



ПОСТАНОВА

Верховної Ради України

Про попередній звіт 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

Заслухавши та обговоривши попередній звіт 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, Верховна Рада України постановляє:

1. Попередній звіт Тимчасової слідчої комісії 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), взяти до відома (додається).

2. Направити попередній звіт Тимчасової слідчої комісії до Офісу Генерального прокурора для вивчення та відповідного реагування.

3. Оприлюднити попередній звіт Тимчасової слідчої комісії на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

4. Звіт Тимчасової слідчої комісії про виконану роботу заслухати на пленарному засіданні Верховної Ради України до 13 грудня 2023 року.

5. Ця Постанова набирає чинності з дня її прийняття.



Голова Верховної Ради
України

Д. К и ї в
30 травня 2023 року
№ 3129-ІХ

Р. СТЕФАНЧУК

Додаток
до Постанови Верховної Ради України
від 30 травня 2023 року
№ 3129–ІХ

ПОПЕРЕДНІЙ ЗВІТ

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

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 13 грудня 2022 року № 2838–ІХ (далі – Постанова) утворено Тимчасову слідчу комісію 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 або Комісія).

Головою Тимчасової слідчої комісії обрано народного депутата України Железняка Ярослава Івановича (депутатська фракція Політичної Партії "ГОЛОС"), заступником голови Тимчасової слідчої комісії – народного депутата України Василевську-Смаглюк Ольгу Михайлівну (депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ").

До складу Комісії обрано таких народних депутатів України:

Бакумова Олександра Сергійовича – депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ";

Гетманцева Данила Олександровича – депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ";

Жмеренецького Олексія Сергійовича – депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ";

Завітневича Олександра Михайловича – депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ";

Івченка Вадима Євгеновича – депутатська фракція політичної партії Всеукраїнське об'єднання "Батьківщина";

Красова Олексія Ігоровича – депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ";

Марусяка Олега Романовича – депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ";

Наталуху Дмитра Андрійовича – депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ";

Плачкову Тетяну Михайлівну – депутатська група "Відновлення України".

Секретарем Тимчасової слідчої комісії з числа її членів шляхом відкритого голосування обрано народного депутата України Плачкову Тетяну Михайлівну – депутатська група "Відновлення України".

Кількісний склад комісії – 11 народних депутатів України.

Відповідно до Постанови основними завданнями Тимчасової слідчої комісії визначено:

1) розслідування можливих фактів порушень законодавства України посадовими особами Бюро економічної безпеки України, Служби безпеки України, Національної поліції України, Державної податкової служби України, Державної служби фінансового моніторингу України, Державної митної служби України, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, що могли призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів, зокрема в частині неналежного здійснення заходів із запобігання, припинення та розслідування кримінальних та інших правопорушень;

2) розслідування можливих фактів зловживань та/або неналежного виконання обов'язків посадовими особами Бюро економічної безпеки України, Служби безпеки України, Національної поліції України, Державної податкової служби України, Державної служби фінансового моніторингу України, Державної митної служби України, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, що стало причиною порушення прав та законних інтересів суб'єктів господарювання.

Відповідно до пункту 8 Постанови підготовлено цей попередній звіт Тимчасової слідчої комісії.

Підставами для проведення розслідування була інформація, оприлюднена в медіа та отримана від державних органів, про систематичні порушення законодавства України посадовими особами Бюро економічної безпеки України, органів державної влади та інших державних органів, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, що призводять до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів, зокрема: інформація про надзвичайно низькі доходи бюджетів від організації та проведення азартних ігор, про існування схеми із незаконного експорту сільськогосподарської продукції, про порушення при проведенні конкурсу на посади у Бюро економічної безпеки України та низьку ефективність проведення досудових розслідувань, про зловживання при передачі

в управління та реалізації майна Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, про існування схем незаконного обігу підакцизних товарів тощо.

Робота Комісії здійснювалася публічно, на більшості засідань Тимчасової слідчої комісії були присутні представники медіа, на всіх засіданнях проводився аудіозапис із подальшою його передачею до Апарату Верховної Ради України для виготовлення стенограм.

Тимчасова слідча комісія працює відповідно до плану, що передбачає:

1. Вивчення порушень в організації роботи Бюро економічної безпеки України в частині конкурсного відбору працівників та організації роботи Бюро, зокрема в контексті повідомлень Ради громадського контролю при Бюро про виявлені порушення.

2. Розслідування причин неналежної протидії незаконному обігу підакцизних товарів, зокрема:

спирту етилового та інших спиртових дистилатів, алкогольних напоїв, пива;

тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну;

рідин, що використовуються в електронних сигаретах;

пального.

3. Розслідування причин неналежної протидії ухиленню від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність з організації, проведення азартних ігор, лотерей (крім розповсюдження лотерей), парі (букмекерське парі, парі тоталізатора).

4. Вивчення факторів, що сприяють тіньовому обігу зернових товарів, та заходів протидії такому обігу, що проводяться органами державної влади, іншими державними органами, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки.

5. Розслідування порушень законодавства, вчинених посадовими особами митних органів, що призвели до зменшення надходжень до бюджетів.

6. Вивчення проблем розшуку, примусового вилучення та управління об'єктами права власності російської федерації та її резидентів.

7. Вивчення причин неналежної протидії правопорушенням, вчиненим із використанням віртуальних активів.

8. Встановлення основних причин зловживань щодо податку на додану вартість та шляхів протидії таким зловживанням.

9. Розслідування можливих фактів зловживань та/або неналежного виконання обов'язків працівниками органів державної влади, інших

державних органів, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, що призвели до порушення прав суб'єктів господарювання.

Більшість із пунктів плану вже були обговорені в тій чи іншій мірі, крім питання, передбаченого пунктом 7, яке на даному етапі не було досліджено через брак часу.

За період роботи з метою отримання необхідної інформації для виконання визначених Постановою основних завдань до органів державної влади та правоохоронних органів Комісією скеровано велику кількість звернень з питань, що розслідуються. Найбільше звернень адресовано до Державної митної служби України, Державної податкової служби України, Бюро економічної безпеки України, Національного банку України та Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Тимчасова слідча комісія для отримання інформації, матеріалів та документів також активно реалізувала право, надане частиною другою статті 7 Закону України "Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України" (далі – Закон), згідно з якою у повідомленні запрошеним особам зазначається, які матеріали та документи необхідно мати із собою.

У процесі здійснення своїх повноважень Комісія використовувала також інформацію з відкритих публічних джерел (офіційні веб-сайти Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, Державної митної служби України, Державної податкової служби України, Офісу Генерального прокурора та інших державних органів), а також інформацію, здобуту самостійно у процесі реалізації депутатських повноважень.

Строк діяльності Тимчасової слідчої комісії та необхідність заслухання звіту Комісії про виконану роботу на пленарному засіданні Верховної Ради України не пізніше як через шість місяців з дня її утворення визначені Постановою.

Отримана та досліджена Тимчасовою слідчою комісією інформація дає змогу підсумувати попередні результати щодо предмета розслідування відповідно до визначених завдань.

Відомості чи обставини, встановлені Тимчасовою слідчою комісією, і докази, якими це підтверджується

Бюро економічної безпеки України розпочало 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 економічної безпеки України (далі – Бюро) розглядалося також у рамках реалізації контрольної функції парламенту 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 зазначеного спільного засідання Комітетом Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики прийнято рішення про визнання роботи керівника Бюро економічної безпеки України незадовільною в частині:

1) забезпечення виконання покладених на Бюро завдань у сфері протидії кримінальним правопорушенням, що посягають на функціонування економіки, в частині і аналітичної, і правоохоронної складових, зокрема у сфері боротьби з нелегальним виробництвом та стихійною торгівлею підакцизними товарами;

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

3) звітування про роботу Бюро та налагодження співпраці з Верховною Радою України і 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 за попередній календарний рік;

4) формування кадрового складу Бюро та забезпечення належних умов для виконання ним покладених законом завдань і функцій.

Бюро подало до Верховної Ради України звіт про свою діяльність за 2022 рік (далі – Звіт), однак всупереч вимогам статті 35 Закону України "Про Бюро економічної безпеки України" Директор Бюро економічної безпеки України не звітував перед Верховною Радою України про діяльність Бюро за 2021 рік.

За даними Звіту, на початок 2022 року кількість детективів становила 84 особи, здійснювалося розслідування кримінальних проваджень. У Звіті зазначається, що "в провадженні детективів Бюро упродовж 2022 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 офіційному веб-сайті Офісу Генерального прокурора, за Бюро у звітному періоді обліковувалося лише 664 кримінальні правопорушення, з них кримінальних правопорушень, у яких особам вручено повідомлення про підозру, – 56, кримінальних правопорушень, за якими провадження направлені до суду (пункти 2, 3 частини другої статті 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, що, як наслідок, може призводити до затягування розслідування і відсутності подальшої процесуальної перспективи.

До того ж, за експертними оцінками, втрати бюджетів, спричинені найбільш поширеними порушеннями у сфері обігу підакцизних товарів, підслідними Бюро, на рік становлять: алкогольні напої – 10–12 млрд грн, гральний бізнес – до 20 млрд грн, тютюнові вироби – 20,5 млрд грн, пальне – 20 млрд грн.

При цьому, згідно з даними Звіту, оперативно-розшукові справи детективами Бюро не заводилися взагалі з причини відсутності інструкції про організацію проведення оперативно-розшукової діяльності підрозділами Бюро економічної безпеки України. Відповідна інструкція затверджена лише у 2023 році наказом Бюро від 16.01.2023 та зареєстрована в Міністерстві юстиції України за № 190/39246 від 31.01.2023.

Оперативно-розшукова діяльність є важливою складовою роботи органів правопорядку, але робота Бюро в цьому напрямі була повністю провалена.

Відповідно до частини другої статті 14 Закону України "Про Бюро економічної безпеки України" гранична чисельність працівників центрального апарату і територіальних управлінь Бюро становить 4 тисячі осіб. Однак станом на 31.12.2022 загальна кількість працівників Бюро, за даними Звіту, становила 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 Бюро у 2022 році становило лише 5 кримінальних проваджень, що є надзвичайно низьким показником порівняно з іншими органами досудового розслідування.

Попри таке низьке навантаження, інші органи правопорядку і досі продовжують здійснювати досудове розслідування у кримінальних провадженнях, які згідно із законом належать до підслідності Бюро. При

цьому Тимчасова слідча комісія не має інформації про вжиття Бюро заходів для ініціювання доручення Бюро здійснення досудових розслідувань у таких кримінальних провадженнях.

Більшість працівників складу центрального апарату Державної фіскальної служби України були призначені до центрального апарату Бюро, що дискредитує основну ідею та мету ліквідації податкової міліції, яка полягала у докорінному перегляді підходів до методів роботи з бізнесом та протидії кримінальним правопорушенням, що посягають на функціонування економіки України. Тобто, фактично, відбулося масове переведення колишніх працівників податкової міліції до новоствореного органу.

Згідно з інформацією, отриманою Комісією, 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 на участь у першому конкурсному відборі на посади гласних штатних працівників, які мають спеціальні звання у Бюро, подали документи 959 осіб. Після розгляду документів конкурсною комісією до подальшого тестування було допущено лише 392 кандидати, тобто 567 (близько 60 %) претендентів не були допущені. У більшості випадків повідомлення з поясненням причин недопущення не були направлені кандидатам, а основна кількість відмов суперечила Регламенту проведення конкурсного відбору та відбувалася з суто технічних та, ймовірно, суб'єктивних причин.

Конкурси на посади штатних гласних працівників Бюро були проведені з грубим порушенням законодавства, за відсутності нормативно-правових актів, що визначають статус таких посад, зокрема:

- 1) положення про порядок проходження служби особами, які мають спеціальні звання;
- 2) співвідношення між рангами державних службовців та спеціальними званнями працівників Бюро;
- 3) перелік посад, що підлягають заміщенню особами, які мають спеціальні звання, та граничні звання на таких посадах;
- 4) порядок присвоєння та позбавлення спеціальних звань.

Більше того, Директором Бюро економічної безпеки України 28.10.2021 затверджено наказ про проведення конкурсного відбору та цього ж дня утворено конкурсну комісію. Правовою підставою цих двох наказів зазначено Регламент роботи конкурсної комісії, затверджений 23.10.2021 наказом № 6, зареєстрованим у Мін'юсті 28.10.2021 за № 1392/37014, та офіційно опублікований в Офіційному віснику України 29.10.2021, тобто такий, що набрав чинності лише наступного дня – 29 жовтня 2021 року.

Крім того, за отриманими свідченнями, велика частина призначень у Бюро була здійснена шляхом маніпулювання з конкурсним відбором.

Переможці конкурсного відбору призначалися на посади в Бюро, а потім переводилися на інші посади. Після цього на конкурсну посаду призначався кандидат, який зайняв друге місце, який також переводився на іншу посаду. У кінцевому підсумку на конкурсну посаду призначався кандидат, який зайняв третє місце в конкурсному відборі.

Згідно з показаннями, наданими членами конкурсної комісії на посади штатних гласних працівників Бюро, конкурсна комісія проводила по 70-100 співбесід із кандидатами на посади на день, що не дало змоги провести конкурсний відбір належним чином. А результати психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа на порушення частини другої статті 24 Закону України "Про Бюро економічної безпеки України" були надані членам конкурсної комісії вже після проведення співбесід.

Щодо відшкодованих збитків, у Звіті 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 податку на додану вартість 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 за 2022 рік було відшкодовано лише 33,3 млн грн.

У Звіті також зазначається, що "у всіх кримінальних провадженнях детективами Бюро за січень – грудень 2022 року забезпечено відшкодування збитків 560,6 млн грн", але відсутнє пояснення такої суми, зважаючи на вищевикладене.

Що стосується накладення арешту на майно на суму 46,7 млрд грн, то у Звіті не зазначено, яке саме майно і досі перебуває під арештом, а щодо якого арешт скасовано. Наведення такої інформації було б доцільним, зважаючи на 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, Рада громадського контролю після проведення першого конкурсного відбору на посади гласних штатних працівників Бюро надала велику кількість пропозицій щодо покращення конкурсного відбору, підвищення його прозорості та мінімізації корупційних ризиків, зокрема, щодо проведення відеофіксації та онлайн-трансляції співбесід з кандидатами на посади, попередньої перевірки їх репутації, залучення до конкурсної комісії міжнародних експертів, перевірки кандидатів на контакти щодо зв'язків з російською федерацією.

Через відсутність у період з 2 грудня 2021 року по 18 липня 2022 року жодного прогресу щодо напрацювань для покращення проведення конкурсного відбору, які були відкинуті керівництвом Бюро, 18 липня 2022 року Рада громадського контролю прийняла рішення про тимчасове призупинення повноважень делегатів Ради громадського контролю при Бюро у конкурсних комісіях Бюро з причини небажання керівництва Бюро врахувати пропозиції Ради громадського контролю при проведенні конкурсного відбору.

Відтак викликають сумнів конкурсні відбори, проведені після фактичного усунення Ради громадського контролю від можливості участі у роботі конкурсних комісій.

Подібні пропозиції щодо удосконалення процедури конкурсного відбору були надані Бюро Консультативною місією Європейського Союзу в Україні, втім вони так само були проігноровані.

Щодо аналітичної складової роботи Бюро у Звіті та окремо наданій інформації зазначається, що було створено 282 аналітичні 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 Бюро 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 відповідних аналітичних матеріалів.

За інформацією Державної податкової служби України, у 2022 році до Бюро 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. Наведене свідчить про те, що, попри наявність власних аналітичних підрозділів, Бюро для здійснення аналізу продовжує активно користуватися можливостями інших державних органів.

Крім того, згідно з інформацією, наданою Офісом Генерального прокурора та Бюро, 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 частині першій статті 214 Кримінального процесуального кодексу України та пункту 61 частини першої статті 1 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення" перебували на розгляді.

Тимчасова слідча комісія також опрацювала значну кількість скарг щодо можливих незаконних дій посадових осіб Бюро. Частина скарг були розглянуті

в робочому порядку, а деякі – безпосередньо на засіданнях Комісії із запрошенням скаржників чи їх представників.

Зокрема, на засіданнях Комісії розглянуто скарги ТОВ "Палп Мілл Принт", ПП "АМІК", ТОВ "Глобус Прайм", ТОВ "М-Кіно" та Олександра Кісткіна. Під час розгляду зазначених скарг, зокрема, встановлено такі можливі порушення Бюро:

- 1) порушення презумпції невинуватості у публічних коментарях Бюро щодо поточних результатів своєї діяльності;
- 2) перевищення посадовими особами Бюро наданих їм законом повноважень та перебирання на себе повноважень податкового органу;
- 3) порушення принципу розумного строку під час здійснення досудового розслідування;
- 4) позапроцесуальне спілкування з учасниками кримінальних проваджень.

Щодо дій посадових осіб Державної митної служби України (далі – Держмитслужба) варто зазначити таке.

Митним кодексом України визначено, що безпосереднє керівництво здійсненням митної справи покладається на Держмитслужбу. Митний контроль здійснюється виключно митними органами відповідно до цього Кодексу та інших законів України. При цьому не допускається визначення форм та обсягів митного контролю іншими органами державної влади, а також участь їх посадових осіб у здійсненні митного контролю.

Водночас у зонах митного контролю з тих чи інших підстав регулярно перебувають представники органів правопорядку. Законність їх перебування в зонах митного контролю є сумнівною, як і втручання в роботу митних органів та навіть самостійне виявлення певних незаконно переміщуваних товарів через митний кордон, про що такі органи регулярно звітують на своїх офіційних веб-сайтах, адже все це – виключні дискреційні повноваження митних органів.

Крім порушення наведених вище положень Митного кодексу, присутність посадових осіб правоохоронних органів у зонах митного контролю та їх втручання у виконання митних формальностей чинить тиск на митників та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, створює додаткові корупційні ризики та свідчить про дублювання повноважень/функцій різними державними органами, що суперечить принципу правової визначеності. Також потребує врегулювання питання співвідношення повноважень, оперативної взаємодії та обміну інформацією між підрозділами прикордонної служби та митних органів у пунктах пропуску через державний кордон.

Запровадження контрактної форми оформлення трудових відносин мало посилити не лише відповідальність та дотримання встановлених показників ефективності роботи посадових осіб Держмитслужби, а й

підвищити їхнє фінансове забезпечення. Разом з тим встановлена за результатами аналізу даних Держмитслужби нерівномірність в оплаті праці посадових осіб у розрізі територіальних органів може свідчити про формальний підхід до запровадження проходження служби на контрактній основі або про штучне підвищення заробітної плати за рахунок встановлення надбавок і премій працівникам, які не укладали контракт, що нівелює зміст запровадження контракту про проходження служби в митних органах.

При цьому обмеження переліку посад територіальних органів, проходження служби на яких можливе з укладанням контракту (наказ Держмитслужби від 18.02.2021 № 105), за умови збереження істотної різниці в оплаті праці, у середньостроковій перспективі може призвести до відпливу кваліфікованих кадрів з профільних підрозділів адміністративного апарату митниць (організації митного контролю, статистики, аудиту тощо), що матиме наслідком послаблення функціональної спроможності митних органів, особливо тих підрозділів, що потребують висококваліфікованих фахівців.

Відсутність процедури та строків погодження Міністром фінансів України призначення на посади керівників та заступників керівників територіальних органів Держмитслужби, а також покладання виконання обов'язків за такими посадами та посадами керівників і заступників керівників самостійних структурних підрозділів Держмитслужби негативно впливає на можливість оперативного прийняття управлінських рішень.

Постійні необґрунтовані реорганізації митних органів, у тому числі їх структурних підрозділів, та неналежна організація кадрової роботи призводять до збільшення кількості осіб, які перебувають поза штатом. Основною метою таких реорганізацій є не підвищення ефективності діяльності органу або зміна його функціоналу, а переважно зміна керівного складу середньої ланки. Неналежна організація кадрової політики безпосередньо позначається на ефективності діяльності кожної митниці та на стабільності роботи всієї митної системи загалом.

Зазначене свідчить, щонайменше, про критичну нестачу керівних кадрів у системі митних органів. Постійне переведення посадових осіб з однієї митниці до іншої для виконання обов'язків за керівними посадами свідчить про "ручне управління" та створює суттєві корупційні ризики, що нівелює позитивний ефект підвищення керованості митниць та утворення чіткої вертикалі управління в єдиній юридичній особі. Варто звернути увагу, що такі виконувачі обов'язків практично не несуть відповідальності за результати своєї діяльності на посадах керівників митниць, а майже єдиним заходом впливу, що застосовується до них, є скасування наказу про покладання виконання обов'язків.

Хоча значна частина зауважень до Держмитслужби у публічному просторі стосується виконання індикативних показників доходів бюджету, ця проблема є похідною від інших, менш видимих, системних проблем.

Як і до початку війни, у кадровому складі Держмитслужби переважають працівники старшого віку. Залучення молоді є проблематичним, серед іншого, через низький рівень оплати праці молодих спеціалістів, відсутність заходів, спрямованих на оновлення кадрового потенціалу, токсичність митниці у сприйнятті суспільства.

Війна негативно вплинула на стан зовнішньоекономічної діяльності в Україні. Держава запровадила значний обсяг податкових пільг на імпорту товарів, у тому числі пального, транспортних засобів, енергетичного обладнання, для підтримки громадян та бізнесу. Це негативно вплинуло на стан надходжень митних платежів до державного бюджету. Частина пільг скасовані з 01.07.2022, а частина буде скорочена за деякий час. Відновлення обсягів імпорту та скорочення обсягу пільг зумовлюють поступове зростання митних надходжень.

Запровадження будь-яких податкових пільг має супроводжуватися дієвим механізмом контролю їх надання та подальшого цільового використання, у тому числі шляхом здійснення документальних перевірок щодо дотримання вимог законодавства України з питань митної справи. За результатами проведених у 2020–2022 роках документальних перевірок показник перерахування грошових зобов'язань до державного бюджету коливається на рівні 5–8 %. Станом на 01.01.2023 податковий борг із сплати митних платежів становив 340,9 млн грн.

Наразі відсутній механізм ефективної взаємодії Держмитслужби, яка є відповідальною за проведення зазначених документальних перевірок і визначення грошових зобов'язань із сплати митних платежів, і Державною податковою службою України, яка є органом стягнення податкового боргу за такими зобов'язаннями. Відсутність належного автоматизованого інформаційного обміну з цього питання нівелює результативність діяльності митних органів через неможливість забезпечення наповнення бюджету та притягнення порушників до фінансової відповідальності.

Зважаючи на термін позовної давності та враховуючи тенденцію стрімкого зростання обсягів податкового боргу, який накопичується з 2020 року, без вжиття ефективних заходів з боку Держмитслужби, Державної податкової служби України та Міністерства фінансів України (як органу, що координує діяльність зазначених центральних органів виконавчої влади та забезпечує формування і митної, і податкової політики) існує високий ризик того, що значна частина облікованого на сьогодні розміру податкового боргу не буде сплачена до державного бюджету, у тому числі у зв'язку із впливом строку позовної давності.

Не можна визнати задовільним і стан організації роботи митних органів в напрямі протидії митним правопорушенням. Як свідчить аналіз статистичних даних, незважаючи на загальну кількість порушених справ про порушення митних правил (14 147 – у 2020 році, 28 128 – у 2021, 11 098 – у 2022 році), у вартісному вимірі їх показник є практично

сталим (2692,11 млн грн – у 2020 році, 2810,14 млн грн – у 2021, 2862,26 млн грн – у 2022 році). При цьому результативність виконання рішень митних та судових органів про накладення адміністративних стягнень у справах про порушення митних правил у частині сплати відповідних штрафних санкцій до державного бюджету є критичною і становить лише близько 3 % загальної "вартості" порушених справ.

Створення у складі митних органів окремої митниці, до повноважень якої, фактично, належить виключно боротьба з порушеннями митних правил, а також застарілість і юридичного складу порушень митних правил, і підходів та процедур притягнення до адміністративної відповідальності за такі порушення не сприяють ефективності виконання завдань із запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил.

На нагальну необхідність удосконалення роботи митних органів також вказує низький рівень довіри до їхньої діяльності з боку громадян та бізнесу, що зумовлено головним чином непрозорістю процесів, зволіканням із здійсненням митного оформлення товарів і корупцією. З початком повномасштабної війни російської федерації проти України показник довіри залишається низьким.

Забюрократизованість внутрішніх процесів також негативно позначається на розвитку митних органів. До прикладу, показники комплексної оцінки митниць, розроблені Держмитслужбою, мали б бути фізичним виміром ефективності виконання ними завдань, визначених законодавством, які продубльовані у контрактах про проходження служби відповідних осіб за напрямками роботи. Це забезпечило б раціональність побудови процесів управління в частині усунення дублювання періодичних звітів за контрактами посадових осіб та митницями в цілому, що надасть більше часу для поглибленого аналізу персональних звітів та прийняття належних заходів заохочення чи стягнення за результатами їх розгляду.

Таким чином, Держмитслужба має значний резерв для підвищення ефективності роботи за рахунок вирішення внутрішніх інституційних проблем.

Відомостей чи обставин, що не підтвердилися на момент прийняття цього попереднього звіту, немає.

Попередні результати розслідування розглянуто на засіданні Тимчасової слідчої комісії 23.05.2023 та відповідно до частини другої статті 21 Закону України "Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України" при підготовці висновку щодо кожної встановленої обставини проведено голосування.

Висновки:

1. Конкурси на зайняття вакантних посад у Бюро економічної безпеки України проведені із значними порушеннями, які вплинули на їх результати.

Результати голосування:

"За" – 7.

"Проти" – 0.

"Утрималися" – 0.

2. Бюро економічної безпеки України неефективно виконує покладені на нього завдання у сфері протидії кримінальним правопорушенням, що посягають на функціонування економіки, у частині і аналітичної, і правоохоронної складових, зокрема у сфері боротьби з нелегальним виробництвом та стихійною торгівлею підакцизними товарами.

Результати голосування:

"За" – 8.

"Проти" – 0.

"Утрималися" – 0.

3. Бюро економічної безпеки України неналежно виконує аналітичну функцію, про що свідчить неефективна організація збирання інформації та відсутність налагодженого обміну інформацією з органами державної влади.

Результати голосування:

"За" – 8.

"Проти" – 0.

"Утрималися" – 0.

4. Бюро економічної безпеки України показує вкрай низькі результати досудового розслідування кримінальних проваджень, що свідчить про неефективне витрачання ресурсів.

Результати голосування:

"За" – 8.

"Проти" – 0.

"Утрималися" – 0.

5. У діяльності Бюро економічної безпеки України, органів державної влади та інших державних органів, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, наявні системні проблеми щодо ефективності здійснення повноважень, які мають наслідком значне ненадходження коштів до державного та місцевих бюджетів.

Результати голосування:

"За" – 8.

"Проти" – 0.

"Утрималися" – 0.

Пропозиції:

1. Верховній Раді України попередній звіт Тимчасової слідчої комісії взяти до відома.

2. Направити попередній звіт Тимчасової слідчої комісії до Офісу Генерального прокурора для вивчення та відповідного реагування.

3. Оприлюднити попередній звіт Тимчасової слідчої комісії на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

4. Заслухати звіт Тимчасової слідчої комісії про виконану роботу на пленарному засіданні Верховної Ради України до 13 грудня 2023 року.