



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. № 5459-2 від 17.05.2021
Народні депутати України
Г. Мамка та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України стосовно приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність до вимог Конституції України»

Поданий на розгляд законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України стосовно приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність до вимог Конституції України» (реєстр. № 5459 від 30.04.2021) та «спрямований на усунення суперечностей між Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» та Конституцією України, запровадження прозорого механізму формування Конкурсної комісії з добору на посаду Директора Національного бюро та Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного бюро з числа саме громадян України, удосконалення процедури здійснення аудиту ефективності діяльності Національного бюро та підвищення рівня довіри до вказаного органу» (п. 2 пояснювальної записки до проекту).

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується внести зміни до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (далі – Закон), а саме: визначити Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом (зміни до ст. 1 Закону); встановити інший механізм підзвітності НАБУ (зміни до ст.ст. 2, 4, 5 Закону); змінити порядок призначення Директора НАБУ (зміни до ст. 7 Закону), термін його повноважень та передбачити ще одну підставу його звільнення (зміни до ч. ч. 3, 4 ст. 6 Закону); змінити порядок здійснення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ (зміни до ст. 26, нова ст. 26-1 Закону). Також пропонується внести зміни до законів України «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 21), «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 24) та «Про державну службу» (ст. 91).

Законопроект включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік (п. 34), затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

Головне управління вважає за доцільне відзначити позитивні моменти даного проекту, якими, зокрема, є: призначення членів Конкурсної комісії з добору на посаду Директора НАБУ (далі – Конкурсна комісія) та Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ (далі – Комісія з проведення оцінки) Кабінетом Міністрів України без участі сторонніх осіб (ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 26-1 Закону у редакції проекту), встановлення більш конкретних вимог до членів Конкурсної комісії та Комісії з проведення оцінки (ч. 2 ст. 7, ч. 3 ст. 26-1 Закону у редакції проекту), наявність положення щодо проведення аудиту ефективності використання бюджетних коштів НАБУ Рахунковою палатою (зміни до ст. 26 Закону). Разом з тим, Головне управління висловлює щодо змісту проекту такі зауваження та пропозиції.

1. У проекті пропонується визначити НАБУ як *центральный орган виконавчої влади зі спеціальним статусом* (зміни до ст. 1 Закону).

Однак варто зауважити, що Конституція України не передбачає існування в державному механізмі (апараті) *органів виконавчої влади із спеціальним статусом*, які здійснювали б відповідні функції поза межами системи органів виконавчої влади. З огляду на вказане, запропоновані у проекті приписи щодо надання НАБУ спеціального статусу, порядку його формування, підзвітності та підконтрольності можуть бути визнані такими, що не повною мірою узгоджуються з відповідними положеннями Конституції України.

На нашу думку, повністю вирішити цю проблему у тому напрямі, який пропонується у законопроекті, могло б лише внесення до Конституції України змін, які передбачили би існування в системі органів державної влади не тільки таких органів державної влади зі спеціальним статусом, як: Центральна виборча комісія, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет України, але й *органів виконавчої влади зі спеціальним статусом*, до числа яких могло б належати і НАБУ.

2. На Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади України Конституцією України покладено, зокрема, такі повноваження: здійснювати заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, *боротьби зі злочинністю* (п. 7 ст. 116); спрямовувати і координувати роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (п. 9 ст. 116); утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9-1 ст. 116); *призначати на посади та звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України* (п. 9-2 ст. 116). Таким чином, саме Кабінет Міністрів України наділений установчими, кадровими та контрольними функціями щодо центральних органів виконавчої влади.

Зважаючи на зазначене, запропоновані у проекті обмеження участі Кабінету Міністрів України в організації діяльності НАБУ, порядку його формування, підзвітності та підконтрольності (а саме: обмеження

поширення дії законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» на працівників НАБУ (абз. 2, 3 ч. 1 ст. 2 Закону у редакції проекту, зміни до законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади»); непоширення вимог Кабінету Міністрів України щодо формування структури апарату центрального органу виконавчої влади на організаційну структуру НАБУ (абз. 2 ч. 3 ст. 5 Закону у редакції проекту); порядок призначення Директора НАБУ та встановлення законом обов'язку Прем'єр-міністра України внести подання про призначення певної особи на посаду Директора НАБУ на розгляд Кабінету Міністрів України, а Кабінету Міністрів України – призначити такого кандидата (ч. 7 ст. 7 Закону у редакції проекту); проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності (нова ст. 26-1 Закону) можуть бути розцінені як такі, що не повною мірою узгоджуються з відповідними положеннями Конституції України у питаннях утворення і функціонування центральних органів виконавчої влади.

3. У контексті запропонованих проектом змін щодо входження НАБУ до структури центральних органів виконавчої влади та його підпорядкованості Кабінету Міністрів України, на нашу думку, необхідно переглянути положення Закону щодо повноважень Верховної Ради України з прийняття рішення про звільнення Директора НАБУ з посади (абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону), здійснення комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого відноситься боротьба з корупцією і організованою злочинністю, контролю за діяльністю НАБУ (ч. 1 ст. 26 Закону), подання щорічного звіту Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України про діяльність НАБУ протягом попередніх шести місяців (ч. 2 ст. 26 Закону). Очевидно, що такий контроль за діяльністю НАБУ з боку органу законодавчої влади та Президента України повинен здійснюватися через Кабінет Міністрів України з дотриманням меж конституційних повноважень, що повинно бути враховано у проекті.

4. Дискусійними є положення законопроекту щодо повноважень Конкурсної комісії та Комісії з проведення оцінки.

4.1. Для призначення на посади Директора НАБУ Конкурсна комісія як у чинній редакції Закону, так і в проекті наділяється повноваженнями щодо: визначення та оприлюднення регламенту своєї роботи; визначення та оприлюднення критеріїв та методики оцінки кандидатів на посаду Директора НАБУ; визначення умов та строків проведення конкурсу; розгляд документів, поданих особами для участі в конкурсі; проведення оцінювання професійних знань та якостей кандидата, дослідження матеріалів про кандидата; проведення на своєму засіданні співбесіди з відібраними кандидатами; визначення шляхом відкритого голосування з числа кандидатів, які пройшли співбесіду, одного кандидата, який згідно з обґрунтованим рішенням Конкурсної комісії *має найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових обов'язків Директора НАБУ, а також відповідає критеріям компетентності та доброчесності;*

внесення подання про призначення кандидата на посаду Директора НАБУ (ч. 6 ст. 7 Закону у редакції проекту). Із аналізу цих повноважень випливає, що конкурсні процедури зводяться лише до розгляду документів та проведення співбесід з окремими (відібраними Конкурсною комісією) кандидатами. У той же час конкурсні процедури при призначенні осіб, наприклад, на посади державної служби категорії «Б», «В» включають тести на знання законодавства, виконання ситуаційних завдань. На нашу думку, спрощення конкурсу, яке фактично передбачається у даному випадку, веде до підвищення рівня суб'єктивізму при прийнятті конкурсними комісіями рішень про обрання кандидатів-переможців і може призвести до зловживань з боку членів комісії. Така ситуація жодним чином не відповідає завданням створення НАБУ.

4.2. Викликає зауваження положення проекту щодо можливості здійснення Комісією з проведення оцінки вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких *здійснюється* НАБУ понад 3 роки та на день проведення аудиту не закінчено (ч. 6 ст. 26 Закону у редакції проекту). На нашу думку, це є втручанням у здійснення досудового розслідування, яке проводиться на день здійснення такого аудиту, що може негативно вплинути на об'єктивність такого розслідування, адже результати аудиту можуть опосередковано вплинути на подальшу діяльність і долю тих, хто здійснює відповідні розслідування.

5. Зауваження викликають запропоновані проектом норми щодо набрання чинності та оприлюднення актів НАБУ. Зокрема, проектом передбачається оприлюднення актів НАБУ шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті НАБУ (ч. 8 ст. 4 Закону). З цим навряд чи можна погодитись, адже до таких актів належать як нормативно-правові, так і ненормативні, які встановлюють конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи.

Крім того, структурно невдалим вбачається розміщення норм щодо набрання чинності актами НАБУ у статті про гарантії незалежності НАБУ.

6. На нашу думку, доопрацювання потребують положення щодо формування Ради громадського контролю на засадах відкритого та прозорого конкурсу, який проводиться шляхом відкритого рейтингового інтернет-голосування громадян України (ст. 31 Закону у редакції проекту). Адже конкурс здебільшого передбачає проведення оціночних процедур для виявлення найбільш здібного кандидата, що не може забезпечити рейтингове інтернет-голосування.

Сумнівною також видається норма щодо *призначення членів Ради громадського контролю строком на один рік і неможливість їх переобрання повторно* (ч. 1 ст. 31 Закону у редакції проекту). Адже це може зашкодити ефективній роботі Ради громадського контролю у зв'язку з її постійним оновленням.

7. Звертаємо увагу на термінологічні недоліки проекту.

7.1. Уточнення потребують поняття «стаж професійної діяльності у сфері права» (адже у чинному Законі використовується поняття «стаж роботи в галузі права») та термін «правнича професія», який відсутній у законодавстві та може тлумачитися на власний розсуд (ч. 2 ст. 7, ч. 3 ст. 26-1 Закону у редакції проекту).

7.2. У проекті при формулюванні деяких норм використовується поняття «органи правопорядку» (ч. 5 нової ст. 26-1, п. п. 2, 3 ч. 1 ст. 31 Закону у редакції проекту). Цей термін не повною мірою відповідає термінології Закону, в тексті якого використовується тільки поняття «правоохоронні органи» (див., наприклад, ч. 1 ст. 16, ч. 1 ст. 17, ст. 19-1).

7.3. У пропонованій ч. 6 ст. 26 Закону зазначається, що проводиться «зовнішня незалежна оцінка (*аудит*) ефективності діяльності Національного бюро», а у назві ст. 26-1 Закону йдеться про зовнішню незалежну оцінку ефективності діяльності НАБУ.

8. Вважаємо за необхідне також зазначити, що реалізація законопроекту збільшить видаткову частину державного бюджету в частині коштів на винагороду та відшкодування витрат на проживання та переїзд членам Комісії з проведення оцінки (ч. 7 нової ст. 26-1 Закону). З огляду на це відповідно до вимог ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 Бюджетного кодексу України до цього проекту мало б бути додане фінансово-економічне обґрунтування. Але у доданих до проекту супровідних документах таке обґрунтування відсутнє.

9. Оскільки в п. 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту Кабінету Міністрів України надається 2-місячний термін на здійснення заходів, необхідних для реалізації положень проекту, викликає сумнів положення щодо набрання чинності законопроектом з дня, наступного за днем його опублікування (п. 1 розділу V проекту).

10. Не можна погодитись з положеннями п. 3 розділу V законопроекту, згідно з якими «з дня набрання чинності цим Законом повноваження Директора Національного антикорупційного бюро України, Керівника Головного підрозділу детективів, або осіб, які виконують їхні обов'язки, членів Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро припиняються достроково». *По-перше*, у ч. ч. 3, 4 ст. 6 Закону передбачено термін діяльності Директора НАБУ та вичерпні підстави його звільнення, якими не встановлено таку підставу, як внесення змін до законодавства. Оскільки проектом передбачається зміна підпорядкованості та правового статусу НАБУ, а не його ліквідація або реорганізація, то відсутні й правові підстави для припинення повноважень Директора НАБУ.

По-друге, це положення, на нашу думку, порушує принцип незалежності НАБУ, оскільки створює небезпечну практику зміни його керівництва шляхом внесення змін до законів, яка може стати регулярною.

Крім того, у зв'язку з достроковим припиненням повноважень керівництва НАБУ (першого заступника та заступників, Керівника Головного підрозділу детективів, або осіб, які виконують їхні обов'язки) створюється ситуація застою у роботі НАБУ через відсутність протягом тривалого часу його керівництва (адже потрібен час на створення Конкурсної комісії, проведення конкурсу на посаду Директора НАБУ, а після цього – конкурсу на керівні посади НАБУ).

11. У проекті пропонується доповнити перелік державних органів, щодо керівників яких визначено особливості проходження державної служби, і включити до нього НАБУ (зміни до ч. 1 ст. 91 Закону України «Про державну службу»). Зазначимо, що таке доповнення повинне супроводжуватись пропозиціями змін, що встановлюють такі особливості. Зокрема, мають бути визначені повноваження керівника державної служби у цьому органі, як це передбачено для державних органів, працівники яких мають спеціальні звання, – Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національної поліції та ін. (ч. ч. 9 – 11 цієї статті).

12. Законопроект містить недоліки техніко-юридичного характеру.

12.1. У п. 2 ч. 4 ст. 7 Закону йдеться про «Комісію з проведення оцінки», хоча положення цієї статті стосуються повноважень Конкурсної комісії.

12.2. У проекті не дотримані правила законодавчої техніки щодо викладення правових норм при внесенні змін до законів. Зокрема, при внесенні змін до однієї статті закону ці зміни повинні бути об'єднані в одному пункті, проте у законопроекті зміни до ст. 6 та ст. 8 Закону викладаються у трьох різних пунктах.

12.3. Абзац 2 п. 2 розділу V проекту, де зазначається, що «Національне антикорупційне бюро України як державний правоохоронний орган є правонаступником прав та обов'язків Національного антикорупційного бюро України як центрального органу виконавчої влади», на наш погляд, є зайвим. Адже зміна правового статусу НАБУ не передбачає його ліквідацію та створення нового державного органу. Крім того, у пропонованій нормі вказується на НАБУ як центральний орган виконавчої влади. Однак відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону (у редакції проекту) НАБУ є центральним органом виконавчої влади *зі спеціальним статусом*.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, Т. Ткач



САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/162148 від 18.05.2021



510858