**ВИСНОВОК**

### на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України стосовно приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність до вимог Конституції України»

Як зазначено в п. 2 пояснювальної записки до законопроекту, він «спрямований на усунення суперечностей між Конституцією України та Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України», а також на пов’язане з цим забезпечення гарантій незалежності для Національного бюро».

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується внести зміни до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»
(далі – Закон), а саме: визначити Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, встановивши, при цьому, особливості участі Кабінету Міністрів України щодо координації його діяльності (зміни до ст. ст. 1, 2, 4, 5 Закону); змінити порядок призначення та звільнення Директора НАБУ (зміни до ст. ст. 6, 7 Закону) тощо. Проектом пропонуються також зміни до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо встановлення повноважень визначати осіб до складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора НАБУ (новий п. 9 ч. 1 ст. 4 зазначеного Закону), а також до законів України «Про Кабінет Міністрів України» (ст. ст. 21, 41), «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. ст. 3, 24), «Про державну службу» (ст. 91).

Законопроект включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік (п. 34), затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ.

### Головне управління, розглянувши законопроект, висловлює щодо його змісту такі зауваження та пропозиції.

**1.** У проекті пропонуєтьсявизначити НАБУ як *центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом* (зміни до ст. 1 Закону).

Однак варто зауважити, що Конституція України не передбачає існування в державному механізмі (апараті) *органів виконавчої влади із спеціальним статусом*, які здійснювали б відповідні функції поза межами системи органів виконавчої влади. З огляду на вказане, запропоновані у проекті приписи щодо надання НАБУ спеціального статусу, порядку його формування, підзвітності та підконтрольності можуть бути визнані такими, що не повною мірою узгоджуються з відповідними положеннями Конституції України.

На нашу думку, повністю вирішити цю проблему у тому напрямі, який пропонується у законопроекті, могло б лише внесення до Конституції України змін, які передбачили би існування в системі органів державної влади не тільки таких органів державної влади зі спеціальним статусом, як Центральна виборча комісія, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет України, але й *органів виконавчої влади зі спеціальним статусом*, до числа яких могло б належати і НАБУ.

### 2. Як зазначено в пп. 3 п. 3 пояснювальної записки до законопроекту, проектом Закону пропонується встановити «особливості порядку взаємодії Національного бюро із Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади з метою унеможливлення втручання Кабінету Міністрів України у діяльність НАБУ».

### У зв’язку з цим звертаємо увагу, що на Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади України Конституцією України покладено, зокрема, такі повноваження: здійснювати заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку*, боротьби зі злочинністю* (п. 7 ст. 116); спрямовувати і координувати роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (п. 9 ст. 116); утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9-1 ст. 116); *призначати на посади та звільняти з посад за поданням Прем’єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України* (п. 9-2 ст. 116). Таким чином, саме Кабінет Міністрів України наділений установчими, кадровими та контрольними функціями щодо центральних органів виконавчої влади.

### Зважаючи на зазначене, запропоновані проектом обмеження участі Кабінету Міністрів України в організації діяльності НАБУ, порядку його формування, підзвітності та підконтрольності (а саме обмеження поширення дії законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» на працівників НАБУ (новий абз. 2 ч. 1 ст. 2 Закону, зміни до законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади»); непоширення вимог Кабінету Міністрів України щодо формування структури апарату центрального органу виконавчої влади на організаційну структуру НАБУ (абз. 2 ч. 3 ст. 5 Закону у редакції проекту); порядок призначення Директора НАБУ та встановлення законом обов’язку Прем’єр-міністра України внести подання про призначення певної особи на посаду Директора НАБУ на розгляд Кабінету Міністрів України, а Кабінету Міністрів України – призначити одного з двох кандидатів (ст. 7 Закону у редакції проекту)) можуть бути розцінені як такі, що не повною мірою узгоджуються з відповідними положеннями Конституції України у питаннях утворення і функціонування центральних органів виконавчої влади.

**3.** Дискусійними виглядають норми проекту, які регулюють порядок призначення на посаду Директора НАБУ та проведення незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ.

3.1. Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону кандидати на посаду Директора НАБУ визначаються комісією з проведення конкурсу на зайняття посади Директора НАБУ (далі – Конкурсна комісія). Проектом пропонується до складу Конкурсної комісії включати: *три особи, яких визначає Рада національної безпеки і оборони України; три особи, яких визначає Кабінет Міністрів України на підставі пропозицій* партнерів з розвитку, які протягом останніх двох років до дня завершення строку повноважень Директора НАБУ або до дня дострокового припинення його повноважень надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції (ч. 3 ст. 7 Закону у редакції проекту). У зв’язку з цим проектом вносяться також зміни до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо повноважень Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) з визначення осіб до складу Конкурсної комісії (новий п. 9 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»). З цього приводу варто зауважити, що, *по-перше,* правовий статус РНБО встановлений Конституцією України. Відповідно до ст. 107 Конституції України «Рада національної безпеки і оборони України є *координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України*. Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони». Під координаційними органами у науці державного управління зазвичай розуміють органи державної влади (інституції), наділені відповідно до законодавства повноваженнями щодо узгодження діяльності учасників процесу управління в окремих сферах суспільного життя шляхом упорядкування їх взаємозв’язків та взаємодії у напрямі об’єднання їхніх функцій[[1]](#footnote-1). З огляду на це наділення РНБО функціями участі у формуванні органів державної влади не повною мірою відповідає його статусу як координаційного органу.

Крім того, у зв’язку з тим, що головою РНБО є Президент України, *який формує її персональний склад*, участь РНБО у призначенні Директора НАБУ можна вважати опосередкованим впливом Президента України на діяльність НАБУ, що не може бути підтримано.

*По-друге,* дещо сумнівною, на наш погляд, є пропозиція законопроекту щодо включення до складу Конкурсної комісії осіб, визначених Кабінетом Міністрів України *на підставі пропозицій* партнерів з розвитку, які протягом останніх двох років до дня завершення строку повноважень Директора НАБУ або до дня дострокового припинення його повноважень надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції.

Згідно зі ст. 1 Конституції України Україна є *суверенною* державою, а суверенітет виражається у верховенстві, самостійності, повноті і неподільності влади в межах території держави та незалежності і рівноправності у зовнішніх зносинах. При цьому, *самостійність* державної влади означає, що вона сама, без участі інших сил, спроможна приймати необхідні правові акти *та забезпечувати їх виконання за допомогою засобів державного примусу*, а також *відсутність залежності (політичної, фінансової, організаційної тощо) органів державної влади від будь-кого всередині держави та за її межами*. Тому безпосередній вплив міжнародних організацій на формування органів державної влади в Україні може вважатись обмеженням суверенітету України. На думку Головного управління, співпраця України у сфері запобігання і протидії корупції може здійснюватися шляхом отримання *рекомендацій*, проте не повинна виражатися в законодавчо закріпленій участі міжнародних організацій у формуванні органів державної влади і *обов’язковому призначенні осіб, запропонованих цими організаціями*, на посади у тих чи інших державних органах.

Аналогічне зауваження стосується і пропозицій проекту щодо призначення членів Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ (далі – Комісія з проведення оцінки) на підставі пропозицій партнерів з розвитку, які протягом останніх двох років до проведення оцінки  надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції (зміни до ч. 6 ст. 26 Закону).

### 3.2. Серед вимог, які висуваються до членів Конкурсної комісії, як у чинній редакції Закону, так і в редакції проекту наявні «бездоганна ділова репутація», «високі професійні та моральні якості», «суспільний авторитет» (ч. 3 ст. 7 Закону у редакції проекту). Однак використання таких оціночних понять не дозволяє з достатньою точністю встановити, що саме мається на увазі та яким чином необхідно проводити визначення наявності та перевірку зазначених якостей. При цьому, проектом передбачається, що виявлення невідповідності члена Конкурсної комісії встановленим вимогам є підставою для дострокового припинення його повноважень (абз. 15 ч. 3 ст. 7 Закону у редакції проекту). На нашу думку, це порушує принцип юридичної визначеності як один з принципів зазначеного у Конституції України принципу верховенства права.

Крім того, для членів Конкурсної комісії не встановлюється така вимога, як громадянство України, що дає можливість брати участь як у формуванні органу державної влади, так і у перевірці ефективності його діяльності іноземному громадянину, особі без громадянства. Таке регулювання питання не може бути підтримано з огляду на його несумісність з державним суверенітетом України. Також недоліком проекту, на нашу думку, є відсутність вимог щодо наявності юридичної освіти та досвіду роботи у сфері права у членів Конкурсної комісії. Адже відбір кандидата на посаду Директора НАБУ повинен ґрунтуватися на аналізі професійної діяльності кандидатів та їх знань, умінь, навичок у практичній сфері, а особа, яка проводить такий відбір, повинна також володіти такими знаннями, уміннями та навичками.

Аналогічні зауваження можна висловити і до вимог, які висуваються до членів Комісії з проведення оцінки. Адже відповідно до абз. 6 ч. 6 ст. 26 Закону (у редакції проекту) «членами Комісії з проведення оцінки можуть бути особи, які мають значний досвід роботи в органах досудового розслідування, прокуратури, судах за кордоном чи міжнародних організаціях, володіють необхідними знаннями та навичками для проведення оцінки (аудиту), а також мають бездоганну ділову репутацію».

3.3. На нашу думку, уточнення вимагає й така підстава звільнення членів Конкурсної комісії, як внесення Конкурсною комісією пропозиції про дострокового припинення повноважень її члена (абз. 12 ч. 3 ст. 7), адже відсутність визначених законом підстав для внесення такої пропозиції може призвести до суб’єктивізму і зловживань під час звільнення члена Конкурсної комісії.

3.4. Не можна погодитись і з залученням до роботи Конкурсної комісії та Комісії з проведення оцінки помічників (п. 5 абз. 3 ч. 6 ст. 7, п. 4 абз. 8 ч. 6
ст. 26 Закону у редакції проекту), зокрема, й надання їм доступу до інформації з обмеженим доступом. Адже ні кількість таких помічників, ні їх правовий статус законопроектом не визначається.

**4.** У контексті запропонованих проектом змін щодо входження НАБУ до структури центральних органів виконавчої влади та його підпорядкованості Кабінету Міністрів України, на нашу думку, необхідно переглянути положення Закону щодо здійснення комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого відноситься боротьба з корупцією і організованою злочинністю, контролю за діяльністю НАБУ (ч. 1 ст. 26 Закону), подання щорічного звіту Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України про діяльність Національного бюро протягом попередніх шести місяців (ч. 2 ст. 26 Закону), оскільки контроль за діяльністю НАБУ з боку парламенту та Президента України повинен здійснюватися через Кабінет Міністрів України з дотриманням меж конституційних повноважень, що потребує врахування у проекті.

### 5. Зауваження викликають запропоновані проектом норми щодо набрання чинності та оприлюднення актів НАБУ (нова ч. 6 ст. 4 Закону). Проектом передбачається оприлюднення актів НАБУ шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті НАБУ (абз. 3 ч. 6 ст. 4 Закону у редакції проекту). З цим навряд чи можна погодитись, адже до таких актів належать як нормативно-правові, так і ненормативні, які встановлюють конкретні приписи, звернені до окремого суб’єкта чи юридичної особи.

### Обґрунтування вимагає також положення проекту щодо нездійснення державної реєстрації актів НАБУ Міністерством юстиції України (абз. 4 ч. 6 ст. 4 Закону у редакції проекту), адже нормативно-правові акти НАБУ за своєю суттю не відрізняються від нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, щодо яких вимагається їхня державна реєстрація відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Державна реєстрація нормативно-правового акта включає проведення його юридичної експертизи на відповідність акта положенням Конституції України та законам України, що є однією з гарантій забезпечення прав і свобод громадян. Задекларована в Законі незалежність НАБУ, на нашу думку, не може бути безмежною та не повинна досягатися за допомогою методів, які можуть бути передумовою порушень основних прав, свобод і законних інтересів громадян.

### Крім того, структурно невдалим вбачається розміщення норм щодо набрання чинності актами НАБУ у статті про гарантії незалежності НАБУ.

**6.** У проекті пропонується доповнити перелік державних органів, щодокерівниківяких визначено особливості проходження державної служби, і включити до нього НАБУ (зміни до ч. 1 ст. 91 Закону України «Про державну службу»). Зазначимо, що таке доповнення повинне супроводжуватись пропозиціями змін, що встановлюють такі особливості. Зокрема, мають бути визначені повноваження керівника державної служби у цьому органі, як це передбачено для державних органів, працівники яких мають спеціальні
звання, – Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національної поліції та ін. (ч. ч. 9 – 11 цієї статті).

**7.** У п. 2 розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення» проекту передбачається, що з дня набрання чинності проектом Закону розпочинається формування комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України і проводиться відкритий конкурсний відбір на зайняття цієї посади у порядку, встановленому ст. 7 Закону. При цьому, «особа, яка станом на день набрання чинності цим Законом займає посаду Директора Національного антикорупційного бюро України, продовжує здійснювати всі повноваження Директора Національного антикорупційного бюро України, передбачені законом, до моменту призначення Директора Національного антикорупційного бюро України за результатами відкритого конкурсного відбору на зайняття цієї посади у порядку, встановленому статтею 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»».

### *По-перше,* у ч. ч. 3, 4 ст. 6 Закону передбачено термін діяльності Директора НАБУ та вичерпні підстави його звільнення, якими не встановлено таку підставу, як внесення змін до законодавства. Оскільки проектом передбачається зміна підпорядкованості та правового статусу НАБУ, а не його ліквідація або реорганізація, то відсутні й правові підстави для припинення повноважень Директора НАБУ.

### *По-друге,* це положення, на нашу думку, порушує принцип незалежності НАБУ, оскільки створює небезпечну практику зміни його керівництва шляхом внесення змін до законів, яка може стати регулярною.

**8.** Оскільки у п. 3 розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Кабінету Міністрів України надається місячний термін щодо здійснення заходів, необхідних для реалізації проекту, викликає сумнів положення щодо набрання чинності законопроектом у разі прийняття з дня, наступного за днем його опублікування (п. 1 розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення» проекту).

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик: В. Попович, Т. Ткач

1. Безпалова О. І. Координаційні органи як суб’єкти реалізації державної політики // Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 20-21 березня 2020 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. URL : http://univd.edu.ua/science-issue/scientist/120 [↑](#footnote-ref-1)