

ВИСНОВОК¹
Національного агентства з питань запобігання корупції
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих
актів України щодо порядку проведення зовнішньої незалежної
оцінки ефективності антикорупційних органів»
(реєстр. № 3974 від 10.08.2020)

Згідно з пояснювальною запискою проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку проведення зовнішньої незалежної оцінки ефективності антикорупційних органів» (далі – законопроект) розроблено з метою встановлення уніфікованого порядку проведення зовнішньої незалежної оцінки ефективності антикорупційних органів.

Для досягнення цієї мети суб'єкт права законодавчої ініціативи пропонує внести зміни до окремих норм законів України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), «Про Національне антикорупційне бюро України» (далі – Закон про НАБУ), «Про Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (далі – Закон про АРМА), які визначають правове регулювання здійснення контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) та Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА).

За результатами аналізу законопроекту вважаємо за доцільне зазначити таке.

1. Щодо періодичності проведення зовнішньої незалежної оцінки та звітування про діяльність

На відміну від чинних положень Закону, відповідно до яких зовнішня незалежна оцінка ефективності діяльності НАЗК проводиться кожні два роки, законопроектом передбачається в абз. 1 ч. 4 ст. 14 Закону встановити щорічну періодичність проведення такої оцінки.

З приводу вказаної пропозиції слід зауважити, що ч. 2 ст. 6 Конвенції ООН проти корупції, ратифікованої Законом України від 18.10.2006 № 251-V, наголошує, що держави-учасниці забезпечують органу, який проводить антикорупційну політику, **необхідну незалежність**, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, з метою надання такому органу можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу.²

Крім того, встановлена Законом України від 02.10.2019 № 140-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» дворічна періодичність проведення незалежної оцінки діяльності НАЗК свого часу отримала схвалення та підтримку з боку Групи держав проти корупції (GRECO)³, яка назвала відповідні законодавчі зміни позитивними та такими, які наразі необхідно

¹ Висновок підготувала головний спеціаліст відділу формування, координації та моніторингу антикорупційної політики Департаменту антикорупційної політики Національного агентства Олена НАУМЕНКО.

² Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

³ Пункт 14 Звіту про виконання Україною рекомендацій, наданих у рамках Четвертого раунду оцінювання, затвердженого 06 грудня 2019 р. на 84 пленарному засіданні GRECO та опублікованого 26 березня 2020 року. Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/Greko.pdf>.

ефективно імплементувати.

Натомість пояснювальна записка до законопроекту *не містить будь-якої аргументації* (окрім потреби в уніфікації) або *посилання на рекомендації міжнародних партнерів* щодо необхідності запровадження щорічного незалежної зовнішньої оцінки діяльності НАЗК.

При цьому варто зауважити, що існуючий механізм проведення незалежної оцінки НАЗК вимагає *витрачання значних ресурсів* та залежить від багатьох чинників:

- визначення переліку донорів¹ та подання ними пропозицій щодо кандидатів до складу Комісії з проведення незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК (далі – Комісія);
- організаційно-технічне забезпечення діяльності Комісії;
- забезпечення фінансування діяльності Комісії та її членів, у тому числі секретаріату, що утворюється для допомоги в їхній діяльності;
- забезпечення візиту членів Комісії та залучення міжнародної технічної допомоги для фінансування їх діяльності тощо.

Крім того, щорічна процедура незалежної оцінки може негативно позначитися на поточній діяльності НАЗК, адже фактично інституція буде знаходитися у стані перманентної зовнішньої оцінки. Справа в тому, що належним чином організований цикл такої оцінки триває приблизно рік.

Наприклад, заходи, спрямовані на організацію проведення першої в історії оцінки ефективності діяльності НАЗК (процедури щодо визначення переліку донорів), Кабінет Міністрів України почав ще у березні-квітні 2021 року. Влітку 2021 року сформовано перелік таких донорів. Потенційні кандидати до складу Комісії визначені лише на початку осені. Остаточний склад Комісії утворено 10.11.2021. До кінця 2021 року триватимуть заходи, спрямовані на створення та забезпечення діяльності секретаріату, отримання базової інформації, необхідної для початку діяльності Комісії, тощо, що є мінімально достатнім періодом часу для нормальної організації цього процесу. Сама оцінка триватиме орієнтовно до квітня 2022 року.

Таким чином, у разі ухвалення законопроекту як закону утвориться ситуація, за якої, завершивши один цикл оцінки НАЗК та оприлюднивши на своєму сайті її результати, Кабінет Міністрів України повинен буде одразу ініціювати наступний цикл оцінки. Може вийти й так, що ініціювання наступного циклу оцінки відбуватиметься ще до закінчення попереднього циклу оцінки. Такий підхід до зовнішньої оцінки НАЗК навряд чи можна визнати ефективним та виваженим.

Формування таких комісій та забезпечення їхнього належного функціонування (а наразі вже йдеться про функціонування таких комісій щодо оцінки ефективності діяльності НАЗК, НАБУ, АРМА тощо) вимагатиме досить значних організаційних та фінансових ресурсів як Держаного бюджету України, так і міжнародних партнерів України.

Слід також нагадати, що положеннями ст. 14 Закону та іншими нормами законодавства встановлено низку *інших (в тому числі й щорічних) форм здійснення контролю за ефективністю діяльності* НАЗК, таких як щорічні звіти, що подаються до 15 квітня, щорічні звіти щодо реалізації планів діяльності НАЗК,

¹ Перелік донорів визначає орган, що забезпечує координацію залучення, використання та моніторинг міжнародної технічної допомоги, що надається Україні на підставі міжнародних договорів (п. 2 ч. 2 ст. 6 Закону).

щорічні Національні доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, перманентна звітність за низкою загальнодержавних документів (програма діяльності Уряду, щорічні плани пріоритетних дій Уряду, Річні національні програми Україна – НАТО, Національна економічна стратегія до 2030 року тощо), аудит Рахункової палати, громадський контроль тощо.

На підставі зазначеного вважаємо, що пропозиція щодо проведення *щорічної* (замість одного разу на два роки) зовнішньої незалежної оцінки НАЗК є недостатньо обґрунтованою, а її реалізація у поєднанні з іншими положеннями законопроекту *може негативно вплинути на ефективність діяльності НАЗК та становити загрозу його незалежності*.

2. Щодо оприлюднення висновку зовнішньої незалежної оцінки та опублікування щорічного звіту з висновком Громадської ради

Національне агентство вважає неприйнятними з точки зору забезпечення гарантій незалежності НАЗК запропоновані автором законопроекту зміни щодо:

- включення як додатка до щорічного звіту про діяльність НАЗК висновку зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності Національного агентства (абз. 1 ч. 4 ст. 14 Закону в редакції законопроекту);

- неможливості опублікування щорічного звіту НАЗК без висновку Громадської ради (абз. 2 ч. 5 ст. 14 Закону в редакції законопроекту)¹.

Варто зазначити, що в Законі² вже міститься вимога щодо оприлюднення звіту оцінки ефективності діяльності НАЗК на офіційному вебсайті Кабінету Міністрів України протягом п'яти днів з дня його затвердження.

Вимоги про включення висновку зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК як додатка до щорічного звіту та опублікування щорічного звіту **тільки** з висновком Громадської ради не узгоджуються з іншими положеннями ст.ст. 14 та 9 Закону, яка визначає гарантії незалежності НАЗК.

Так, на сьогодні згідно з ч. 5 ст. 14 Закону щорічний звіт НАЗК надається для висновку Громадській раді при Національному агентстві, яка розглядає його протягом *двох тижнів* з дня надання. НАЗК оприлюднює цей звіт *не пізніше 15 квітня* на своєму офіційному вебсайті разом із висновком Громадської ради (*у разі затвердження висновку у встановлений строк*).

Таким чином, вимоги щодо підготовки щорічного звіту НАЗК, строки його розгляду Громадською радою та оприлюднення встановлені Законом. Натомість строки початку і завершення зовнішньої незалежної оцінки, строки підготовки та затвердження звіту про таку оцінку Законом та законопроектом не визначені, а чинною редакцією абз. 7 ч. 4 Закону лише встановлено, що рішення Комісії про затвердження звіту оцінки ефективності діяльності НАЗК *вважається ухваленим, якщо за нього проголосували всі члени Комісії*.

Отже, передбаченими законопроектом змінами встановлюватимуться умови, за яких можливість оприлюднення щорічного звіту НАЗК буде залежати від обов'язкового отримання двох затверджених висновків (Комісії та Громадської ради). Такі зміни містять ризик блокування оприлюднення звіту в разі ненадання/незатвердження вказаних висновків, що, в свою чергу, становить загрозу для передбачених у ст. 9 Закону гарантій незалежності НАЗК.

¹ Аналогічні зміни передбачені законопроектом до ч. 4 ст. 26 Закону про НАБУ щодо Ради громадського контролю.

² Абзац 8 ч. 4 ст. 14 Закону.

Викладені зауваження також стосуються аналогічних змін, передбачених законопроектом до ч. 4 ст. 26 Закону про НАБУ.

3. Щодо фінансового забезпечення діяльності комісії зовнішнього контролю

Законопроектом передбачається поширити підхід щодо можливого фінансування діяльності Комісії за рахунок залучення міжнародної технічної допомоги (абз. 15 ч. 4 ст. 14 Закону) на однорідні норми щодо діяльності комісій з оцінки НАБУ та АРМА (ч. 6 ст. 26 Закону про НАБУ, абз. 9 ч. 1 ст. 12 Закону про АРМА в редакції законопроекту).

Разом з тим зміни, запропоновані до ч. 6 ст. 26 Закону про НАБУ, втратили актуальність у зв'язку з прийняттям Закону України від 19.10.2021 № 1810-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України». Згідно з вказаним законом ст. 26 Закону про НАБУ доповнено новою ч. 7, в якій встановлений відмінний від попереднього механізм проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ.

При цьому спосіб формування, методи роботи та джерела фінансування Комісії подібні до тих, що визначені для НАЗК¹, та передбачають можливість фінансування діяльності Комісії за рахунок залучення міжнародної технічної допомоги.

Крім того, зміни до абз. 9 ч. 1 ст. 12 Закону про АРМА (в частині можливого фінансування Комісії за рахунок залучення міжнародної технічної допомоги) видаються сумнівними з огляду на те, що спосіб формування Комісії АРМА залишається без змін² та не передбачає безумовного включення до її складу незалежних експертів на підставі пропозицій міжнародних донорів.

Разом з тим з огляду на вказану в пояснювальній записці необхідність встановлення єдиного порядку проведення зовнішньої незалежної оцінки ефективності антикорупційних органів положення ч. 1 ст. 12 Закону про АРМА доцільно викласти за аналогією з механізмами, встановленими для НАЗК та НАБУ.

Узагальнюючий висновок та позиція: з огляду на зазначені вище недоліки Національне агентство не підтримує законопроект № 3974 від 10.08.2020 та пропонує Верховній Раді України *відхилити його*.

**Керівник Департаменту
антикорупційної політики**



Дмитро КАЛМИКОВ

¹ Відповідно до ч. 4 ст. 14 Закону така комісія складається із трьох осіб, які призначаються Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій донорів, які протягом останніх двох років до проведення оцінки надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції.

² Згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 12 Закону про АРМА незалежну оцінку проводить комісія із зовнішнього контролю у складі трьох осіб. Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України щороку визначають по одному члену комісії з числа осіб, які мають не менш як десятирічний досвід роботи в органах досудового розслідування, прокуратури, адвокатури, наукових установах, судах в іноземних державах та/або в міжнародних організаціях, необхідні знання та навички для проведення такої оцінки, а також мають бездоганну ділову репутацію.