

**Експертний висновок**  
**Міністерства фінансів України до законопроекту**  
**згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України**

**1. Назва законопроекту**

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» та інших законів України щодо удосконалення роботи Бюро» (реєстр. № 10439-4 від 27.02.2024) (далі – законопроект № 10439-4), поданий народними депутатами України Я. Железняком та іншими.

**2. Завдання законопроекту**

Відповідно до пояснювальної записки законопроект № 10439-4 розроблено з метою нагального комплексного (на законодавчому та виконавчому рівнях) реформування Бюро економічної безпеки України.

Законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» щодо удосконалення роботи Бюро» (реєстр. № 10439 від 29.01.2024), поданого Кабінетом Міністрів України.

Законопроектом № 10439-4 запропоновано внести зміни до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» (далі – Закон № 1150-IX), якими передбачити:

1) забезпечення проведення нового прозорого конкурсу на зайняття посади керівника БЕБ за переважної участі в конкурсній комісії міжнародних експертів за прикладом практик Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції шляхом переформування складу та змісту вимог до діяльності конкурсної комісії з призначення Директора БЕБ;

2) встановлення низки обмежень до осіб, які претендують на включення до складу конкурсної комісії з призначення Директора БЕБ (працювала (проходила службу) в органах прокуратури, Бюро економічної безпеки України, інших органах правопорядку, митних чи податкових органах України упродовж попередніх трьох років незалежно від тривалості; входить до складу керівних органів політичної партії; є особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»);

3) доповнення підстав щодо звільнення Директора БЕБ (наявність висновку Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності БЕБ, передбаченого статтею 35 цього Закону, про неефективність діяльності БЕБ та неналежне виконання обов'язків його Директором; наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб, що встановлюється висновком Національного агентства з питань запобігання корупції);



4) здійснення прийняття на службу до БЕБ виключно за результатами конкурсу на зайняття відповідної посади, який проводиться кадровими комісіями в порядку, визначеному Директором БЕБ; склад конкурсної комісії – 6 членів (кожна) зі строком повноважень 3 роки;

5) доповнення підстави щодо обмеження призначення на посади працівників Бюро економічної безпеки України (особа була звільнена з Бюро економічної безпеки України у зв'язку з неподанням письмової заяви про згоду на проходження атестації, у зв'язку з письмовою відмовою від проходження атестації або на підставі рішення атестаційної комісії про неуспішне проходження атестації – протягом десяти років з дня такого звільнення);

6) проходження атестації діючими працівниками Бюро економічної безпеки України впродовж 18 місяців, а саме: атестація здійснюється згідно з Порядком, який затверджується Директором БЕБ; проводиться атестаційними комісіями з переважною кількістю осіб, делегованих міжнародними і неурядовими організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, дипломатичними місіями; її предметом є оцінка професійної компетентності, рівня спеціальних знань та умінь, професійної етики та доброчесності;

7) запровадження проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Бюро економічної безпеки України Комісією з проведення оцінки через 1 рік та через 3 роки з моменту призначення нового Директора БЕБ.

### **3. Оцінка впливу на показники бюджетів**

Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту реалізація його положень не призведе до збільшення витрат з Державного бюджету України.

Частиною восьмою статті 15 Закону № 1150-ІХ визначено, що роботу та організаційно-технічне забезпечення конкурсної комісії та її членів забезпечує Секретаріат Кабінету Міністрів України.

У разі незалучення міжнародної технічної допомоги реалізація запропонованих норм законопроекту потребуватиме додаткових видатків з державного бюджету на забезпечення діяльності конкурсної комісії, кадрової комісії, комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Бюро економічної безпеки України, а також помічників членів цих комісій, оскільки коштів на вказану мету в межах видатків, затверджених у державному бюджеті Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України за бюджетною програмою за КПКВК 0411010 «Обслуговування та організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України», не передбачено.

### **4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів**

Вартісна величина впливу на показники бюджету залежатиме від ефективності роботи БЕБ у сфері протидії кримінальним правопорушенням, що

посягають на функціонування економіки держави, а також від розміру міжнародної технічної допомоги для забезпечення діяльності конкурсної комісії, кадрової комісії, комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Бюро економічної безпеки України, а також помічників членів цих комісій.

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

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

#### **6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини**

Прийняття акта не суперечить законам, що регулюють бюджетні відносини.

#### **7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту**

Міністерство фінансів України в межах компетенції не підтримує проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» та інших законів України щодо удосконалення роботи Бюро» (реєстр. № 10439-4 від 27.02.2024), поданий народними депутатами України Я. Железняком та іншими.

Мінфін вважає за необхідне надати такі зауваження та пропозиції.

1. Статтею 19 Закону № 1150-IX визначено, що Директор Бюро економічної безпеки України утворює конкурсну комісію, яка проводить конкурс на зайняття вакантних посад гласних штатних працівників у Бюро економічної безпеки України. Директор Бюро економічної безпеки України включає до складу конкурсної комісії представників, визначених Радою громадського контролю при Бюро економічної безпеки України (не більше трьох осіб).

Законопроектом запропоновано внести зміни до статті 19 Закону № 1150-IX, якою передбачити утворення Директором БЕБ кадрової комісії у складі шести осіб, яка проводить конкурс на зайняття вакантних посад гласних штатних працівників у Бюро економічної безпеки України. Директор Бюро економічної безпеки України включає до складу конкурсної комісії трьох представників, визначених Радою громадського контролю при Бюро економічної безпеки України, а також можуть бути включені працівники Бюро економічної безпеки України, а також особи, запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, визначеними статтею 15 цього Закону.

*Кількісний склад конкурсної комісії, яка проводить конкурс на зайняття вакантних посад гласних штатних працівників БЕБ, у парному еквіваленті несе у собі ризик неможливості прийняття однозначного рішення у разі рівного*

*розподілу голосів між членами такої комісії, що може призвести до довготривалого невиконання комісією своїх функцій.*

Згідно з пунктом 1 розділу III Схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», діяльність Бюро економічної безпеки України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

*З метою об'єктивності, неупередженості кадрових призначень до БЕБ, забезпечення прозорості та суспільного контролю за діяльністю БЕБ вважаємо за доцільне у законопроекті визначити кількісний склад конкурсної комісії, яка проводить конкурс на зайняття вакантних посад гласних штатних працівників у Бюро економічної безпеки України, на рівні 7 осіб: по три особи, визначені БЕБ та Радою громадського контролю при Бюро економічної безпеки України, одна особа, визначена Кабінетом Міністрів України.*

2. Законопроектом № 10439-4 запропоновано внести зміни до Закону № 1150-IX та передбачити, що:

члени конкурсної комісії з метою збирання, перевірки та аналізу інформації, у тому числі з обмеженим доступом, мають право користуватися допомогою помічників (*зміни до статті 15 Закону № 1150-IX*);

члени кадрової комісії, що здійснюють відбір кандидатів на зайняття вакантних посад гласних штатних працівників БЕБ, з метою збирання, перевірки та аналізу інформації, у тому числі з обмеженим доступом, мають право користуватися допомогою помічників – членів секретаріату кадрової комісії (*зміни до статті 19 Закону № 1150-IX*);

для проведення оцінки (аудиту) члени Комісії з проведення оцінки мають право користуватися допомогою помічників (*зміни до статті 35 Закону № 1150-IX*).

*Звертаємо увагу, що законопроектом № 10439-4 не визначено правового статусу помічників, вимог до них і їх повноважень, що може призвести до можливого свавілля, зловживання правом та конфлікту інтересів.*

3. Законопроектом № 10439-4 запропоновано внести зміни до Закону України «Про оперативну-розшукову діяльність» (далі – Закону № 2135-XII) у частині надання виключного права органам Бюро економічної безпеки України та Національному антикорупційному бюро України в межах їх компетенції порушувати в установленому законом порядку питання про проведення перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та осіб, які займаються підприємницькою діяльністю або іншими видами господарської діяльності індивідуально, та брати участь у їх проведенні.

Згідно з пунктом 75.1 статті 75 Податкового кодексу України (далі – ПК) контролюючі органи мають право проводити камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки.

Відповідно до пункту 41.1 статті 41 ПК контролюючими органами є:

41.1.1. податкові органи (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, його територіальні органи) – щодо дотримання законодавства з питань оподаткування (крім випадків, визначених підпунктом 41.1.2 цього пункту), законодавства з питань сплати єдиного внеску, а також щодо дотримання іншого законодавства, контроль за виконанням якого покладено на центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, чи його територіальні органи;

41.1.2. митні органи (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, його територіальні органи) – щодо дотримання законодавства з питань митної справи та оподаткування митом, акцизним податком, податком на додану вартість, іншими податками та зборами, які відповідно до податкового, митного та іншого законодавства справляються у зв'язку із ввезенням (пересиланням) товарів на митну територію України або територію вільної митної зони або вивезенням (пересиланням) товарів з митної території України або території вільної митної зони.

Згідно з пунктом 41.5 статті 41 ПК повноваження і функції контролюючих органів визначаються ПК, Митного кодексу України (далі – МК) та законами України.

Розмежування повноважень і функціональних обов'язків контролюючих органів визначається законодавством України.

Пунктом 41.6 статті 41 ПК визначено, що інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів, у тому числі на запит правоохоронних органів.

Пунктом 78.3 статті 78 ПК регламентовано, що працівникам правоохоронних органів забороняється брати участь у проведенні планових та позапланових виїзних перевірок платників податків, що проводяться контролюючими органами, якщо такі перевірки не пов'язані з веденням оперативно-розшукових справ або здійсненням кримінального провадження стосовно таких платників податків (посадових осіб платників податків), що знаходяться в їх провадженні. Перевірки платників податків правоохоронними органами проводяться у межах повноважень, визначених законом, та в порядку, передбаченому Законом № 2135-ХІІ, КПК та іншими законами України.

ПК, МК регламентовано підстави та порядок для проведення планових та позапланових виїзних перевірок платників податків. Звернення правоохоронного органу (порушувати в установленому законом порядку питання про проведення перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств) не є підставою для призначення та проведення таких перевірок.

Частиною другою статті 93 КПК визначено, що сторона обвинувачення здійснює збирання доказів шляхом проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб речей, документів, відомостей,

висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірок, проведення інших процесуальних дій, передбачених цим Кодексом.

Водночас відповідно до частини другої статті 131 КПК одним із заходів забезпечення кримінального провадження є тимчасовий доступ до речей і документів, який згідно зі статтею 159 КПК полягає у наданні стороні кримінального провадження особою, у володінні якої знаходяться такі речі і документи, можливості ознайомитися з ними, зробити їх копії та вилучити їх (здійснити їх виїмку).

Тимчасовий доступ до речей та документів здійснюється на підставі ухвали слідчого судді, суду.

*Отже, Законом № 2135-ХІІ, КПК не визначено повноважень правоохоронних органів щодо перевірки платників податків, а лише участь за певних умов. Так, у ПК, МК відсутні підстави для проведення перевірки платників податків за зверненням правоохоронних органів, тому вважаємо за доцільне виключити пункт 3 частини першої статті 8 Закону № 2135-ХІІ з повноважень правоохоронних органів, підрозділи яких здійснюють оперативно-розшукову діяльність.*

4. Прикінцевими положеннями законопроекту № 10439-4 запропоновано внести зміни до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» (далі – Закон № 2939-ХІІ) у частині виключення Національної поліції України та Служби безпеки України з переліку органів, які мають право надавати доручення органам державного фінансового контролю для проведення позапланової виїзної ревізії.

Частиною шостою статті 11 Закону № 2939-ХІІ визначено, що позапланова виїзна ревізія може здійснюватися лише за наявності підстав для її проведення на підставі рішення суду.

Частиною сьомою статті 11 Закону № 2939-ХІІ встановлено, що позапланові виїзні ревізії суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені Законом № 2939-ХІІ до підконтрольних установ, проводяться органами державного фінансового контролю за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Відповідно до частини восьмої статті 11 Закону № 2939-ХІІ орган або особа, що ініціює проведення позапланової виїзної ревізії, подає до суду письмове обґрунтування підстав такої ревізії та дати її початку і закінчення, документи, які відповідно до частин п'ятої і сьомої цієї статті свідчать про виникнення підстав для проведення такої ревізії, а також на вимогу суду – інші відомості.

Частиною чотирнадцятою статті 11 Закону № 2939-ХІІ визначено перелік документів, за умови надання яких посадовим особам об'єкта контролю посадові особи органу державного фінансового контролю вправі приступити до проведення ревізії:

1) *направлення на ревізію*, в якому зазначаються дата його видачі, назва органу державного фінансового контролю, мета, вид, підстави, дата її початку

та дата закінчення ревізії, посади, звання та прізвища посадових осіб органу державного фінансового контролю, які проводитимуть ревізію. Направлення на ревізію є дійсним за умови наявності підпису керівника органу державного фінансового контролю, скріпленого печаткою органу державного фінансового контролю;

2) копії рішення суду про дозвіл на проведення позапланової виїзної ревізії, в якому зазначаються підстави проведення такої ревізії, дата її початку та дата закінчення, а у разі проведення ревізії щодо суб'єктів господарської діяльності, не віднесених Законом № 2939-ХІІ до підконтрольних установ, – також номер кримінального провадження, орган, що здійснює досудове розслідування, дата та підстави повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення.

*Чинними нормами Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) не уповноважено слідчого та/або прокурора призначати ревізії та перевірки в порядку, передбаченому законом.*

Згідно зі статтею 36 КПК прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений: «<...> 4) доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному цим Кодексом; «<...> 7) скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих <...>».

Відповідно до статті 40 КПК слідчий уповноважений: «<...> 2) проводити слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у випадках, встановлених цим Кодексом; 5) звертатися за погодженням із прокурором до слідчого судді з клопотаннями про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій <...>».

Згідно з положеннями статей 131, 132 КПК до повноважень слідчого судді належить застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

Заходами забезпечення кримінального провадження є: 1) виклик слідчим, дізнавачем, прокурором, судовий виклик і привід; 2) накладення грошового стягнення; 3) тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом; 4) відсторонення від посади; 4<sup>1</sup>) тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; 5) тимчасовий доступ до речей і документів; 6) тимчасове вилучення майна; 7) арешт майна; 8) затримання особи; 9) запобіжні заходи.

*КПК не передбачає такий вид заходів забезпечення кримінального провадження як надання слідчим суддею дозволу на проведення (призначення) позапланової виїзної ревізії фінансово-господарської діяльності підприємств чи інших суб'єктів господарювання.*

Частиною третьою статті 87 КПК визначено, що недопустимими є також

докази, що були отримані: «<...> 2) після початку кримінального провадження шляхом реалізації органами досудового розслідування чи прокуратури своїх повноважень, не передбачених цим Кодексом, для забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень <...>».

*З огляду на вищезазначене, доцільно виключити правоохоронні органи з переліку органів, які мають право надавати доручення органам державного фінансового контролю для проведення позапланової виїзної ревізії, оскільки такі повноваження не передбачені КПК у межах досудового розслідування кримінальних правопорушень, або внести зміни до КПК щодо надання повноважень слідчому / прокурору звертатися за погодженням із прокурором до слідчого судді з клопотаннями про проведення позапланової виїзної ревізії, а слідчому судді – розглядати відповідні клопотання для застосування заходів забезпечення кримінального провадження.*

5. Відповідно до статті 1 Закону № 1150-IX Бюро економічної безпеки України – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави.

*Оскільки БЕБ є органом, у якому консолідовано повноваження щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, вважаємо за доцільне віднести до компетенції Бюро економічної безпеки України здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, передбачених Законом України про кримінальну відповідальність, пов'язаних із проведенням публічних закупівель, незалежно від розміру завданих збитків такими кримінальними правопорушеннями.*

6. Вважаємо за доцільне у Бюро економічної безпеки України ввести контрактну форму проходження служби, якою передбачити:

*можливість вперше укласти контракт з особою на один рік з подальшим проведенням атестації для визначення професійної компетентності, рівня спеціальних знань та умінь, професійної етики та доброчесності, психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа;*

*максимальний строк дії контракту п'ять років після успішного проходження атестації;*

*визначення тривалості дії останнього контракту строком, який залишився до досягнення особою граничного віку перебування на службі в Бюро економічної безпеки України.*

**Перший заступник  
Міністра фінансів України**

**Денис УЛЮТІН**