

ПРОПОЗИЦІЇ

Міністерства юстиції України

до проєктів Законів України

«Про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (щодо приведення положень у відповідність до рішення Конституційного Суду України)» (реєстр. № 4437-1 від 01 грудня 2020 року)

«Про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (реєстр. № 4437-2 від 07 грудня 2020 року)

«Про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо приведення положень у відповідність антикорупційного законодавства України» (реєстр. № 4437-3 від 14 грудня 2020 року)

Міністерство юстиції України **не підтримує** проєкти Законів України «Про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (щодо приведення положень у відповідність до рішення Конституційного Суду України)» (реєстр. № 4437-1 від 01 грудня 2020 року) (далі – проєкт Закону № 4437-1), внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Ткаченко О.М. та іншими, «Про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (реєстр. № 4437-2 від 07 грудня 2020 року) (далі – проєкт Закону № 4437-2), внесений на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Поляковим А.Е., «Про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо приведення положень у відповідність антикорупційного законодавства України» (реєстр. № 4437-3 від 14 грудня 2020 року) (далі – проєкт Закону № 4437-3), внесений на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Качурою О.А., з огляду на таке.

Вказані проєкти Законів є альтернативними до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (реєстр. № 4437 від 27.11.2020), внесеного на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України.

При цьому окремі положення альтернативних законопроєктів не відповідають Конституції України, не узгоджуються з іншими законодавчими актами, іншими положеннями Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та між собою.

Щодо проєкту Закону № 4437-1.

1. Підпункт 3 пункту 1 розділу I проєкту Закону № 4437-1, яким пропонується доповнити новою частиною третьою статтю 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачивши, що Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», інші закони, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також Закон України «Про державну службу» застосовуються до Національного бюро та його працівників

у частині, що не суперечить цьому Закону, не відповідає принципу юридичної визначеності.

Так, зокрема, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 23 січня 2020 року № 1-р зазначив, що юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування).

Таким чином, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути чіткості та зрозумілості у викладенні норм права (абзаци п'ятий, шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

2. Проектом Закону № 4437-1 шляхом доповнення частини третьої статті 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» пропонується встановити, що *рішення про визначення членів Конкурсної комісії за квотою Верховної Ради України приймає відповідний Комітет Верховної Ради України*, до предмету відання якого належить формування антикорупційної політики (підпункт 4 пункту 3 розділу I проекту Закону № 4437-1).

Слід зазначити, що комітети Верховної Ради України утворюються Верховною Радою України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України (частина перша статті 89 Конституції України).

При цьому за своїм конституційним статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію і забезпечують здійснення парламентом його повноважень. Отже, діяльність комітетів Верховної Ради України пов'язана з вирішенням питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України (підпункт 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 березня 2003 року № 5-рп (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України)).

3. Абзацом другим підпункту 3 пункту 3 проекту Закону № 4437-1 пропонується встановити вимоги та обмеження до осіб, які можуть входити до складу Конкурсної комісії, яка проводитиме конкурс на зайняття посади Директора Національного бюро. Зокрема, пропонується обмежити можливість входження до складу такої комісії *осіб, які займають чи впродовж останніх 10 років займали посаду керівника, входили до складу органу управління або були членами громадського об'єднання, іншого неприбуткового товариства, яке безпосередньо або через будь-яких третіх осіб отримувало чи отримувало кошти, майно, послуги від іноземних держав, органів влади чи посадових осіб іноземних держав, міжнародних неурядових організацій чи неурядових організацій іноземних держав або від іноземних юридичних осіб, іноземних громадян, осіб без громадянства чи уповноважених ними осіб, або з будь-якого іншого джерела фінансування, розташованого за межами України*.

Пропоновані зміни, на нашу думку, не вбачаються достатньо обґрунтованими, оскільки наведене формулювання охоплює, в тому числі, випадки отримання організаціями фінансування на конкурсній основі з незаборонених законом джерел фінансування та навіть не вказує на платний чи безоплатний характер отримання такими організаціями майна чи послуг. Відтак, пропоноване обмеження поширюватиметься на всіх осіб, які були членами будь-якого громадського об'єднання чи непідприємницького товариства, контрагентом якого принаймні один раз виступала іноземна юридична особа. Такий підхід створює для окремих категорій осіб дискримінаційні умови, які не кореспондуються з особливостями статусу членів Конкурсної комісії.

Відтак, на нашу думку, наведені положення проєкту Закону № 4437-1 потребують перегляду.

4. Абзацом третім підпункту 3 пункту 3 проєкту Закону № 4437-1 пропонується визначити, що рішення про визначення членів Конкурсної комісії за квотою Кабінету Міністрів України приймається на відкритому засіданні Кабінету Міністрів України. Таке рішення повинно містити перелік визначених членів Конкурсної комісії, а також перелік кандидатів на заміну членів Конкурсної комісії *у разі дострокового припинення їх повноважень*.

З огляду на зазначене слід зауважити, що проєкт Закону № 4437-1 не визначає підстави, за наявності яких достроково припиняються повноваження членів Конкурсної комісії.

5. Абзацом другим підпункту 6 пункту 3 проєкту Закону № 4437-1 пропонується визначити, що Конкурсна комісія подає *три кандидатури з числа учасників конкурсу* на розгляд Кабінету Міністрів України.

Зазначене положення проєкту Закону № 4437-1 потребує узгодження із положенням пункту 5 частини шостої статті 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (Конкурсна комісія відбирає шляхом відкритого голосування з числа кандидатів, які пройшли співбесіду та зазначені в пункті 4 цієї частини перевірки, *двох або трьох кандидатів*, які згідно з обґрунтованим рішенням Конкурсної комісії мають найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових обов'язків Директора Національного бюро).

6. Підпунктом 3 пункту 2 розділу I проєкту Закону № 4437-1 пропонується пункт 6 частини четвертої статті 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» викласти у новій редакції, передбачивши, що Директор Національного бюро звільняється з посади в разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно нього *або набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією*.

У зв'язку з цим слід зазначити, що суб'єктами, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), є посадові та службові особи Національного бюро (підпункт «е» пункту 1 частини першої статті 3 вказаного Закону).

Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення передбачено статтею 65¹ Закону.

Так, за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 3 Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно якої набрало законної сили рішення суду про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, підлягає звільненню з посади в установленому законом порядку.

Таким чином, єдиною підставою для звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави, передбаченою статтею 65¹ Закону, є факт набрання законної сили рішенням суду про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави.

Факт набрання законної сили рішенням суду про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, яким не накладено на особу стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, не є підставою для звільнення, а є підставою для притягнення особи до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Так, у розвиток зазначеного, Законом України від 02.03.2019 № 140-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» внесено, серед іншого, зміни до статті 84 Закону України «Про державну службу», якими передбачено, що підставами для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням є, зокрема, набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Враховуючи наведене, вважаємо, що підставою для звільнення Директора Національного бюро має бути факт набрання законної сили рішенням суду про притягнення особи до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, що

узгоджуватиметься із статтею 65¹ Закону України «Про запобігання корупції» та статтею 84 Закону України «Про державну службу».

7. Абзац другий підпункту 3 пункту 3 проекту Закону № 4437-1 в частині вживання слів «іноземних громадян» потребує узгодження з термінологією Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», який оперує терміном «іноземець» (особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав) (пункт 5 частини першої статті 1 вказаного Закону).

Окремо слід зазначити, що проект Закону № 4437-1 потребує доопрацювання відповідно до вимог нормопроєктувальної техніки. Так, у разі посилянь у тексті закону на статті, частини статей, пункти, абзаци, номери статей та пунктів пишуться цифрами, а частин статей та абзаци – словами.

8. Абзацом першим пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону № 4437-1 передбачається установити, що з дня набрання чинності цим Законом повноваження Директора Національного антикорупційного бюро України, його першого заступника та заступників, Керівника Головного підрозділу детективів, або осіб, які виконують їхні обов'язки, членів Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро *припиняються достроково*.

Запропоноване припинення повноважень *шляхом автоматичного звільнення внаслідок припису закону*, на нашу думку, не відповідає принципам правової передбачуваності та правової визначеності, які є невід'ємними елементами принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України). Зокрема, принцип передбачуваності означає, що всі учасники відповідних правовідносин мають можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп). Принцип правової визначеності, на думку Конституційного Суду України, вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема, їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р).

Щодо проекту Закону № 4437-2.

Зміст проекту Закону № 4437-2 є схожим до змісту проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»» (реєстр. № 4437 від 27.11.2020).

При цьому суб'єктом права законодавчої ініціативи у розділі II «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону № 4434-2 запропонований відмінний підхід до врегулювання відносин, пов'язаних з продовженням здійснення повноважень Директором Національного бюро.

На нашу думку такий підхід є некоректним та не може розцінюватися як пропозиція, що спрямована на покращення законодавчого регулювання відповідної сфери правових відносин, оскільки використання в тексті проекту

Закону таких конструкцій, як «виникнення нестримного бажання певних міжнародних партнерів» та «подальша монархічна передача посади близьким родичам особи», є недопустимим.

Крім того, законопроект містить недоліки техніко-юридичного характеру, зокрема повторення нумерації та дублювання змісту розділу I проекту Закону № 4437-2.

Щодо проекту Закону № 4437-3.

Зміст проекту Закону № 4437-3 є майже ідентичним до змісту проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»» (реєстр. № 4437 від 27.11.2020).

Єдиною відмінністю є те, що проектом Закону № 4437-3 додатково пропонується доповнити частину четверту статті 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» пунктом 14, яким встановити нову підставу для звільнення Директора Національного бюро - *набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до адміністративної відповідальності за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією.*

Пропонована зміна не може бути підтримана з огляду на зауваження, що наводилися до аналогічних за змістом положень проекту Закону № 4437-1 (пункт 6 зауважень).

Відтак, з огляду на те, що в іншій частині проект Закону № 4437-3 є тотожним до проекту Закону № 4437, зазначений проект Закону не підтримується Міністерством юстиції.

Міністр

Денис МАЛЮСЬКА