

**ВИСНОВОК
ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ**

від «13» листопада 2015 р.

Назва законопроекту	Проект Закону України «Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції»
Назва Закону	Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»
Номер законопроекту	5085
Дата реєстрації	16 вересня 2014 р.
Номер Закону	1698-VII
Ініціатор законопроекту	Президент України
Веб-адреса картки законопроекту на сервері ВРУ	http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52186
Головний комітет ВРУ	Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією
Інші комітети	Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Комітет з питань верховенства права та правосуддя Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Комітет з питань фінансів і банківської діяльності Комітет з питань правової політики Комітет з питань бюджету Комітет з питань європейської інтеграції
Етапи проходження законопроекту	Повернуто з підписом від Президента (24.10.2014)
Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ	Законопроект потребує суттєвого концептуального доопрацювання (16.09.2014)
Висновок профільного Комітету ВРУ	Прийняти законопроект за основу (16.09.2014)
Висновок Комітету ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією	Прийняти законопроект за основу (16.09.2014)
Інші висновки	Відсутні
Висновок та рекомендації Громадської експертної ради	Виявлено корупційні ризики. До закону потрібно внести зміни.
Корупційна небезпечність проекту (за 5-бальною шкалою)	3
Суспільна важливість проекту (за 5-бальною шкалою)	5

Виконавець: Олександр Банчук, експерт Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук.

Перевірив: Микола Хавронюк, директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ, доктор юридичних наук, професор.

РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

Корупціогенні фактори

	<i>Корупціогенний фактор</i>	<i>Кількість норм</i>
1)	неправильне визначення функцій, повноважень (обов'язків) і відповідальності певних суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших осіб, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції»):	3
	- визначення компетенції за формулою «має право»;	1
	- широта дискреційних повноважень;	2
	- надмірна свобода підзаконної нормотворчості;	-
	- відсутність відповідальності за правопорушення;	-
2)	колізії і вади законодавчої техніки;	8
	- колізії;	6
	- корупціогенні вади законодавчої техніки;	2
3)	прогалини в регулюванні:	3
	- прогалини в нормах матеріального права;	2
	- відсутність або недостатність контролю і прозорості;	1
	- відсутність або недостатність адміністративних і судових процедур;	-
	- відсутність або недостатність конкурсних (аукціонних) процедур;	-
4)	неправильне визначення умов реалізації належного особі – одержувачу публічних послуг права (необґрунтовані обтяження при його реалізації) або умов виконання обов'язку;	-
5)	неправдиві цілі прийняття законопроекту.	-
	Всього	14

Задекларована суть законопроекту

<i>Мета</i>	<i>Спосіб досягнення</i>
Визначення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, правових засад їх діяльності, порядку їх взаємодії з іншими державними органами, а також правових основ організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ).	Прийняття Закону, який визначатиме правовий статус, повноваження, правові основи організації і діяльності відповідного органу.

Яким чином може працювати корупційна схема (у т.ч. хто може одержати неправомірну вигоду, а хто може постраждати):

Застосування окремих положень Закону призведе до збільшення дискреції правозастосовного органу та його працівників, в першу чергу Директора НАБУ, і може сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

Ключові наслідки

Стаття Закону	Корупціогенний фактор	Наслідок
Ч. 2 ст. 1, ст. 5, 6	<p>Колізія. Закон визначає порядок формування НАБУ та його персонального складу. Проте, на сьогодні вичерпний перелік органів державної влади, не віднесених до жодної з гілок влади, та засади їх утворення, у т. ч. шляхом реалізації спільної компетенції Верховної Ради та Президента визначається виключно в Конституції України (зокрема, щодо повноважень Президента – у ст. 106). Тому передбачений Законом порядок формування НАБУ може бути встановлений у ньому лише одночасно із внесенням відповідних змін до Конституції України.</p>	Може бути використано для поставлення під сумнів законності всієї діяльності НАБУ та політичної корупції у вигляді передачі ресурсів чи обміну ними.
Ст. 2	<p>Колізія. Правову основу діяльності НАБУ становлять, крім законів, також «інші нормативно-правові акти». Таке положення суперечить ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами.</p>	Може сприяти вчиненню корупційних правопорушень, коли корупційна діяльність маскується нібито законністю, а насправді ґрунтується на відомчій нормотворчості.
Ч. 2 ст. 6, абзац 2 ч. 3 ст. 7, ч. 3 ст. 10	<p>Корупціогенні вади законодавчої техніки. Ч. 2 ст. 6 Закону визначені вимоги, які пред'являються до кандидата на посаду Директора НАБУ, ч. 3 ст. 7 Закону містить вимоги до членів Конкурсної комісії для відбору та призначення Директору НАБУ, ч. 3 ст. 10 – до працівників НАБУ. Серед передбачених вимог законодавець оперує значною кількістю оціночних понять, як-от: «здатність своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем... виконувати службові обов'язки», «можуть бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет», «які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями... ефективно виконувати відповідні службові обов'язки» Але ні в цілому чинне законодавство, ні сам Закон не визначають критеріїв для оцінки особистих і моральних якостей кандидатів на ці посади чи критерії виміру їх суспільного авторитету.</p>	Порушує принцип юридичної визначеності і може бути використано правозастосовними органами для вимагання і одержання неправомірної вигоди чи вчинення інших корупційних правопорушень при доборі відповідних осіб на посади.
Ст. 8	<p>Широта дискреційних повноважень. Закріплено невичерпний перелік повноважень Директора НАБУ та фактично встановлено, що функціонування НАБУ буде здійснюватись на основі принципу єдиноначальності (і можливості «узурпації влади») з боку Директора та встановлення повної підконтрольності йому усіх працівників Бюро.</p>	Може бути використано особою, яка обійме посаду Директора НАБУ, для вчинення корупційних правопорушень шляхом зловживання владою чи службовим становищем.

Ст. 9	Прогалина в регулюванні (відсутність або недостатність контролю і прозорості). Відсутні окремі вимоги до відбору директорів територіальних управлінь НАБУ. Це породжує юридичну невизначеність і «таємничість» при призначенні таких осіб на посади.	Може бути використано правозастосовними органами для вчинення корупційних правопорушень при доборі відповідних осіб на посади.
Ч. 2 ст. 9	Широта дискреційних повноважень. Встановлено невичерпний перелік повноважень директорів територіальних управлінь НАБУ.	Може призвести до зловживань повноваженнями з боку відповідних директорів.
П. 1 ч.1 ст. 17, ст. 17	Колізія. Визначення компетенції за формулою «має право». Передбачено право НАБУ та його працівників заводити оперативно-розшукові справи. При цьому відповідно до ст. 9 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» у кожному випадку наявності підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності <u>повинна</u> заводитися оперативно-розшукова справа. Усі повноваження НАБУ та його працівників переведені законодавцем у категорію їх прав.	Може сприяти вчиненню корупційних правопорушень шляхом «жонгливання» повноваженнями посадовими особами НАБУ.
Ч. 3 ст. 19	Колізія. Передбачено, що порядок реєстрації, обліку та розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, віднесених законом до підслідності НАБУ, визначається його Директором. Таке положення не узгоджується із ст. 214 КПК України, що визначає функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань.	Може сприяти вчиненню корупційних правопорушень шляхом зловживання владою чи службовим становищем посадовими особами НАБУ.
Ч. 1 ст. 24, п. 16 ч. 1 ст. 8	Колізія. Відповідно до ч. 1 ст. 24 Закону фінансове забезпечення НАБУ здійснюється виключно з Державного бюджету України, крім випадків, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги. Проте, у п. 16 ч. 1 ст. 8 Закону йдеться ще й про існування фонду спеціальних оперативно-розшукових та слідчих дій НАБУ, функціонування якого також суперечить положенням ст. 95 Конституції України, положенням Бюджетного кодексу та Закону «Про джерела фінансування органів державної влади» (стаття 3).	Може сприяти вчиненню корупційних правопорушень зловживання владою чи службовим становищем посадовими особами, від яких залежить фінансове забезпечення НАБУ.
Абз. 2 ч. ст. 29	Корупціогенні вади законодавчої техніки. Закон містить вимоги до здійснення моніторингу способу життя працівників НАБУ, який не повинен передбачати «надмірного втручання» у право недоторканності особистого і сімейного життя. Використовуючи таке оціночне поняття, законодавець не наводить жодних критеріїв для визначення того чи іншого втручання надмірним.	Може сприяти вчиненню корупційних правопорушень зловживання владою чи службовим становищем посадовими особами, які здійснюватимуть моніторинг.
Абз. 2 п. 8 ч. 4 ст. 6,	Прогалина в регулюванні (прогалина в нормах матеріального права).	Неможливість застосування окремих

ч. 3 ст. 7, п. 1 ч. 8 ст. 7, п. 4 ч. 8 ст. 7, ст. 13, ч. 3 ст. 26, абз. 2 ч. 4 ст. 27.	Закон набирає чинності через 3 місяці з дня його опублікування, тобто з 26 січня 2015 р., Закон «Про запобігання корупції» буде введений в дію з 26 квітня 2015 року, тобто 3 місяці положення Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» будуть відсилати до ще не чинних положень Закону України «Про запобігання корупції».	положень Закону, а отже і ефективного впровадження антикорупційної політики держави.
П/п «є» п. 3 ч. 2 Прикінцевих та перехідних положень	Прогалина в регулюванні (прогалина в нормах матеріального права). Передбачено внесення змін до КПК України в частині регламентування порядку відсторонення Директора НАБУ від посади («слідчим суддею на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора України в порядку, встановленому законом»), хоча сам цей Закон не згадує про таку можливість і не встановлює зазначений порядок.	Може сприяти вчиненню корупційних правопорушень зловживання владою чи службовим становищем посадовими особами Генеральної прокуратури.

Рекомендації: Для усунення зазначених корупціогенних чинників необхідно внести відповідні зміни до Закону «Про Національне антикорупційне бюро України».