

ВИСНОВОК

Національного агентства з питань запобігання корупції
до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про Службу безпеки України» щодо удосконалення
організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України»
(далі – законопроект) від 26.10.2020 (реєстр. № 3196-д)¹

За результатами аналізу законопроекту Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) в межах компетенції висловлює **позицію щодо неприйнятності окремих його положень** і надає такі пропозиції та зауваження по суті.

1. Чинні положення ст. 52-1 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) встановлюють особливості здійснення заходів фінансового контролю, яким передусім є декларування, стосовно осіб, що належать до **кадрового складу розвідувальних органів України та/або обіймають посади, перебування на яких пов'язане з державною таємницею у зв'язку з безпосереднім здійсненням такими особами оперативно-розшукової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності**, а також осіб, які претендують на зайняття таких посад, та осіб, які припинили таку діяльність.

Зазначені заходи фінансового контролю організовуються і здійснюються у спосіб, що **унеможливорює розкриття належності таких осіб до відповідних державних органів чи військових формувань (фактично відповідна інформація щодо таких осіб, у тому числі та, яка підлягає декларуванню, належить до інформації з обмеженим доступом)**.

Легітимна мета віднесення інформації щодо зазначених категорій осіб до інформації з обмеженим доступом є очевидною, оскільки здійснюється виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності та громадського порядку з дотриманням справедливого балансу між приватним та суспільним інтересом, де шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Усупереч цьому законопроектом пропонується викласти ст. 52-1 Закону в новій редакції, поширивши дію положень про обмеження доступу до інформації **на всіх:**

- 1) військовослужбовців Служби безпеки України;
- 2) співробітників, яким присвоєні спеціальні звання Служби безпеки України;
- 3) державних службовців Служби безпеки України;
- 4) курсантів Служби безпеки України;
- 5) осіб, які призначаються та звільняються з посад актами Президента України та Верховної Ради України² (до таких осіб належить, зокрема, **Голова Служби безпеки України**³).

¹ Висновок підготував головний спеціаліст відділу формування, координації та моніторингу антикорупційної політики Департаменту антикорупційної політики Руслан Єрмоленко та керівник Департаменту антикорупційної політики Дмитро Калмиков.

² Детальніше про це йдеться у п. 2 цього Висновку.

³ Відповідно до ч. 2 ст. 10 розділу I законопроекту Голова Служби безпеки України призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України.

Таким чином, законопроектом пропонується закрити доступ до інформації щодо фінансового контролю (у тому числі інформації у деклараціях співробітників Служби безпеки України), діяльність яких не пов'язана з державною таємницею і не має зв'язку з безпосереднім здійсненням такими особами оперативно-розшукової, контррозвідувальної чи розвідувальної діяльності.

Наголошуємо, що обмеження доступу до інформації стосовно осіб, наділених владними повноваженнями, за відсутності легітимної мети такого обмеження порушує справедливий баланс між приватним та суспільним інтересом, у той час як шкода від оприлюднення такої інформації відсутня.

Таким чином, обмеження доступу до інформації стосовно вказаних осіб є абсолютно безпідставним, суперечить ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» і, відповідно, порушує права громадськості на доступ до неї.

Національне агентство висловлює свою **категоричну позицію про неприйнятність вказаних змін, які унеможливають здійснення прозорого фінансового контролю (передусім у сфері декларування) посадових осіб Служби безпеки України, повноваження та діяльність яких не пов'язані з державною таємницею та здійсненням оперативно-розшукової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності**.

Окремо слід звернути увагу на те, що цим законопроектом пропонується **закрити доступ до декларацій Голови Служби безпеки України та іншого вищого керівництва держави, інформація про призначення яких не є інформацією з обмеженим доступом**.

2. В абз. 3 ч. 1 чинної редакції ст. 52-1 Закону міститься надзвичайно важливе положення про те, що особливий режим декларування, описаний в абз. 1–2 цієї статті, **не поширюється** на посадових осіб, які призначаються та звільняються з посад ***актами Президента України та Верховної Ради України***, що не становлять державної таємниці. Такі особи подають декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в загальному порядку відповідно до розділу VII цього Закону».

Звертаємо увагу, що Закон був доповнений абз. 3 ч. 1 ст. 52-1 Законом України від 02.10.2019 № 140-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» саме у зв'язку з тим, що на практиці деякі високопосадовці ухилялися від подання декларації в загальному порядку, вважаючи/стверджуючи, що вони підпадають під дію абз. 1 ч. 1 цієї статті.

Попри це, законопроектом пропонується:

а) виключити абз. 3 ч. 1 ст. 52-1 Закону;

б) внести зміни до абз. 1 ч. 1 ст. 52-1 Закону, розмістивши після слів «кадрів Служби безпеки України» термінологічну конструкцію такого змісту: **«(за винятком працівників, які уклали трудовий договір, та посадових осіб Служби безпеки України, які призначаються «відкритими» указами Президента України)»**).

На перший погляд складається враження, ніби рішення щодо виключення абз. 3 ч. 1 ст. 52-1 Закону компенсується зазначеною вище пропозицією щодо внесення змін до абз. 1 цієї статті, утім, **насправді це зовсім не так**.

По-перше, якщо в абз. 1 ч. 1 чинної редакції ст. 52-1 Закону йдеться про **всіх** посадових осіб, які призначаються та звільняються з посад актами Президента України та Верховної Ради України, то у виключних положеннях, якими пропонується доповнити абз. 1 ч. 1 ст. 52-1 Закону, – лише про «посадових осіб Служби безпеки України».

По-друге, зі змісту аналізованого законопроекту випливає, що після його прийняття як *Голова Служби безпеки України, так і все інше керівництво цього органу більше не буде призначатися Президентом України*. Тобто фактично законопроектом пропонується доповнити ст. 52-1 Закону виключними положеннями, позбавленими змісту.

3. Законопроектом пропонується зміни до ст. 52-1 Закону, відповідно до яких **порядок здійснення фінансового контролю**, що організовується і здійснюється у спосіб, який унеможливує розкриття належності таких осіб до відповідних державних органів чи військових формувань, **визначається Національним агентством і підлягає погодженню з відповідними органами (формуваннями)**, щодо яких здійснюється такий контроль.

Необхідно зауважити, що погодження проектів нормативно-правових актів, у тому числі Національного агентства, здійснюється в межах процедури їх державної реєстрації у Міністерстві юстиції України. Суб'єкти погодження визначаються відповідно до чітких правил, встановлених законодавством, що регулює питання державної реєстрації нормативно-правових актів. При цьому слід звернути увагу на те, що цілком імовірна ситуація, що згідно з існуючими наразі правилами потреби у такому погодженні не буде.

Прийняття норми, яка зобов'язуватиме **погоджувати порядок здійснення фінансового контролю з усіма органами, а також формуваннями**, щодо яких здійснюється такий контроль, надмірно ускладнить прийняття таких актів (у тому числі через значну кількість відповідних органів та формувань).

У свою чергу відсутність нормативно-правового акта, відповідно до якого має здійснюватися фінансовий контроль, **приведе до блокування реалізації заходів фінансового контролю щодо таких органів**.

Про реальність таких ризиків свідчить попередня практика застосування ст. 52-1 Закону (у первинній редакції), яка закріплювала норму, аналогічну пропонуваній законопроектом.

Саме тому вимоги щодо погодження порядку здійснення фінансового контролю з усіма органами, а також формуваннями, зазначеними у ст. 52-1 Закону, були визнані Верховною Радою України **недоречним та обтяжливими**, а тому були **виключені** з цієї статті Законом України від 02.10.2019 № 140-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції».

Підсумовуючи зазначене, звертаємо увагу на те, що зобов'язання України утворювати, запроваджувати, підтримувати й зміцнювати такі заходи й системи, які сприяють прозорості і зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, випливає з норм міжнародного права¹, згода на

¹ Див. ч. 4 ст. 7, ч. 5 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції, ратифікованої Законом України від 18.10.2006 № 251-V.

обов'язковість яких надана Верховною Радою України і які мають пріоритет над нормами національного права¹. У зв'язку з цим варто зазначити й те, що пропонувані законопроект змни не відповідають міжнародно-правовим зобов'язанням України.

Узагальнюючі висновки: законопроект унеможливилює здійснення прозорого фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави, повноваження та діяльність яких не пов'язані з державною таємницею та здійсненням оперативно-розшукової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності, не відповідає Закону України «Про доступ до публічної інформації» та міжнародно-правовим зобов'язанням України в антикорупційній сфері і може призвести до суттєвого зниження ефективності антикорупційних механізмів.

**Керівник Департаменту
антикорупційної політики**



Дмитро КАЛМИКОВ

¹ Відповідно до ст.ст. 26, 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен добросовісно виконуватись. Учасник не може посилатись на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору.