



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Експертна дискусія

«Що відбувається з Бюро економічної безпеки?»

20 квітня 2023 року Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна провів дискусію на тему «Що відбувається з Бюро економічної безпеки?». У ній взяли участь народний депутат України Ярослав Железняк; експерт з правових питань CASE Україна Андрій Саварець; модератор – виконавчий директор CASE Україна Дмитро Боярчук.

Публікуємо ключові тези дискусії, а також стислий переказ доповідей спікерів.

Основні тези

- *Бюро економічної безпеки – спеціальний орган, що забезпечує національну безпеку в економічній сфері. Однак останнім часом ця установа перебуває під пильним контролем громадськості та політиків.*
- *Бюро економічної безпеки опинилося в епіцентрі скандалів і викривлень. Серед основних звинувачень – недостатній захист державних інтересів у галузі економіки, високий рівень корупції та неефективне використання бюджетних коштів.*
- *Першоідеєю створення БЕБ – забрати в усіх причетних органів функції економічного нагляду, боротьби з корупцією та економічною злочинністю і передати їх у функціонування одній центральній інституції.*
- *У результаті отримали орган, який не вирішив проблеми бізнесу про взаємодію з іншими правоохоронними органами. Фактично БЕБ – це суміш СБУ, прокурорів і податкової міліції.*
- *Повноцінному перезапуску БЕБ заважає практика «наглядачів» і зовнішній чинник. Утворення Бюро було внутрішньою національною ініціативою. Розірвати ж зв'язок інституту «наглядачів» можливо через перезапуск із залученням іноземних спостерігачів.*
- *Голова БЕБ має бути передусім керівником, організатором і провидцем, набрати в команду аналітиків, детективів, відповідальних за правоохоронний та аналітичний напрям.*
- *Згідно із законодавством України саме Бюро економічної безпеки має спостерігати за міжнародною фінансовою допомогою та її цільовим використанням.*
- *Бюро економічної безпеки залишається важливим інструментом у боротьбі з економічною злочинністю в Україні. Проте для забезпечення її ефективності потрібна стабільна підтримка владою та інституційна спроможність. Тільки так це зможе ефективно працювати та досягати окреслених цілей.*

Переказ дискусії (відео повної дискусії [за посиланням](#))

Основна ідея створення Бюро економічної безпеки (БЕБ) – забрати можливості у правоохоронних органів влаштувати маски-шоу. Замість цього створити орган, який буде працювати на аналітичній основі та визначати, де саме відбувається ухилення від оподаткування. Проте під час реалізації цієї ідеї щось пішло не за планом. Починаючи з моменту призначення керівника БЕБ, конкурс відбувався з великими скандалами, все закінчилося звільненням, висловленням недовіри та негативною оцінкою результатів діяльності. Що ж пішло не так, чому так сталося та що потрібно робити?



- Одне з ключових звинувачень попереднього керівництва БЕБ – бездіяльність. Чи правильно буде так окреслити основну проблему органу, у чому причина такого стану справ?

Ярослав Железняк

Ідея, яку ми плекали до 2016 року, дуже проста – є кримінальні злочини у фінансах, які мають родову травму, коли приходять податкова і намагається за неправомірну матеріальну вигоду закрити очі на правопорушення бізнесу. Тому вирішили створити новий нормальний аналітичний орган з новими людьми, які будуть розмовляти з бізнесом мовою цифр, до якого буде довіра і який зможе показати нову якість.

Умовно нам потрібно було створити НАБУ у фінансовій сфері. Для того, щоб бізнес зміг легше взаємодіяти з державою, потрібно було в усіх економічних паразитів (СБУ, поліції, ДБР) забрати право влазити в економічні питання, а СБУ взагалі ліквідувати, зробивши економічний департамент.

Промотуємо цю історію на 2023 рік. Було створено новий орган, в якому 60% – люди з податкової міліції, всі інші – СБУ, поліція, прокурори або ДБР. Ідеєю ж було забрати в усіх інших економічну злочинність. Зараз усі органи активно продовжують розслідувати економіку.

Бюром економічної безпеки керував ексголова податкової міліції, призначали його з великим скандалом. Далі змінили трьох «наглядачів», один – це Андрій Гмирін, якого зараз розшукує НАБУ за розкрадання Фонду держмайна. Потім Мельнику призначили заступників від Офісу Президента. Один з них до цього був прокурором, інший усе життя працював у СБУ або на митниці.

Ми отримали орган, який не вирішив проблеми бізнесу про взаємодію з іншими правоохоронними органами. З нього зробили суміш СБУ, прокурорів, податкової міліції та який не показує результатів. Не будемо зосереджуватися на випадках корупції, бездіяльності та як відбувалися конкурси. Через тиждень буде опубліковано звіт про роботу БЕБ, там знайдете багато чого цікавого. Якщо коротко, то з економічною злочинністю вони не борються, старі практики повернулися.

У нас є чудові приклади, які ми розглядали на ТСК (Тимчасова слідча комісія): коли вимагали в одного з підслідних підписи на футбольних м'ячах і квитки в нічний клуб, коли у нас є хабарі по 1 200 доларів США за «кришування» казино та інші. Багато таких прикладів, які насправді не мають нас шокувати, якщо знаємо, як працювала до цього система, але точно вони не свідчать про новий аналітичний орган, який має спілкуватися з бізнесом однією мовою.

Саме тому напевно цей пункт з'явився в меморандумі МВФ і зараз розроблено законопроект про перезавантаження БЕБ. Передусім він стосується конкурсу, переатестації, фінансової незалежності. Без цього ми не побудуємо аналітичний орган, який матиме довіру. Це довгий процес, але його потрібно пройти.

- На основі детективних історій ТСК можна дізнатися багато чого цікавого?

Ярослав Железняк



Ми вже направили чотири матеріали в НАБУ, кілька – у НАЗК, насправді ж їх більше. У звіті багато чого прочитаєте, є розшифровки звукозаписів яскравих моментів від Юрія Бутусова. Раптом так сталося, що шість людей із високими посадами водночас захворіли або звільняються. Орган молодий, змінив трьох наглядачів, постійно переходить від одних непорядних людей до інших. Не вірю в конкурси від Кабінету міністрів, кращого, аніж демократія, конкурсу з міжнародниками поки що не придумали.

Тому потрібно давати новому керівнику можливість призначати, оновити склад. Не вважаю за нормальним, коли 90% – це експравоохоронці. У нас достатня кількість сильних аналітиків, особливо у фінансовій сфері, які точно зроблять цю роботу краще. Та це буде прерогатива нового керівника, до якого висуюють високі критерії в законі, якого мають відібрати міжнародні партнери.

Зараз активно працюємо з МВФ, Світовим банком, Європейською комісією, з нашими антикорупційними організаціями, багато колег долучено. Сподіваюся, не дамо змоги вдруге «хакнути» цю систему, інакше не буде жодного сенсу створювати БЕБ.

- Які характеристики ідеальної людини, яка може обійняти посаду голови БЕБ?

Не знаю, як охарактеризувати цю людину. Я знаю багато професійних крутих хлопців і дівчат у НАБУ, наприклад в аналітичному відділі, які можуть претендувати на таку посаду. Знаю багато аудиторів, compliance-менеджерів високого рівня, які точно змогли б цю роботу виконувати.

БЕБ – це цікавий виклик. Є певне роздвоєння з політичного погляду. З одного боку, мені справді цікаво робити нашу роботу в ТСК, якомога ефективніше, без будь-яких обшуків, просто документально показувати фінансові злочини і потім передавати в правоохоронні антикорупційні органи. З іншого боку, ти маєш будувати інституцію. Тут якраз виклик для себе, для нашої команди, бачу можливість побудувати інституцію, яка нас замінить і далі буде розслідувати економічні злочини.

Це можна побудувати, у нас в Україні є ці люди. Як приклад – аналітична команда НАБУ, вони роблять круту справу, вони вміють це робити. Упевнений, що й у Національному банку є такі експерти. У нас точно є багато гідних людей, які захочуть за це взятися. Проте для того, щоб вони пішли, перше і основне: щоб завтра їм не дзвонили з Офісу Президента і не розповідали, кого можна обшукувати, а кого не треба. Для цього потрібно бути незалежними, пройти незалежний конкурс, коли ніхто нікому нічого не винен.

Найважливіше – додати частину незалежності, як ми це побудували для НАЗК і НАБУ. Як політик бачу, що на них немає політичних важелів впливу. Так і має бути, цей досвід хочемо розширити і на митницю, податкову службу. Інакше ми нічого не побудуємо.

- Коли говоримо про податкове адміністрування, часто згадуємо, що повинна бути невідворотність покарання. БЕБ міг би стати гіпотетично таким інструментом, який би у податковій сфері впроваджував невідворотність покарання?

Андрій Саварець



За дотримання законодавства у податковій сфері все ж таки має відповідати податкова, а БЕБ, у хорошому сенсі, має бути як «сторожовий пес». Виміром його ефективності повинно бути не те, скільки він людей покусав, а щоб нічого з дому не винесли.

Щодо невідворотності покарання, то, звичайно, це стосується і питання судів. Якщо подивитися цифри з ухилення від сплати податків, навіть за невеликою кількістю переданих кримінальних проваджень маємо дуже невелику пропускну здатність. Вони спроможні розглянути лише третину їх, а притягнуто до відповідальності торік тільки двоє людей.

Такий вид злочину, як ухилення від сплати податків, напевно найбільше відповідає такому критерію, як змагальність. За іншими злочинами у нас дуже небезпечна практика. Майже 98–99% – це обвинувальні вирокі, а щодо ухилення від сплати податків є варіативність, де є дуже багато виправдовувальних вироків. Це пов'язано з тим, що ситуація не дуже однозначна з погляду тлумачення законодавства.

Інші органи продовжують розслідувати економічні злочини. За минулий рік, за нашими підрахунками, порушено лише 20% кримінальних проваджень саме в економічній сфері БЕБ. У першому кварталі цього року він підвищився до 42%. Однак усі органи продовжують опікуватися такими справами і байдуже ставляться до створення нового органу, це їхній конкурент за шматочок пирога.

У БЕБ перетікають кадри з інших органів. Це по суті акціонерне товариство, де кожен орган має ще свої дочірні підприємства або якусь кількість акцій в іншому органі. Холдингова структура, де в кожному органі є певний відсоток працівників з інших органів.

Ми не можемо говорити про повноцінний перезапуск цього органу з двох причин. По-перше, через практику «наглядачів», поки ми її не припинимо – про реформи в будь-якому органі буде дуже складно говорити. По-друге, це все ж таки зовнішній чинник. Не пам'ятаю, щоб працівники НАБУ або НАЗК у когось вимагали хабарі, у нетверезому стані їздили за кермом, стріляли в ресторанах з пістолетів, як це іноді роблять працівники деяких правоохоронних органів. Там все ж таки є певна структура та дисципліна. Створення цих органів, їх належного функціонування вимагали від нас міжнародні партнери. Створення Бюро економічної безпеки – це була наша внутрішня національна ініціатива. Внаслідок того, що це наше дитя, воно потрапило під сферу впливу «наглядачів».

Великий клубок проблем, які потрібно вирішувати. Звичайно, без прозорого конкурсу нічого не буде, але тут ця ниточка «наглядачів», яку треба розірвати, щоб прийшла нормальна людина на цю посаду. Якщо довіряють керівнику, нехай він приводить своїх людей, спеціалістів більш як достатньо. Це питання довіри і віри в те, що може бути по-іншому.

За архетипом керівник БЕБ має бути організатором і провидцем, а в команду треба набрати аналітиків, детективів, відповідальних за правоохоронний, аналітичний напрям, плюс така функція, як надання пропозицій щодо усунення можливостей розкрадання фінансів.

- Наскільки було погано в БЕБ до цього моменту? Новий очільник повинен усе робити від самого початку чи все-таки щось було зроблено і можливо є якась база?

Ярослав Железняк



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Напевно щось є, якщо говорити відверто. Наприклад, якщо є політична воля, побачили, що можуть швидко зрозуміти, чому гральний бізнес не платить гроші. Напевно у цій системі залишилися люди, які мають моральні орієнтири і принципи. Проте загалом, на жаль, нам багато до чого доведеться підходити з нуля, починаючи з бази.

Основна ідея була не створити додатковий контролюючий правоохоронний орган для бізнесу, а зробити так, щоб це була єдина точка входу для них, якщо є порушення у фінансово-кримінальному полі з державою.

За основною статтею ухилення від сплати податків цього року 27 кримінальних проваджень завело не БЕБ, а інші правоохоронні органи. Якщо говорити про статтю 204 – нелегальне об'єднання грального бізнесу – 77 справ, про незаконні дії з переказами картками та доступом до рахунків – 115 справ.

У БЕБ не укомплектовано штат, не може 200 людей зайнятися всіма кримінальними проблемами. Зараз у БЕБ працює 700–800 людей, але вони разом із Мінфіном забули закласти бюджет. За низьких результатів ніхто їм зараз цей бюджет збільшувати не буде. Багато цікавих історій, як створювали регіональні органи саме там, де найбільше у нас митниць.

Голова має бути керівником, це справді виклик для людини, він має побудувати інституцію. Найвірогідніше, багато чого доведеться змінювати, оскільки побудовано мало. Зараз бачу перехід людей з БЕБ в інші правоохоронні органи тому, що вони розраховували, що це буде більш впливовий орган. Вдруге набирати людей звичайно важко. Тому система спрацює тільки тоді, коли буде прозорий конкурс і якщо ця людина отримає політичну незалежність.

Не можна просто запросити людину на зарплату умовно 60 тисяч гривень на державну посаду, де вона щодня має працювати безпосередньо з відвертим криміналітетом, що може погрожувати, зокрема й фізичними розправами, і водночас ризикувати задля держави. Це має бути людина ідеологічна.

Коли ми спілкуємося з міжнародними партнерами, то ситуація з їхнім ставленням до БЕБ тоді і зараз змінилася. Згідно із законодавством України саме Бюро економічної безпеки має сторожити або спостерігати за міжнародною фінансовою допомогою та за її використанням. Якщо хтось з наших чиновників своїми волохатими лапками візьме хоча б один долар з великої купи грошей, які дають нам міжнародні партнери, це спричинить міжнародну проблему, і не тільки для нашої країни.

Тому зараз перезавантаження БЕБ – це і геополітичне завдання, яке теж треба вирішувати. Ті, хто зараз працює, точно не будуть добросовісно оберігати, зокрема й міжнародну підтримку.

- За видатками у нас стежить Рахункова палата, тепер цю функцію буде виконувати БЕБ?

Рахункова палата стежить за видатками, але ж потім вона передає цю інформацію у відповідні правоохоронні органи. Враховуючи, що вони знайдуть, але й, зокрема, дуже часто це підслідність Бюро економічної безпеки. Я вже не кажу про такі креативні речі, як



доведення до банкрутства, маніпуляція на фінансових ринках, виготовлення фальшивих документів і багато інших статей.

БЕБ – це орган, який має контролювати фінансові потоки, що, зокрема, належать до міжнародної підтримки. У моєму комітеті 24 чи 25 людей представляють партію «Слуга народу», це тотальна більшість, і одногосно комітет голосує за визнання неефективної роботи БЕБ. Напевно це про щось говорить. Тому цей пункт з'явився в МВФ, ця тематика хвилює наших міжнародних партнерів.

Потрібно будувати інституцію. Це буде довго та складно, враховуючи, що перебудувати треба повністю, але це можливо. Приклад такої перебудови – НАЗК, хоча там є певні зауваження, проте зараз для мене це інституція.

- Ознайомлюючись з різними публікаціями про БЕБ, часто натрапляв на такий показник, як обсяг конфіскованих активів. Якщо такий орган як «сторожовий пес» працює якісно, то цей показник буде щороку погіршуватися тому, що тих, хто хотітиме ризикувати, гіпотетично повинно ставати менше. Що повинно бути показником успішного перезавантаження БЕБ?

Андрій Саварець

По-перше, конфіскує суд, тут ідеться більше про арешт майна, відшкодування збитків. На веб-сторінках і соціальних мережах БЕБ вони вимірюють у мільярдах, але статистика офісу Генерального прокурора каже, що насправді це лише десятки мільйонів гривень. Тому тут ще питання до якості звітування.

По-друге, вимірювати кількістю затриманого чи заарештованого майна можливо було б правильно на першому етапі, коли ми розуміємо приблизний рівень тіні і реакцію держави. Справді, з роками цей показник має зменшуватися, якщо враховувати, що рівень тіньової економіки зменшується. Міністерство економіки щороку публікує за одним з чотирьох методів розрахований рівень тіньової економіки в Україні. Нам з колегами вдалося переконати окремі державні органи в тому, що рахувати показники ефективності, наприклад щодо державної податкової служби, потрібно на прикладах Великої Британії, Австралії та інших країн. Вони абсолютно не соромляться офіційно заявляти, скільки фактично зібрали акцизного податку, а скільки планували.

Загальну ефективність БЕБ можна розраховувати від так званого textget. Тобто брати рівень тіньової економіки, власне для чого й створено цей орган – щоб не було тіньової економіки. Якщо вже розділяти на окремі питання, то у нас недавно вийшло дослідження про рівень тіньової економіки у сфері підакцизних товарів (щодо тютюну, алкоголю, палива). Деякі показники переконливо свідчать про те, що там є що робити. Майже 20% тютюнових виробів перебувають у тіні. Нелегальний ринок палива суттєво зменшився, є свої причини, але є куди докладати зусилля. Щодо алкогольної продукції взагалі все дуже погано, це один із напрямів, який більше пов'язаний із загальним криміналом, аніж з інтелектуальною злочинністю.

Тому показники можуть бути об'єктивними чи суб'єктивними. Наприклад, задоволеність бізнесу від контактів із працівниками БЕБ, взаємодії взагалі немає. Якщо 99% опитаних скажуть, що їх не зауважують, це не заважає провадити легальну діяльність і сплачувати податки. Якщо державний орган сам не може визначити своїх показників ефективності, то зазвичай це роблять експерти.



- Чи заплановано в новому БЕБ територіальне управління в кожному регіоні?

Ярослав Железняк

Ні, це маячня. У НАБУ три управління – Одеса, Львів, Київ. У кожній області немає сенсу робити. У БЕБ напевно має бути більш як три управління для того, щоб ефективно здійснювати роботу на виїзді. Немає сенсу витратити гроші платників податків у кожному регіоні.

БЕБ має боротися передусім з найбільшою корупцією в країні. Звичайно є й фізичні особи-підприємці, які недобросовісно сплачують податки, але їхній вплив на макроекономічні показники в країні не дорівнює тому впливу, який робить, наприклад, нелегальний тютюновий ринок, гральний ринок, алкогольний, паливо та багато інших.

Щоб розглядати великі кейси, не потрібні територіальні відділення, цим має займатися центральний апарат. Як це працює в рамках нашої ТСК, у нас невеликий склад – 11 депутатів і багато експертів, зокрема Андрій Саварець. Центральний апарат з доступом своїх людей буде ефективнішим, аніж розгалужена територіальна структура. Людей у столиці, які якісно роблять цю роботу, зараз важко залучити на державну службу, багато конкуруючих міжнародних і комерційних проєктів. У регіонах якість ще більше страждає і менше людей можна знайти.

НАБУ будували впродовж семи років щонайменше, з БЕБ не буде зроблено за один день. Поступова побудова має дати якісний результат.

- Штат БЕБ нині не доукомплектовано?

Ярослав Железняк

Максимальна кількість співробітників 4 000. У НАБУ зараз 700–750. Такої великої кількості співробітників не потрібно, це витрачання ваших грошей. У майбутньому, якщо вони покажуть результат, можна розширитися. 4 000 співробітників – це забагато, краще давайте візьмемо до 1 000, але зарплати їм дамо куди більші. Тоді ці люди будуть думати, як працювати на благо країни і задля своєї кар'єри. Набрати армію людей у 24 регіонах, які не будуть знати, чим їм займатися, – це достатньо дивно.

Ми ж не хочемо захоплювати ринки нелегального алкоголю, ми хочемо боротися з виробниками.

Пізніше, якщо в цьому буде потреба, можна розвивати сильну регіональну мережу. Просто ж набирати людей, щоб виконати цифру 4 000, немає сенсу. Ідея створення БЕБ – забрати у всіх причетних органів економічний напрям і створити новий орган, в який набрати аналітиків, які будуть спілкуватися з бізнесом там, де є порушення.

Половина шляху пройдено, коли всі визнали, що існує проблема, далі буде легше. Політичної волі поки що не бачимо, але є політичний запит від представників Офісу Президента. Разом з міжнародними партнерами будемо провадити цю частину, сподіваюся, це відбуватиметься не так довго, як зазвичай.

- Чому функції розслідування економічних злочинів досі не передано БЕБ від інших правоохоронних органів?



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Ярослав Железняк

Три частини відповіді. По-перше, тому що БЕБ сам не забирав цю частину. Організували зустріч зі взаємодії з правоохоронними органами і питали їх, як відбувається ця взаємодія. Усі справи, передані прокуратурою в інші органи, коли створювали БЕБ, потім не запитували, вони там залишилися.

По-друге, це неспроможність БЕБ. СБУ переймається гральним бізнесом, це точно не основне завдання СБУ під час війни. Не так воно має відбуватися, але вони цим займаються на відміну від БЕБ ефективно.

По-третє, про саму інституцію. Заберіть у НАБУ бодай раз якусь їхню підслідність. Жодного разу не бачив хоч якоїсь претензії від БЕБ до інших органів. Проте я бачу, коли Мінфін, податкова, навіть Нацбанк передають 300–400 документів митниці міжнародної правової допомоги на БЕБ, вони навіть не відповідають на запити. Звичайно, вони шукатимуть якісь інші правоохоронні органи, будуть перейматися недосконалістю верховенства права, аби перекладати на інші органи.

Тому ми зараз проаналізували, скільки економіки в інших правоохоронних органах, відповідь – багато. Я пересварився з половиною своєї фракції, щоб ліквідувати економіку СБУ, а змінили просто назву на департамент.

Моя принципова позиція – ситуація, в якій ми зараз перебуваємо, не влаштовує. Тому ми разом з нашими міжнародними партнерами будемо домагатися змін. Це одне із завдань до кінця мого електорального циклу. Маємо почати будувати інституцію в правильному руслі.