



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-28-07, факс: 255-25-91

РІШЕННЯ

про результати розгляду Звіту про діяльність Бюро економічної безпеки України за 2022 рік

14 березня 2023 року
протокол № 130

Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики (далі – Комітет) на своєму засіданні 14 березня 2023 року в режимі відеоконференції, розглянув звіт про діяльність Бюро економічної безпеки України за 2022 рік.

Частиною першою статті 35 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» визначено обов'язок щорічного звітування Директора Бюро економічної безпеки України перед Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України про діяльність Бюро економічної безпеки України за попередній календарний рік.

Звіт про діяльність Бюро економічної безпеки України за 2022 рік (далі – Звіт) надіслано листом від 28.02.2023 №11/2.3/4371-23, зареєстровано за №41007 від 28.02.2023 та, за дорученням Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О., розглянуто у Комітеті.

Для доповіді на засідання Комітету був запрошений Директор Бюро економічної безпеки України (далі – Бюро) Мельник В.І. Листом від 14.03.2023 № 11/2.2/5607-23 Бюро поінформувало Комітет про перебування 14 та 15 березня 2023 року Вадима Мельника у відпустці без збереження заробітної плати у зв'язку з проведенням термінового медичного (оперативного) втручання.

Бюро економічної безпеки України почало свою роботу 24 листопада 2021 року, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 листопада 2021 року № 1493-р «Про початок діяльності Бюро економічної безпеки».

Питання діяльності Бюро у межах контрольної функції Верховної Ради України вже розглядалося на спільному засіданні Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики та Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності 3 жовтня 2022 року.

За результатами цього спільного засідання Комітетом Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики було прийнято рішення (від 20.02.2023 протокол № 129) відповідно до якого було вирішено визнати незадовільною роботу керівника Бюро економічної безпеки України в частині:

- забезпечення виконання Бюро економічної безпеки України покладених на нього завдань у сфері протидії кримінальним правопорушенням, що посягають на функціонування економіки, як в частині аналітичної складової, так і в частині правоохоронної складової, зокрема у сфері боротьби з нелегальним виробництвом та стихійною торгівлею підакцизними товарами;

- забезпечення виконання аналітичної функції Бюро економічної безпеки України з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Бюро економічної безпеки України, про що свідчить неефективна організація збору інформації та відсутність налагодженого обміну інформацією з органами державної влади;

- звітування про роботу Бюро економічної безпеки України та налагодження співпраці з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, свідченням чого є невиконання вимог статті 35 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» щодо обов'язку Директора Бюро економічної безпеки України в частині щорічного звітування перед Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України про діяльність Бюро економічної безпеки України за попередній календарний рік;

- формування кадрового складу Бюро економічної безпеки України та забезпечення належних умов для виконання ним покладених законом завдань і функцій.

Крім того, зважаючи на наявність повідомлень про порушення законів України посадовими, службовими особами Бюро економічної безпеки України, що становлять суспільний інтерес, у тому числі повідомлення про обставини, які загрожують економічним інтересам держави, 13.12.2022 року Верховною Радою України прийнято Постанову "Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України посадовими особами Бюро економічної безпеки України, органів державної влади та інших державних органів, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, що могли призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів" до завдань якої серед інших входить розслідування можливих фактів порушень законодавства України, зловживань та/або неналежного виконання обов'язків посадовими особами Бюро економічної безпеки України.

Всупереч вимогам статті 35 Закону України "Про Бюро економічної безпеки України" Директор Бюро не звітував перед Верховною Радою України про діяльність Бюро за 2021 рік. Це унеможливило проведення аналізу роботи Бюро за 2022 рік у порівнянні з 2021 роком. Тим більше, що згідно з даними Звіту на

початок 2022 року кількість детективів уже складала 84 особи, тобто розслідування кримінальних проваджень вже здійснювалося.

У Звіті зазначається, що *"в провадженні детективів БЕБ упродовж року перебувало 961 кримінальне провадження. За результатами досудового розслідування до суду направлено 29 кримінальних проваджень, 24 з них – з обвинувальним актом. З метою забезпечення відшкодування завданих державі збитків накладено арешт на майно по всіх кримінальних провадженнях на суму 46,7 млрд грн, з яких – 41 млрд грн активи, бенефіціарними власниками яких є громадяни російської федерації та республіки білорусь"*. Також зазначається, що *"у 46 кримінальних провадженнях особам повідомлено про підозру."*

Втім, згідно з офіційною статистикою за січень-грудень 2022 року, розміщеною на вебсайті Офісу Генерального прокурора, за Бюро у звітному періоді обліковується лише 664 кримінальних правопорушень, кримінальних правопорушень, у яких особам вручено повідомлення про підозру – 56, кримінальних правопорушень, за якими провадження направлені до суду (п.п. 2, 3 ст. 283 Кримінального процесуального кодексу України) – лише 15, з яких – 12 із обвинувальним актом та 3 із клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності.

Таким чином, існує невідповідність між даними Звіту та офіційними даними Офісу Генерального прокурора.

Щодо самих даних, то надзвичайно низький показник питомої ваги проваджень Бюро, у межах яких направлено обвинувальні акти до суду, може свідчити про неналежну якість та оперативність досудового розслідування, і як наслідок може призводити до затягування розслідування і подальшої відсутності процесуальної перспективи.

Тим більше, що за експертними оцінками втрати для бюджетів тільки по ключовим порушенням у сфері обігу підакцизних товарів, підслідним Бюро економічної безпеки України, на рік складають: алкоголь – 10-12 млрд грн, гральний бізнес – до 20 млрд грн, тютюнові вироби – 20,5 млрд грн, пальне – 20 млрд грн.

Важливо звернути увагу, що згідно з даними Звіту за 2022 рік оперативно-розшукові справи детективами БЕБ не заводились взагалі по причині відсутності Інструкції про організацію проведення оперативно-розшукової діяльності підрозділами Бюро економічної безпеки України, яку тільки у 2023 році затверджено наказом Бюро від 16.01.2023 та зареєстровано в Міністерстві юстиції України за № 190/39246 від 31.01.2023.

Оперативно-розшукова діяльність є важливою складовою роботи органів правопорядку. Тому робота Бюро в цьому напрямку була повністю проваленою.

Відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону України "Про Бюро економічної безпеки України" гранична чисельність працівників центрального апарату і територіальних

управління Бюро становить 4 тисяч осіб. В свою чергу, станом на 31.12.2022 загальна кількість працівників Бюро згідно Звіту складає 683 особи. Фактично заповнено лише трохи більше, ніж шосту частину штату, що істотно впливає на спроможність Бюро належно виконувати поставлені завдання.

Середнє навантаження на одного детектива БЕБ складало 5 кримінальних проваджень на одного детектива, що є надзвичайно низьким показником порівняно з іншими органами досудових розслідувань.

Попри таке низьке навантаження, інші органи правопорядку і досі продовжують здійснювати досудові розслідування у кримінальних провадженнях, які за законом відносяться до підслідності Бюро. При цьому в Звіті відсутня інформація про вжиття Бюро заходів для ініціювання доручення Бюро здійснення досудового розслідування у таких кримінальних провадженнях.

У Звіті також зазначається, що *"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"*.

Залишається незрозумілим, яким чином Бюро намагалося змінити такий підхід, враховуючи, що більшість особового складу центрального апарату Державної фіскальної служби України, які працювали під керівництвом Голови Державної фіскальної служби України Мельника В.І., після його звільнення та призначення на посаду Директора Бюро, були призначені до центрального апарату Бюро, що дискредитує основну ідею та мету ліквідації податкової міліції, які полягали у докорінному перегляді підходів до методів роботи з бізнесом та протидії кримінальним правопорушенням, що посягають на функціонування економіки України. Тобто, відбулось масове, фактично, переведення колишніх працівників податкової міліції до новоствореного органу.

При проведенні заходів з формування кадрового складу було допущено низку грубих порушень, що може свідчити про формальний підхід до організації та проведення конкурсного відбору. Тільки при першому конкурсному відборі на посади гласних штатних працівників, які мають спеціальні звання у Бюро подалось 959 осіб. Після розгляду документів конкурсною комісією, до подальшого тестування було допущено лише 392 кандидати, а не допущено – 567, тобто близько 60% претендентів. У більшості випадків повідомлення з поясненнями щодо причин недопущення не були направлені кандидатам, а основна кількість відмов суперечила Регламенту проведення конкурсного відбору та відбувалась з суто технічних та, ймовірно, суб'єктивних причин.

В свою чергу конкурси на посади штатних гласних співробітників Бюро було проведено з грубим порушенням чинного законодавства за відсутності основоположних нормативно-правових актів, що встановлюють та визначають статус цих посад та таких працівників у Бюро економічної безпеки України, зокрема:

- Положення про порядок проходження служби особами, які мають спеціальні звання;

- Співвідношення між рангами державних службовців та спеціальними званнями співробітників Бюро економічної безпеки України;

- Перелік посад, що підлягають заміщенню особами, які мають спеціальні звання та граничні звання на цих посадах;

- Порядок присвоєння та позбавлення спеціальних звань;

Більше того, Директором Бюро 28.10.2021 р. був затверджений наказ про проведення конкурсного відбору та в цей же день утворено конкурсну комісію. У цих двох наказах їх правовою підставою зазначено Регламент роботи конкурсної комісії, затверджений 23.10.2021 р. наказом № 6, зареєстрованим у Мін'юсті 28.10.2021 р. за №1392/37014 та офіційно опублікований в Офіційному віснику України 29.10.2021 р., тобто такий, що набрав чинності лише наступного дня 29.10.2021 р.

Крім того, Тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України посадовими особами Бюро економічної безпеки України, органів державної влади та інших державних органів, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, що могли призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів (далі – Тимчасова слідча комісія) надано інформацію, що велику частину призначень до Бюро було здійснено шляхом маніпулювання із конкурсним відбором. Переможці конкурсного відбору призначалися на посади і переводилися на інші посади в Бюро. Після цього на конкурсну посаду призначався, відповідно, кандидат, який зайняв друге місце і він знову переводився на іншу посаду в Бюро. А на конкурсну посаду в кінцевому результаті призначався тільки кандидат, який зайняв третє місце в конкурсному відборі.

Також, Тимчасова слідча комісія повідомила, що згідно наданих показань членів конкурсної комісії на посади штатних гласних співробітників Бюро, в день конкурсною комісією проводилося по 70-100 співбесід із кандидатами на посади, що не дало можливість провести конкурсний відбір належним чином. А результати психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа в порушення частини другої статті 24 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» були надані членам конкурсної комісії вже після проведення співбесід.

Щодо відшкодованих збитків, по тексту Звіту зазначається про виявлення ризиків втрат державних коштів на 26,3 млрд грн, накладення арешту на майно на суму 46,7 млрд грн, складення аналітичних продуктів та аналітичних довідок з ризиків незаконного відшкодування з бюджету ПДВ на загальну суму ймовірних втрат бюджету 1,2 млрд грн, виявлення ризиків щодо вчинення правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом тютюнових виробів на загальну суму 1,5 млрд грн

тощо. Втім, згідно з даними Офісу Генерального прокурора за закінченими кримінальними провадженнями Бюро було відшкодовано лише 33,3 млн грн.

У Звіті також зазначається, що *"у всіх кримінальних провадженнях детективами БЕБ за січень-грудень 2022 року забезпечено відшкодування збитків 560,6 млн грн"*, втім відсутнє пояснення такої суми враховуючи вищезазначені дані.

Слід зазначити, що у своїй доповіді на спільному засіданні Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики та Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності 3 жовтня 2022 року Директор Бюро вказував, що з початку 2022 року в ході розслідування кримінальних проваджень детективами Бюро було відшкодовано завданих державі збитків на суму понад 3,1 млрд гривень. Тобто навіть більше, ніж в даних у Звіті.

Щодо накладення арешту на майно на суму 46,7 млрд грн, то у Звіті не зазначається, скільки з такого майна знаходиться досі під арештом, а по якій кількості арешт було скасовано враховуючи велику кількість публічної інформації про скасування арештів майна у кримінальних провадженнях, підслідних Бюро.

Слід відзначити, що керівництво Бюро економічної безпеки України також не змогло налагодити дієву роботу з Радою громадського контролю при Бюро.

Так, Радою громадського контролю після проведення першого конкурсу було надано велику кількість пропозицій щодо покращення конкурсних відборів, мінімізації корупційних ризиків та збільшення їх прозорості, таких як проведення відеофіксації та онлайн-трансляції співбесід з кандидатами на посади, попередньої перевірки репутації, залучення до комісії міжнародних експертів, перевірки кандидатів на контакти з російською федерацією.

Через відсутність у період з 2 грудня 2021 року по 18 липня 2022 року жодного прогресу щодо напрацювань покращення конкурсу, які були відкинуті керівництвом Бюро, 18 липня 2022 року Радою громадського контролю було прийнято рішення про тимчасове призупинення повноважень делегатів Ради громадського контролю при Бюро у конкурсних комісіях Бюро з причин не бажання керівництва Бюро врахувати пропозиції Ради громадського контролю при проведенні кадрових конкурсів.

Вказане також ставить під сумнів конкурсні відбори, проведені після фактичного усунення Ради громадського контролю від можливості брати участь у роботі кадрових комісій.

Враховуючи зазначене, маніпулятивною виглядає інформація, вказана у Звіті: *"Створено Раду громадського контролю при БЕБ, представники якої надавали пропозиції щодо роботи конкурсних комісій. Подолані непорозуміння на перших порах взаємодії"*.

Схожі пропозиції щодо удосконалення процедури конкурсного відбору були надані Консультативною місією Європейського Союзу в Україні, втім вони теж були проігноровані.

У Звіті зазначається, що "Бюро залучило представників Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (EUAM) до участі у роботі Конкурсної комісії БЕБ щодо проведення конкурсів на зайняття вакантних посад гласних штатних працівників, які мають спеціальні звання, до центрального апарату та територіальних управлінь БЕБ". Втім, зазначення самого факту залучення до роботи без реального врахування рекомендацій представників Консультативної місії Європейського Союзу в Україні виглядає формалізмом і може свідчити про маніпулювання інформацією.

Важливо зазначити, що у 2022 році Директором Бюро було створено територіальні підрозділи лише в 7 регіонах вибірково - Одеській, Закарпатській, Чернівецькій, Полтавській, Волинській, Львівській областях, у м. Києві та Київській області. Таке вибіркоче обрання регіонів для створення територіальних підрозділів ставить під сумнів неупередженість та об'єктивність особи, яка приймала такі управлінські рішення, та порушує самі принципи створення та функціонування територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Щодо аналітичної складової роботи Бюро у Звіті зазначається, що було "створено 282 аналітичних продукти та 134 аналітичні довідки, якими встановлено ризики вчинення кримінальних правопорушень у сфері економіки на суму 26,3 млрд грн, за результатами їх розгляду підрозділи детективів БЕБ розпочали 114 кримінальних проваджень або прийняли процесуальні рішення щодо приєднання їх до розпочатих кримінальних розслідувань".

Тобто фактично із 416 аналітичних матеріалів підставою для початку досудового розслідування стали лише 114 матеріалів, що може свідчити про низький рівень аналітичних матеріалів..

За інформацією Державної податкової служби України за 2022 рік до Бюро було скеровано 309 висновків аналітичних досліджень на суму легалізованих доходів 78,9 млрд грн та на суму несплачених податків 11,7 млрд грн, складених на підставі постанов про залучення спеціалістів чи листів про проведення досліджень. Вказане свідчить про те, що попри наявність власних аналітичних підрозділів, Бюро продовжує активно користуватися для здійснення аналізу можливостями інших державних органів.

Крім того, згідно з наданою інформацією Офісом Генерального прокурора та Бюро економічної безпеки України від Державної служби фінансового моніторингу отримано 145 узагальнених матеріалів, за результатами розгляду яких зареєстровано лише 11 кримінальних проваджень, 43 приєднано до вже зареєстрованих кримінальних проваджень, 4 скеровано до інших правоохоронних органів, 87 всупереч ч. 1 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України та п. 61 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» перебувають на розгляді.

За результатами розгляду Звіту про діяльність Бюро економічної безпеки України за 2022 рік, Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики, керуючись статтею 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», відповідно до частини третьої статті 35 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України:

1.1. включити до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання питання про розгляд Звіту про діяльність Бюро економічної безпеки України за 2022 рік;

1.2. прийняти одне з рішень, передбачених частиною четвертою статті 35 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» та визначитись шляхом голосування.

2. Направити Кабінету Міністрів України Рішення Комітету про результати розгляду Звіту про діяльність Бюро економічної безпеки України за 2022 рік.

3. Доповідачем від Комітету під час розгляду Звіту на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити Железняк Я.І. – Першого заступника Голови Комітету.

Голова Комітету Верховної Ради України
з питань фінансів, податкової
та митної політики

Данило ГЕТМАНЦЕВ

