



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

бульв. Дружби народів, 28, м. Київ, 01103, код ЄДРПОУ 40381452

РІШЕННЯ

02.12.2016

м. Київ

№ 130

Про схвалення висновку до проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення сфери фінансового контролю та врегулювання окремих питань застосування антикорупційних механізмів" (реєстр. № 5318 від 28 жовтня 2016 року)

Відповідно до частини першої статті 8 Закону України "Про запобігання корупції", враховуючи лист Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності від 07 листопада 2016 року № 04-18/3-2324, Національне агентство з питань запобігання корупції

ВИРІШИЛО:

1. Схвалити висновок до проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення сфери фінансового контролю та врегулювання окремих питань застосування антикорупційних механізмів" (реєстр. № 5318 від 28 жовтня 2016 року), що додається.

2. Керівнику апарату забезпечити повідомлення Кабінету Міністрів України та Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності про прийняте рішення у встановленому законодавством порядку.

3. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Національного агентства з питань запобігання корупції Радецького Р.С.

Голова

 Н. Корчак

СХВАЛЕНО

Рішення Національного агентства
з питань запобігання корупції
02 грудня 2016 № 130

ВИСНОВОК

до проекту Закону України

"Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення сфери фінансового контролю та врегулювання окремих питань застосування антикорупційних механізмів"
(реєстр. № 5318 від 28 жовтня 2016 року)

Проектом Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення сфери фінансового контролю та врегулювання окремих питань застосування антикорупційних механізмів" (реєстр. № 5318 від 28 жовтня 2016 року), внесеним на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Дерев'янком Ю.Б (далі – проект Закону), пропонується розширити дію передбачених Законом України "Про запобігання корупції" (далі – Закон) превентивних антикорупційних механізмів, зокрема фінансового контролю та спеціальної перевірки.

Разом з тим до проекту Закону Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) вважає за доцільне висловити такі зауваження і пропозиції:

1. Проектом Закону пропонується поширити дію передбачених Законом превентивних антикорупційних механізмів, зокрема фінансового контролю, на: представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інших осіб, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України "Про державну службу", Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України "Про судоустрій і статус суддів", Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України і при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 Закону;

фізичних осіб, які отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) міжнародної технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції або виконують роботи, надають послуги, фінансування (оплата) яких здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок такої допомоги;

фізичних осіб, які є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших неприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції;

осіб, які входять до складу керівних постійно діючих статутних органів політичних партій.

У зв'язку цим слід зазначити, що відповідно до частин першої, п'ятої статті 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у *політичні партії та громадські організації* для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. *Усі об'єднання громадян рівні перед законом.*

Правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань визначено Законом України "Про громадські об'єднання".

Так, згідно з частинами першою та другою статті 1 Закону України "Про громадські об'єднання" громадське об'єднання – це добровільне об'єднання *фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права* для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка.

Одним із основоположних принципів утворення і діяльності громадських об'єднань є принцип рівності перед законом, який передбачає, що громадські об'єднання є рівними у своїх правах та обов'язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об'єднання (пункт 4 частини першої, частина п'ята статті 3 Закону України "Про громадські об'єднання").

Враховуючи вищенаведене, а також те, що Законом України "Про громадські об'єднання" не передбачено обов'язку фізичних осіб, які є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, подавати декларації відповідно до Закону, вважаємо, що положення проекту Закону, які *покладають* на фізичних осіб, які є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, що *здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції*, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції, *відповідний обов'язок, мають дискримінаційний характер.*

Водночас відповідно до частини першої статті 24 Конституції України та статті 5, частини другої статті 6 Закону України "Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні" форми дискримінації (пряма дискримінація; непряма дискримінація; підбурювання до дискримінації; пособництво у дискримінації; утиск) з боку державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, юридичних осіб публічного та приватного права, а також фізичних осіб, *забороняються.*

Також, з огляду на положення частини другої статті 36 Конституції України (політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, *беруть участь у виборах*) та абзацу чотирнадцятого статті 1, пункту 1 частини першої статті 3 Закону (згідно з яким, зокрема, Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови є суб'єктами декларування), вважаємо, що передбачений на сьогодні Законом механізм здійснення фінансового контролю саме після набуття особою відповідного правового статусу представника влади є оптимальним та відповідає правовій природі заходів із запобігання та протидії корупції.

Крім того, включення до суб'єктів, на яких поширюється дія Закону, необґрунтовано широкого переліку осіб може призвести до надмірного навантаження на Національне агентство, унеможлививши при цьому належне виконання ним своїх функцій. Замість зосередження уваги на перевірці декларацій та спеціальній перевірці осіб, які претендують на зайняття посад зі справді високим корупційним ризиком, Національне агентство буде змушене займатися перевіркою сотень тисяч інших осіб, діяльність яких опосередковано пов'язана із запобіганням і протидією корупції.

Враховуючи наведене, з кола осіб, на яких проектом Закону пропонується поширити дію Закону щодо фінансового контролю, слід виключити: фізичних осіб, які отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) міжнародної технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції або виконують роботи, надають послуги, фінансування (оплата) яких здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок такої допомоги; фізичних осіб, які є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції; осіб, які входять до складу керівних постійно діючих статутних органів політичних партій.

У зв'язку з цим інші норми пункту 4 розділу I проекту Закону, що стосуються суб'єктів декларування, яких запропоновано виключити з кола декларантів, потребують відповідного доопрацювання.

2. Підпунктом "а" підпункту 1 пункту 4 розділу I проекту Закону пропонується доповнити частину першу статті 1 Закону новим абзацом такого змісту:

"державний орган – орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю".

Проте у законодавстві України не визначено поняття колегіальний державний орган. Натомість існують державні колегіальні органи, які відповідно до Законів України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" та "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" здійснюють свої повноваження як Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Також суб'єкт законодавчої ініціативи пропонує поширити визначення терміну "державний орган" на інші суб'єкти публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, яким згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція яких поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю.

Вважаємо, що поширення визначення терміну «державний орган» на інших суб'єктів публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, яким згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція яких поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю, призведе до правової невизначеності, оскільки на них буде поширюватись законодавство про державну службу, а Закон України "Про державну службу" використовує поняття «державні органи» та при цьому не містить його визначення.

Також віднесення вищевказаних суб'єктів публічного права до державних органів може призвести до ускладнення виконання своїх повноважень, зокрема, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, оскільки він є відповідно до частини другої статті 3 Закону України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб" юридичною особою публічного права.

Також зазначаємо, що відповідно до підпункту "а" пункту 2 частини першої статті 3 Закону серед суб'єктів, на яких поширюється дія Закону, є особи, які для цілей Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а саме: *посадові особи юридичних осіб публічного права*, які не зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 Закону.

Таким чином, підпункт "а" підпункту 1 пункту 4 розділу I проекту Закону потребує доопрацювання в частині виключення із визначення терміну "державний орган" слів "інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції".

3. Підпунктом "б" підпункту 2 пункту 4 розділу I проекту Закону пропонується доповнити частину першу статті 3 Закону новим підпунктом 4, яким зокрема, пропонується зобов'язати Національне агентство формувати та оприлюднювати щороку не пізніше 31 грудня на його офіційному веб-сайті перелік громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, та/або

беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції.

Вказане свідчить про покладання на Національне агентство невластивих йому повноважень, оскільки відповідно до пунктів 6, 7 частини першої статті 1 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань" *держатель Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань - Міністерство юстиції України, яке вживає організаційних заходів, пов'язаних із забезпеченням функціонування Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, а Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань - єдина державна інформаційна система, що забезпечує збирання, накопичення, обробку, захист, облік та надання інформації про юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадські формування, що не мають статусу юридичної особи.*

Також пунктом 2 Порядку ведення Реєстру громадських об'єднань, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2012 року № 1212 (далі – Порядок) визначено, що держателем Реєстру громадських об'єднань (далі – Реєстр) є Мін'юст, який забезпечує ведення та функціонування Реєстру, а адміністратором Реєстру – державне підприємство, що належить до сфери управління Мін'юсту, яке вживає заходи із створення та супроводження програмного забезпечення ведення Реєстру, надання доступу до Реєстру, забезпечує збереження та захист даних, що містяться в Реєстрі, та виконує інші функції, передбачені Порядком.

Таким чином, покладання на Національне агентство повноважень щодо формування та оприлюднення щороку не пізніше 31 грудня на його офіційному веб-сайті переліку громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції, не узгоджується із Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань", з положень якого випливає, що Національне агентство не володіє і не може володіти інформацією про окремі види діяльності громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, яка аналізується Міністерством юстиції України в процесі їх державної реєстрації.

Отже, пропонуємо останнє речення абзацу другого підпункту "б" підпункту 2 пункту 4 розділу I проекту Закону виключити.

4. Приміткою до статті 56 Закону визначено посади, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, претенденти на зайняття яких проходять спеціальну перевірку.

Проведення спеціальної перевірки стосовно претендентів на зайняття посад голів таких колегіальних органів, як Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює

державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Антимонопольний комітет України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Рахункова палата, вже передбачено у примітці до вказаної статті Закону як щодо кандидатів на посади керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

Враховуючи викладене, внесення змін у примітку до статті 56 Закону в частині виокремлення голів вищезазначених колегіальних органів для проведення стосовно них спеціальної перевірки є недоцільним.

5. Крім того, для включення посад представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до посад, щодо претендентів на зайняття яких проводиться спеціальна перевірка, потрібно здійснити ґрунтовний аналіз їх повноважень та відповідальності, яку вони несуть.

У зв'язку з цим пропонуємо у разі потреби здійснити врегулювання належності представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до відповідних посад не на законодавчому рівні (зміни у примітку до статті 56 Закону), а шляхом визначення рішенням Національного агентства (зміни до Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків).

Таким чином, Національне агентство рекомендує Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення сфери фінансового контролю та врегулювання окремих питань застосування антикорупційних механізмів" (реєстр. № 5318 від 28 жовтня 2016 року), внесеного на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Дерев'янком Ю.Б., повернути законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

**Голова Національного
агентства з питань запобігання корупції**

 **Н.М. Корчак**