Проєкт

Звіт щодо підвищення інституційної спроможності БЕБ

Створення Бюро економічної безпеки України, як єдиного слідчого органу з розслідування економічних злочинів, передбачено політичними зобов’язаннями України, викладеними у п.10 Меморандуму про економічну та фінансову політику, 08 листопада 2021 року.

Завдання БЕБ – забезпечення економічної безпеки держави шляхом протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Його основні цілі – захист публічних фінансів держави, детінізація національної економіки, створення конкурентних умов для бізнесу, інтеграція в європейський економічний простір. Успішне виконання місії дозволить зміцнити економічну стійкість та невразливість національної економіки до зовнішніх і внутрішніх загроз.

БЕБ є новим органом виконавчої влади, який здійснює свої повноваження через центральний апарат та територіальні управління, які мають бути забезпечені відповідними ресурсами. БЕБ, на противагу іншим правоохоронним органам оперує, передусім, аналітичною складовою, метою якої є оцінювання ризиків та загроз у сфері економіки, підготовка прогнозів та рекомендацій, спрямованих на їх усунення та/або мінімізацію.

Загалом забезпечення ефективного функціонування БЕБ є одним із завдань Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року. Це потребує комплексного та поетапного формування перспективних напрямків його розвитку, які мають бути відображені у Стратегії інституційного розвитку Бюро економічної безпеки України до 2027 року, що розробляється. Зокрема, БЕБ затверджено стратегічні блоки та напрями розвитку з метою формування Стратегії інституційного розвитку БЕБ на 2022 - 2027 роки. За результатами проведення стратегічних сесій напрацьовано ключові напрями розвитку та стратегічні ініціативи, які було презентовано під час засідання Секторальної групи з підтримки розвитку сектору економічної безпеки України. 23 лютого 2023 року під час засідання Колегії БЕБ було підтримано Стратегічні ініціативи щодо інституційного розвитку БЕБ до 2027 року.

Глобальні процеси у світі та військова агресія російської федерації породжують нові виклики для національної безпеки України, у тому числі забезпечення її економічної складової. У таких умовах особливої актуальності набуває протидія загрозам у сфері економіки, яку покладено на органи державної влади, і перш за все, правоохоронні. БЕБ серед них є по-суті першим, в основу діяльності якого покладено аналітичну складову. Відмова від «каральної моделі» роботи та наголос на превенцію, дослідження передумов вчинення кримінальних правопорушень сприяють впровадженню у національну правозахисну систему демократичних принципів, сповідуваних передовими країнами світу.

БЕБ відмовляється від «традиційної» моделі роботи, орієнтованої на явища та події, які вже відбулися. Застосування ризик-орієнтованого підходу у діяльності БЕБ дозволяє прогнозувати події та випереджати їх на основі комплексного аналізу значних масивів даних, у т.ч. інформації, отриманої з автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів, банків (баз) даних органів державної влади, місцевого самоврядування, доступ до яких згідно з Законом надано БЕБ і таким чином розширюються можливості оперативного реагування на існуючи виклики і негативні тенденції у сфері економіки, повніше використовувати резерви у боротьбі з кримінальними правопорушеннями, які загрожують економічній безпеці держави, застосовувати найбільш дієві моделі протидії.

Аналіз отриманих даних на стратегічному рівні дозволяє визначати тенденції розвитку глобальних загроз економіці держави, належним чином підготуватися до можливих сценаріїв, а також оперативно вживати заходи щодо їх упередження та/або протидії. Отже, головним завданням БЕБ за цим напрямом є ефективне виявлення ризиків економічній безпеці держави, їх оцінювання, встановлення ступеня небезпеки для економіки, визначення спроможності ефективно реагувати на такі ризики, а також розроблення й вжиття заходів щодо їх мінімізації та/або усунення. Таким чином робота БЕБ, керована аналітикою, є найбільш ефективною у боротьбі із явищами та процесами, які продукують ризики у сфері економіки, та забезпечує захист суб’єктів господарської діяльності від безпідставного втручання у їх діяльність.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» підписано міжвідомчі угоди (договори), спільні накази (розпорядження) та протоколи щодо електронної інформаційної взаємодії, у тому числі стосовно доступу до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів і банків (баз) даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування. Складено реєстр, яким охоплено 38 державних органів, які мають у своєму користуванні 54 автоматизовані інформаційні і довідкові системи, реєстри і банки (бази) даних (без врахування підсистем).

Слід зазначити, що протягом жовтня 2022 року – січня 2023 року здійснювалася активна співпраця з американською дослідницькою компанією Moody’s Analytics стосовно консультативної підтримки та долучення працівників БЕБ до інформаційної бази даних Orbis. За результатом домовленостей працівникам БЕБ було надано сім пробних ліцензій на використання аналітичної бази даних Orbis на період з 24 листопада по 23 грудня 2022 року та на період з 23 грудня 2022 року по 23 січня 2023 року. Також, підписано меморандум про стратегічне партнерство та взаємодію між БЕБ та Clearview AI, Inc, що надасть змогу для аналізу додаткових джерел інформації.

З метою технічного захисту інформації здійснено ряд заходів, а саме:

– проведено початковий етап створення серверів активного каталогу, файлового серверу, серверу оновлень;

– впроваджено пакет офісних програм з сервером корпоративної пошти та засобів комунікації співробітників БЕБ;

– побудовано канал зв’язку з метою забезпечення обміну інформацією БЕБ з суб’єктами інформаційних відносин;

– розпочато впровадження пілотного проєкту щодо програмного рішення для запобігання витоку конфіденційної інформації;

– здійснено встановлення програмного забезпечення для виявлення кіберзагроз на кінцевих точках та антивірусного захисту;

* впроваджено систему електронного документообігу;

Одним із пріоритетних напрямів діяльності БЕБ є впровадження єдиної інформаційної політики в частині запобігання ручному втручанню, недопущення порушення інформаційної безпеки (загрози заволодіння службовою інформацією), загрозам кібератак, що може завдати негативних наслідків у сфері діяльності БЕБ, забезпечення належного рівня кібербезпеки, що є одним з завдань БЕБ.

БЕБ започаткувало ділові зв’язки компетентними органами іноземних держав, що сприяє впровадженню в діяльність БЕБ міжнародних стандартів та дозволяє більш ефективно реалізувати повноваження БЕБ, отримувати необхідні знання та інформацію. Зокрема, БЕБ укладено меморандуми про співпрацю з Службою розслідувань Міністерства фінансів Грузії, Службою державних доходів Латвійської Республіки, Службою розслідування фінансових злочинів при Міністерстві внутрішніх справ Литовської Республіки, Державною податковою інспекцією при Міністерстві фінансів Литовської Республіки, Національним агентством боротьби з організованою злочинністю Чеської республіки опрацьовується питання підписання Меморандуму про стратегічне партнерство та взаємодію з компетентними органами Румунії, Швеції, Словаччини, США, Великої Британії, Естонії, Литви (Митний департамент Міністерства фінансів Литовської Республіки), а також із Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Європейським бюро з протидії шахрайству (OLAF). Зокрема, БЕБ ініціювало внесення змін до нормативно-правових актів з метою визначення Бюро національним контактним пунктом взаємодії з OLAF, що підтримано Генеральним Директором OLAF.

Попередньо налагоджено комунікацію на робочому рівні з Європейським поліцейським офісом (Європол), в межах якої вже відбувся обмін інформацією щодо чотирьох кримінальних справ через захищену мережу для обміну інформацією SIENA.

З метою розвитку інституційної спроможності БЕБ також звернулося до Гаазької академії міжнародного права щодо підготовки кадрів, Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Секретаріату Програми ОЕСР/ПРООН «Податкові інспектори без кордонів», Центру правоохоронних органів Південно-Східної Європи (SELEC), Агентства Європейського Союзу з підготовки співробітників правоохоронних органів (CEPOL) та отримано згоду на співпрацю.

Також, БЕБ ініційовано приєднання БЕБ до наступних міжнародних проєктів та програм, а саме:

– програми Європейського Союзу щодо боротьби із шахрайством (EU Anti-Fraud Programme): компоненти I (HERCULE) та II (AFIS);

– проєкту «Програма підтримки управління державними фінансами України (EU4PFM): компоненти 3 і 4».

У період 2022 – травень 2023 року представники БЕБ:

– здійснили 15 закордонних відряджень з метою участі міжнародних заходах, спрямованих на консолідацію зусиль європейських країн у подоланні економічної злочинності, набуття досвіду та залучення кращих європейських практик, а також налагодження та поглиблення міжнародних контактів як підґрунтя для подальшої співпраці;

* взяли участь у 10 тренінгах щодо отримання досвіду побудови внутрішніх та зовнішніх комунікацій, розслідування кібер-злочинів, злочинів, пов’язаних з криптовалютами, боротьби з транскордонною організованою злочинністю, адаптації національного законодавства до законодавства ЄС тощо.

За результатами міжнародної співпраці у травні 2023 року отримано офіційне підтвердження від Міністерства фінансів Латвійської Республіки про успішну реєстрацію грантової заявки БЕБ «Підтримка посилення спроможності Бюро економічної безпеки України у сфері захисту фінансових інтересів Європейського Союзу». Реалізація даного гранту спрямована на сприяння створенню та впровадженню системи захисту фінансових інтересів Європейського Союзу та зміцненню спроможності БЕБ шляхом удосконалення нормативно-правової бази, розробки методологій та забезпечення обміну досвідом відповідно до Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

З метою унормування організаційних основ діяльності БЕБ у сфері ефективної протидії потенційним загрозам та усунення перешкод для сталого економічного розвитку держави:

– затверджено та зареєстровано в Міністерстві юстиції України Порядок надання Державною податковою службою України інформації з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків про доходи фізичних осіб на запити БЕБ (наказ БЕБ від 31 серпня 2022 № 206/265);

– забезпечено участь БЕБ у реалізації санкційної політики шляхом внесення відповідних змін до Положення про Бюро економічної безпеки України (постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2022 року № 1430);

– забезпечено включення заступника Директора БЕБ до складу Міжвідомчої координаційної ради з питань протидії порушенням, які впливають на фінансові інтереси України та ЄС, утвореної постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1110 (зміни до складу Міжвідомчої координаційної ради внесені постановою Кабінету Міністрів України від 14 червня 2022 року № 686);

– забезпечено включення Директора БЕБ до складу Ради з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, 51 утвореної постановою Кабінету Міністрів України від 08 вересня 2016 року № 613 (зміни до складу ради внесені постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 року № 498).

За результатами аналізу чинних нормативно – правових актів розроблено План діяльності Бюро економічної безпеки України з підготовки проєктів нормативноправових актів у 2023 році. До Плану включені заходи з розроблення законопроєктів та проєктів нормативно-правових актів, що спрямовані на підвищення інституційної спроможності та ефективності БЕБ. Зокрема:

– проєкт Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконні дії з коштами бюджетів Європейського союзу» (встановлення відповідальності за незаконні дії з коштами міжнародної фінансової допомоги ЄС);

– проєкт Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за незаконні дії з коштами бюджетів Європейського союзу» (встановлення відповідальності за незаконні дії з коштами міжнародної фінансової допомоги ЄС);

– проєкт Закону Україну «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України» (скасування максимального порогу завданої шкоди під час визначення підслідності правопорушень детективам БЕБ за статтею 191 КК України);

– проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» щодо удосконалення правових засад діяльності Бюро економічної безпеки України» (покращення правового регулювання діяльності БЕБ);

– проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про електронні комунікації» щодо удосконалення протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави» (включення БЕБ до переліку спеціальних користувачів радіочастотного спектра з метою удосконалення здійснення підрозділами БЕБ оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування);

– проєкт Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії про співробітництво у сфері боротьби із правопорушеннями, що посягають на функціонування економіки держави;

– розробка проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони» (визначення державного органу, уповноваженого на здійснення функцій Національного контактного пункту з організації взаємодії з Європейським бюро з протидії шахрайству (OLAF);

– проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення комплексу заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки» (нормативне врегулювання порядку проведення комплексу заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки);

- проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про проходження служби особами, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України» (удосконалення правового регулювання проходження служби особами, які мають спеціальні звання БЕБ);

- проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 року № 494» (забезпечення представництва інтересів БЕБ в Європолі з метою оперативного обміну інформацією із компетентними органам країн Європейського Союзу);

- проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання міжнародних договорів України про співробітництво у боротьбі зі злочинністю, укладених від імені Уряду України» (врегулювання питань здійснення міжнародного співробітництва Бюро економічної безпеки України та іншими органами державної влади України з відповідними компетентними органами іноземних держав).

Правоохоронний тиск на бізнес, який зазвичай справляли так звані «борці зі злочинністю» не таких вже минулих часів, сприяв поширенню корупційних практик, що негативно вплинуло на ефективність та авторитет правоохоронної системи держави в цілому. Подолання цього негативного спадку через впровадження у діяльність державних органів принципів прозорості та доброчесності є необхідною передумовою успішного і наступального розвитку БЕБ, більш ефективного виконання його функцій.

БЕБ значно підсилило нормативно-правову базу антикорупційної діяльності, затверджено Антикорупційну програму БЕБ, запроваджені тренінги з працівниками, використовується телефон «гарячої лінії», утворено робочу групу з оцінювання корупційних ризиків за участю фахівців Консультативної місії Європейського Союзу в Україні. За результатами діяльності та з урахуванням результатів дослідження вразливих до корупції функцій і процесів створено реєстр ризиків. Налагоджено антикорупційний контроль під час організації публічних закупівель (моніторинг документів, вивчення контрагентів тощо).

БЕБ є відкритим до суспільства: створено Раду громадського контролю при БЕБ, представники якої надавали пропозиції щодо роботи конкурсних комісій. Подолані непорозуміння на перших порах взаємодії. Але дискусії та конструктивна критика є невід’ємними процесами становлення БЕБ.

Загалом, створення БЕБ має позитивний політичний та безпековий ефект: виконано зовнішньополітичні зобов’язання України перед Світовим банком, отримано макрофінансову допомогу, оптимізовано структуру органів досудового розслідування (з ліквідацією податкової міліції, економічних підрозділів поліції та СБУ) правоохоронну функцію відокремлено від сервісної функції Державної податкової служби України.

Таким чином, забезпечено концентрацію повноважень і компетенцій щодо протидії правопорушенням у сфері функціонування економіки держави в єдиному органі, що дозволило реально посилити економічну безпеку держави. Проте, належне забезпечення функцій БЕБ у сфері національної безпеки і забезпеченні економічної безпеки держави вимагає внесення додаткових змін до законодавства.

Оцінюючи на сьогодні інституційну спроможність БЕБ, слід враховувати об’єктивні чинники – війна створила небачені раніше виклики в усіх без виключення сферах функціонування держави. Становлення та діяльність органу відбуваються в нестабільних економічних та безпекових умовах. Також, попри чітку законодавчу регламентацію джерел фінансування БЕБ, до яких статтею 32 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» віднесено виключно кошти Державного бюджету України та кошти, передбачені проєктами міжнародної технічної допомоги, належного фінансування для створення та ефективного функціонування БЕБ наразі не здійснено.

Основними потребами для повноцінного функціонування БЕБ є створення власних систем (мережі) обміну інформацією з обмеженим доступом, баз даних, необхідних для забезпечення щоденної діяльності підрозділів БЕБ у сфері трудових, фінансових, управлінських відносин (стаття 9 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України»). Іншим завданням є забезпечення матеріально-технічними ресурсами, адміністративними приміщеннями Територіальних управлінь БЕБ з дислокацією в обласних центрах. У той же час БЕБ фактично не забезпечено сучасною комп’ютерною, офісною технікою, а за відсутності відповідних статей витрат проблематичним є і використання ліцензійних офісних програмних продуктів. Недостатність фінансування блокує і можливість повноцінно укомплектувати штат БЕБ, що обмежує можливості у проведенні розслідувань, аналізу економічних схем та виявленні фінансових злочинів.

Беручи до уваги, що БЕБ є одним із органів, який має аналітичну та правоохоронну функцію, метою якого є забезпечення економічної безпеки держави, неналежне фінансування протягом тривалого часу створює ризик неможливості повноцінного виконання БЕБ функцій та завдань із впровадження комплексної реформи, направленої на забезпечення державної економічної безпеки.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_