



БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ (БЕБ)

вул. Шолуденка, 31, м. Київ, 04116.

e-mail: esbu@esbu.gov.ua, сайт: www.esbu.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 44168316

від 02.12 2022р. № 1/21/0/16980-22 На № 10-05/24165-22 від 27 листопада 2022 р.

Національне агентство з питань
запобігання корупції

Бюро економічної безпеки України опрацювало проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки» і повідомляє про його погодження із зауваженнями, що додаються.

Додаток: на 6 арк. в 1 прим.

Директор

Вадим МЕЛЬНИК



Зауваження Бюро економічної безпеки України до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки»

Проектом постанови передбачається затвердити Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки (далі - Програма) та встановити персональну відповідальність керівників (осіб, які виконують їхні обов'язки) інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, державних підприємств, установ та організацій за забезпечення виконання її заходів. Програма передбачає опис проблем, очікувані стратегічні результати виконання Програми, показники (індикатори) їх досягнення, а також найменування та зміст заходів, показники (індикатори) та строки їх виконання, виконавців заходів, джерела та обсяги фінансових ресурсів, необхідних для їх виконання.

Зокрема, згідно з підпунктом 2.3.6 пункту 2.3 «Митна справа та оподаткування» розділу II «Запобігання корупції у пріоритетних сферах» додатка I до Програми сформовано проблему: «Протягом тривалого часу злочини у фінансовій сфері розслідували кілька органів, зокрема, Служба безпеки України, Національна поліція України та податкова міліція, що призводило до дублювання повноважень цих органів, здійсненні надмірного тиску на платників податків. Наразі ситуація змінилась шляхом заснування Бюро економічної безпеки України. Проте наразі у діяльності цього органу існує низка проблемних аспектів, серед яких: недосконалість чинного порядку відбору очільника Бюро; наявність інструментів тиску на працівників Бюро під час виконання ними своїх посадових обов'язків (зокрема, у вигляді порядку визначення умов та розмірів оплати праці і грошового забезпечення працівників); суб'єктивність збору даних під час здійснення ризик-орієнтованого підходу. У сукупності це може належним чином не сприяти формуванню високого рівня довіри громадян до діяльності цього органу.»

При цьому шляхом розв'язання цієї проблеми визначається набрання чинності законом щодо внесення змін до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України», яким:

1) передбачено такий порядок формування конкурсної комісії з обрання Директора Бюро економічної безпеки України: три члени комісії визначає Кабінет Міністрів України, а трьох членів – Кабінет Міністрів України визначає на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які протягом останніх трьох років надавали Україні міжнародну технічну допомогу, в тому числі у сфері запобігання і протидії корупції;

2) визначено, що конкурс на вказані посади включає в себе три послідовні етапи, на які кандидат допускається за умови успішного проходження попереднього етапу: а) тестування кандидатів на знання законодавства у сфері діяльності Бюро економічної безпеки України; б) перевірка комісією відповідності кандидатів встановленим критеріям доброчесності, під час якої, у разі рівного розподілу голосів, право переважного голосу мають члени комісії-представники міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до

міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції;

3) співбесіда з кандидатами, під час якої кожен член конкурсної комісії з бальною системою оцінює ступінь володіння кожною із переліку необхідних компетенцій;

4) встановлено формулу складання рейтингу кандидатів, яка має враховувати бали, отримані на тестуванні та на співбесіді;

5) встановлено, що Бюро економічної безпеки України під час визначення критеріїв ризиків в рамках застосування ризик-орієнтованого підходу, зобов'язане залучати до цього процесу бізнес-асоціації, недержавні аналітичні центри;

б) визначено на рівні закону посадові оклади працівників Бюро економічної безпеки України.

Виконавцем цих заходів згідно з підпунктами 2.3.6.1.1–2.3.6.1.4 пункту 2.3 розділу II додатка 2 до Програми визначено Міністерство фінансів України.

З цього приводу зазначаємо, що відповідно до підпункту 3.3.6 розділу 3 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, затвердженої Законом України від 20.06.2022 № 2322-IX «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» (далі – Антикорупційна стратегія), передбачаються, зокрема, такі очікувані стратегічні результати зазначеної в цьому підпункті проблеми: на прозорих і конкурсних засадах утворено новий орган із досудового розслідування злочинів у фінансовій сфері; забезпечено гарантії незалежності такого органу, його інституційну спроможність та підзвітність.

Прийняття Закону України від 28.01.2021 № 1150-IX «Про Бюро економічної безпеки України» (далі – Закон про БЕБ) та створення Бюро економічної безпеки України забезпечило виконання зовнішньополітичних зобов'язань України перед Міжнародним валютним фондом, передбачених пунктом 10 Меморандуму про економічну та фінансову політику, 08.11.2021. Закон про БЕБ передбачає гарантії незалежності БЕБ, його інституційну спроможність та підзвітність, конкурсний відбір як Директора, так і працівників БЕБ, а також застосування ризик-орієнтованого підходу в аналітичній діяльності БЕБ.

Слід зауважити, що опис проблеми та очікувані результати, визначені додатками 1 і 2 до Програми, не відповідають очікуваним результатам Антикорупційної стратегії, оскільки інституційна спроможність та підзвітність органу залежить не тільки від процесу відбору його керівника, а й від удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органу. До того ж визначення іншого органу (у цьому випадку – Міністерства фінансів України) відповідальним за підготовку законодавчих змін щодо діяльності БЕБ може мати наслідком втручання в діяльність БЕБ та порушення гарантій його незалежності.

Статтею 1 Закону про БЕБ визначено, що Бюро економічної безпеки України – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Діяльність БЕБ спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до пункту 2 Положення про Бюро економічної

безпеки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.10.2021 № 1068 «Деякі питання організації діяльності Бюро економічної безпеки України» (далі – Положення про БЕБ), БЕБ у межах, визначених Законом про БЕБ та іншими законами, є підзвітним Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України.

Враховуючи вищевикладене, визначення Міністерства фінансів України відповідальним виконавцем підпунктів 2.3.6.1.1–2.3.6.1.4 пункту 2.3 розділу II додатка 2 до Програми призведе до порушення Закону про БЕБ, Положення про БЕБ та Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950.

З огляду на те, що діяльність БЕБ координує Кабінет Міністрів України, вважаємо за доцільне визначити відповідальними виконавцями вищевказаних заходів Програми БЕБ та Секретаріат Кабінету Міністрів України.

Водночас БЕБ не погоджується з висновком щодо суб'єктивності збору даних під час здійснення ризик-орієнтованого підходу. Згідно із частиною другою статті 12 Закону про БЕБ критерії ризику, що використовуються під час застосування ризик-орієнтованого підходу, поділяються на критерії, пов'язані з правопорушником, характером та видом протиправної дії, галузевими особливостями системних кримінальних явищ, фінансовими втратами держави від оптимізації сплати податків тощо. Ризик-орієнтовані підходи застосовуються під час аналізу державних закупівель, діяльності державних підприємств-монополістів, ризиків у процесі експорту та імпорту, транзитного переміщення товарів, несплати (мінімізації) загальнодержавних та місцевих податків і зборів, незаконного відшкодування ПДВ, ризиків у грошово-кредитній та інвестиційній сферах. Наразі розроблено проєкт наказу БЕБ «Про затвердження Порядку застосування ризик-орієнтованого підходу у Бюро економічної безпеки України».

За результатами роботи аналітичного підрозділу БЕБ з виявлення ризиків у сфері економіки складено 227 аналітичних продуктів щодо правопорушень, які впливають на економічну безпеку держави, загальна сума збитків від яких становить 11,4 млрд грн, у тому числі на запит детективів – 85 аналітичних продуктів. Значних фінансових результатів досягнуто також в інформаційно-аналітичній діяльності БЕБ: суб'єкти господарювання відмовилися від незаконного відшкодування ПДВ з бюджету на суму 1,7 млрд грн, скасовано результати публічних закупівель, які могли заподіяти збитки державі на суму 246 млн грн, арештовано майно з подальшою передачею його в управління АРМА на підставі інформаційних документів та аналітичних продуктів на суму 1,05 млрд грн (з них реалізовано в дохід держави 238 млн грн).

При цьому досягненню очікуваного результату діяльності БЕБ, визначеного Антикорупційною стратегією, перешкоджають такі фактори:

- 1) повноваження БЕБ певною мірою не охоплюють усього спектру правовідносин, які мають бути регламентовані Законом про БЕБ; потребують урегулювання питання діяльності міжвідомчих слідчих груп, безальтернативного визначення статусу осіб, які мають спеціальні звання БЕБ, механізму початку досудового розслідування та підслідності органу;

2) недостатньо забезпечена реалізація норм, що гарантують незалежність БЕБ, у частині відповідності обсягу видатків на діяльність БЕБ згідно з державним бюджетом обсягу видатків, визначеному БЕБ в його бюджетному запиті;

3) на запити БЕБ надається завідомо недостовірна інформація чи інформація не в повному обсязі, порушується встановлений законом строк її надання, здійснюється повідомлення третіх осіб стосовно того, що про них збирається така інформація, що вимагає посилення санкцій, передбачених статтею 185¹³ Кодексу України про адміністративні правопорушення;

4) повільний процес підключення БЕБ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів і баз даних (на сьогодні жодний державний орган не надав доступу до своїх баз даних на рівні API);

5) належне забезпечення функцій БЕБ у сфері національної безпеки, забезпеченні економічної безпеки держави вимагає внесення змін до законодавства (врегулювання питання забезпечення контррозвідувального захисту економіки, антитерористична функція тощо).

Аналіз завдань та повноважень БЕБ, а також результати практичної діяльності свідчать про необхідність продовження роботи з удосконалення нормативно-правового регулювання його діяльності, що може вплинути на досягнення очікуваного результату, визначеного Антикорупційною стратегією, а саме:

1) потребує врегулювання питання контррозвідувального забезпечення економічної безпеки держави та її економічного потенціалу. Змінами до законів України «Про Службу безпеки України» (стаття 2), «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України» (стаття 1) з переліку повноважень СБУ виключено попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень в економічній сфері. У зв'язку з цим у структурі СБУ виключено підрозділи контррозвідувального захисту економіки та боротьби з корупцією і організованою злочинністю. Отже, питання контррозвідувального забезпечення економічної безпеки залишається нормативно не врегульованим;

2) до повноважень БЕБ необхідно віднести і альтернативну підслідність щодо кримінальних правопорушень, передбачених статтею 258-5 «Фінансування тероризму» Кримінального кодексу України, оскільки відповідно до статті 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» БЕБ включено до переліку суб'єктів боротьби з тероризмом;

3) посилення впливу БЕБ на стан національної безпеки, впровадження результатів аналітичної роботи та протидії кримінальним правопорушенням потребує проведення огляду стану економічної безпеки, а також врегулювання питання участі Директора БЕБ у діяльності Ради національної безпеки і оборони України. У зв'язку з цим доцільно ініціювати в установленому порядку внесення змін до законів України: «Про національну безпеку України» – у частині визначення понять «економічна безпека», «огляд економічної безпеки», доповнення складу сектору безпеки і оборони тощо; «Про Раду національної безпеки і оборони України» – у частині уведення Директора БЕБ до складу Ради національної безпеки і оборони України; «Про боротьбу з тероризмом» – у

частині визначення БЕБ суб'єктом боротьби з тероризмом (запобігання фінансуванню тероризму); «Про контррозвідувальну діяльність»; «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»;

4) посилення аналітичної складової роботи БЕБ, превентивного ефекту.

З цією метою пропонується ініціювати внесення змін:

до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» – покласти на комітет Верховної Ради України, відповідальний за національну безпеку, обов'язок надавати висновки за всіма зареєстрованими законопроектами та залучати БЕБ до експертизи цих документів на наявність ризиків та загроз економічній безпеці України. Додатково слід передбачити обов'язок інших комітетів Верховної Ради України, які визначаються головними виконавцями щодо розгляду проектів законів України, що регулюють різні сфери економічних відносин у відповідній кореляції з напрямками економічної політики, визначеними статтею 10 Господарського кодексу України, щодо залучення БЕБ до експертизи законопроектів на наявність ризиків та загроз економічній безпеці України;

до Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950, – доповнивши його розділом 37-3 щодо запровадження проведення експертизи проєктів актів на відповідність економічній безпеці;

5) результати практичної діяльності БЕБ та аналіз повноважень свідчать про необхідність внесення змін до:

Кодексу України про адміністративні правопорушення (стаття 185-13) – посилити санкції за надання БЕБ завідомо недостовірної інформації чи надання інформації не в повному обсязі, порушення встановленого законом строку її надання, повідомлення третіх осіб стосовно того, що про них збирається така інформація;

Кримінального процесуального кодексу України – у статті 214 запровадити особливий порядок початку слідства за економічними злочинами, насамперед пов'язаними з несплатою податків чи завданням шкоди державному бюджету; у статті 216 скасувати максимальний поріг завданої шкоди (на сьогодні – 2 млн 481 тис. грн) під час визначення підслідності правопорушення детективам БЕБ за статтею 191 Кримінального кодексу України; віднести до підслідності БЕБ кримінальні правопорушення, передбачені статтями 222-2 (Маніпулювання на енергетичному ринку) та 232-3 (Незаконне використання інсайдерської інформації щодо оптових енергетичних продуктів) розділу VII Кримінального кодексу України. Це прямо впливає з пункту 54 Стратегії національної безпеки України від 14 вересня 2020 року (зазначено, що економічний розвиток і безпека неможливі без стійкого розвитку енергетики);

Кримінального кодексу України – установити кримінальну відповідальність за: незаконні дії з коштами Європейського Союзу та міжнародною технічною допомогою; податкове шахрайство, що виявляється в організації створення документальної видимості господарської діяльності (фальшування документів господарської діяльності); неповернення валютної виручки; порушення санкцій;

б) для посилення інституційної спроможності БЕБ необхідно також встановити відповідальність за невиконання рекомендацій БЕБ.

Водночас пропонуємо включити БЕБ до переліку співвиконавців заходів, передбачених:

підпунктами 1.1.3.3.1 та 1.1.3.3.5 пункту 1.1.3 розділу I додатка 2 до Програми, оскільки відповідно до пункту 3 частини першої статті 4 Закону про БЕБ одним із основних завдань БЕБ є надання пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів з питань усунення передумов створення схем протиправної діяльності у сфері економіки;

підпунктами 1.4.3.5.1, 1.4.3.5.4 – 1.4.3.5.6 пункту 1.4.3 розділу I додатка 2 до Програми, оскільки відповідно до пункту 1 частини першої статті 8 Закону про БЕБ здійснення оперативно-розшукової діяльності належить до повноважень БЕБ, а відповідно до статті 19 Закону про БЕБ до працівників БЕБ належать негласні штатні працівники, до яких відповідно до статті 52¹ Закону України «Про запобігання корупції» застосовуються особливості здійснення фінансового контролю.

Крім того, зазначаємо, що спільним наказом БЕБ та АРМА від 22.02.2022 № 54/50 «Про затвердження Порядку взаємодії АРМА і Бюро економічної безпеки України щодо виявлення та розшуку активів», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 11.05.2022 за № 507/37843, визначено засади взаємодії АРМА та БЕБ з питань виконання АРМА звернень БЕБ щодо виявлення та розшуку активів (коштів, майна, майнових та інших прав), на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні; виконання БЕБ запитів АРМА щодо надання інформації, необхідної для складання АРМА відповіді на запит відповідного органу іноземної держави; розгляду БЕБ інформації АРМА щодо ознак кримінальних правопорушень, виявлених ним під час виконання визначених законом функцій та повноважень АРМА, інших питань, пов'язаних з виконанням повноважень АРМА.

Враховуючи вищевикладене, БЕБ має бути виключено з переліку виконавців заходів, визначених підпунктами 3.3.3.8.5 та 3.3.3.8.7 пункту 3.3 розділу III додатка 2 до Програми, щодо підготовки та затвердження спільних наказів АРМА, ОГП та органів досудового розслідування щодо планування арешту активу, щодо якого порушуватиметься питання про його передачу в управління АРМА, і підготовки та затвердження положення про електронну захищену систему обміну інформацією між АРМА, органами прокуратури та органами досудового розслідування задля оперативного отримання запитів до АРМА та оперативного інформування про виявлення активів, яких стосувався запит, виявлення активів, які підлягають арешту, тощо.

Директор

Вадим МЕЛЬНИК