.

В ILP-моделі основна увага приділяється систематичному збиранню та оцінюванню інформації за допомогою чітко прописаного аналітичного процесу, в результаті якого дані перетворюються на  стратегічні та робочі аналітичні продукти, що підкріплюють фактичними даними процес прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

**3. Загальна характеристика і основні положення акту**

Проект закону визначає мету, принципи, правові та організаційні засади створення та діяльності державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями - Бюро економічної безпеки, на який покладається захист державного економічного суверенітету, у тому числі шляхом виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень у сфері економіки, що створюють загрозу життєво важливим інтересам України а також запобігання їх вчиненню у майбутньому.

Проектом закону визначаються завдання та повноваження Бюро економічної безпеки, контроль за його діяльністю, правовий статус, обов'язки та відповідальність працівників Бюро економічної безпеки, основи його співпраці з державними органами, підприємствами, установами та організаціями, компетентними органами інших держав та міжнародними організаціями, юридичними та фізичними особами, а також порядок створення на основі кримінального аналізу та аналізу ризиків підґрунтя для кримінального переслідування осіб, злочинна діяльність яких несе загрозу економічній безпеці держави.

Концептуальні положення проекту Закону України "Про Національне бюро економічної безпеки":

1. Завданням Бюро економічної безпеки є забезпечення економічної безпеки держави у сфері публічних фінансів шляхом захисту державних фінансів починаючи з формування державних фінансових ресурсів до їх розподілу та використання.

Згідно із запропонованими змінами до Кримінального процесуального кодексу України до підслідності Бюро економічної безпеки належатимуть досудове розслідування таких злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України: порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму (ст. 1591), незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів (ст. 204); підроблення документів, які подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи та фізичних осіб – підприємців (ст. 2051); ухилення від сплати податків, зборів (ст. 212); ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (ст. 2121); доведення банку до неплатоспроможності (ст. 2181); доведення до банкрутства (ст. 219); порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності (ст. 2201); фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації (ст. 2202); шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222); маніпулювання на фондовому ринку (ст. 2221); підроблення документів, які подаються для реєстрації випуску цінних паперів (ст. 2231); порушення порядку ведення реєстру власників іменних цінних паперів (ст. 2232); виготовлення, збут та використання підроблених недержавних цінних паперів (ст. 224); незаконне збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю (ст. 231); розголошення комерційної або банківської таємниці (ст. 232); незаконне використання інсайдерської інформації (ст. 2321); приховування інформації про діяльність емітента (ст. 2322); незаконна приватизація державного, комунального майна (ст. 233); нецільове використання бюджетних коштів (ст. 210); видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (ст. 211). Останні два злочини підслідні Бюро економічної безпеки, якщо вони не підслідні Національному антикорупційному бюро України.

Крім того, передбачено, якщо під час розслідування вищевказаних злочинів будуть встановлені інші пов'язані злочини (вказаний конкретний перелік статей), то такі злочині також будуть розслідуватись Бюро економічної безпеки.

2. Незалежність Бюро економічної безпеки від усіх державних інституцій, з метою мінімізації корупційних ризиків та уникнення впливу на діяльність бюро всіх державних органів та їх посадових осіб, що прямо або опосередковано приймають участь у процедурах наповнення державного бюджету та/або розподілу і використання його коштів.

3. З метою захисту бізнесу від необґрунтованого втручання у господарську діяльність, необґрунтованого кримінального переслідування та задля зниження корупційних ризиків змінюються підстави для початку кримінального провадження за статтями, що відносяться до підслідності Бюро економічної безпеки (узгодженість несплачених до бюджету грошових зобов'язань,).

4. Підзвітність Бюро економічної безпеки Верховній Раді України, Президенту України та суспільству.

5. Встановлення виключної підслідності Бюро економічної безпеки злочинів, пов’язаних з захистом публічних фінансів.

6. Законодавче закріплення права Бюро економічної безпеки на формування власних та отримання доступу до інформаційних ресурсів інших державних органів з метою аналізу наявної в них інформації, он-лайн моніторинг ризиків та забезпечення аналітичними продуктами органів досудового розслідування, формування рекомендацій для органів влади всіх рівнів у разі виявлення ризиків створення підґрунтя для розвитку негативних тенденцій у сфері публічних фінансів.

7. На Бюро економічної безпеки покладено виконання кримінально-процесуальної, оперативно-розшукової та адміністративної функцій.

8. Формування процесу досудового розслідування на основі ILP моделі (Intelligence Led Policing), керованого аналітикою. В основу процесу прийняття управлінських рішень на прикладі європейського досвіду закладається система аналізу ризиків та загроз.

Модель боротьби з кримінальними проявами передбачатиме боротьбу з системними кримінальними проявами у сфері економіки шляхом:

виявлення, розслідування злочинів та притягнення до відповідальності членів організованих злочинних угрупувань, причетних до функціонування галузевих, міжгалузевих та транснаціональних кримінальних схем у сфері публічних фінансів;

руйнування вже існуючих схем розкрадання коштів бюджетів усіх рівнів та кримінальної інфраструктури, що обслуговує такі схеми;

підготовки рекомендацій органам влади з усунення фінансового та правового підґрунтя для розвитку негативних тенденцій та явищ у сфері публічних фінансів, а також окремих кримінальних схем у відповідній сфері економіки.

9. Система перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників Бюро економічної безпеки, які повинні мати базову вищу освіту, здійснюватиметься у Тренінговому центрі. Учбовий процес при цьому максимально інтегрується у практичну діяльність: на початковому етапі - за сприяння західних експертів, з поступовою їх заміною власними спеціалістами. Навчання провадитиметься у вигляді тренінгів із здачею проміжних та заключного кваліфікаційних іспитів та отриманням права виконувати окремі функції, окреслені компетенцією штатної посади.

10. Бюро економічної безпеки створюється як новий орган, наділений виключною компетенцією боротьби з економічними злочинами. Його створення відбуватиметься незалежно від перебігу процедур ліквідації податкової міліції, але супроводжуватиметься частковим обмеженням компетенцій Національної поліції МВС України та СБУ в питаннях боротьби зі злочинами у сфері економіки.

Таким чином, прийняття законопроекту дозволить скоротити чисельність правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу зі злочинами у сфері економіки.

Основною відмінністю законопроекту від законопроекту «Про Бюро економічної безпеки» (реєстр. № 3087 від 19.02.2020), поданий народними депутатами України Железняком Я.І., Цабалем В.В. та іншими, є створення принципово іншого органу, діяльність якого базується на основі ILP моделі, аналітичних дослідженнях та має бути направлена на усунення причин та умов формування кримінальних схем у сфері публічних фінансів, а також забезпечення такого органу необхідними кадрами, підготовка яких має проводитись за спеціальними програмами, розробленими з урахуванням європейського досвіду, у спеціальному Тренінговому центрі.

**4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання**

Правове регулювання у зазначеній сфері забезпечується Конституцією України, Кримінальним кодексом України, Кримінальним процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Податковим кодексом України, Законом України "Про оперативно-розшукову діяльність", іншими законами України.

**5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Прийняття та реалізація проекту Закону не потребуватиме додаткових фінансових витрат з Державного бюджету України у 2020 році при звільненні працівників податкової міліції так як фінансування цих витрат можливо здійснити в межах наявних їм бюджетних асигнувань.

Крім того, в ухваленому Законі України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" вже передбачені 1,288 млрд грн видатків на створення органу, який буде здійснювати розслідування злочинів у сфері публічних фінансів.

**6. Прогноз очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття проекту**

Головним результатом прийняття Закону стане:

скорочення до одного кількості правоохоронних органів, що мають право розслідувати економічні злочини у сфері публічних фінансів, та взаємодіяти з цих питань із бізнесом;

створення єдиного інформаційно-аналітичного центру з концентрації, систематизації та обробки зібраної державними органами інформації про стан державних фінансів;

створення нової моделі правоохоронної діяльності, центром якої буде кримінальний аналіз, що дозволить значно підвищити рівень обґрунтованості кримінального переслідування осіб, щодо яких правоохоронним органом отримано інформацію про несплату податкових зобов'язань;

скорочення витрат на розслідування злочинів у сфері публічних фінансів;

забезпечення умов для створення в Україні прозорого та передбачуваного конкурентного бізнес середовища завдяки забезпеченню державою дотримання в українському правовому полі принципу презумпції невинуватості та принципу невідворотності покарання злочинців;

зниження корупційних ризиків в системі правоохоронних органів.

**Народні депутати України О.О. Устенко**

**(посвідчення № 83)**

**А.І. Холодов**

**(посвідчення № 22)**