

ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК**до законопроекту згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України****1. Назва законопроекту**

Проект Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» (реєстр. № 3087д від 02.07.2020), внесений народними депутатами України Гетманцевим Д. О., Василевською-Смаглюк О. М. та іншими (далі – законопроект).

2. Завдання законопроекту

Законопроект розроблено з метою ліквідації податкової міліції, оптимізації структури та чисельності органів, які ведуть боротьбу зі злочинами у сфері економіки, усунення дублювання їх функцій та створення Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБУ), а також запобігання, попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до їх підслідності.

Законопроектом пропонується створити БЕБУ та встановлюються такі концептуальні положення:

- БЕБУ буде здійснювати заходи із запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень у сферах господарської діяльності, формування та використання фінансових ресурсів держави;

- БЕБУ створюється як державний правоохоронний орган, зокрема здійснює самостійно оперативно-розшукову діяльність;

- максимальна кількість працівників БЕБУ – не більше 4 000 осіб;

- визначається процедура конкурсного відбору директора БЕБУ (директор БЕБУ призначається Президентом України за поданням конкурсної комісії. Склад конкурсної комісії формується наступним чином: три особи від Президента України, дві особи, визначені Верховною Радою України за поданням комітету, до предмету відання якого належать питання фінансів, системи оподаткування, загальнодержавних податків і зборів, одна особа, визначена Верховною Радою України за поданням комітету, до предмету відання якого належать питання організації та діяльності правоохоронних органів, оперативно-розшукової діяльності, три особи, визначені Кабінетом Міністрів України. Комісія подає три кандидатури на розгляд Президенту України, а Президент України обирає з них одну);

- зазначений орган матиме право прямого доступу до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи;

- до основної підслідності БЕБУ віднесено розслідування за кримінальними правопорушеннями за 24 статтями Кримінального кодексу України (далі – ККУ): 204, 205¹, 206, 212, 212¹, 218¹, 219, 220¹, 220², 222, 222¹, 222², 223¹, 223², 224, 229, 231, 232, 232¹, 232², 233, статтями 206², 210, 211 (якщо не підслідні НАБУ), статті 199 ККУ (розмір предмета злочину або завданої ним



шкоди в чотириста і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян), а також додаткової підслідності – за статтями 192, 200, 216, 358, 366 ККУ;

- вводится нова стаття 222² ККУ «Шахрайство з податком на додану вартість»;

- визначаються особливості умов оплати праці і грошового забезпечення працівників БЕБУ;

- Уряд протягом одного місяця з дня початку діяльності БЕБУ повідомляє працівників ДФС у визначеному законом порядку.

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Суб'єкт законодавчої ініціативи у пояснювальній записці до законопроекту зазначив, що його реалізація не потребуватиме додаткових фінансових витрат з Державного бюджету України у 2020 році у разі звільнення працівників податкової міліції, так як фінансування цих витрат можливо здійснити в межах наявних бюджетних асигнувань Державній фіскальній службі України.

Водночас, слід зазначити, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.02.2020 № 118-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству фінансів на 2020 рік» за бюджетною програмою 3502010 «Керівництво та управління у сфері фінансових розслідувань» зменшено видатки споживання на суму 429 380,5 тис. гривень.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.07.2020 № 854-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству фінансів на 2020 рік» за бюджетною програмою 3502010 «Керівництво та управління у сфері фінансових розслідувань» зменшено видатки споживання на суму 50 196,9 тис. гривень.

Також, відповідно до Закону України від 13.04.2020 № 553-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» за бюджетною програмою 3503010 «Заходи з реорганізації Державної фіскальної служби» збільшено видатки споживання на 454 580,5 тис. гривень.

Крім того, законопроект містить норми, реалізація яких може вплинути на бюджет, і потребуватиме виділення додаткових коштів, зокрема на виплату одноразової грошової допомоги у разі звільнення осіб з підрозділів податкової міліції, які мають спеціальні звання.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

Розробником законопроекту у порушення вимог статті 27 Бюджетного кодексу України та статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» не додано фінансово-економічного обґрунтування до законопроекту (включаючи відповідні розрахунки) та пропозицій стосовно реальних джерел покриття видатків державного бюджету.

5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття

Пропозиції щодо покриття можливих втрат бюджету у поточному бюджетному періоді відсутні.

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

Статтею 33 законопроекту визначено створення і діяльність в БЕБУ підрозділу внутрішнього контролю, до функцій якого віднесено запобігання і виявлення правопорушень та відповідне реагування на прояви корупції у діяльності БЕБУ.

Водночас назва та функціонал зазначеного підрозділу потребують уточнення з урахуванням положень статті 26 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої внутрішній контроль має складатися з комплексу заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.

7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту

За результатами розгляду законопроекту слід зазначити наступне.

1. Прийняття закону про створення органу (агентства) з фінансових розслідувань є частиною зобов'язань України, взятих в рамках співробітництва з міжнародними партнерами. Зокрема, це передбачено в Меморандумі про економічну та фінансову політику України в рамках спільної з МВФ програми Stand-by, яким передбачено прийняття закону про створення органу фінансових розслідувань, який набере чинності з 1 січня 2021 року. Зазначений орган візьме на себе відповідальність за розслідування економічних, фінансових та податкових шахрайств та злочинів, якими займаються національна поліція, СБУ та податкова поліція, але за винятком тих випадків, які підпадають під юрисдикцію Національного антикорупційного бюро України (НАБУ). Закон встановить чіткі правила щодо відбору керівництва, внутрішнього прийняття рішень та нагляду для забезпечення операційної незалежності та належного нагляду й підзвітності. Керівник органу призначатиметься шляхом відкритого конкурсу.

Крім того, це питання включено до проекту Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором (щодо отримання Україною макрофінансової допомоги Європейського Союзу у сумі до 1,2 мільярда євро).

Положеннями Меморандуму передбачено в якості умови для отримання макрофінансової допомоги ЄС:

ухвалення рішення Кабінетом Міністрів України про поетапну ліквідацію існуючої Державної фіскальної служби (податкова поліція);

прийняття Верховною Радою України у першому читанні проекту закону про створення нового агентства для розслідування економічних та фінансових злочинів (чітке визначення мандату агентства та чітке розмежування його компетенції з іншими правоохоронними органами, зокрема СБУ та національною поліцією, політична та функціональна незалежність (у тому числі шляхом конкурсного і заснованого на професійній компетентності відбору керівника), а також аналітична спроможність та ризик-орієнтований підхід).

2. Згідно з законопроектом передбачається діяльність БЕБУ як державного правоохоронного органу. При цьому, статтею 28 законопроекту визначаються умови грошового забезпечення та оплати праці працівників Бюро.

Вказане суперечить Законам України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про оплату праці», згідно з якими умови оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу, поліцейських) визначаються Кабінетом Міністрів України.

Положення законопроекту, що забезпечує мінімальний рівень посадового окладу працівникам БЕБУ на рівні 20 прожиткових мінімумів (частина третя статті 28 законопроекту) стосується лише «осіб, які мають спеціальні звання БЕБУ». Проте «цивільні» фахівці, які мали б становити основу аналітичної спроможності БЕБУ (фахівці з обробки та аналізу даних), не підпадають під цей «захисний механізм», що може створити проблеми з добором професійного персоналу.

3. Підпунктом 8 пункту 4 розділу VI «Прикінцеві положення» законопроекту передбачено внесення змін до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Зокрема, стаття 7 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» викладається у новій редакції та доповнюється частиною другою такого змісту: «Орган державного фінансового контролю зобов'язаний надавати БЕБУ відомості про обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення та в повному обсязі інформацію про ревізії та їх результати.»

При цьому частиною другою статті 12 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» визначено, що працівники органу державного фінансового контролю зобов'язані у випадках виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передавати правоохоронним органам матеріали ревізій, а також повідомляти про виявлені зловживання і порушення державним органам. Тобто, зазначена норма стосується взаємодії органу державного фінансового контролю з усіма правоохоронними органами стосовно передачі матеріалів ревізій та інформування про їх результати.

З огляду на викладене та з метою недопущення дублювання норм, які містяться в інших законах, пропонуємо виключити із підпункту 8 пункту 4 розділу VI «Прикінцеві положення» законопроекту норму щодо надання БЕБУ у повному обсязі інформації про ревізії та їх результати.

У разі необхідності порядок взаємодії БЕБУ з органами державного фінансового контролю може бути визначений міжвідомчою угодою або спільним наказом, укладення яких також передбачено частиною першою статті 7 законопроекту.

4. До підслідності БЕБУ доцільно віднести розслідування за кримінальними правопорушеннями за статтями Кримінального кодексу України: 191 «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем» та 364 «Зловживання владою або службовим становищем». У зв'язку з цим пропонуємо у підпункті 4 пункту 4 розділу VI «Прикінцеві положення» законопроекту доповнити в абзаці другому частини третьої змін до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України статті 191 і 364 Кримінального кодексу України, при умові, що розслідування таких кримінальних правопорушень не віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України.

5. Пунктом 2 частини першої статті 4 законопроекту передбачається, що основними завданнями БЕБУ є участь у забезпеченні економічної безпеки держави шляхом комплексної протидії кримінальним правопорушенням, які несуть суттєвий негативний вплив на національну економіку, сприяють її тінізації, витоку капіталу та іншим негативним явищам, які уповільнюють темпи економічного зростання та загрожують національним інтересам у сфері економіки.

При цьому законодавством не передбачено процедури визначення, що є суттєвим негативним впливом на національну економіку, тому може призвести до зловживання з боку співробітників БЕБУ та цілі створення БЕБУ, якою є боротьба з економічними злочинами та зменшенню податкового тиску на платника податків.

6. Пунктом 15 частини першої статті 8 законопроекту пропонується встановити, що відповідно до покладених на БЕБУ завдань, за пред'явлення службового посвідчення особи, які мають спеціальне звання, мають право входити безперешкодно до державних органів, органів місцевого самоврядування та зони митного контролю.

Разом з тим, згідно з частиною другою статті 332 Митного кодексу України проведення господарських робіт у зоні митного контролю, переміщення через межі зони митного контролю і в межах цієї зони товарів, транспортних засобів, громадян, які не перетинають митний кордон України, посадових осіб інших державних органів, які не проводять заходи офіційного контролю, відбуваються з дотриманням режиму зони митного контролю і допускаються лише з письмового дозволу керівника відповідної митниці (митного поста) або його заступника, а в зонах митного контролю,

розташованих у пунктах пропуску через державний кордон України, – крім того, за погодженням з начальником відповідного органу охорони державного кордону. Особам, допущеним у зону митного контролю, забороняється втручатися у дії посадових осіб митниці (митного поста), які здійснюють митний контроль та митне оформлення, а також вчиняти будь-які дії щодо товарів, транспортних засобів, а також інших осіб, які знаходяться у зоні митного контролю, якщо інше не передбачено законом.

Таким чином, вищезазначене положення законопроекту потребує узгодження з Митним кодексом України.

7. Частиною другою статті 15 законопроекту передбачено надання директору БЕБУ «доступу до державної таємниці усіх ступенів секретності після взяття ним письмового зобов'язання щодо збереження державної таємниці». Відповідно до статей 12, 14, 18, 20 Закону України «Про державну таємницю» доступ до інформації, що містить державну таємницю, надається особі відповідно до її службових обов'язків за погодженням з СБУ згідно зі Зводом відомостей, що становлять державну таємницю. Тому, положення законопроекту потребують доопрацювання в частині отримання та погодження доступу до державної таємниці відповідно до чинного законодавства.

8. У частині четвертій статті 7 законопроекту передбачено, що БЕБУ взаємодіє з Державною службою фінансового моніторингу України та забезпечується безпосереднім доступом до єдиної державної інформаційної системи, розпорядником якої є цей орган, в частині, що не містить відомостей, отриманих від іноземних підрозділів фінансових розвідок.

Зазначене положення безпідставно обмежує безпосередній доступ БЕБУ до єдиної державної інформаційної системи, в частині, що не містить відомостей, отриманих від іноземних підрозділів фінансових розвідок, розпорядником якої є Державна служба фінансового моніторингу України, оскільки статтею 31 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» передбачено можливість отримання відомостей, одержаних від іноземних підрозділів фінансових розвідок, за умови наявності попереднього дозволу іноземних підрозділів фінансових розвідок.

Таким чином, пропонуємо забезпечити безпосереднім доступом БЕБУ до єдиної державної інформаційної системи та єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення Державної служби фінансового моніторингу України в частині, що не містить інформації про підозрілі фінансові операції (діяльність), отриманої від суб'єктів первинного фінансового моніторингу, та відомостей, отриманих від іноземних підрозділів фінансових розвідок та щодо яких відсутній попередній дозвіл таких підрозділів на використання такої інформації БЕБУ.

9. Завдання і повноваження БЕБУ не передбачають вирішення засадничних проблем економічної злочинності в Україні, при цьому значні людські ресурси, які виділяються для виконання завдань БЕБУ, є неналежно обґрунтованими.

Закладена у законопроекті гранична чисельність БЕБУ (до 4 тисяч) є завищеною, враховуючи два важливі фактори: вірогідне навантаження на працівників БЕБУ і значний дефіцит кваліфікованих кадрів на ринку праці України. Аналіз прогнозованого навантаження БЕБУ значно ускладнюється тим, що законопроект не надає зрозумілих критеріїв щодо того, яким чином загальна чисельність працівників БЕБУ буде розподілятися за трьома категоріями (особи зі спеціальними званнями, державні службовці і працівники за трудовими договорами).

Разом з тим, законодавче визначення особливостей правового статусу БЕБУ не впливає з конституційної моделі організації влади в Україні, що базується на положеннях статті 6 Конституції України, за якою державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Статус БЕБУ як «державного правоохоронного органу» (пункт 1 статті 1 законопроекту), а не центрального органу виконавчої влади, суперечить завданням Кабінету Міністрів України (перерахованим у статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Зокрема, успішне «проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної» політики (пункт 3 частини першої статті 2 згаданого Закону) є складним або неможливим без належного використання кримінальних механізмів правозастосування.

Згідно з Конституцією України та законами України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» питання щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади та затвердження положень про них віднесені до виключної компетенції Кабінету Міністрів України. Зокрема, абзацом другим частини першої статті 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що Кабінетом Міністрів України можуть бути утворені інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

9. Поточне формулювання щодо конкурсного відбору прямо виключає директора БЕБУ з принципів процедури відкритого конкурсу за участі конкурсних комісії (абзац четвертий частини третьої статті 17 законопроекту), попри те, що інше положення (частина друга статті 13 законопроекту) вимагає проведення конкурсу за допомогою Конкурсної комісії. Таке протиріччя в нормах законопроекту закладає ризик вибору недостатньо професійного та/або добросовісного кандидата на цю посаду, а також звужує можливість громадськості, зокрема добросовісного бізнесу, контролювати таке призначення. Крім того, процедура відбору кандидатів на посаду директора, яку законопроект обмежує лише співбесідою без належного переліку критеріїв оцінки, не відповідає кращим практикам інституційного будівництва.

10. Законопроект містить ряд положень щодо повноважень Президента України, які не узгоджуються зі статтею 106 Конституції України. Зокрема, від рішень Президента України буде залежати: створення БЕБУ; прийняття рішення про зовнішній аудит і затвердження порядку його проведення; затвердження положення про Раду громадського контролю, визначення організаційної структури БЕБУ, яка є інструментом внутрішнього управління організації.

11. Механізми контролю за діяльністю БЕБУ носять декларативний характер і не можуть вважатись достатньо ефективними:

- незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності БЕБУ(частина сьома статті 32 законопроекту) могла б стати дієвим та незалежним інструментом контролю за діяльністю БЕБУ. Разом з тим, відсутність визначеної періодичності проведення процедури формування і вимог до членів комісії, порядку проведення унеможливорює об'єктивну оцінку зазначеного інструмента, як такого. Крім того, відкритим залишається питання щодо правових наслідків здійсненого аудиту, адже законопроект не містить відповідних положень (наприклад, негативний висновок незалежної оцінки (аудиту) Національного антикорупційного бюро України є підставою для звільнення його директора);

- законопроект містить детальні вимоги до щорічного звіту БЕБУ (стаття 32 законопроекту), який подається Президенту України та Верховній Раді України. При цьому, кожен з адресатів на підставі звіту може визнати діяльність директора БЕБУ незадовільною, що тягне за собою його/її звільнення з посади (пункт 10 частини п'ятої статті 14 законопроекту). Основою звіту є здебільшого кількісні дані, що по суті, є продовженням існуючої моделі оцінки діяльності правоохоронного органу, яка заснована на порівнянні статистичних показників із попередніми періодами. Це створює ризик штучного завищення показників роботи органу і значно ускладнює оцінку його ефективності. Разом з тим, висновок Ради громадського контролю, який включається до щорічного звіту, не може вважатись достатнім запобіжником щодо вказаних аспектів.

Виходячи із зазначеного, проект Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» (реєстр. № 3087д від 02.07.2020), внесений народними депутатами України Гетманцевим Д. О., Василевською-Смаглюк О. М. та іншими, потребує доопрацювання.

**Перший заступник
Міністра фінансів України**

Денис УЛЮТІН