

ВИСНОВОК
антикорупційної експертизи проєкту Закону України
«Про Державний бюджет України на 2024 рік»

Картка проєкту

Розробник проєкту Закону: Міністерство фінансів України	Мета проєкту Закону – затвердити основні показники Державного бюджету України на 2024 рік	Проект Закону надіслано відповідно до §37 ² Регламенту Кабінету Міністрів України
---	---	--

Резюме антикорупційної експертизи

За результатами розгляду проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» (далі – проєкт Закону) Національне агентство встановило, що процедура його погодження відбувається із порушенням вимог § 37 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (далі – Регламент), оскільки проєкт не був погоджений з усіма заінтересованими органами, як передбачено Регламентом.

Крім того, у редакції проєкту Закону Національне агентство ідентифікувало корупціогенні фактори, а саме:

запропоновані у проєкті Закону правові механізми погодження окремих рішень Кабінету Міністрів України ускладнюють реалізацію його повноважень, зумовлюють ризик політичної корупції та не узгоджуються з конституційними засадами поділу державної влади;

запропонований проєктом Закону порядок визначення розмірів посадових окладів державних органів не може бути предметом його правового регулювання, адже проєкт Закону не має вищої юридичної сили щодо інших спеціальних законів;

проєкт Закону не містить ознак завершеності реалізації пропонованих положень щодо нової системи визначення оплати праці державних службовців, що зумовлює встановлення непрозорих практик.

Опис виявлених корупціогенних факторів

I. Невідповідність положень нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, що має вищу юридичну силу, або міжнародним зобов'язанням України

У ст.ст. 4, 28 та 30 проєкту Закону, серед іншого, встановлюється необхідність погодження рішень Кабінету Міністрів України з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, які стосуються, зокрема:

- внесення зміни до розпису спеціального фонду Державного бюджету України з метою відображення очікуваних надходжень у 2024 році кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, іноземних фінансових

установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів, та витрат за відповідними бюджетними програмами з коригуванням відповідних показників фінансування, видатків та кредитування, граничних обсягів дефіциту державного бюджету і державного боргу, визначених цим Законом, а також перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету між такими бюджетними програмами головних розпорядників коштів державного бюджету в межах загального обсягу залучення таких кредитів (позик);

- виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії (з відкриттям у разі потреби нових бюджетних програм, включаючи трансферти місцевим бюджетам) як виняток з положень п.п. 1 п. 22 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України;

- спрямування коштів за спеціальним фондом державного бюджету на реалізацію інвестиційних проєктів чи реалізацію програм та заходів у рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, програм бюджетної підтримки Європейського Союзу (на підтримку швидкого відновлення України та заходів, передбачених відповідними Угодами про фінансування з Європейським Союзом) відповідно, зокрема на здійснення заходів з відновлення України та ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України.

Зазначене посилює інституційний вплив Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та ускладнює реалізацію повноважень Кабінету Міністрів України, що не узгоджується з конституційним принципом розподілу влади.

Так, Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР «Про комітети Верховної Ради України» не наділяє комітети повноваженнями в частині погодження окремих рішень Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

У цьому випадку Бюджетний кодекс України визначає правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

У ч. 1 ст. 1 Бюджетного кодексу України встановлено, що ним регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу.

У той же час Бюджетний кодекс України не передбачає необхідності вчинення запропонованих проєктом Закону погоджень Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Рекомендації НАЗК:

у ст.ст. 4, 28 та 30 проєкту Закону виключити положення про необхідність погодження рішень Кабінету Міністрів України Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

II. Ускладнення реалізації передбачених законодавством заходів із запобігання чи протидії корупції

Згідно з п. 18 Прикінцевих положень проєкту Закону у державних органах, що провели класифікацію посад державної служби, визначені спеціальними законами підвищувальні коефіцієнти та кратні розміри посадових окладів державних службовців у 2024 році не застосовуються.

За результатами аналізу чинного законодавства встановлено, що відповідні законодавчо встановлені підвищувальні коефіцієнти та кратні розміри посадових окладів державних службовців застосовують у своїй діяльності, зокрема Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), Національне агентство з питань запобігання корупції, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та Бюро економічної безпеки України.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» НАБУ та Національне агентство належать до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. У зв'язку з цим вказані антикорупційні інституції наділені низкою повноважень, які вирізняють їх з-поміж інших органів виконавчої влади.

Згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» Національне агентство є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» НАБУ є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Незалежність НАБУ у його діяльності гарантується, зокрема, належними умовами оплати праці, іншими засобами, визначеними ст. 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро».

Згідно з ч. 1 ст. 9 Закону України «Про запобігання корупції» незалежність Національного агентства від впливу чи втручання у його діяльність гарантується, зокрема, його спеціальним статусом, належними умовами оплати праці Голови, заступників Голови Національного агентства та службовців апарату Національного агентства, визначеними цим та іншими законами, а також в інший спосіб, визначений цим Законом.

Відповідно до положень ст. 2 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро» 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 НАБУ, його службовців, осіб начальницького складу та інших працівників у частині, що не суперечить цьому Закону. У разі колізій між нормами цього Закону та інших законів і нормативно-правових актів – застосовуються норми цього Закону.

В абз. 2 ч. 4 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено, що 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 агентства, службовців та працівників його апарату, а також до його повноважень стосовно уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в частині, що не суперечить цьому Закону.

Вищезазначеними законодавчими актами встановлено розміри посадових окладів (базові величини для їх визначення) для працівників НАБУ, Національного агентства, у тому числі для державних службовців, та передбачено подвійний (потрійний) посадовий оклад для визначення окладів інших працівників антикорупційних інституцій.

Таким чином, з метою забезпечення належних умов праці та одночасно незалежності посадових осіб антикорупційних органів *розмір їх окладів (в тому числі базова величина для їх визначення) має передбачатися виключно спеціальними законами*, що забезпечить унеможливлення будь-якого зовнішнього впливу, зокрема матеріального, на прийняття посадовими особами під час виконання своїх повноважень тих чи інших рішень.

Довідково. Згідно з ч. 2 ст. 6 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яка набрала чинності для України 01.01.2010, кожна Держава-учасниця має забезпечити органу, який здійснює запобігання корупції, необхідну незалежність з метою надання такому органу можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу.

Ратифікуючи Конвенцію ООН проти корупції, держава взяла на себе зобов'язання гарантувати належний захист антикорупційних інституцій від впливу чи тиску, зокрема шляхом забезпечення належного фінансування.

Рекомендація НАЗК:

виключити п. 18 Прикінцевих положень проєкту Закону.

III. Щодо запропонованої у проєкті Закону нової моделі оплати праці державних службовців з 2024 року

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 22.05.2008 № 10-рп/2008 «Конституція України не дає закону про Держбюджет вищої юридичної сили стосовно інших законів. Закон про Держбюджет є основним фінансовим документом держави. Через своє спеціальне призначення цей закон не повинен регулювати відносини в інших сферах суспільного життя».

Натомість проєкт Закону пропонує застосовувати нові підходи до оплати праці державних службовців на основі класифікації посад, а також врегульовує інші організаційні засади державної служби, зокрема ст. 33 проєкту Закону в частині визначення умов призначення відпустки працівникам державних

органів, а також положення пп. 11 – 18 Прикінцевих положень проєкту Закону при встановленні засад оплати праці для державних службовців.

Однак питання оплати праці, заохочень і соціальних гарантій державних службовців врегульовано Законом України «Про державну службу» як спеціальним законом, який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Як наслідок, запропоновані у проєкті Закону зміни виходять за межі допустимого правового регулювання, а також призводять до виникнення юридичної колізії та непрозорого регулювання питань оплати праці державних службовців, починаючи з 01 січня 2024 року.

Більше того, передбачені у проєкті Закону організаційні засади державної служби містять корупціогенні фактори, які допускають корупційні зловживання.

3.1. Нечітка, з порушенням принципу юридичної визначеності, регламентація прав, обов'язків чи відповідальності фізичних (юридичних) осіб у будь-якій сфері правового регулювання

У п. 11 Прикінцевих положень проєкту Закону пропонується встановити, *що у 2024 році оплата праці державних службовців здійснюється на основі класифікації посад*.

Згідно з п. 14 Прикінцевих положень проєкту Закону умови оплати праці державних службовців, передбачені цим Законом, *не застосовуються для державних службовців у державних органах, що не провели класифікацію посад державної служби*. Оплата праці таких державних службовців здійснюється відповідно до умов, встановлених на 2023 рік, при цьому стимулюючі виплати можуть бути нараховані в граничному розмірі до 50 відсотків посадового окладу на місяць.

Однак проєкт Закону не встановлює обов'язку, не аргументує послідовності проведення класифікації посад державної служби та не встановлює завершених правових механізмів реалізації запропонованих положень. При цьому відсутні будь-які відсильні норми на інші нормативно-правові акти, що будуть врегульовувати питання у зазначеній сфері правового регулювання.

Така правова невизначеність щодо порядку проведення класифікації посад державної служби, а також відсутність у проєкті Закону положень про його обов'язковість чи необов'язковість і терміни проведення – є корупціогенним фактором.

Рекомендації НАЗК:

визначити правові механізми реалізації запропонованих у проєкті Закону положень шляхом внесення змін до спеціального закону.

3.2. Необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв для фізичних (юридичних) осіб

У п. 12 Прикінцевих положень проєкту Закону для визначення розмірів посадових окладів державних органів передбачено їх розподіл у межах юрисдикції за типами.

Згідно з абз. 3 п. 12 Прикінцевих положень проєкту Закону до одного типу віднесені виключно центральні органи виконавчої влади, з якими підлягають обов'язковому погодженню проєкти актів Кабінету Міністрів України та за результатами розгляду яких оформлюється висновок (Мінекономіки, Мінфін, Мінцифри, Мін'юст).

Натомість інші міністерства, державні органи із спеціальним статусом віднесені до іншого типу (абз. 4 зазначеного пункту).

Запропонований у проєкті Закону розподіл не аргументує та не визначає критеріїв для віднесення державних органів з однаковим правовим статусом до різних типів, що зумовлює застосування різних підходів до способів визначення розмірів посадових окладів у цих органах.

У той же час Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає систему центральних органів виконавчої влади, яку становлять міністерства, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом та інші центральні органи виконавчої влади.

Рекомендації НАЗК:

у цілях визначення розмірів посадових окладів працівників державних органів узгодити класифікацію державних органів у п. 12 Прикінцевих положень проєкту Закону із нормами чинних законодавчих актів шляхом віднесення до категорій, запропонованих в абз. 3 п. 12 Прикінцевих положень проєкту Закону, всіх міністерств та центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом, а до категорій, передбачених в абз. 4 п. 12 Прикінцевих положень проєкту Закону, – всіх інших центральних органів виконавчої влади.

Висновок:

проєкт Закону містить корупціогенні фактори та потребує доопрацювання з урахуванням наданих рекомендацій.

**Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції**

Олександр НОВІКОВ