



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

РІШЕННЯ

_____ 2017

№ _____

м. Київ

Про схвалення висновку до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективності та незалежності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції» (реєстр. № 6387 від 14 квітня 2017 року)

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

ВИРШИЛО:

1. Схвалити висновок до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективності та незалежності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції» (реєстр. № 6387 від 14 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 деяких законів України щодо забезпечення ефективності та незалежності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції» (реєстр. № 6387 від 14.04.2017)

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) опрацювало проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективності та незалежності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції» (реєстр. № 6387 від 14.04.2017), внесений народними депутатами України Чумаком В.В., Новак Н.В., Дерев'янком Ю.Б. та іншими (далі – проект Закону, законопроект) і вважає за необхідне висловити до нього зауваження та пропозиції.

1. Підпунктом 2 пункту 1 розділу I законопроекту пропонується статтю 5 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) викласти в новій редакції.

Зокрема пропонується встановити, що членом Національного агентства *може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п'яти років, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки.*

Вважаємо, що запровадження в проекті Закону такої норми містить ознаки дискримінації та порушує принципи недискримінації, встановлені Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».

Також законопроектом пропонується встановити порядок формування Конкурсної комісії з проведення конкурсного відбору на посаду члена Національного агентства та вимоги до членів такої конкурсної комісії.

Згідно законопроекту до складу конкурсної комісії входять, зокрема чотири особи, запропоновані громадськими об'єднаннями, що мають підтверджений досвід роботи у сфері запобігання корупції не менше двох років. Особи, запропоновані зазначеними громадськими об'єднаннями, повинні мати не менше трьох років *підтвердженого досвіду роботи* у сфері запобігання корупції.

Членами конкурсної комісії можуть бути особи, які мають *бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет.*

Проте законопроект не розкриває зміст таких понять як «підтверджений досвід роботи», «бездоганна ділова репутація», «високі професійні та моральні якості», «суспільний авторитет» та не наводить хоча б орієнтовний перелік документів або ознак за якими можна встановити, що особа відповідає вищевказаним критеріям.

Вказане свідчить про наявність в проекті Закону такого корупціогенного фактора *«відсутність або нечіткість адміністративних процедур»*, що полягає у відсутності в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового

обов'язків фізичними та юридичними особами, адміністративних процедур або наявності у нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта нечіткостей встановленої адміністративної процедури, що здатні створити умови для здійснення корупційних дій або виникнення корупційних відносин.

Законопроектом пропонується визначити, що Конкурсна комісія, зокрема затверджує порядок проведення конкурсу. Вважаємо, що порядок проведення конкурсного відбору на посаду члена Національного агентства чітко регламентований в запропонованій законопроектом редакції статті 5 Закону.

Відповідно до запропонованих проектом Закону змін *Конкурсна комісія, зокрема відбирає* шляхом відкритого голосування з числа кандидатів, які пройшли співбесіду, *на кожну вакантну посаду одного кандидата*, що відповідає вимогам, які ставляться до члена Національного агентства, та, згідно з обґрунтованим рішенням конкурсної комісії, має найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових обов'язків члена Національного агентства. *Конкурсна комісія приймає рішення про остаточний відбір кандидатів* на вакантні посади членів Національного агентства *після проходження* ними спеціальної перевірки згідно з цим Законом та перевірки відповідно до Закону України "Про очищення влади".

Однак відповідно до цього ж законопроекту *Прем'єр-міністр України вносить для призначення Кабінетом Міністрів України на посади членів Національного агентства кандидатів, відібраних конкурсною комісією*, склад якої затверджує Кабінет Міністрів України та яка здійснює організацію та проведення конкурсу.

При цьому, законопроектом не передбачено порядку дій конкурсної комісії у разі зміни осіб, які пройшли попередній відбір, однак не пройшли остаточний.

Вказане свідчить про наявність в проекті Закону такого корупціогенного фактора «відсутність або нечіткість адміністративних процедур», що полягає у відсутності в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта, яким регулюється реалізація суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків фізичними та юридичними особами, адміністративних процедур або наявності у нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта нечіткостей встановленої адміністративної процедури, що здатні створити умови для здійснення корупційних дій або виникнення корупційних відносин.

2. Підпунктом 2 пункту 1 розділу I законопроекту пропонується встановити, що *Кабінет Міністрів України достроково припиняє повноваження всіх членів* Національного агентства та оголошує конкурс на посади членів Національного агентства *у разі висновку комісії з проведення незалежного зовнішнього оцінювання діяльності Національного агентства, передбаченого статтею 14-1 цього Закону, про неефективність діяльності Національного агентства.*

Підпунктом 12 пункту 1 розділу I законопроекту пропонується доповнити Закону новою статтею 14-1 «Незалежне зовнішнє оцінювання ефективності

Підпунктом 12 пункту 1 розділу I законопроекту пропонується доповнити Закону новою статтею 14-1 «Незалежне зовнішнє оцінювання ефективності діяльності Національного агентства», відповідно до якої щороку проводиться незалежне зовнішнє оцінювання ефективності діяльності Національного агентства. Зазначене оцінювання проводить комісія з проведення незалежного зовнішнього оцінювання діяльності Національного агентства (далі – комісія) у такому складі:

- 1) одна особа, визначена Президентом України;
- 2) одна особа, визначена Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмету відання якого належать питання запобігання і протидії корупції;
- 3) одна особа, визначена Кабінетом Міністрів України;
- 4) дві особи, визначені Громадською радою при Національному агентстві.

Крім того, відповідно до пояснювальної записки до законопроекту метою проекту Закону є забезпечення ефективності та незалежності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції.

З цього приводу слід зауважити таке.

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 орган 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 пропонується 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 всіх членів Національного агентства.

3. Підпунктом 7 пункту 1 розділу 1 проекту Закону пропонується пункт 15 частини першої статті 11 Закону доповнити новим положенням, передбачивши повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) щодо надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування не тільки тих положень законодавства, які передбачені чинною нормою, але й інших *положень Закону*

та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів (пункт 7 статті 1 розділу I проекту).

У зв'язку з цим слід зазначити, що на сьогодні Національне агентство наділено повноваженнями щодо надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги лише з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

При цьому такі повноваження Національного агентства конкретизовані у відповідних положеннях Розділів IV та V Закону, в яких врегульовані питання запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням та запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Так, наприклад, відповідно до частини п'ятої статті 24 Закону у випадку наявності в особи, зазначеної у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону, сумнівів щодо можливості одержання нею подарунка, вона має право письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до територіального органу Національного агентства, який надає відповідне роз'яснення. У свою чергу згідно з частиною п'ятою статті 28 Закону у разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства.

Внесення ж запропонованих проектом змін до пункту 15 статті 11 Закону фактично призведе до наділення Національного агентства повноваженнями щодо надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування *будь-яких* положень Закону, в тому числі й тих, які не стосуються безпосередньо питань запобігання корупції (наприклад, питання оплати праці членів та працівників апарату Національного агентства, фінансового та матеріально-технічного забезпечення Національного агентства), що вочевидь, не відповідає цілям і завданням діяльності Національного агентства.

Окремо слід звернути увагу, що в Законі, серед іншого, врегульовані і питання контролю за діяльністю Національного агентства. При цьому останнє також матиме повноваження щодо надання роз'яснення стосовно застосування відповідних положень Закону, що є нелогічним.

Зауваження щодо неприйнятності стосується і повноваження Національного агентства щодо надання роз'яснень положень нормативно-правових актів (в тому числі і відомчих), прийнятих на виконання Закону. Так, наприклад, Національне агентство роз'яснюватиме положення Порядку проведення антикорупційної експертизи, затвердженого наказом Міністерства юстиції № 383/5 від 18 травня 2015 року, який застосовується Міністерством юстиції при проведенні антикорупційної експертизи.

4. Підпунктом 9 пункту 1 розділу I проекту Закону пропонується внести зміни до статті 13 Закону, якими наділити уповноважених осіб Національного агентства, зокрема правом вносити приписи та здійснювати на підставі

рішення Національного агентства інші права у межах повноважень Національного агентства.

Однак відповідно до пункту 8 частини першої статті 12 Закону *право вносити приписи* про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом *належить до повноважень Національного агентства*.

У зв'язку з цим, у разі запровадження запропонованих змін існуватиме суперечність між окремими статтями Закону.

Така норма потребує конкретизації в частині визначення, які саме приписи мають право вносити уповноважені особи.

Крім того, з метою узгодження із запропонованою нормою внесення відповідних змін потребує стаття 12 Закону, адже відповідно до її змісту припис про усунення порушень законодавства вноситься Національним агентством (у випадках виявлення порушення вимог Закону щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб або іншого порушення Закону).

Крім того, вказане свідчить про наявність в проекті Закону такого корупціогенного фактора як «нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» наслідком чого може бути не виправдане встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень, створення умов для виникнення конфлікту інтересів та можливостей для зловживання наданими їм повноваженнями.

5. Підпунктом 10 пункту 1 розділу I проекту Закону пропонується доповнити Закон новою статтею 13-1 «Уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції».

В цілому не заперечуючи проти цього, пропонуємо частину третю статті 13-1 законопроекту доповнити новим абзацом такого змісту: "

«Уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції підконтрольні та підзвітні Національному агентству.».

6. Вважаємо, що стаття 16 Закону (в редакції підпункту «а» підпункту 13 пункту 3 розділу I законопроекту) в частині оплати праці територіального органу Національного агентства суперечить назві самої статті і має регулюватися окремо, оскільки розмір оплати праці державних службовців апарату центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів регулюються та встановлюються Кабінетом Міністрів України окремо.

7. Пунктами 3, 4 розділу II законопроекту Кабінету Міністрів України доручено:

1) упродовж семи днів з дня отримання інформації від відповідних

2) у тримісячний строк з дня затвердження повноважного складу конкурсної комісії з відбору на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції забезпечити проведення конкурсу з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції в порядку, визначеному статтею 5 Закону України “Про запобігання корупції” в редакції цього Закону.

Встановлено, що одночасно із призначенням Кабінетом Міністрів України на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції кандидатів, відібраних відповідно до статті 5 Закону України «Про запобігання корупції» в редакції цього Закону, достроково припиняються повноваження членів Національного агентства з питань запобігання корупції, які займали ці посади на момент такого призначення.

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 пунктів 3, 4 розділу II 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.

Враховуючи викладене, вважаємо, що проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективності та незалежності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції» (реєстр. № 6387 від 14.04.2017), внесений народними депутатами України Чумаком В.В., Новак Н.В., Дерев'янком Ю.Б. та іншими, 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.

При цьому, пропонуємо створити на базі Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції робочу групу із включенням до її складу представників Національного агентства для доопрацювання проекту Закону та вироблення узгодженої його редакції.

Голова

Н.М. Корчак