



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

РІШЕННЯ

_____ 2017

№ _____

м. Київ

Про схвалення висновку до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо удосконалення порядку організації роботи Національного агентства з питань запобігання корупції)» (реєстр. № 6335 від 11 квітня 2017 року)

Відповідно до частини першої статті 8 Закону України «Про запобігання корупції», Національне агентство з питань запобігання корупції

ВИРІШИЛО:

1. Схвалити висновок до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо удосконалення порядку організації роботи Національного агентства з питань запобігання корупції)» (реєстр. № 6335 від 11 квітня 2017 року), що додається.
2. Керівнику апарату забезпечити повідомлення Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції про прийняте рішення у встановленому порядку.
3. Контроль за виконанням цього рішення покласти на Голову Національного агентства з питань запобігання корупції Корчак Н.М.

Голова

Н. Корчак

ВИСНОВОК
до проекту Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо
удосконалення порядку організації роботи Національного агентства з
питань запобігання корупції)»

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) опрацювало проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо удосконалення порядку організації роботи Національного агентства з питань запобігання корупції)» (реєстр. № 6335 від 11.04.2017), внесений Кабінетом Міністрів України (далі – проект Закону, законопроект) і вважає за необхідне висловити до нього зауваження та пропозиції.

1. Збереження колегіальності через «косметичне» запровадження принципу одноособового керівництва Національним агентством Головою (всі функції агентства все одно пропонується виконувати через рішення колегії Національного агентства, які приймаються більшістю голосів. При цьому голоси колишніх членів (у проекті – Спеціальні уповноважені з питань антикорупційної політики Національного агентства (далі – Спеціальний уповноважений)) є рівними з Головою. Проектом пропонується, щоб державні уповноважені (всього 4 особи) обиралися за такою ж процедурою як і голова НАЗК конкурсною комісією;

Законопроектом пропонується скасувати «колегіальний принцип» у діяльності та прийнятті Національним агентством та запровадити принцип «єдиноначальності», відповідно до якого Голова Національного агентства очолюватиме Національне агентство, здійснюватиме керівництво його діяльністю (пункт 6 розділу 1 законопроекту).

Проте, задекларований у проекті Закону принцип «єдиноначальності» заперечується всіма іншими положеннями законопроекту (пункти 3, 6 розділу 1 проекту), якими, зокрема визначено, що *Національне агентство* є органом, до керівного складу якого *входять п'ять Спеціальних уповноважених* з питань антикорупційної політики Національного агентства (далі – Спеціальний уповноважений), з числа яких: *один Спеціальний уповноважений є Головою Національного агентства; двоє Спеціальних уповноважених є заступниками Голови Національного агентства.*

Рішення Національного агентства приймаються Колегією Національного агентства у складі Голови Національного агентства та Спеціальних уповноважених. При цьому, пропонується щоб не Голова, а колегія Національного агентства затверджувала регламент своєї роботи.

Рішення Національного агентства, які згідно з цим Законом приймаються Колегією Національного агентства, приймаються більшістю голосів від загального складу Колегії Національного агентства.

Отже, у разі прийняття Верховною Радою запропонованих проектом Закону змін, з однієї сторони – Національне агентство є органом, до керівного складу якого входять п'ять Спеціальних уповноважених і рішення якого приймаються більшістю голосів від загального складу Колегії Національного агентства, а з іншого – Національне агентство буде очолювати Голова Національного агентства, який здійснюватиме керівництво його діяльністю.

До того ж законопроектом не передбачено назву виду розпорядчого документу, який може видавати Голова Національного агентства, а запроваджується тільки вид розпорядчого документу – рішення, яке приймається за результатами засідання Колегії Національного агентства.

Такий підхід до актів Національного агентства суперечить принципу юридичної визначеності, а також конституційним принципам рівності і справедливості із яких випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

Варто зазначити, що під час практичного застосування виявляться проблеми, коли рішення Національного агентства у формі наказів Голови та рішень Колегії – матимуть однакову юридичну силу, та підмінятимуть одне одного, що призводитиме до колізій при роз'ясненні положень антикорупційного законодавства.

2. Призначення Кабінетом Міністрів керівника Національного агентства, який при цьому не є членом Уряду, але відповідно до положень законопроекту є державним службовцем, вимагає спрямування роботи агентства через відповідного міністра. Інакше, такі норми створюють колізії із Законами України «Про державну службу» та «Про центральні органи виконавчої влади». Такі норми суперечать меті Закону і ставлять під сумнів принцип незалежності у його діяльності.

При цьому, у законопроекті відсутні норми, які б вносили відповідні зміни у закони «Про державну службу» (зокрема, статті 15, 27, 91), «Про центральні органи виконавчої влади» і дозволили привести їх у відповідність до Закону і усунути колізії норм при застосуванні інших законів, оскільки Законом «Про державну службу» передбачено, що Голова і члени Національного агентства не є державними службовцями і на них не поширюються норми законодавства про державну службу. При цьому, якщо Голова Національного агентства є державним службовцем категорії «А», то не зрозуміло, державними службовцями якої категорії є Спеціальні уповноважені, хто ініціює та здійснює щодо них дисциплінарні провадження, присвоює їм ранги, встановлює надбавки.

Ураховуючи, що у законопроекті залишилося поняття про «апарат Національного агентства» не зрозуміло, хто є керівником державної служби, хто приймає на роботу та звільняє державних службовців та інших працівників Національного агентства, здійснює функції керівника юридичної особи тощо.

3. Законопроектом передбачено запровадження щорічного зовнішнього аудиту, що є прогресивним на відміну від системи, яка існувала раніше.

Водночас, у разі прийняття запропонованих змін, Національне агентство проходило б аудит щороку, а один раз на два роки – подвійну перевірку як зовнішнього аудиту, так і перевірку Рахункової палати, що на практиці призведе до постійних перевірок агентства, і не сприятиме стабільній і збалансованій роботі. До того ж, існуватиме постійний громадський контроль з боку громадської ради, що є також ефективним способом оцінки роботи Національного агентства.

Крім того, відповідно до частини другої статті 6 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, ратифікованої Україною Законом України від 18.10.2006 № 251-V, кожна держава-учасниця забезпечує органу або органам, зазначеним у пункті 1 цієї статті, необхідну незалежність, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу.

Відповідно до частини четвертої статті 9 Закону забороняється втручання державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших осіб в діяльність Національного агентства з виконання покладених на нього обов'язків.

Однак проектом Закону пропонуються зміни, які порушують гарантії незалежності Національного агентства та взяті Україною міжнародні зобов'язання. Оскільки законопроектом пропонується запровадити незалежне зовнішнє оцінювання ефективності діяльності Національного агентства у складі комісії, до складу якої входять представники від органів державної влади (Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України), результатом якого може бути дострокове припинення повноважень Голови та/або Спеціального уповноваженого Національного агентства.

4. Пунктом 6 розділу I проекту Закону пропонується внести зміни до частини другої статті 8 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), якими встановити, зокрема, що рішення Національного агентства приймаються колегією Національного агентства у складі Голови Національного агентства та Спеціальних уповноважених, в тому числі надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства: з питань етичної поведінки; запобігання та врегулювання реального, потенційного конфлікту інтересів; подання, заповнення, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; здійснення державного контролю за дотриманням

встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій (пункт 5 частини другої статті 8 Закону).

Поряд з цим, пунктом 10 проекту Закону пропонується доповнити статтю 12 Закону частиною шостою такого змісту:

«6. Положення частини п'ятої цієї статті поширюються на рішення Національного агентства з питань, визначених пунктом 5 частини другої статті 8 Закону, в частині обов'язковості їх державної реєстрації Міністерством юстиції України, включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, опублікування державною мовою в офіційних друкованих виданнях та набрання ними чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування.

Строк проведення державної реєстрації рішень Національного агентства з питань, визначених пунктом 5 частини другої статті 8 Закону, в Міністерстві юстиції України становить 15 робочих днів з дня, наступного після надходження їх до Міністерства юстиції України, і не може бути продовжений.

Разом з тим, пунктом 2 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731, встановлено, що державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер.

Пунктом 5 вказаного Положення визначено, що акти рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації, роз'яснення, у тому числі податкові, тощо), нормативно-технічні документи (національні та регіональні стандарти, технічні умови, будівельні норми і правила, тарифно-кваліфікаційні довідники, кодекси усталеної практики, форми звітності, у тому числі щодо державних статистичних спостережень, адміністративних даних та інші) на державну реєстрацію не подаються.

Отже, акти Національного агентства рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації, роз'яснення тощо) будуть підлягати державній реєстрації в Міністерстві юстиції, а нормативно-правові акти, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, - ні.

5. Пунктом 12 законопроекту пропонується встановити відомості, які повинен містити щорічний звіт Національного агентства. Щорічний звіт Національного агентства заслуховується на засіданні Кабінету Міністрів України.

Однак такі відомості дублюють відомості, які повинен містити проект щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який готує Національне агентство і не пізніше 1 квітня подає до Кабінету Міністрів України.

Таким чином, у разі прийняття Верховною Радою запропонованих проектом Закону змін, щороку Національне агентство буде приймати два тотожних за змістом, але різних за формою документи, що є не логічним та не сприяє результативній діяльності цього органу.

6. Підпунктом 3 пункту 3 розділу II законопроекту Кабінету Міністрів доручено у тижневий строк з дня набрання чинності цим Законом призначити особу, яка виконуватиме обов'язки Голови Національного агентства, визначені частиною другою статті 6 Закону України «Про запобігання корупції» в редакції цього Закону, строком на чотири місяці, але не довше ніж до призначення Голови Національного агентства в порядку, визначеному статтею 5 Закону України «Про запобігання корупції» в редакції цього Закону.

При цьому, пунктом 5 розділу II проекту Закону встановлено, що одночасно з призначенням Кабінетом Міністрів України особи, яка виконуватиме обов'язки Голови Національного агентства, відповідно до підпункту 3 пункту 3 розділу II цього Закону, повноваження членів Національного агентства достроково припиняються Кабінетом Міністрів України.

Такі зміни, у разі прийняття проекту Закону можуть призвести до навмисного затягування з обранням та призначенням нових Голови та Спеціальних уповноважених.

У разі затягування проведення конкурсною комісією конкурсу із обрання Спеціальних уповноважених, призначена Кабінетом Міністрів України без проведення конкурсу особа буде виконувати обов'язки Голови Національного агентства фактично на постійній основі.

Зблокованою залишиться також і робота по матеріально-технічному забезпеченню агентства.

7. Пунктом 5 розділу II проекту Закону встановлено, що одночасно з призначенням Кабінетом Міністрів України особи, яка виконуватиме обов'язки Голови Національного агентства, відповідно до підпункту 3 пункту 3 розділу II цього Закону, повноваження членів Національного агентства достроково припиняються Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до статті 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Із змісту законопроекту в їх системному взаємозв'язку виходить, що дострокове припинення повноважень членів Національного агентства є мірою (заходом) їх відповідальності.

Також, у разі прийняття запропонованих змін, вони будуть суперечити конституційному принципу верховенства права, одним з елементів якого є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі

відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки.

8. Підпунктом 4 пункту 3 розділу II законопроекту Кабінету Міністрів доручено організувати забезпечення належної роботи Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що статтею 11 Закону до повноважень Національного агентства належить, зокрема забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим, покладання проектом Закону повноважень щодо організації забезпечення належної роботи Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на інший орган державної влади, а тим більше на Кабінет Міністрів України суперечить частині другій статті 19 Конституції України.

Враховуючи викладене, вважаємо проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо удосконалення порядку організації роботи Національного агентства з питань запобігання корупції)» (реєстр. № 6335 від 11.04.2017), внесений Кабінетом Міністрів України, за результатами розгляду Верховною Радою України у першому читанні доцільно направити на доопрацювання в профільний Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції.

У зв'язку з тим, що Національним агентством протягом 2016-2017 років напрацьовано значний досвід щодо реалізації основних положень Закону України «Про запобігання корупції», пропонуємо утворити на базі Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції спільну робочу групу із включенням до її складу представників Національного агентства для доопрацювання проекту Закону та вироблення узгодженої його редакції.

Голова

Н.М. Корчак