



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До № 3087-д від 02.07.2020  
(друге читання)

### **Зауваження до проекту закону України «Про Бюро економічної безпеки України» (реєстраційний № 3087-д)**

У Головному юридичному управлінні розглянуто підготовлений до другого читання Комітетом з питань фінансів, податкової та митної політики проект закону України «Про Бюро економічної безпеки України» (далі – законопроект), у зв'язку з чим висловлюються такі зауваження.

1. Законопроектом передбачається створення Бюро економічної безпеки України (далі – Бюро) як центрального органу виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави (абзац перший частини першої статті 1). Тобто, враховуючи зміст наведених вище положень, компетенцією Бюро визначається виконання правоохоронної функції у сфері боротьби з економічною злочинністю.

Підтримуючи необхідність прийняття закону про створення зазначеного центрального органу виконавчої влади, водночас слід зауважити, що із системного аналізу положень Конституції України випливає, що установча функція належить Верховній Раді України. Так, відповідно до положень пункту 12 частини першої статті 92 Конституції України організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України. Наведене кореспондується із положеннями частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до змісту якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Що ж стосується пункту 9<sup>1</sup> частини першої статті 116 Конституції України, відповідно до змісту якого Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, то у контексті наведених вище положень на Кабінет Міністрів України покладається здійснення організаційних, матеріальних та інших заходів для утворення центральних органів виконавчої влади на підставі прийнятих

законів.

Зазначений механізм є важливим запобіжником стосовно присвоєння невластивих функцій органами державної влади на підставі підзаконних нормативних актів, зокрема, узурпації владних повноважень військовими формуваннями та правоохоронними органами держави.

Такий підхід надає можливість забезпечення належного конституційного правопорядку, на противагу, коли зміни до законів приймаються в залежності від рішень Уряду, що знайшло вираження у постанові Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442, відповідно до змісту якої на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади було покладено функцію щодо подання Кабінетові Міністрів України пропозицій про внесення до актів законодавства змін, що впливають з цієї постанови.

За такого підходу мають бути внесені відповідні зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» стосовно здійснення ним установчої та організаційної функцій.

Крім того, з огляду на вимоги статті 90 Регламенту Верховної Ради України у проекті закону України «Про Бюро економічної безпеки» мають бути передбачені відповідні зміни щодо приведення законодавства про центральні органи виконавчої влади у відповідність до положень Конституції України.

До того ж, наведене у статті 1 законопроекту визначення сфери та напрямів діяльності Бюро створює ситуацію невизначеності щодо реалізації положень абзацу третього пункту 1 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні», згідно з яким виключення з Податкового кодексу України розділу XVIII<sup>2</sup> «Податкова міліція» відбудеться з дня *набрання чинності законом, який визначає правові основи організації та діяльності центрального органу виконавчої влади, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування, що віднесені до його підслідності відповідно до Кримінального процесуального кодексу України, та інших осіб, з якими цей орган взаємодіє».*

2. Із назви органу державної влади, що пропонується утворити, впливає, що його діяльність спрямовуватиметься на забезпечення безпеки національних інтересів України у сфері економіки.

Слід зауважити, що з аналізу положень Конституції України впливає, що забезпечення економічної безпеки не є прерогативою певного державного відомства. Так, згідно з частиною першою статті 17 Конституції України забезпечення економічної безпеки є однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу.

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики, затверджує загальнодержавні

програми економічного розвитку, формує належну законодавчу базу у цій сфері (статті 75, 85, 92 Конституції України).

Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, додержання Конституції України, забезпечує державну незалежність, національну безпеку, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (статті 102, 106 Конституції України).

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснює внутрішню та зовнішню політику держави, забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, розвитку України, організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи (статті 113, 116 Конституції України).

Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України (стаття 99 Конституції України).

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного розвитку.

Окремі завдання у сфері забезпечення економічної безпеки покладаються на Раду національної безпеки і оборони України, Службу безпеки України, центральні органи виконавчої влади, суди, місцеві державні адміністрації.

Зважаючи на наведене, а також завдання Бюро, визначені у статті 1 законопроекту, назва органу, який пропонується створити, є значно ширшою, ніж зміст його діяльності, і не відображає дійсний зміст його повноважень.

3. Низка положень законопроекту не узгоджується із законами України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», які є базовими у сфері організації діяльності центральних органів виконавчої влади. Йдеться, зокрема, про:

1) статтю 15 проекту, якою врегульовано порядок проведення конкурсу на посаду директора Бюро, що не узгоджується з пунктом 1 частини сьомої статті 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та частиною першою статті 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якими керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу. Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатур (загальною кількістю не більше п'яти осіб) для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу. До того ж частина третя статті 15 проекту містить не передбачені Конституцією України повноваження Верховної Ради України в частині визначення ними осіб, які входять до складу конкурсної комісії

з призначення Директора Бюро. Це однак, не узгоджується з частиною другою статті 85 Конституції України, а також не враховує правової позиції Конституційного Суду України з цього питання, висловлену ним в своїх рішеннях, зокрема в Рішенні від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 та Рішенні від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009, в яких відзначено, що повноваження Верховної Ради України, визначаються Конституцією України;

2) пункт 6 частини першої статті 17 проекту (призначення на посади та звільнення з посад директором Бюро першого заступника та заступників), що не узгоджується із абзацом другим частини другої статті 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», де зазначені повноваження віднесені до компетенції Кабінету Міністрів України. Крім того, пункт 6 частини першої статті 17 проекту, а також частина перша статті 18 проекту в частині самостійного призначення директором Бюро керівників підрозділів центрального апарату та територіальних управлінь Бюро та їх заступників не узгоджується з пунктами 7 і 8 частини другої статті 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якими такі питання мають погоджуватися з Міністром.

4. Стаття 4 законопроекту визначає основні завдання Бюро. Комплексний аналіз положень статті 1 проекту та статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (в редакції проекту) дає змогу зробити висновок, що завдання Бюро передусім повинні стосуватися сфери досудового розслідування. Водночас такі завдання як виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних; оцінка ризиків і загроз фінансовій безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення; складання аналітичних висновків і рекомендацій для державних органів з метою підвищення ефективності прийняття ними управлінських рішень щодо регулювання відносин у сфері економіки є скоріше не завданнями, а повноваженнями Бюро у сфері запобігання та виявлення відповідних правопорушень, або способом їх реалізації.

5. Положеннями статті 7 законопроекту регулюються питання взаємодії Бюро з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами та іншими особами. Водночас слід зауважити, що застосування поняття «взаємодія» без відповідного розкриття способу і меж його реалізації не узгоджується із положеннями частини другої статті 19 Конституції України.

6. Відповідно до статті 7 законопроекту передбачається встановити, що Бюро економічної безпеки України здійснюватиме обмін інформацією з іншими державними органами в порядку, визначеному «спільними наказами». Це не враховує вимоги статті 117 Конституції України та не узгоджуються із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якими прийняття центральними органами виконавчої влади спільних нормативно-правових актів не передбачено. У цьому контексті слід звернути увагу на Рішення

Конституційного Суду України від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016, у якому зазначено, що розмежування повноважень між різними органами державної влади означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Крім того, на практиці передбачений законопроектом механізм може призводити до порушення вимог статті 31 Конституції України, відповідно до змісту якої кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

До того ж звертаємо увагу, що відповідно частини дев'ятої статті 7 законопроекту Бюро наділяється правом отримувати на підставі запитів інформацію, що відсутня в автоматизованих інформаційних і довідкових системах, реєстрах та банках (базах) даних *для проведення аналітичної діяльності*. Водночас, відповідно до абзацу дванадцятого цієї ж частини статті 7 законопроекту зазначені запити можуть використовуватися для *збирання інформації стосовно третіх осіб*. Для усунення неузгодженості між заявленою метою збирання інформації Бюро та її фактичного використання в абзаці дванадцятому частини дев'ятої статті 7 законопроекту слова «повідомлення третіх осіб про те, що стосовно них збирається така інформація» слід виключити.

7. Відповідно до положень частини шостої статті 7 законопроекту Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, органи державного фінансового контролю, податкові та митні органи, а також інші державні органи, що здійснюють державний контроль за дотриманням юридичними і фізичними особами законодавства України, з метою запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним до підслідності Бюро економічної безпеки України, передають Бюро економічної безпеки України інформацію про обставини, що *свідчать про вчинення кримінальних правопорушень*, віднесених до підслідності Бюро економічної безпеки.

В частині використання слів «що *свідчать про вчинення кримінальних правопорушень*» необхідно зазначити, що запропонована редакція не враховує засад кримінально-процесуального законодавства. Так, відповідно до положень статті 214 Кримінального процесуального кодексу України внесенню до Єдиного реєстру досудових розслідувань підлягають заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, а також *відомості, що можуть свідчити* про вчинення кримінального правопорушення. Оцінка ж доказів з точки зору належності, допустимості, достовірності, а сукупність зібраних доказів - з точки зору достатності та взаємозв'язку для прийняття відповідного процесуального рішення, відповідно до статті 94 Кримінального процесуального кодексу України, покладається на слідчого, прокурора, слідчого суддю, суд.

8. Положеннями пункту 12 частини першої статті 8 законопроекту передбачено, що Бюро відповідно до покладених на нього завдань приймає нормативно-правові акти з питань, що належать до його компетенції. Оскільки положеннями законопроекту не визначається коло суспільних відносин, що регулюватимуться такими нормативно-правовими актами, ієрархія таких актів тощо, зокрема, що стосується прав людини, пов'язаних із захистом персональних даних, вважаємо, що таке делегування повноважень порушує вимоги Основного Закону України (статті 19, 85, 92), адже права делегування законодавчої функції парламентом іншим органам влади Конституцією України не передбачено. До аналогічних висновків дійшов Конституційний Суд України у рішеннях від 20 травня 2010 року № 14-рп/2010, від 9 жовтня 2008 року № 22-рп/2008, від 23 червня 2009 року № 15-рп/2009.

9. Статтею 16 законопроекту встановлюються вимоги до посади Директора Бюро економічної безпеки України, а також підстави припинення його повноважень та звільнення з посади. Як вже зазначалося, посада керівника центрального органу виконавчої влади належить до категорії «А» посад державної служби, вимоги (як загальні, так і спеціальні) до яких визначені статтею 20 Закону України «Про державну службу», підстави припинення державної служби визначені розділом IX цього ж закону. Відтак, стаття 16 має бути приведена у відповідність до Закону України «Про державну службу».

10. Відповідно до пункту 4 частини третьої статті 16 законопроекту на посаду Директора Бюро не може бути призначена особа, яка притягалася на підставі обвинувального вироку, що набрав законної сили, до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного злочину.

У зв'язку з наведеним слід зазначити, що відповідно до положень статей 1 та 2 Кримінального кодексу України виключно Кримінальний кодекс України визначає, які суспільно небезпечні діяння є кримінальними правопорушеннями та які покарання застосовуються до осіб, що їх вчинили. Ніхто не може бути притягнений до кримінальної відповідальності за те саме кримінальне правопорушення більше одного разу.

Статтею 50 Кримінального кодексу України передбачено, що покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні кримінального правопорушення, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого. Покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами. Покарання не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність.

Водночас статтею 88 Кримінального кодексу України передбачено, що особа визнається такою, що має судимість, з дня набрання законної сили обвинувальним вироком і до погашення або зняття судимості. Судимість має правове значення у разі вчинення нового кримінального правопорушення, а також в інших випадках, передбачених законами України.

Враховуючи наведене, а також той факт, що Кримінальний кодекс України не містить додаткових заходів репресивного характеру у зв'язку з вчиненням корупційних злочинів після відбування покарання та погашення судимості, запровадження будь-яких обмежень прав та свобод особи після погашення судимості є порушенням гарантій, передбачених статтею 22 Конституції України.

Отже, пункт 4 частини третьої статті 16 проекту необхідно виключити.

Пункт 5 частини третьої статті 16 проекту, відповідно до змісту якого на посаду Директора Бюро не може бути призначена особа, яка позбавлена права відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади, за своїм змістом охоплюється пунктом 3 частини третьої статті 16 проекту. Отже пункт 5 частини третьої статті 16 проекту доцільно виключити як такий, що не несе відповідного юридичного навантаження. Наведене також стосується пункту 3 частини першої статті 20 законопроекту.

Пункт 6 частини третьої статті 16 проекту, відповідно до змісту якого на посаду Директора Бюро не може бути призначена особа, *яка протягом останнього року* притягалася до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, не узгоджується із пунктом 5 частини другої статті 19 Закону України «Про державну службу», відповідно до змісту якого на державну службу не може вступити особа, яка піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, – *протягом трьох років* з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили. Наведене також стосується пункту 2 частини першої статті 20 законопроекту.

11. Стаття 19 законопроекту пропонує врегулювати питання діяльності працівників Бюро економічної безпеки України. Зокрема, передбачається, що «Служба в Бюро економічної безпеки України є державною службою особливого характеру, що полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України. Час проходження служби в Бюро економічної безпеки України зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби відповідно до закону».

Проте, із запропонованим не можна погодитись з огляду на наступне.

По-перше, законодавство про державну службу не містить вимог щодо стану здоров'я та віку, натомість правоохоронна діяльність, що передбачає певні ризики, може виставляти вимоги і щодо стану здоров'я і щодо віку громадян, які претендують на певні посади (крім посад державної служби та посад, на які добираються особи за трудовим договором/контрактом).

По-друге, правова конструкція другого речення частини другої статті 19 законопроекту є юридично некоректною та такою, що порушує принцип юридичної визначеності.

Так, відповідно до положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» страховий стаж – це період (строк), протягом якого особа підлягала державному соціальному страхуванню, якою або за яку

сплачувався збір на обов'язкове державне пенсійне страхування згідно із законодавством, що діяло раніше, та/або підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню згідно із цим Законом і за який сплачено страхові внески. Тобто страховий стаж може нараховуватись лише у разі якщо особа, яка працює у Бюро є застрахованою та за неї сплачуються страхові внески.

Крім того, зарахування роботи на певних посадах до державної служби має бути передбачено Законом України «Про державну службу», який є спеціальним законом. Так, частиною другою статті 46 Закону України «Про державну службу» вже передбачено, що до стажу державної служби зараховується, зокрема, час перебування на посадах, на яких присвоюються військові та спеціальні звання. Відтак, перевантажувати законопроект нормами, що вже врегулювали певні правовідносини, є недоцільним.

До того ж із положень законопроекту є незрозумілим, до якої категорії посад відносяться «особи, які є гласними і негласними штатними працівниками», що в свою чергу також порушує принцип юридичної визначеності, а відповідно не враховує вимоги статті 8 та 19 Конституції України.

Конкурсні вимоги до осіб, які претендують на посади державної служби має бути приведені у відповідність до вимог Закону України «Про державну службу».

12. Стаття 20 законопроекту, яка визначає обмеження щодо призначення на посади та діяльності працівників має бути переглянута з урахуванням того, що відповідні обмеження щодо державних службовців визначаються у Законі України «Про державну службу».

Статтею 23 законопроекту передбачається можливість проходження стажування детективів Бюро економічної безпеки України. Проте зі змісту самої статті є незрозумілим, чи мова йде про стажування у Бюро (як органі), оскільки частина друга цієї статті передбачає необхідність затвердження Директором Бюро економічної безпеки України порядку проходження стажування в Бюро, чи на посаді детектива (а відтак не стосується всіх інших посад працівників Бюро), оскільки частина перша встановлює, що «після проходження конкурсу на зайняття посади детектива проходять обов'язкове стажування в Бюро економічної безпеки України строком від трьох до шести місяців». Відтак, на нашу думку, редакція цієї статті порушує принцип юридичної визначеності, що є частиною принципу верховенства права. Гарантованого статтею 8 Конституції України.

При цьому другим реченням частини третьої статті 23 законопроекту пропонується встановити, що «період стажування зараховується до страхового стажу, а також до вислуги років у Бюро економічної безпеки України». Проте, така запропонована не узгоджується ні з положеннями законопроекту ні з чинним законодавством та містить правову невизначеність.

Зокрема, якщо особа, яка після проходження конкурсу зарахована у штат Бюро, відповідно до положень статті 19 законопроекту його служба зараховується до страхового стажу, а відтак і нараховується відповідна вислуга років. У разі ж, якщо стажування є передумовою зарахування до проходження



служби у Бюро, то правових підстав зарахування страхового стажу та вислуги років для таких осіб відсутні.

Стаття 27 законопроекту регулює питання підготовки кадрів для Бюро економічної безпеки України, зокрема, частиною третьою цієї статті пропонується встановити, що «після проходження конкурсного відбору працівник Бюро економічної безпеки України може бути направлений на спеціальну підготовку з метою отримання знань та навичок практичної діяльності». Запропоноване не відповідає положенням законопроекту. Так, відповідно до статті 19 законопроекту, до особи, яка претендує на службу у Бюро економічної безпеки України ставляться вимоги щодо освітнього та професійного рівня. Відтак, видається сумнівним необхідність проходження підготовки особами, які успішно пройшли конкурсну процедуру.

Стаття 30 законопроекту потребує перегляду, оскільки умови оплати праці державних службовців регулюється Законом України «Про державну службу», а відтак не потребує уточнень щодо оплати праці державних службовців Бюро економічної безпеки України (абзац другий частини третьої), а тим більше окремих порядків, визначених Кабінетом Міністрів України (абзац перший частини третьої).

13. Статтею 24 законопроекту регламентується питання проведення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа та психологічного тестування. У зв'язку з наведеним слід зазначити, що способи та методи збору інформації про особу не можуть бути предметом правового регулювання закону, отже зазначену статтю слід виключити із тексту законопроекту.

14. *Слід також зазначити і щодо невідповідності окремих положень законопроекту бюджетному законодавству*

Так, відповідно до статті 2 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом) в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Ураховуючи це, частину першу статті 32 проекту слід викласти в такій редакції:

«Фінансове забезпечення та матеріально-технічне забезпечення Бюро економічної безпеки України здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, *в тому числі коштів*, передбачених проектами міжнародної технічної допомоги».

Законопроект містить норми, реалізація яких може вплинути на бюджет, і потребуватиме виділення додаткових коштів, зокрема на виплату одноразової грошової допомоги у разі звільнення осіб з підрозділів податкової міліції, які мають спеціальні звання. Проте, до законопроекту у порушення вимог статті 27 Бюджетного кодексу України та статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» не додано фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозицій стосовно реальних джерел

покриття видатків державного бюджету. Водночас у пояснювальній записці зазначено, що «прийняття та реалізація проекту Закону не потребуватиме фінансових витрат з Державного бюджету України у 2020 році при звільненні працівників податкової міліції так як фінансування цих витрат можливо здійснити в межах наявних бюджетних асигнувань ДФС України».

Зауваження викликають і положення пункту 1 Прикінцевих положень законопроекту, якими визначено дату набрання законом чинності без урахування вимог статті 27 Бюджетного кодексу України. У зв'язку з цим зазначений закон може набирати чинність не раніше 1 січня 2022 року.

15. Законопроект містить вимоги до щорічного звіту Директора Бюро економічної безпеки України, який подається Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України. При цьому, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України за результатами розгляду цього звіту можуть визнати діяльність директора Бюро незадовільною (стаття 34 законопроекту). Основою звіту здебільшого є кількісні дані, що по суті, є продовженням існуючої моделі оцінки діяльності відповідного органу, яка основана на порівнянні статистичних показників із попередніми періодами, що на нашу думку, створює ризик штучного завищення показників роботи органу і значно ускладнює оцінку його ефективності. Разом з тим, висновок Ради громадського контролю, який включається до щорічного звіту Директора Бюро економічної безпеки України, на наш погляд, не може вважатись достатнім запобіжником.

Крім того, відкритим залишається питання щодо правових наслідків здійсненого аудиту (частина шоста статті 34), оскільки законопроект не містить відповідних положень, як наприклад, негативний висновок незалежної оцінки (аудиту) Національного антикорупційного бюро України є підставою для звільнення його директора.

16. Зауважуємо також про *нехтування* у низці положень законопроекту *конституційним принципом юридичної визначеності*, що вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини (абзац дев'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018); юридична визначеність дає можливість учасникам суспільних відносин бути впевненими у своїх легітимних очікуваннях (*legitimate expectations*), зокрема у тому, що набуте ними на підставі чинного законодавства право буде реалізоване; юридичною визначеністю обумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату шляхом вчинення правомірних дій з огляду на заздалегідь передбачені ймовірні наслідки (абзаци другий, третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Першого сенату Конституційного Суду України від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019).

Ці зауваження, зокрема, стосуються:

1) абзацу другого частини другої статті 1 законопроекту, згідно з яким "Закон України "Про центральні органи виконавчої влади", інші закони, що

регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також Закон України "Про державну службу" застосовуються до Бюро ... та його працівників у частині, що не суперечить цьому Закону". Тим самим законопроектом передбачається, що кожен суб'єкт, який застосовуватиме цей закон, сам визначатиме, чи є те чи інше положення вищезгаданих законів України чинним відносно Бюро;

2) частини третьої статті 2 законопроекту, згідно з якою "інші терміни, що застосовуються у цьому Законі і не визначаються ним, вживаються у значеннях, встановлених законодавством України". Однак, по-перше, галузевими законами, з огляду на мету відповідного регулювання, може встановлюватися різний зміст одних і тих самих термінів; по-друге, термін "законодавство", виходячи у тому числі і із Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98, включає в себе також і підзаконні акти, що суттєво збільшує множинність значень одних і тих самих термінів, включаючи неузгодженість між ними, з огляду на ієрархію норм права;

3) статті 5 законопроекту, де зроблено спробу описати зміст гарантії незалежності Бюро, передбаченої абзацом третім частини першої цієї статті (заборона незаконного втручання у здійснення повноважень працівників Бюро). При цьому, якщо частина друга, по суті, уточнює пункт 3 частини першої, то зміст інших чотирьох гарантій незалежності Бюро у статті 5 проекту не розкрито навіть шляхом застосування бланкетних норм права;

4) пункту 1 розділу VI «Прикінцеві положення» законопроекту, згідно з яким відповідний закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім пункту 5 розділу VI, який набирає чинності з дня прийняття рішення Кабінетом Міністрів України про початок діяльності Бюро. При цьому пункт 5 розділу VI законопроекту вносить зміни до низки законодавчих актів, пов'язані з прийняттям закону про Бюро. Тим самим законопроектом закладено неузгодженість правового регулювання правового статусу та порядку діяльності зазначеного центрального органу виконавчої влади.

На нашу думку, набрання чинності законопроектом після його прийняття як закону має пов'язуватися з датою утворення Бюро, крім тих його положень, що стосуються порядку утворення цього органу, які мають набрати чинності раніше.

Крім того, такий механізм набрання чинності проектом як Законом не враховує абзац третій пункту 1 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні", згідно з яким виключення з Податкового кодексу України розділу XVIII<sup>2</sup> «Податкова міліція» відбудеться з дня *набрання чинності законом, який визначає правові основи організації та діяльності центрального органу виконавчої влади, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування, що віднесені до його підслідності відповідно до Кримінального процесуального кодексу України, та інших осіб, з якими цей орган взаємодіє*".

Отже, з дня набрання чинності проектом як законом, податкова міліція буде позбавлена повноважень, визначених у Податковому кодексі України, водночас

Бюро ще не буде створено, що призведе до неможливості здійснення належного захисту фінансових інтересів держави та місцевого самоврядування, зокрема розслідування відповідних злочинів.

17. З огляду на зміст статті 22 законопроекту із назвою «Аналітичні продукти та інформаційні документи» законопроекту, відповідні положення не повинні бути предметом регулювання законодавчого акту і потребують вилучення.

18. Пунктом 2 розділу VI «Прикінцеві положення» законопроекту регламентовано порядок передачі матеріалів кримінального провадження, які на день початку діяльності Бюро економічної безпеки України перебувають в іншому органі досудового розслідування на стадії досудового розслідування.

Слід зазначити, що наведене не є предметом правового регулювання цього проекту, оскільки відповідно до статті 1 КПК України порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України. Зміни ж до кримінального процесуального законодавства України можуть вноситися виключно законами про внесення змін до цього Кодексу та/або до законодавства про кримінальну відповідальність, та/або до законодавства України про адміністративні правопорушення.

19. Реалізація пункту 3 розділу VI «Прикінцеві положення» законопроекту призведе до згортання оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами податкової міліції, оскільки з дня набрання чинності законопроектом як законом буде, зокрема, заборонено заведення такими підрозділами оперативно-розшукових справ. З метою запобігання ситуації штучної відсутності можливості оперативного пошуку і фіксації фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп у період до початку діяльності Бюро, вбачається доцільним пропонуємо вирішення питання щодо заведення нових оперативно-розшукових справ після набрання чинності цим законопроектом як законом покласти на керівника відповідного оперативного підрозділу, який, відповідно до частини шостої статті 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» несе відповідальність за законність здійснюваних заходів.

*Зауваження викликають і зміни, що вносяться до окремих законодавчих актів*

20. *Щодо змін до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»*

Проектом передбачено в абзаці четвертому частини першої статті 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», відповідно до змісту якого визначаються оперативні підрозділи Служби безпеки України, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, слова «спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» замінити словами «підрозділом контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері

інформаційної безпеки». Слід зазначити, що наведені зміни не охоплюються предметом правового регулювання законопроекту.

21. Проектом пропонується абзац п'ятий пункту 2 частини першої статті 37 *Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»* доповнити словами «особи, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України».

Однак, з огляду на побудову та зміст існуючої нині редакції вказаної норми в Законі України «Про військовий обов'язок і військову службу», в яку проектом пропонується ввести в законодавчий обіг іншу дефініцію, що є суттєво відмінною від усталених категорій, які вживаються в цьому Законі, а також положення статті 26 цього проекту (якими для Бюро економічної безпеки України не передбачено комплектування особами рядового складу, а лише особами середнього, старшого і вищого начальницького складу), запропоновані зміни потребують змістовного та редакційного узгодження з положеннями тієї норми, в яку вони пропонуються.

А, відтак, з метою правильного визначення категорій, на які буде поширюватися ця норма Закону, пропонуємо зазначену норму викласти в такій редакції:

«абзац п'ятий пункту 2 частини першої доповнити словами «особи начальницького складу Бюро економічної безпеки України».

22. Щодо змін до Закону України *«Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»* звертаємо увагу, що запропоновані зміни спрямовані на виключення спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України із переліку суб'єктів, уповноважених на здійснення боротьби з організованою злочинністю. Слід зазначити, що наведені зміни не охоплюються предметом правового регулювання законопроекту.

23. Щодо змін до Закону України *«Про Вищий антикорупційний суд»*. Варто зауважити, що зміни до пункту 1 частини четвертої статті 7 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» запропоновані законопроектом без урахування вимог частини другої статті 2 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», відповідно до якої зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд».

Звертаємо також увагу і на вимоги частини другої статті 4 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якою так само передбачено, що зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Таким чином, з нашої точки зору, зміни до вищезазначених законів України мають бути виключені з проекту.

24. Положеннями законопроекту передбачено внесення змін у примітку до статті 50 *Закону України «Про запобігання корупції»*. Звертаємо увагу, що статтю 50 Закону України «Про запобігання корупції» визнано такою, що не відповідає

Конституції України (є неконституційною), згідно з Рішенням Конституційного Суду № 13-р/2020 від 27.10.2020.

25. Проектом вносяться зміни до *Закону України «Про Службу безпеки України»*, які спрямовані на коригування завдань і функцій Служби безпеки України. Зокрема, вилучаються повноваження СБУ щодо попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки (зміни до статей 2, 15 Закону). На наш погляд, переважна більшість цих змін не стосуються безпосередньо створення та діяльності Бюро економічної безпеки України, а, отже, виходять за межі предмету регулювання законопроекту.

Крім того, варто звернути увагу на те, що на розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект, яким Закон України «Про Службу безпеки України» викладається у новій редакції (реєстр. № 3196 від 10.03.2020). Отже, ці законопроекти мають бути узгоджені між собою.

Аналогічні зауваження стосуються і запропонованих змін до пункту 3 частини першої статті 19 Закону України «Про національну безпеку України», в якому передбачені повноваження Служби безпеки України, а також запропонованих змін до статті 1 *Закону України «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України»*.

26. Змінами до *Дисциплінарного статуту Національної поліції України* пропонується поширити дію цього Статуту на «осіб, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України».

З огляду на положення статті 26 законопроекту спеціальні звання встановлюються лише для начальницького складу Бюро економічної безпеки України.

А враховуючи зміст абзацу другого преамбули Дисциплінарного статуту Національної поліції України, яким передбачено, що дія цього Статуту поширюється й на осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань, тобто з чітким зазначенням категорій осіб (рядовий і начальницький склад), на які він поширюється, у зазначеному абзаці преамбули Дисциплінарного статуту Національної поліції України слід було б правильно визначити категорію осіб, зокрема, доповнити не словами «осіб, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України», а словами «осіб начальницького складу Бюро економічної безпеки України».

Крім того, в результаті поширення дії Дисциплінарного статуту Національної поліції України на осіб, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України, виникнуть прогалини, що з'являться під час його застосування, оскільки запропоновані зміни є недостатніми для використання цього Статуту особами, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України, повною мірою.

Так, залишається прогалина в частині визначення обсягу дисциплінарної влади Директора Бюро економічної безпеки України, зокрема щодо застосування заохочень (стаття 8 Статуту надає таке право Міністру внутрішніх справ України, Керівникові Національної поліції України тощо), застосування

дисциплінарних стягнень (стаття 20 Статуту наділяє цим правом Міністра внутрішніх справ України, Керівника Національної поліції України тощо), порядку нагородження державними нагородами України, відзнаками Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України (стаття 7 Статуту), порядку проведення службових розслідувань, утворення дисциплінарних комісій та визначення їх повноважень тощо.

27. Змінами до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» пропонується частину першу статті 12 доповнити пунктом 7, згідно з яким члени Ради національної безпеки і оборони України будуть визначати трьох осіб для включення до складу Конкурсної комісії із призначення Директора Бюро економічної безпеки України.

З такими змінами погодитися не можна, оскільки насамперед вони не узгоджуються із абзацом другим частини третьої статті 15 проекту, яким передбачено, що до складу Конкурсної комісії входять три особи, визначені Радою національної безпеки і оборони України. Механізм, яким чином члени Ради національної безпеки і оборони України будуть «визначати» цих трьох осіб до складу Конкурсної комісії в проекті, відсутній. До того ж, Рада національної безпеки і оборони України це колегіальний орган, який рішення приймає колегіально.

Крім того, відповідно до частини другої статті 107 Конституції України Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. А, відтак, виконує функцію координації, а не установчу функцію. Всупереч вимогам Конституції України зазначеним проектом пропонується наділити Раду національної безпеки і оборони України не притаманною для неї функцією – формування складу Конкурсної комісії для призначення на відповідну посаду.

У зв'язку з цим запропоновані зміни до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» не враховують вимог Конституції України і потребують виключення із законопроекту.

Також потребують приведення у відповідність з вимогами Конституції України і положення абзацу другого частини третьої статті 15 проекту.

**Узагальнюючий висновок:** законопроект може бути прийнятий у другому читанні з урахуванням зауважень Головного юридичного управління.

**Заступник керівника  
Головного юридичного управління**



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович  
Сертифікат: 20B4E4ED0D30998C04000000445F2900C19D7200  
Дійсний до: 15.03.2021 0:00:00

**В. МІЛОВАНОВ**

Апарат Верховної Ради України  
№ 07/02-2020/209752 від 12.11.2020



261350