



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

23 вересня 2025 року

№ 22-1

Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту відповідності на тему “Протидія правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави”

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту відповідності на тему “Протидія правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави”.

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

За чотири роки функціонування з дати створення у 2021 році Бюро економічної безпеки України (далі – Бюро, БЕБ) як єдиний аналітичний орган не запровадило належної діяльності, спрямованої на попередження та запобігання правопорушенням, що посягають на економічну безпеку держави. Це зумовлено комплексом чинників, зокрема наявністю нормативно-правових та організаційних проблем, несвоєчасністю та недосконалістю управлінських рішень, недостатністю ресурсного забезпечення. Ці проблеми поглибились нестворенням Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ, Уряд) цілісної та врегульованої системи у сфері протидії таким правопорушенням та неприділенням Урядом належної уваги питанням спрямування та координації діяльності цього надважливого центрального органу виконавчої влади.

За весь період діяльності Бюро не створені необхідні для виконання покладених завдань інструменти та механізми. Єдина інформаційна система як основа для виконання аналітичних функцій з метою превенції кримінальним злочинам в економіці не запроваджена. Із 24 створених територіальних управлінь БЕБ (далі – ТУ БЕБ), які мали забезпечувати реалізацію аналітичної функції в регіонах, функціонують лише 9, які укомплектовані на рівні близько 40 відсотків. Потреба у фінансовому забезпеченні діяльності БЕБ задоволена в

середньому на 18 відс., що не дало змоги створити достатнє матеріально-технічне підґрунтя для реалізації повноважень як аналітичного органу.

За таких обставин вектор діяльності БЕБ спрямований на припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, які вже скоєні, а не запобігання їх виникненню шляхом ліквідації сприятливих для цього умов. Це не відповідає задекларованій меті створення Бюро – протидія правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави.

1. Наприкінці 2021 року створені певні нормативно-правові засади для започаткування діяльності БЕБ, які виявились неповними та недосконалими. Це не сприяло процесу становлення центрального органу виконавчої влади (далі – ЦОВВ), який триває і нині, створило умови лише для часткової реалізації БЕБ покладених завдань та, відповідно, негативно впливало на результати діяльності Бюро. Одна з причин – невжиття Урядом своєчасних і достатніх заходів щодо комплексного нормативно-правового та організаційного забезпечення процесу діяльності БЕБ.

1.1. БЕБ відповідно до Закону України “Про Бюро економічної безпеки України” (далі – Закон про Бюро) наділено статусом ЦОВВ, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Водночас Бюро не мало достатніх механізмів та інструментів для реалізації наданих повноважень, спеціального статусу та визначеної через члена КМУ координації своєї діяльності, що не сприяло своєчасності формування належної правової бази. Як наслідок, доволі часто подання КМУ окремих проєктів нормативно-правових актів, необхідних для діяльності Бюро, у тому числі за дорученнями КМУ, здійснювалось через Міністерство юстиції України (далі – Мін’юст), Міністерство економіки України, Міністра КМУ, узгодження та прийняття таких актів було довготривалим.

1.2. Протягом 2021–2024 років КМУ за участі БЕБ, Мін’юсту, Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України вживав певних заходів, спрямованих на нормативно-правове врегулювання окремих питань забезпечення діяльності Бюро, шляхом розробки та прийняття низки підзаконних актів. Водночас внаслідок неналежної міжвідомчої координації деякі з них не прийняті або прийняті із значним запізненням, що унеможливлювало виконання БЕБ окремих завдань та повноважень.

Ключовий порядок організації діяльності БЕБ як органу аналітики та превенції правопорушень у частині оцінювання ризиків у сфері економіки затверджений КМУ тільки через три роки з початку функціонування Бюро. Порядок присвоєння спеціальних звань працівникам БЕБ та їх співвідношення з іншими спеціальними, а також військовими званнями і рангами державних службовців і дотепер Урядом не затверджений, що негативно впливає на

становлення та зміцнення кадрового потенціалу Бюро внаслідок порушення принципів рівності і справедливості та незабезпечення умов для мотивації до праці.

Зволікання КМУ з формуванням Ради громадського контролю, що відбулось тільки наприкінці 2024 року після прийняття змін до Закону про Бюро, також не сприяло прозорості діяльності БЕБ.

1.3. Решта нормативно-правових проблем зумовлена невжиттям КМУ належних заходів з організації та проведення протягом понад двох років конкурсного відбору для призначення Директора Бюро. Запроваджена КМУ практика тимчасово покладати обов'язки Директора БЕБ на призначених його заступників не забезпечила врегулювання ситуації, адже з липня 2024 року Законом про Бюро (із змінами) вирішення ключових питань організації діяльності БЕБ покладено виключно на керівника.

Як наслідок, на сьогодні не затверджено низку положень, порядків та регламентів, необхідних для реформування Бюро. Нестворення БЕБ кадрових та атестаційних комісій, незатвердження необхідних організаційно-розпорядчих актів та порядків зумовило неунормування кадрової та атестаційної діяльності, що спричинило укомплектування лише половини штатної чисельності БЕБ та ТУ БЕБ.

1.4. Усунути наявні упродовж 2021–2024 років нормативно-правові та організаційні прогалини мало прийняття Закону України від 20 червня 2024 року № 3840-ІХ “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України” (далі – Закон № 3840) та запроваджене реформування БЕБ. Водночас внесені у червні 2024 року до Закону про Бюро зміни, спрямовані на реформування БЕБ, реалізовані за цей час частково – лише в частині призначення Директора Бюро.

2. Наявні в організації діяльності БЕБ прогалини та нормативно-правові неузгодженості створили умови для застосування до БЕБ деяких законодавчих норм, що не відповідали положенням Закону про Бюро.

2.1. Протягом 2022–2024 років грошове забезпечення працівників БЕБ із спеціальними званнями було неналежним внаслідок затвердження законами України про державний бюджет та застосування до них показника прожиткового мінімуму для визначення посадового окладу у значно меншому розмірі, ніж передбачено статтею 31 Закону про Бюро (2 102 грн замість 2 481 грн у 2022 році, 2 684 грн у 2023 році та 3 028 грн у 2024 році). Як наслідок, за цей період належне працівникам БЕБ зі спеціальними званнями грошове забезпечення скорочено на суму близько 398 млн гривень.

2.2. Ще одне обмеження умов оплати праці цієї категорії працівників БЕБ спричинено невикплатою грошової компенсації сум податку з доходів фізичних

осіб. Це зумовлено неврахуванням донині положень статті 1 Закону про Бюро та статті 2 Закону України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” у статті 168 Податкового кодексу України та пункті 2 Порядку виплати щомісячної грошової компенсації сум податку з доходів фізичних осіб, що утримуються з грошового забезпечення військовослужбовців, поліцейських, осіб рядового і начальницького складу, затвердженого постановою КМУ від 15 січня 2004 року № 44. Як наслідок, для осіб, які мають спеціальні звання БЕБ, застосовувались умови оплати праці, відмінні від працівників інших правоохоронних органів у частині цієї грошової компенсації, адже вимоги щодо її виплати досі поширюються на ліквідовану податкову міліцію. Це призвело до недоотримання працівниками БЕБ грошової компенсації у сумі близько 205,5 млн гривень.

2.3. У нижчих від передбачених законом розмірах встановлювались також і посадові оклади державних службовців ТУ БЕБ внаслідок застосування показників окладів як для державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, а не показників для працівників, які займають посади в ЦОВВ. Як наслідок, різниця у розмірі посадового окладу для головного спеціаліста становила 9,6 тис. грн, начальника відділу – 11,7 тис. гривень.

3. На тлі наявних нормативно-правових проблем не було створено і достатнього організаційно-управлінського та ресурсного підґрунтя для належного забезпечення діяльності БЕБ відповідно до покладених завдань.

3.1. Упродовж 2021–2024 років для забезпечення своєї діяльності БЕБ отримало фінансовий ресурс в обсязі 3 369,9 млн грн, включаючи кошти державного бюджету (3257,6 млн грн), субвенцію з місцевого бюджету державному бюджету, міжнародну технічну допомогу, а також частину активів ліквідованої податкової поліції. Із зазначеної суми внаслідок недоліків у плануванні, організаційних прорахунків та неефективного управління БЕБ не мало змоги освоїти та повернуло до державного бюджету 1 097,9 млн грн, що становило понад третину наявних коштів.

3.2. Загальна потреба БЕБ у фінансових ресурсах була задоволена в середньому на 18 відсотків. Частка видатків на оплату праці в загальному обсязі фінансування становила близько 83 відс., що не давало змоги в необхідних обсягах фінансувати решту потреб БЕБ, включаючи зміцнення власної матеріально-технічної бази. Протягом 2021–2023 років кошти держбюджету на капітальні видатки БЕБ не виділялись, що спричинило необхідність залучити для цих цілей кошти з місцевих бюджетів у вигляді субвенції. З одного боку, це не відповідало джерелам фінансування діяльності БЕБ, визначеним Законом про Бюро, а з іншого – порушувало принципи незалежності БЕБ як єдиного державного органу із запобігання економічним злочинам.

3.3. Належну та достатню оцінку ефективності управління наявним фінансовим ресурсом унеможлиблювала недосконалість показників, включених до паспортів бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері економічної безпеки”.

До паспортів не включені три із восьми покладених на БЕБ основних завдань. Планові результативні показники діяльності Бюро, зокрема аналітичних підрозділів, були суттєво заниженими через неврахування тенденції їх фактичного виконання у попередніх роках, завдяки чому відбувалось їх значне перевиконання в середньому у 14 разів. Результативні показники якості інформували про гендерну рівність, рівень забезпечення складання інформаційних документів та аналітичних продуктів, проте не характеризували динаміку досягнення мети і виконання завдань бюджетної програми. Не визначено жодного результативного показника щодо кінцевого ефекту від створених БЕБ аналітичних продуктів, інформаційних документів або аналітичних висновків і рекомендацій для державних органів, органів місцевого самоврядування.

Внаслідок обмеженості фінансування, неможливості проведення конкурсного відбору та невпровадження Єдиної інформаційної системи набуло сталого характеру недовиконання результативних показників, пов’язаних із функціонуванням ТУ БЕБ. Позитивну динаміку у 2023–2024 роках мали при цьому показники щодо сум відшкодованих збитків за закінченими кримінальними провадженнями (перевиконання на 44 млн грн і 4 542,3 млн грн відповідно) та кількості закінчених кримінальних проваджень (на 221 та 1370 од. відповідно), але це стосується передусім правоохоронної, а не аналітичної функції БЕБ, яка мала стати основою діяльності Бюро як органу запобігання та протидії економічним злочинам.

3.4. В умовах недостатності фінансових ресурсів БЕБ не мало змоги належно укомплектувати та налагодити роботу 15 із передбачених 24 ТУ БЕБ. Це суттєво обмежило повноту реалізації Бюро покладених завдань у регіонах, що є основою для інформаційного забезпечення процесу його діяльності, застосування ризикоорієнтованих підходів та необхідних методів аналітичних досліджень.

3.5. Нестворення конкурсних та атестаційних комісій для призначення на посади та просування по службі працівників Бюро призвело до критичної неуккомплектованості структурних підрозділів центрального апарату БЕБ та функціонуючих ТУ БЕБ. Водночас порівняно з початком 2022 року частка заповнених посад центрального апарату БЕБ збільшилась з 33,1 до 76,1 відс. на початок 2025 року. У ТУ БЕБ при цьому залишалися вакантними майже 60 відс. посад, що критично погіршує реалізацію Бюро аналітичної та правоохоронної функцій.

4. За наявних проблем нормативно-правового, організаційно-управлінського та фінансового характеру у 2021–2024 роках БЕБ лише частково виконувало покладені на нього завдання. Зокрема, створено аналітичні продукти за результатами виявлення потенційних та наявних ризиків на суму 362 233,6 млн гривень. Підготовлено листи-рекомендації, спрямовані на упередження втрат відповідних бюджетів в обсязі 22 898,8 млн гривень. Водночас звітність про результати роботи Бюро за показником забезпечення відшкодування збитків за закінченими кримінальними провадженнями за відповідний рік є недосконалою, оскільки включає обсяги збитків, відшкодовані за окремими кримінальними провадженнями у попередні роки. При цьому загальна сума відшкодованих збитків за період аудиту становить 5 919,8 млн гривень.

4.1. Протягом періоду, що досліджувався, БЕБ стикалось з проблемами під час виконання всіх восьми завдань, що стало особливо критичним для виконання трьох із них, які взагалі не були включені до паспортів бюджетної програми. Це спричинено несвоєчасним визначенням наприкінці 2024 року механізму проведення комплексу заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки, невизначенням у перспективних планах роботи завдань зі збирання та аналізу інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, недоліками нормативного забезпечення питань виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних з використанням міжнародної технічної допомоги.

4.2. За результатами виконання решти п'яти основних завдань БЕБ забезпечувало протидію низки правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави. Зокрема, забезпечено відшкодування збитків державі, проведено заходи з виявлення потенційних та наявних ризиків, упередження правопорушень, чим створено підґрунтя для підвищення ефективності діяльності БЕБ.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту відповідності на тему “Протидія правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави” (далі – Звіт) затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Верховній Раді України у п'ятнадцятиденний строк.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Кабінету Міністрів України для відповідного реагування та рекомендувати:

1) доручити БЕБ спільно з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити та внести в установленому порядку на розгляд КМУ законопроекти, зокрема щодо:

- вдосконалення правового регулювання діяльності Бюро (термін – до 31 січня 2026 року);
- наділення БЕБ як ЦОВВ спеціальним статусом для забезпечення реалізації гарантій його незалежності (термін – до 30 листопада 2025 року);
- віднесення БЕБ та його територіальних органів до підрозділів і організацій, які є спеціальними користувачами радіочастотного спектра, в тому числі в частині застосування ними радіоелектронних засобів (термін – до 31 січня 2026 року);
- можливості БЕБ отримувати інформацію, що міститься у системі депозитарного обліку (термін – до 31 січня 2026 року);
- правового змісту терміна “рекомендація” за результатами діяльності БЕБ та обов’язковості розгляду таких рекомендацій державними органами та органами місцевого самоврядування (термін – до 31 січня 2026 року);
- можливості використання сучасних інформаційних систем у діяльності Бюро при виконанні аналітичної функції на перехідний період до створення Єдиної інформаційної системи БЕБ (термін – до 31 січня 2026 року);

2) доручити БЕБ спільно з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади у термін до 31 січня 2026 року розробити та внести в установленому порядку на розгляд КМУ проекти нормативно-правових актів, зокрема щодо:

- присвоєння спеціальних звань працівникам БЕБ та їх співвідношення з іншими званнями, підстав для звільнення у разі відмови від проходження одноразової атестації або неуспішного її проходження;
- порядку виплати щомісячної грошової компенсації сум податку з доходів фізичних осіб, що утримуються з грошового забезпечення осіб із спеціальним званням БЕБ;
- упорядкування коефіцієнтів посадових окладів осіб, які мають спеціальні звання БЕБ, з метою недопущення міжпосадових диспропорцій в умовах оплати праці;
- врегулювання питань при здійсненні оперативно-технічних та оперативно-розшукових заходів, слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій БЕБ, зокрема щодо:
 - самостійного здійснення БЕБ заходів із забезпечення безпеки власних працівників та учасників кримінального судочинства;
 - придбання та використання спеціальних технічних засобів (у тому числі товарів оборонного призначення);
 - особливостей службових відряджень;

виконання обов'язків в умовах обмежень воєнного стану та виконання завдань у зонах митного і прикордонного контролю;

3) доручити БЕБ спільно з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади здійснити комплекс заходів з метою створення та функціонування Єдиної інформаційної системи БЕБ (термін – до 31 грудня 2027 року);

4) зобов'язати Мінфін при розробленні проекту закону про державний бюджет на відповідний рік дотримуватися положень Закону про Бюро, зокрема щодо умов оплати праці працівникам зі спеціальними званнями БЕБ (визначення посадових окладів у відповідності із розміром прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленим на 1 січня відповідного року, в якому такі посадові оклади встановлюються) та державним службовцям (визначення посадових окладів у відповідності із розміром посадового окладу, встановленим КМУ для працівників, які займають відповідні посади в центральних органах виконавчої влади), а також при доведенні граничного обсягу видатків загального фонду державного бюджету на відповідний рік.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Бюро економічної безпеки України і рекомендувати:

1) спільно з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити та внести в установленому порядку на розгляд КМУ законопроекти, зокрема щодо:

- вдосконалення правового регулювання діяльності Бюро (термін – до 31 січня 2026 року);

- спеціального статусу БЕБ як ЦОВВ для забезпечення реалізації гарантій його незалежності (термін – до 30 листопада 2025 року);

- віднесення БЕБ та його територіальних органів до підрозділів і організацій, які є спеціальними користувачами радіочастотного спектра, в тому числі в частині застосування ними радіоелектронних засобів (термін – до 31 січня 2026 року);

- можливості БЕБ отримувати інформацію, що міститься у системі депозитарного обліку (термін – до 31 січня 2026 року);

- правового змісту терміна “рекомендація” за результатами діяльності БЕБ та обов'язковості розгляду таких рекомендацій державними органами та органами місцевого самоврядування (термін – до 31 січня 2026 року);

- можливості використання сучасних інформаційних систем у діяльності Бюро при виконанні аналітичної функції на перехідний період до створення Єдиної інформаційної системи БЕБ (термін – до 31 січня 2026 року);

2) спільно з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади у термін до 31 січня 2026 року розробити та внести в установленому порядку на розгляд КМУ проекти нормативно-правових актів щодо:

- присвоєння спеціальних звань працівникам БЕБ та їх співвідношення з іншими званнями, підстав для звільнення у разі відмови від проходження одноразової атестації або неуспішного її проходження;

- порядку виплати щомісячної грошової компенсації сум податку з доходів фізичних осіб, що утримуються з грошового забезпечення осіб із спеціальним званням БЕБ;

- упорядкування коефіцієнтів посадових окладів осіб, які мають спеціальні звання БЕБ, з метою недопущення міжпосадових диспропорцій в умовах оплати праці (термін – до 31 грудня 2025 року);

- врегулювання питань при здійсненні оперативно-технічних та оперативно-розшукових заходів, слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій БЕБ, зокрема щодо:

- самостійного здійснення БЕБ заходів із забезпечення безпеки власних працівників та учасників кримінального судочинства;

- придбання та використання спеціальних технічних засобів (у тому числі товарів оборонного призначення);

- особливостей службових відряджень;

- виконання обов'язків в умовах обмежень воєнного стану та виконання завдань у зонах митного і прикордонного контролю;

3) розробити та затвердити до 31 березня 2026 року нормативні акти, необхідні для забезпечення діяльності БЕБ:

- порядок проведення перевірок працівників БЕБ на доброчесність та моніторингу способу їх життя;

- порядок проведення психологічного тестування та психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа;

- положення про опис та зразки форменого одягу для осіб, які мають спеціальне звання БЕБ;

- положення про відомчі відзнаки;

- порядок організації та строків проведення спеціальної підготовки;

- методику оцінювання ризиків у сфері економіки;

4) утворити у термін, визначений Законом № 3840, атестаційні комісії БЕБ, затвердити порядок організації та проведення атестації, критерії та методику оцінювання доброчесності та професійної компетентності працівників при проведенні атестації;

5) утворити у термін, визначений Законом № 3840, кадрові комісії БЕБ, затвердити їх склад, положення, регламент роботи та критерії оцінювання кандидатів;

6) утворити у термін, визначений Законом № 3840, дисциплінарні комісії БЕБ, затвердити їх склад та положення про них;

7) створити підрозділ внутрішнього контролю, затвердити положення про порядок його діяльності та повноваження (термін – до 31 січня 2026 року);

8) забезпечити створення та функціонування Єдиної інформаційної системи БЕБ (термін – до 31 грудня 2027 року);

9) вжити заходів з метою забезпечення діяльності всіх територіальних управлінь, утворених відповідно до постанови КМУ від 03 листопада 2021 року № 1135 (із змінами), з урахуванням обмежень правового режиму воєнного стану (термін – до 31 грудня 2027 року);

10) спільно з ТУ БЕБ вжити заходів щодо усунення та недопущення в майбутньому недоліків, виявлених за результатами аудиту, в тому числі при встановленні посадових окладів працівникам із спеціальними званнями БЕБ та державним службовцям (термін – до 31 грудня 2025 року);

11) переглянути доцільність заміщення окремих посад державної служби посадами осіб, які мають спеціальні звання БЕБ та не пов'язані з виконанням правоохоронної функції (термін – до 31 грудня 2025 року);

12) удосконалити річну звітність про результати роботи БЕБ з метою відокремлення показників звітного року від аналогічних показників за попередні роки в частині інформації про відшкодовані збитки за закінченими кримінальними провадженнями; визначити результативні показники, які реально відображатимуть діяльність Бюро (за всіма завданнями, визначеними Законом про Бюро), та щорічно передбачати їх у паспорті бюджетної програми, а також забезпечити досягнення запланованих результативних показників.

5. Оприлюднити рішення Рахункової палати і Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Єлизавету Пушко-Цибуляк.

Голова

Ольга ПІЩАНСЬКА