



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне юридичне управління

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

До № 5459-1  
від 25.08.2020  
(друге читання)

### **ЗАУВАЖЕННЯ** **до проекту Закону України** **про внесення змін до деяких законів України стосовно приведення** **статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність до** **вимог Конституції України** **(реєстраційний № 5459-1)**

У Головному юридичному управлінні в межах відведеного часу розглянуто підготовлений до другого читання Комітетом з питань антикорупційної політики проект Закону України про внесення змін до деяких законів України стосовно приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність до вимог Конституції України (далі – законопроект), у зв'язку з чим висловлюються такі зауваження.

1. Пунктом 4 законопроекту пропонується у статті 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначити Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. Проте, слід зазначити, що існування в державному механізмі такого органу виконавчої влади із спеціальним статусом не повною мірою узгоджуються з відповідними положеннями Конституції України.

2. Відповідно до абзацу другого частини першої частини статті 2 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (у редакції законопроекту) Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» та інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також Закон України «Про державну службу» застосовуються до Національного бюро, його службовців, осіб начальницького складу та інших працівників в частині, що не суперечить цьому Закону. У разі колізій між нормами цього Закону та інших законів і нормативно-правових актів, застосовуються норми цього Закону.

Таким чином, проектом передбачається, що кожен суб'єкт, котрий застосовуватиме цей закон, сам визначатиме, чи є те чи інше положення вищезгаданих законів діючим щодо НАБУ. Зазначене не враховує вимог статті 8

Конституції України та відповідних рішень Конституційного Суду України, зокрема в частині забезпечення юридичної визначеності закону.

3. Відповідно до запропонованої редакції пункту 1 абзацу другого частини четвертої статті 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність НАБУ, зокрема, щодо схвалення проекту Антикорупційної стратегії та затвердження державної програми з її реалізації. Проте згідно з статтею 18 Закону України «Про запобігання корупції»:

1. Засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України.

2. Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

3. Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії.

4. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

5. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

Відповідно до частини першої статті 19 цього ж Закону Антикорупційні програми приймаються зокрема в: Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Офісі Генерального прокурора, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах - шляхом затвердження їх керівниками. Антикорупційні програми та зміни до них підлягають погодженню Національним агентством у визначеному ним порядку.

Водночас пунктом 2 частини першої статті 11 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що до повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, зокрема належить розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії. Крім того, координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної

Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм; погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи (пункти 7 і 12 частини першої статті 11).

Відтак, такий законодавчий підхід з огляду на запропоновану редакцію пункту 1 абзацу другого частини четвертої статті 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», на нашу думку, породжуватиме правову невизначеність. Разом з тим, запропоновані зміни не містять завершений правовий механізм, оскільки з тексту проекту не вбачаються наслідки у разі несхвалення проекту Антикорупційної стратегії та затвердження державної програми з її реалізації.

Крім того, слід зазначити, що вищезазначені зміни не були предметом розгляду під час прийняття проекту Верховною Радою України у першому читанні, а відтак не була проведена і наукова експертиза відповідних положень законопроекту, як того вимагає стаття 103 Регламенту Верховної Ради України.

4. Запропонованою редакцією частини четвертої статті 4 передбачено, що Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність НАБУ щодо розроблення проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, що передбачають фінансування НАБУ в обсязі, необхідному для ефективного виконання його повноважень.

По-перше, зазначене питання є предметом регулювання не Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», а Бюджетного кодексу України.

По-друге, координацію в цій сфері здійснює не лише Кабінет Міністрів України, а й Міністерство фінансів України, яке для підготовки проекту Державного бюджету України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів у визначені ним терміни, а головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують складання бюджетних запитів для подання Міністерству фінансів України (статті 34 та 35 Бюджетного кодексу України).

По-третє, запропоновану норму у проекті викладено таким чином, що з неї випливає, що Кабінет Міністрів України спрямовуватиме і координуватиме НАБУ у бюджетному процесі, за умови, якщо у відповідних проектах Державного бюджету України та змін до нього фінансування Національного бюро пропонуватиметься в обсязі, необхідному для ефективного виконання його повноважень.

Враховуючи наведене, абзац четвертий запропонованої редакції частини четвертої статті 4 «Про Національне антикорупційне бюро України» слід виключити.

5. Щодо дотримання законодавства про інформацію та захист персональних даних слід зазначити, що змінами до частини шостої статті 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачається надати право членам конкурсної Комісії збирати, перевіряти та аналізувати інформацію, у тому числі з обмеженим доступом (крім інформації, віднесеної до державної таємниці відповідно до Закону України "Про державну таємницю"), про кандидатів на посаду Директора Національного бюро, а також мати на період проведення конкурсу тимчасовий безкоштовний доступ до реєстрів, баз даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи. Відповідні повноваження можуть бути реалізовані, в тому числі, з можливістю долучення до цього процесу помічників.

Також відповідно до запропонованих положень нової частини сьомої статті 27 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури матиме право:

доступу до матеріалів кримінального провадження, досудове розслідування у якому здійснювалося Національним бюро та було завершене, до іншої інформації (документів) у володінні Національного бюро з урахуванням обмежень, передбачених Законом України "Про державну таємницю";

звертатися до державних органів, будь-яких фізичних чи юридичних осіб із запитом про надання пояснень, документів чи інформації, необхідних для проведення оцінки;

користуватися допомогою помічників. Помічники зобов'язані забезпечувати захист і нерозголошення персональних даних, інформації з обмеженим доступом, що стали їм відомі у зв'язку з виконанням відповідних обов'язків.

Таким чином, відповідні положення законопроекту надають право членам дорадчих органів та їх поміщикам безперешкодно та беззаперечно отримувати будь-яку інформацію (в тому числі конфіденційну інформацію про особу) з будь-яких баз даних та інформаційно-комунікаційних систем, держателями і розпорядниками яких органи державної влади.

Відтак, на законодавчому рівні пропонується визначити, що відомості, які збиралися повноважними на те державними органами у фізичних осіб (суб'єктів персональних даних) на певні законні цілі (зрозумілі та передбачувані для самих осіб), будуть вільно оброблятися іншими органами для реалізації інших цілей, що несумісні з цілями для яких їх від початку збирали. Таким чином, використовуючи відповідний нормотворчий прийом законодавець фактично нівелює закріплені Конституцією і законами України засади передбачуваності поширення охоронюваної законом інформації.

Крім того, зважаючи на логіку та зміст положень цього законопроекту, процесам збору інформації надається перевага над реалізацією та захистом права фізичної особи на приватне та сімейне життя.

**Враховуючи наведене, вказані положення законопроекту суперечать вимогам Конституції України та правовим позиціям Конституційного**

**Суду України, не відповідають міжнародним актам, не узгоджуються із актами такої ж юридичної сили, не враховують практику Європейського суду з прав людини.**

Так, відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Згідно з правовими позиціями Конституційного Суду України, викладеними у його Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012:

- "право на приватне та сімейне життя є засадничою цінністю, необхідною для повного розквіту людини в демократичному суспільстві, та розглядається як право фізичної особи на автономне буття незалежно від держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб" (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини);

- "перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним" (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини);

- "інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) є конфіденційною і може бути поширена тільки за її згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини" (абзац п'ятий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Аналіз положень частин першої, другої статті 32 Конституції України, правових позицій Конституційного Суду України дає підстави для висновку, що "втручання у конституційне право особи на приватне і сімейне життя (шляхом збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди) допускається у виняткових випадках і вважатиметься законним у разі наявності підстави в національному законі, а також за умови, що такий закон відповідатиме принципу верховенства права, закріпленому в частині першій статті 8 Конституції України" (абзац шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018).

Також відповідно статті 8 Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу, статті 16 Договору про функціонування Європейського Союзу, Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (далі - Конвенція), Регламенту Європейського парламенту і Ради про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних (далі - Регламент) кожна особа має право на захист своїх персональних даних.

Статтями 5 Конвенції та Регламенту визначаються наступні принципи обробки персональних даних:

- персональні дані, що піддаються автоматизованій обробці, повинні бути адекватними, відповідними та ненадмірними стосовно цілей та мети, для яких вони зберігаються;

персональні дані слід вважати достатніми та обмежити їх мірою необхідності в них з огляду на цілі опрацювання ("мінімізація даних");

персональні дані слід опрацьовувати у спосіб, що забезпечує належну безпеку персональних даних, у тому числі, захист проти несанкціонованого чи незаконного опрацювання та проти ненавмисної втрати, знищення чи завдання шкоди, із застосуванням відповідних технічних і організаційних інструментів ("цілісність і конфіденційність").

Також мета обробки персональних даних має бути чітко визначена та оприлюднена володільцем до початку процесу їх обробки. Обробка персональних даних з невизначеною і/або необмеженою метою є незаконною. Кожна нова мета обробки персональних даних повинна мати свої окремі правові підстави і не може опиратися на той факт, що дані були здобуті або оброблені з іншою законною метою. У свою чергу, законна обробка обмежується своєю першопочатковою визначеною метою і будь-яка нова мета потребує окремого нового правового обґрунтування. Рішення про розкриття персональних даних третім особам має прийматися особливо ретельно, оскільки процедура розкриття, зазвичай, є новою метою, а тому вимагає правового обґрунтування, відмінного від того, на основі якого збиралися персональні дані.

Вважаємо, що такий підхід у викладенні нормативних приписів не згоджується з усталеними демократичними європейськими принципами, оскільки Європейський суд з прав людини, аналізуючи термін "закон" у подібних випадках, наголошував на таких його необхідних ознаках як прийнятність для особи (йдеться про можливість передбачити наслідки), доступність для зацікавленої особи, передбачуваність щодо змісту та характеру застосовуваних заходів – для того, щоб виключити будь-який ризик свавілля, чіткість формулювань (Справи Копп проти Швейцарії (13/1997/797/1000), Олександр Волков проти України (№21722/11), Джеймс та інші проти Сполученого Королівства (№3/1984/75/119), Солдатенко проти України (№2440/07), Веренцов проти України, 11 квітня 2013 року).

Слід також зазначити, що відповідні положення проекту (у разі їх прийняття як закону) можуть стати предметом аналізу на відповідність Конституції України, оскільки аналогічні за змістом та формою викладення положення закону щодо права Міністерства фінансів України неконтрольовано отримувати інформацію, що містить персональні дані, вже були визнані неконституційними у Рішенні Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018.

6. Пунктом 3 законопроекту пропонується частину восьму статті 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» доповнити абзацами другим і третім такого змісту:

«Особливості відносин Кабінету Міністрів України з Національним антикорупційним бюро України, межі та порядок координації і спрямування діяльності Національного антикорупційного бюро України визначаються Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Кабінету Міністрів України забороняється втручатися в діяльність Національного антикорупційного бюро України, зокрема у здійснення досудового розслідування та прийняття рішень, які стосуються конкретних кримінальних проваджень або впливають на них».

Зазначені формулювання спрямовані на унеможливлення втручання Кабінету Міністрів України у діяльність НАБУ, що не узгоджується з положеннями Конституції України у питаннях утворення і функціонування центральних органів виконавчої влади, згідно яких на Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади України Конституцією України покладено, зокрема, такі повноваження: здійснювати заходи щодо забезпечення боротьби зі злочинністю (пункт 7 статті 116); спрямовувати і координувати роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (пункт 9 статті 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<sup>1</sup> ст. 116).

7. Відповідно до положень частини п'ятої статті 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (у редакції законопроекту) Директор НАБУ може бути відсторонений від посади або від виконання посадових, службових обов'язків лише з підстав та у порядку, встановлених КПК України.

У зв'язку з наведеним слід зазначити, що серед заходів забезпечення кримінального провадження КПК України передбачає лише відсторонення від посади (статті 131, 154-158 КПК України), отже слова «або від виконання посадових, службових обов'язків» слід виключити, як такі, що не несуть змістовного навантаження.

Аналогічне зауваження стосується абзацу другої частини шостої статті 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (у редакції законопроекту).

8. Відповідно до пункту 20 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (у редакції законопроекту) НАБУ та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надається право, серед іншого, впроваджувати устаткування, необхідне для здійснення НАБУ заходів із зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж у порядку, визначеному КПК України.

В частині слів «впроваджувати устаткування» слід зазначити, що Академічний тлумачний словник української мови визначає слово «впроваджувати» як уводити що-небудь у дію, у практику. Отже зі змісту наведеного положення законопроекту не можливо встановити, чи НАБУ наділяється правом використовувати у своїй діяльності відповідне устаткування, чи, наприклад, ліцензувати його, розповсюджувати таке устаткування або рекламувати його серед інших органів досудового розслідування тощо.

В Правилах оформлення проектів законів та основних вимогах законодавчої техніки (Методичних рекомендаціях) Апарату Верховної Ради України вказано, що визначення термінів повинно відповідати їх змісту, що міститься в офіційній

діловій мові, спеціальних науках та чинному законодавстві, а також має бути однаковим у всьому тексті закону. Якщо термінологія закону не відповідає загальновживаному її розумінню і обмежується лише певним законом, то у проекті дається відповідне застереження.

Отже, з урахуванням наведеного, положення пункт 20 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (у редакції законопроекту) не враховує вимог статті 8 Конституції України в частині дотримання принципу правової визначеності.

9. Відповідно до положень частини сьомої статті 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (у редакції законопроекту) щороку проводиться зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності НАБУ. У зв'язку з цим для проведення оцінки (аудиту) члени Комісії з проведення оцінки мають право, зокрема, доступу до матеріалів кримінального провадження, досудове розслідування у якому здійснювалося НАБУ та було завершено, до іншої інформації (документів) у володінні НАБУ з урахуванням обмежень, передбачених Законом України «Про державну таємницю».

Передусім слід звернути увагу, що критерії та методика проведення оцінювання ефективності діяльності НАБУ затверджується щороку новоствореною Комісією з проведення оцінки. Отже критерії здійснення такої оцінки, тобто визначення рівня ефективності діяльності НАБУ, не будуть єдиними для усіх проведених оцінок. Таким чином у довгостроковій перспективі не можливо буде оцінити динаміку зміни ефективності діяльності органу. Враховуючи наведене, запропонований механізм є неефективним і може розцінюватись як нецільове використання адміністративного ресурсу.

З метою усунення зазначених неузгодженостей, на нашу думку, критерії та основоположні засади методики здійснення оцінки ефективності діяльності НАБУ мають бути окреслені у законі.

Крім того слід зазначити, що зі змісту законопроекту не вбачається предмет та зміст такої оцінки. Її предмет і зміст, по суті, визначаються з огляду на зміст прав, якими наділяються члени Комісії з проведення оцінки.

На нашу думку, подібний законодавчий підхід є невиправданим, оскільки саме предмет та зміст проведення оцінки мають бути визначальними для встановлення обсягу прав членів Комісії з проведення оцінки.

Так, Академічний тлумачний словник української мови визначає слово «оцінка» як думку, міркування про якість, характер, значення і т. ін. кого-небудь, чого-небудь.

Слово «аудит» визначається як інститут незалежного зовнішнього контролю фінансово-господарської діяльності фізичних та юридичних осіб; перевірка фінансової діяльності комерційного підприємства, банку тощо.

Отже паралельне використання у назві зазначеного заходу слів «оцінка (аудит)» в контексті, зокрема, «фінансово-господарської» діяльності НАБУ потребує додаткового тлумачення. При цьому слід зазначити, що для оцінки фінансово-господарської діяльності неприбуткових бюджетних установ використовуються інші законодавчі механізми.



Слово «ефективний» визначається як такий, що призводить до найбільших результатів, наслідків, дає найбільший ефект. У свою чергу слово «ефект» визначається як результат, наслідок дії яких-небудь причин, сил, заходів тощо.

З огляду на наведене ефективність діяльності НАБУ залежить передусім від виконання поставлених перед ним завдань.

Відповідно до абзацу другого частини першої статті 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (у чинній редакції) завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції.

Отже оцінка ефективності діяльності НАБУ повинна стосуватися перевірки виконання зазначених завдань.

Натомість в частині доступу членів Комісії з проведення оцінки до матеріалів кримінальних проваджень слід звернути увагу, що досудове розслідування є одним з етапів притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності. Єдиним суб'єктом притягнення до кримінальної відповідальності є суд. Лише суд уповноважений приймати рішення про винуватість чи невинуватість особи, належність поданих доказів тощо. Рішення суду може бути переглянуте у порядку, визначеному процесуальним законом. Іншими словами, лише суд здійснює контроль за законністю застосування закону під час здійснення досудового розслідування.

Крім того, в частині слів «доступу до матеріалів кримінального провадження, досудове розслідування у якому здійснювалося НАБУ та було завершене» слід зазначити, що відповідно до положень статті 283 КПК України формами закінчення досудового розслідування є закриття кримінального провадження; звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Таким чином, члени Комісії з проведення оцінки отримують доступ до матеріалів кримінального провадження, стосовно якого не винесено відповідне рішення суду.

Виходячи з наведеного, на нашу думку, доступ членів Комісії з проведення оцінки до матеріалів кримінального провадження, по суті, є дублюванням функції суду в частині контролю за законністю діяльності НАБУ, що, серед іншого, містить ризики розголошення персональних даних осіб – суб'єктів відповідних кримінально-процесуальних відносин, і не може сприяти ефективній діяльності НАБУ в цілому.

Таким чином, оскільки із положень законопроекту не вбачається необхідність доступу членів Комісії з проведення оцінки безпосередньо до матеріалів досудового розслідування, на нашу думку, у цій частині вивчення проблем ефективності здійснення досудового розслідування можна цілком здійснювати на основі матеріалів Єдиного державного реєстру судових рішень

за відповідний період без доступу до персональних даних учасників відповідних проваджень.

10. Відповідно до абзацу другого частини сьомої статті 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (у редакції законопроекту) одночасно з проведенням зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного бюро щороку проводиться зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

На нашу думку, зазначене положення не охоплюється предметом регулювання Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», а отже повинно бути виключено з тексту законопроекту.

11. У новій редакції частини сьомої статті 26 передбачено, що фінансування діяльності Комісії з проведення оцінки та її членів може здійснюватися за рахунок залучення міжнародної технічної допомоги.

Зазначене не відповідає статті 2 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» відповідно до якої органи державної влади ( комітети, агентства, служби, адміністрації, департаменти, комісії, управління, палати, фонди, інспекції, бюро тощо) 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.

Тому фінансування діяльності Комісії та її членів має здійснюватися за рахунок коштів Державного бюджету України.

12. Проектом пропонуються зміни до статті 8<sup>1</sup> Закону України «Про прокуратуру», відповідно до яких зазначена стаття доповнюється новою частиною, згідно з якою «щороку одночасно з проведенням зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України проводиться зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у порядку, встановленому статтею 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України».

При цьому оцінка, зазначена в абзаці першому цієї частини, проводиться Комісією з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка формується у порядку, встановленому статтею 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України».

На нашу думку, зазначені положення викладені без урахування передбачених статтею 3 Закону України «Про прокуратуру» засад діяльності прокуратури, а саме: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи

іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Отже, Закон України «Про прокуратуру» не передбачає серед засад діяльності прокуратури такої засади, як ефективність діяльності прокуратури, в тому числі САП.

Варто також зауважити, що законопроект не розкриває, що саме слід віднести до такої засади, як ефективність діяльності, які її критерії, що не враховує принципу правової визначеності.

Крім того, зміни до закону про прокуратуру викладені без урахування положень статті 6 Закону, яка передбачає інформування про діяльність прокуратури. Цією статтею передбачено, що: органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації; Генеральний прокурор щороку до 1 квітня подає до Верховної Ради України звіт про діяльність прокуратури. Генеральний прокурор особисто звітує про діяльність органів прокуратури перед Верховною Радою України на її пленарному засіданні; керівники обласних та окружних прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних; інформація про діяльність прокуратури оприлюднюється в загальнодержавних та місцевих друкованих засобах масової інформації і на офіційних веб-сайтах органів прокуратури; органи прокуратури оприлюднюють видані ними нормативно-правові акти з питань організації та діяльності прокуратури України в порядку, встановленому законом.

Отже, аналіз статті 6 чинного Закону України «Про прокуратуру» свідчить про звітність всієї прокуратури і не містить окремих норм, присвячених САП, в тому числі і щодо оцінки (аудиту).

Варто також нагадати, що статтею 16 Закону України «Про прокуратуру» передбачені гарантії незалежності прокурора, серед яких особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядок здійснення повноважень, визначених процесуальним та іншими законами; заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; установлений законом порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності

прокуратури; належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора; функціонування органів прокурорського самоврядування; визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту. Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише [Конституцією](#) та законами України.

Таким чином, на наш погляд, проведення передбаченого проектом аудиту ефективності діяльності САП в контексті невизначеності законом критеріїв такої ефективності на практиці може призвести до незаконного впливу, тиску чи втручання в діяльність прокуратури під час здійснення конституційних функцій.

Звертаємо також увагу на таке.

Відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України пропозиції і поправки до законопроекту, який готується до другого читання, можуть вноситися лише до тих розділів, глав, статей, їх частин, пунктів, підпунктів, абзаців, речень законопроекту, що були прийняті за основу.

Натомість запропоновані проектом зміни до статті 8<sup>1</sup> Закону України «Про прокуратуру» не були предметом розгляду під час прийняття законопроекту за основу, про необхідність внесення таких пропозицій не було зазначено ні у висновку Комітету з питань антикорупційної політики як головного комітету, ні у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

Отже, зазначене положення включено до тексту законопроекту з порушенням вимог статті 116 Регламенту Верховної Ради України.

13. Відповідно до статті 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначається порядок конкурсного відбору та призначення Директора Національного бюро. Частиною першою статті передбачено, що кандидати на посаду Директора Національного бюро визначаються комісією з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного бюро (далі - Конкурсна комісія) відповідно до результатів відкритого конкурсного відбору на зайняття цієї посади (далі - конкурс). При цьому частиною третьою статті визначається склад Конкурсної комісії. Законопроектом пропонується змінити зазначений склад і передбачається, що до складу Конкурсної комісії, зокрема, будуть входити три особи, яких визначає Кабінет Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років до дня завершення строку повноважень Директора Національного бюро або до дня дострокового припинення його повноважень надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції”.

Щодо запропонованого звертаємо увагу на таке.

Україна згідно зі статтею 1 Конституції України є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу ([Рішення від 5 жовтня 2005 року N 6-рп/2005](#)); установча влада є виключним правом народу та порядок здійснення установчої влади народом визначається у спосіб і формах, встановлених [Конституцією](#) та законами України ([Рішення від 16 квітня 2008 року N 6-рп/2008](#)).

Згідно з частиною першою [статті 38 Конституції України](#) громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Зазначені положення Конституції України кореспондуються з міжнародно - правовими стандартами, що передбачені в [Загальній декларації прав людини 1948 року](#) (пункти 1 та 2 статті 21, які передбачають, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників; кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні) та [Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року](#) (стаття 25, відповідно до якої кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, і без необґрунтованих обмежень право і можливість: брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби).

Наявність вказаного механізму доступу до управління державними справами виключно громадянами України є гарантією народного суверенітету, основних засад демократії, забезпечення проведення державної політики в інтересах Українського народу.

Таким чином, участь міжнародних та іноземних організацій у Конкурсній комісії може розглядатися як така, що не враховує приписів Конституції України.

Ці самі зауваження стосуються і складу Комісії з проведення оцінки (зміни до статті 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»).

14. Пунктом 1 розділу I проекту передбачені зміни до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (далі – Закон). Проте деякі із них викладені некоректно або з помилками.

У частині першій статті 1 Закону міститься перелік державних органів, служба в яких дає право на призначення пенсії за цим Законом, але не зазначаються самі посади. Відтак, логічно викласти запропоновану зміну в такій

редакції: «частину першу статті 1 після слів «Національній поліції» доповнити словами «Національному антикорупційному бюро України».

У підпункті 3 пункту 1 розділу I проекту пропонується доповнити частину першу статті 1<sup>2</sup> новим пунктом «з», де окремо зазначити осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України. Проте в діючій редакції частини першої статті 1<sup>2</sup> є декілька пунктів, в яких зазначені особи начальницького складу, наприклад, податкової міліції, Державної кримінально-виконавчої служби України, органів і підрозділів цивільного захисту. У разі внесення відповідних змін до пункту «б» зникає необхідність у внесенні змін до абзацу першого пункту «а», однієї зміни до абзацу першого пункту «б» пункту статті 12, статті 15, абзацу першого частини першої статті 17, однієї зміни до частини сьомої статті 30 Закону.

У зв'язку з наведеним пропонуємо підпункт 3 пункту 1 розділу I проекту викласти в такій редакції:

«3) пункт «б» частини першої статті 1<sup>2</sup> після слова «поліцейські» доповнити словами «особи начальницького складу Національного антикорупційного бюро України».

При описі зміни до абзацу першого пункту «б» статті 12 Закону (підпункт 6 пункту 1 розділу I проекту) помилково зазначено пункт «ж» (відсутній у діючій редакції), а також рівень посад, оскільки норма містить лише перелік відповідних державних органів.

У зміні до пункту «а» частини першої статті 13 Закону (підпункт 7 пункту 1 розділу I проекту) вбачається недоцільним повторювати слова «та звільненим зі служби», оскільки вони вже є в нормі.

Зміну до частини другої статті 17<sup>2</sup> Закону пропонуємо викласти в такій редакції:

«10) частину другу статті 17<sup>2</sup> після слів «Національній поліції» доповнити словами «Національному антикорупційному бюро України».

У підпункті 11 пункту 1 розділу I проекту пропонується абзац четвертий статті 22 Закону після слів «осіб молодшого складу Національної поліції, Служби судової охорони» доповнити словами «Національного антикорупційного бюро України».

Проте ні в діючій редакції Закону, ні в змінах, що пропонуються проектом, не йдеться про «осіб молодшого складу» Національного антикорупційного бюро України, а лише «осіб начальницького складу». Вбачається доцільним викласти зміну до абзацу четвертого статті 22 Закону в такій редакції:

«11) абзац четвертий статті 22 після слів «начальницького складу (крім молодшого) органів внутрішніх справ» доповнити словами «Національного антикорупційного бюро України».

У підпункті 13 пункту 1 розділу I проекту передбачено заміну слів у частині третій статті 43 Закону, які визначають деякі складові грошового

забезпечення військовослужбовців, що враховуються для призначення пенсії. З метою приведення нової редакції цієї норми у відповідність із встановленими законодавством складовими грошового забезпечення військовослужбовців пропонуємо викласти цю зміну в такій редакції:

«у частині третій слова «процентну надбавку за вислугу років» замінити словами «доплати за військово (спеціальне) звання, процентну надбавку (доплату) за вислугу років».

У абзаці п'ятому підпункту 13 пункту 1 розділу I проекту слово «співробітникам» замінити словом «співробітників».

15. У пункті 6 розділу I проекту викладено зміну до частини першої статті 91 Закону України «Про державну службу», якою передбачено існування особливостей проходження державної служби в Національному антикорупційному бюро України. Проте ні в цій статті, ні в змінах до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» не встановлено цих особливостей, зокрема, чи належить посада Директора Національного бюро до посад державної служби, а якщо ця посада належить до посад начальницького складу із присвоєнням особі спеціального звання, то на кого покладаються повноваження керівника державної служби в Національному антикорупційному бюро України тощо.

16. Пунктом 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту передбачено, що перша зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відповідно до статті 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» проводиться через один рік з дня призначення Директора Національного антикорупційного бюро України у порядку, визначеному Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України».

У зв'язку з наведеним слід зазначити, що оскільки зовнішня незалежна оцінка (аудит) стосується ефективності діяльності саме органу, а не його керівника, на нашу думку, використання при визначенні часу проведення такої оцінки такого юридичного факту як призначення директора НАБУ є безпідставним.

**Узагальнюючий висновок:** висловлені до законопроекту застереження та пропозиції можуть бути враховані в порядку, передбаченому частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

**Перший заступник керівника**

**Головного управління**

ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Нижник Аркадій Іванович

Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000088C228001B669900

Дійсний до: 16.09.2023 0:00:00



**А. НИЖНИК**

Апарат Верховної Ради України  
№ 07/02-2021/320728 від 18.10.2021



677038