



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3057 від 11.02.2020
Народні депутати України
Л. Василенко та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про Національне агентство України з питань подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації»

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, доцільність прийняття якого обґрунтовується суб'єктом права законодавчої ініціативи «нагальною необхідністю реалізації комплексу невідкладних заходів, зокрема проведення великого обсягу підготовчої роботи з метою практичної реалізації міжнародно-правової відповідальності Російської Федерації за збройну агресію проти України» (п. 2 пояснювальної записки). Стверджується, що «реалізація міжнародно-правової відповідальності Російської Федерації як держави-агресора, має здійснюватися на більш системній інституційній та правовій основі, зокрема, розроблення єдиної узагальненої правової позиції України має стати підґрунтям для вироблення єдиної консолідованої претензії, яку Україна як держава, що зазнала збройної агресії, має пред'явити Російській Федерації як державі-агресору». У цьому зв'язку у законопроекті пропонується створити новий центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – Національне агентство з питань подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації (далі – Національне агентство) і визначити правові та організаційні засади його функціонування з метою узагальнення правової позиції України щодо збройної агресії Російської Федерації як концептуальної основи для практичної підготовки консолідованої претензії України до Російської Федерації (далі – РФ) та реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України (п. 13 пояснювальної записки).

Поділяючи думку суб'єкта законодавчої ініціативи, що «очевидне й не виправдане зволікання з підготовкою консолідованої претензії України до Російської Федерації підриває авторитет геополітичної позиції Української держави» (п. 2 пояснювальної записки), Головне управління, тим не менш, розглянувши законопроект, вважає доцільним висловити щодо його змісту наступні зауваження і міркування.

1. У проекті передбачено створення нового центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом – Національного агентства України з питань подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації (ч. 1 ст. 2 проекту) та визначається його правовий статус, правові та організаційні засади його діяльності. Однак слід наголосити, що відповідно до п. 9-1 ч. 1 ст. 116, ч.2 ст. 120 Конституції України центральні органи виконавчої влади *відповідно до закону утворює* Кабінет Міністрів України, а організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Таким чином, у законах України мають визначатись організація, повноваження і порядок діяльності центральних органів виконавчої влади в цілому, а *створення окремих центральних органів виконавчої влади має відбуватись* не шляхом прийняття закону, а *окремим рішенням Кабінету Міністрів України*, який визначається з необхідністю покладання відповідних функцій і повноважень на вже існуючі органи виконавчої влади або приймає рішення про створення окремого центрального органу виконавчої влади для їх реалізації. Також слід наголосити, що у проекті передбачається створення Національного агентства як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, а відповідно до ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що *«інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України»*. Крім того, згаданим Законом передбачено, що Кабінет Міністрів України затверджує положення про центральний орган виконавчої влади (ч. 2 ст. 3).

Отже, покладена в основу проекту ідея *створення нового центрального органу виконавчої влади шляхом прийняття відповідного закону має ознаки втручання у конституційну компетенцію Уряду*.

У цьому контексті доцільно також навести правову позицію Конституційного Суду України, який у п. 2 мотивувальної частини свого Рішення від 2 березня 1999 року № 2-рп/99 зазначив, що законами України можуть регулюватися питання, *«вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування»*.

2. Звертаємо увагу, що створення нового центрального органу виконавчої влади призведе до дублювання повноважень, оскільки окремі повноваження, які запропоновано покласти на Національне агентство (наприклад, формування доказової бази, що підтверджує факт збройної агресії Російської Федерації проти України, яка розпочалась 20 лютого 2014 року (п. 2 ч. 1 ст. 6; п. 1 ч. 1 ст. 7 проекту)), на сьогодні здійснюються Міністерством у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Міністерством юстиції України, Міністерством закордонних справ України, Генеральною прокуратурою України, Службою безпеки України, Національною поліцією,

Державною прикордонною службою України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Генеральним штабом Збройних Сил України та іншими органами державної влади.

Крім того, відповідно до ч. 4 ст. 6 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», постанови Верховної Ради України «Про комплекс невідкладних заходів щодо практичної реалізації міжнародно-правової відповідальності Російської Федерації за збройну агресію проти України» від 20.08.2018 № 2356-VIII Кабінетом Міністрів України створено *міжвідомчий координаційний орган* з метою узагальнення правової позиції держави у питанні відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та підготовки консолідованої претензії України до РФ щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України.

Методологію формування доказової бази для доведення факту збройної агресії Російської Федерації проти України, підрахунків обсягу шкоди, завданої Україні агресією Російської Федерації і збитків України від збройної агресії Російської Федерації, та складення реєстру воєнних злочинів і злочинів проти людяності, вчинених Російською Федерацією під час збройної агресії проти України (п. 3 ч. 1 ст. 6; п. 6 ч. 1 ст. 7 проекту) наразі здійснюють створені Кабінетом Міністрів України міжвідомчі робоча група з питань відшкодування втрат, завданих тимчасовою окупацією частини території України (постанова КМУ від 17.07.2014 № 343) та комітет з питань застосування санкцій до осіб, що підтримують і фінансують тероризм в Україні (постанова КМУ від 23.07.2014 № 278), які мають статус консультативно-дорадчих органів.

Водночас у проекті передбачається створення ще одного нового державного органу з аналогічними повноваженнями у відповідній сфері діяльності і не пропонується жодних заходів щодо концентрації відповідних завдань в діяльності лише цього органу. Тим самим розпорошення відповідальності між державними органами за вжиття заходів щодо притягнення РФ до міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України, на наш погляд, лише посилиться.

Зазначимо також, що вищезазначена Міжвідомча комісія формується з чинних заступників міністрів під головуванням віце-прем'єр міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Тобто, рівень посадових осіб, які беруть участь у її роботі, наразі значно вищий в ієрархії органів та посад органів виконавчої влади, ніж це передбачено для Національного агентства та його працівників. Отже, в цьому відношенні ефективність її заміни запропонованим новим органом також викликає певні сумніви.

3. Низка зауважень може бути висловлена щодо правового статусу Національного агентства та його працівників.

3.1. У ч. 1 ст. 2 проекту передбачено, що «національне агентство України з питань подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації (далі -

Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері...». Водночас відповідно до ч. 1 ст. 6 проекту Національне агентство «формує та реалізує державну політику» з питань вироблення єдиної правової позиції України стосовно збройної агресії Російської Федерації та подолання її наслідків...».

Однак передбачений у проекті правовий статус Національного агентства не узгоджується з приписами Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до якого забезпечення формування та реалізації державної політики в одній чи декількох сферах покладається *на міністерства*, а «інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики» (ч. 2 ст. 1).

3.2. Відповідно до ч. 2 ст. 2 проекту «Національне агентство у межах, визначених цим та іншими законами, є підзвітним Верховній Раді України, підконтрольним та відповідальним перед Кабінетом Міністрів України». Наведений припис у частині підзвітності Національного агентства безпосередньо Верховній Раді України не може бути підтриманий. Адже у Конституції України встановлено, що Верховній Раді України підконтрольний і підзвітний Кабінет Міністрів України (ч. 2 ст. 133). Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції України), а «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому» (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Встановлення прямої підзвітності Верховній Раді України окремого центрального органу виконавчої влади, який утворюється Кабінетом Міністрів України, не узгоджується з принципом підпорядкування вертикалі виконавчої влади Кабінету Міністрів України.

3.3. Принаймні дискусійним є створення центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, завданням якого є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері узагальнення правової позиції України стосовно подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації та підготовки консолідованої претензії України до Російської Федерації, у формі агентства. Адже відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено, що центральный орган виконавчої влади утворюється як агентство «у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління». Натомість передбачені у проекті функції та повноваження Національного агентства мають інше спрямування.

3.4. У проекті чітко не визначається правовий статус Голови Національного агентства як державного службовця, але водночас на нього покладається низка повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі, тобто, по суті, повноваження керівника державної служби в цьому органі. У зв'язку з цим звертаємо увагу,

що відповідно до припису п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» керівник державної служби в державному органі – це *посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі*, а, виходячи зі змісту п. 4 ч. 1 ст. 17 Закону, повноваження керівників державної служби можуть здійснювати *керівники органів у тих державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби*. Водночас зі змісту п. 5 ч. 1 ст. 17 Закону випливає, що у державних органах, *посади керівників яких не належать до посад державної служби, повноваження керівника державної служби здійснює керівник апарату (секретаріату)*. Таким чином, за загальним правилом, яке втілюється у положеннях Закону України «Про державну службу», *керівник державної служби має сам бути державним службовцем*. Отже, приписи проекту стосовно правового статусу Голови національного агентства та особи, яка здійснює повноваження керівника державної служби в цьому органі, потребують уточнення.

4. Аналіз приписів проекту щодо повноважень Національного агентства дозволяє висловити наступні зауваження.

4.1. Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 7 проекту до повноважень Національного агентства віднесено прийняття з питань, що належать до його компетенції, обов'язкових для виконання нормативно-правових актів.

Надання Національному агентству таких повноважень не узгоджується з приписами Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якими такі центральні органи виконавчої влади як служби, агентства, інспекції, комісії (на відміну від міністерств, які забезпечують нормативно-правове регулювання), у межах своїх повноважень, видають *накази організаційно-розпорядчого характеру, організують та контролюють їх виконання* (п. 1 ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 23).

4.2. Не є зрозумілими в контексті функцій, що покладаються на Національне агентство, його повноваження: укладати цивільно-правові угоди з юридичними та фізичними особами (п. 13 ч. 1 ст. 7 проекту); звертатись до суду з позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів (п. 16 ч. 1 ст. 7 проекту).

4.3. Відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 7 проекту передбачено, що Національне агентство «за погодженням з керівниками інших органів виконавчої влади утворює міжвідомчі робочі групи, *в тому числі високого рівня*, для розгляду і вирішення питань, що належать до його компетенції». З наведеного припису незрозуміло, що являє собою «міжвідомча робоча група високого рівня».

4.4. У ст. 8 проекту передбачено, що уповноважені особи Національного агентства (Голова Національного агентства та його заступники, а також уповноважені наказом Голови Національного агентства його посадові особи) мають право: «безперешкодно входити до приміщень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування за службовим посвідченням та *мати доступ до документів*

та інших матеріалів, необхідних для здійснення наданих Національному агентству повноважень». Вважаємо, що надання таких широких беззастережних повноважень щодо доступу до документів та матеріалів органів державної влади та місцевого самоврядування є необґрунтованим та не враховує, що «документи та матеріали» можуть мати обмежений режим доступу.

5. Національне агентство не матиме статусу правоохоронного органу, а також не відноситься згідно зі ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) до переліку органів, яким підслідні кримінальні правопорушення. Відтак незрозумілими є підстави для наділення цього центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом правом: 1) визначати методологію формування доказової бази для доведення факту збройної агресії Російської Федерації проти України, підрахунків обсягу шкоди, завданої Україні агресією Російської Федерації і збитків України від збройної агресії Російської Федерації, та складення реєстру воєнних злочинів і злочинів проти людяності, вчинених Російською Федерацією під час збройної агресії проти України; 2) безперешкодно входити до приміщень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування за службовим посвідченням та мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для здійснення наданих Національному агентству повноважень; 3) витребувати та отримувати необхідні документи та іншу інформацію у зв'язку із здійсненням своїх повноважень з урахуванням обмежень, встановлених законом; 4) отримувати в межах своїх повноважень письмові пояснення від посадових осіб та службових осіб державних органів для складення реєстру воєнних злочинів і злочинів проти людяності, вчинених Російською Федерацією під час збройної агресії проти України (див. п. 3 ч. 1 ст. 6, п. п. 1-3 ч. 2 ст. 8 та ін. проекту).

6. Відомості про вчинене кримінальне правопорушення вносяться до Єдиного державного реєстру досудових розслідувань, електронної системи, яка створена у відповідності до вимог КПК. В ній здійснюється збирання, зберігання, захист, облік, пошук, узагальнення даних про кримінальні правопорушення та хід досудового розслідування у кримінальних провадженнях. З огляду на це є незрозумілою доцільність дублювання частини відомостей, які містяться в Єдиному реєстрі досудових розслідувань, ще й у новоствореному Реєстрі воєнних злочинів і злочинів проти людяності, вчинених Російською Федерацією під час збройної агресії проти України (див. п. 7 ч. 1 ст. 1, п. 3 ч. 1 ст. 6, п. 4 ч. 1 ст. 7 проекту).

7. Підлягає уточненню зміст п. 10 ч. 1 ст. 7 проекту, відповідно до якого Національне агентство з метою виконання своїх функцій має доступ до Єдиного реєстру досудових розслідувань (в порядку та в обсязі, визначених спільним наказом Генеральної прокуратури України та Національного агентства). Необхідно визначити, що слід розуміти під можливістю доступу Національного агентства до Єдиного реєстру досудових розслідувань та в якості кого вказаному органу надається таке право. Адже законодавчо

визначеними є держатель Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – Реєстр), реєстратори, а також користувачі Реєстру. Зокрема, держателем Реєстру є Генеральна прокуратура України (див. підп. 1 п. 1 розділу I Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 № 139 (далі – Положення)). Відповідно реєстраторами Реєстру є: 1) прокурори, у тому числі керівники прокуратур; 2) керівники органів досудового розслідування; 3) слідчі органів прокуратури, поліції, безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства та органів Державного бюро розслідувань; детективи підрозділів детективів та внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, уповноважені здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень. У свою чергу користувачами Реєстру є: 1) керівники прокуратур та органів досудового розслідування; 2) прокурори; 3) слідчі органів поліції, безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства та Державного бюро розслідувань, детективи Національного бюро; 4) інші уповноважені особи органів прокуратури та досудового розслідування, які виконують функції з інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронних органів та ведення спеціальних обліків (оперативних, оперативно-облікових, дактилоскопічних тощо) відповідно до чинного законодавства (див. підп. 8, 9 п. 1 розд. I Положення).

Втім, законопроект не дозволяє визначити, до якої з названих категорій слід віднести Національне агентство.

8. Частиною 1 ст. 2 проекту передбачається покласти на Національне агентство основне завдання, яке полягає в «забезпеченні формування та реалізації державної політики у сфері узагальнення правової позиції України стосовно подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації та підготовки *консолідованої претензії* України до Російської Федерації щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України». Своєю чергою, під «консолідованою претензією України як держави, що зазнала збройної агресії Російської Федерації, що вчинила збройну агресію проти України» (далі – консолідована претензія України) у проекті розуміється «належним чином оформлена в одному документі та підкріплена доказами *вимога* України щодо ліквідації Російською Федерацією всієї матеріальної і нематеріальної шкоди, спричиненої її збройною агресією державі Україна, її юридичним особам та громадянам, справедливої компенсації за збитки, яких зазнала держава Україна, її юридичні особи та громадяни внаслідок збройної агресії Російської Федерації, а також щодо покарання осіб, винних у скоєнні злочину агресії, воєнних злочинів і злочинів проти людяності, як вони визначені у Римському статуті Міжнародного кримінального суду».

Однак слід враховувати, що в сучасному міжнародному звичаєвому праві визнається право потерпілої від міжнародно-протиправного діяння

держави вимагати від іншої держави, яка його вчинила, по-перше, припинення протиправних дій (ст. 43 Проекту Статей про відповідальність держав, 2001 року ¹), по-друге – повного відшкодування збитків у формі реституції, компенсації або сатисфакції окремо або у їх поєднанні (ст. 34 Проекту Статей про відповідальність держав, 2001 року). Разом з тим, *нормами міжнародного права не передбачається функціонування спеціально створеного міжнародного судового органу, який би розглядав «консолідовані претензії держав» та на цій підставі ухвалював би рішення про відшкодування збитків, завданих потерпілій державі агресією та вирішував би питання щодо притягнення до відповідальності «осіб, винних у скоєнні злочину агресії, воєнних злочинів і злочинів проти людяності».* Тому механізм відшкодування завданих РФ збитків матеріального і нематеріального характеру має вирішуватись не в національній (як це передбачено у проекті), а в міжнародно-правовій площині (двосторонні переговори, звернення потерпілої держави, її фізичних і юридичних осіб до міжнародних судових і арбітражних інстанцій, створення міжнародних компенсаційних комісій тощо).

Принагідно зауважимо, що в міжнародно-правовій практиці чи не єдиний випадок притягнення держави до матеріальної відповідальності у випадку скоєння злочину агресії (після Другої світової війни) – це створення Компенсаційної комісії ООН, заснованої на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН 687 (1991) від 3 квітня 1991 року і 692 (1991) від 20 травня 1991 року в цілях управління Фондом з відшкодування прямих втрат, збитків або шкоди, заподіяної іноземним урядам, фізичним і юридичним особам в результаті незаконного вторгнення Іраку² і окупації їм Кувейту³. У випадку з Україною та РФ створення такої компенсаційної комісії є практично неможливим завданням, оскільки РФ як постійний член РБ ООН заблокує прийняття такого рішення, а, по-друге, має бути досягнута взаємна згода між державами щодо її створення. Так само виглядає ілюзорною можливість вирішення спору щодо відшкодування збитків РФ у рамках двосторонніх переговорів або звернення до Міжнародного суду ООН (необхідна згода обох держав) чи Міжнародного кримінального суду (ані

¹ Проект Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння. Доповідь Комісії міжнародного права. 53-я сесія (23 квітня – 1 червня і 2 липня – 10 серпня 2001 р. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/responsibility.pdf

² Як відомо, вторгнення Іраку в Кувейт сталося 2 серпня 1990 року. Кувейт був окупований за один день. У відповідь на агресію Іраку 17 січня 1991 року США почали операцію «Буря в пустелі» на підставі резолюції Ради Безпеки ООН 678 від 29 листопада 1990 року, щоб припинити окупацію Кувейту. Операція тривала 41 день. Вранці 28 лютого 1991 року за ініціативою США військові дії припинилися, 6 березня було укладено перемир'я. Ірак здійснює виплати через Фонд ООН по компенсації війни в Перській затоці, що був створений в 1991 році як орган, підзвітний Раді Безпеки ООН. Станом на лютий 2019 року Ірак в якості репарацій за військове вторгнення і окупацію країни, а також втрати і збитки, нанесені в зв'язку з цим окремим особам, компаніям, урядовим та міжнародним організаціям, виплатив Кувейту, в цілому, 47,9 мільярдів доларів і залишився винен ще близько 4,5 мільярда. /Див.: ООН дала Іраку отсрочку в виплате репарацій Кувейту. Багдад с 1991-го года выплатил 100 государствам около \$52,4 млрд компенсаций. URL: https://lb.ua/world/2014/12/18/289812_oon_dala_iraku_otsro_chku_viplate.html

³ Совет Безопасности ООН. Официальный веб-сайт ООН. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/repertoire/commissions-and-investigative-bodies>

Україна, ані РФ не є підписантами Римського статуту Міжнародного кримінального суду).

9. Положеннями законопроекту передбачено встановлення посадових окладів працівників Національного агентства у розмірі від 5 до 12 мінімальних заробітних плат (ст. 9 проекту) (*виходячи з розміру мінімальної заробітної плати у 2020 році у 4 723 грн. розмір відповідних посадових окладів становитиме від 23 615 до 56 636 грн.*), а розмір та порядок встановлення надбавок, доплат, премій, інших виплат працівникам Національного агентства визначатимуться Законом України «Про державну службу». Відповідно до п. 1 ст. 5 проекту працівниками Національного агентства є державні службовці та особи, які працюють за трудовим договором у Національному агентстві. Разом з тим, запропонований підхід щодо встановлення розміру посадових окладів залежно від мінімальної заробітної плати суперечить п. 3 «Прикінцевих положень» Закону України від 06.12.2016 № 1774-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», який визначає, що *мінімальна заробітна плата після набрання чинності цим Законом не застосовується як розрахункова величина для визначення посадових окладів та заробітної плати працівників та інших виплат.* Крім того, зазначене положення проекту не узгоджується з приписами ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та ст. 8 Закону України «Про оплату праці», відповідно до яких визначення умов оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки *віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України*, а також суперечить п. 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 20.12.2019 № 422-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» щодо визначення розмірів посадових окладів та інших складових оплати праці, грошового забезпечення працівників правоохоронних та інших органів державної влади», відповідно до якого *«з 1 січня 2020 року норми і положення законів України, якими визначені розміри посадових окладів та інших складових оплати праці, грошового забезпечення працівників державних органів, крім Апарату Верховної Ради України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Вищого антикорупційного суду, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції, Рахункової палати та членів Центральної виборчої комісії, застосовуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України».*

Варто також зазначити, що ідея виокремлення системи оплати праці працівників Національного агентства продовжує негативну тенденцію останніх років щодо неузгодженості підходів при визначенні оплати праці працівників різних державних органів, яка призводить до значних диспропорцій у заробітних платах у межах державного сектору та порушує узгодженість та єдність системи. Так, заробітні плати, встановлені для посадових осіб новостворених антикорупційних органів, в разі перевищують

посадові оклади, наприклад, найвищого рівня виконавчої влади. Натомість великі диспропорції в розмірах оплати праці працівників різних ланок в межах одного відомства чи відомств одного типу (міністерства, агенції, служби) є загалом демотивуючим фактором. Як вже неодноразово зазначалося Головним управлінням, комплексне реформування інституту державного управління відповідно до європейських стандартів та створення в Україні професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби включає запровадження нової системи оплати праці, яка в повній мірі буде виконувати стимулюючу, соціальну, регулюючу, вимірювальну-розподільчу, а не тільки відтворювальну функції заробітної плати. При цьому, структура та умови оплати праці в різних відомствах одного державного сектору мають бути подібними для посад з подібними функціональними обов'язками і внутрішньо узгодженими. Тому, підтримуючи необхідність встановлення справедливого механізму оплати праці у державному секторі, вважаємо, що загалом політика оплати праці має базуватися на системних (а не вибірково-точкових) принципах і стандартах.

10. Вважаємо неприйнятною пропозицію законопроекту щодо можливості фінансування Національного агентства за рахунок джерел, передбачених міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, або проектами міжнародної технічної допомоги (абз. 2 ч. 1 ст. 10 проекту), оскільки відповідно до вимог ст. 2 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» органи державної влади здійснюють свою діяльність *виключно за рахунок бюджетного фінансування в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.*

11. Не можна вважати переконливим зміст п. 5 пояснювальної записки, де зазначається, що «прийняття та реалізація Закону не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України». Адже реалізація положень даного законопроекту збільшить видаткову частину державного бюджету в частині коштів на створення та утримання Національного агентства. З огляду на це відповідно до вимог ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 Бюджетного кодексу України до проекту мало б бути додане фінансово-економічне обґрунтування, але у доданих до проекту супровідних документах таке обґрунтування відсутнє.

12. У законопроекті пропонується доповнити ст. 212-3 «Порушення права на інформацію та права на звернення» КУпАП новою частиною 12, якою встановлюється відповідальність за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації на звернення Національного агентства відповідно до Закону України «Про Національне агентство України з питань подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації». З такою пропозицією проекту погодитись не можна з наступних причин.

По-перше, враховуючи встановлену у ч. 10 ст. 212-3 КУпАП відповідальність за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне

або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації на звернення *Національної комісії з реабілітації, регіональної комісії з реабілітації* відповідно до Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», запровадження ще одного складу адміністративного правопорушення, який *відрізняється від існуючого лише назвою державного органу*, якому було відмовлено у наданні інформації (надано недостовірну або неповну інформацію), закріплює небезпечний законодавчий прецедент. З часом кількість таких правопорушень може поступово збільшуватись, що призведе до труднощів у правозастосуванні.

На нашу думку, більш доцільним є поєднання таких складів в окремій статті КУпАП, яка має встановлювати відповідальність за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне надання або надання недостовірної інформації на звернення державного органу, надання інформації якому прямо передбачено законом.

По-друге, викликає сумніви встановлення відповідальності за надання *неповної інформації*, оскільки тим самим передбачається завчасна обізнаність осіб, які надсилають запит на інформацію, щодо змісту відповіді (що виглядає нелогічним), або створює значні корупційні ризики та складнощі кваліфікації під час застосування ст. 212-3 КУпАП у зв'язку з тим, що повнота відповіді є оціночним поняттям.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує доопрацювання.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Мірошніченко, О. Мельник, Л. Демчук, Т. Ругаєва, І. Кунець



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/74621 від 12.06.2020



107541