

ВИСНОВОК ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

від «19» грудня 2017 р.

Назва законопроекту	«Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення парламентського контролю»
Номер і дата реєстрації	7362 від 06.12.2017 року
Автор законопроекту	Народні депутати України Герасимов А.В., Бурбак М.Ю.
Веб-адреса картки законопроекту на сервері ВРУ	http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63081
Головний комітет ВРУ	Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України
Етапи проходження законопроекту	Надано для ознайомлення
Корупційна небезпечність проекту (за 5-бальною шкалою)	5 (знайдено 3 корупціогенні фактори)
Суспільна важливість проекту (за 5-бальною шкалою)	0 (експертна оцінка)
Висновок та рекомендації	Законопроект не відповідає вимогам антикорупційного законодавства. Рекомендовано відхилити.

Задекларована суть законопроекту

Забезпечення парламентського контролю за додержанням законності та захисту прав людини і громадянина.

Ключові наслідки

Стаття	Корупціогенний фактор	Наслідок
Глава 33-1 та стаття 216-2 Регламенту	Корупціогенні вади законодавчої техніки. Колізії. Пропонується: ВР може висловити недовіру Директору ДБР, заступнику ГП - керівнику САП, Директору НАБУ, члену НАЗК, що має наслідком відставку з посади (ч. 1 ст. 216-2 Регламенту ВР). Відповідно до ч. 5 ст. 83, п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України порядок роботи ВР встановлюється Конституцією України та Регламентом ВР, а парламентський контроль здійснюється у межах, визначених Конституцією України та законом. Регламент ВР встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань,	Можливість змінювати підстави звільнення керівників антикорупційних органів шляхом внесення змін до Регламенту ВР створить умови для звільнення таких керівників з політичних мотивів за спрощеною процедурою.

	<p>формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій ВР (ч. 2 ст. 1 Регламенту ВР).</p> <p>Отже, в Регламенті мають визначатись процедурні питання, а висловлення недовіри керівникам антикорупційних органів та порядок їх звільнення повинні бути закріплені виключно у спеціальних законах, які регламентують правовий статус відповідних органів та їх керівників.</p>	
<p>Законопроект в цілому</p>	<p>Неправдиві цілі прийняття.</p> <p>Автори законопроекту у Пояснювальній записці зазначають, що законопроект розроблено з метою забезпечення парламентського контролю за додержанням законності та захисту прав людини і громадянина.</p> <p>Насправді змінами, запропонованими у законопроекті до законів України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про прокуратуру», «Про Державне бюро розслідувань», «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», створюється можливість запровадження процедури звільнення керівників НАБУ, САП, НАЗК та ДБР шляхом висловлення їм недовіри простою більшістю голосів у парламенті.</p>	<p>Прийняття законопроекту призведе до знищення гарантій незалежності новостворених антикорупційних органів та створить можливість впливу ВР на їхню діяльність.</p>

Рекомендації:

1. Гарантії незалежності антикорупційних органів, серед яких: особливий порядок призначення та звільнення керівників, було закріплено у відповідних законах, прийнятих ВР:

- Закон «Про Національне антикорупційне бюро України» — незалежність НАБУ у його діяльності гарантується особливим порядком конкурсного відбору Директора НАБУ та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора НАБУ, які визначені законом (п. 1 ч. 1 ст. 4);

- Закон «Про запобігання корупції» — незалежність НАЗК від впливу чи втручання у його діяльність гарантується особливим порядком відбору, призначення та припинення повноважень членів НАЗК (п. 2 ч. 1 ст. 9);

- Закон «Про Державне бюро розслідувань» — незалежність ДБР від незаконного втручання у його діяльність гарантується, зокрема, особливим порядком добору, призначення та звільнення Директора ДБР, першого

заступника Директора ДБР і заступника Директора ДБР, а також вичерпним, визначеним законом, переліком підстав для припинення їхніх повноважень (п. 2 ч. 1 ст. 4);

- Закон «Про прокуратуру» — незалежність прокурора забезпечується особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності (п. 1 ч. 1 ст. 16).

Крім того, прийняття цього законопроекту призведе до порушення міжнародних зобов'язань, взятих Україною, у зв'язку з ратифікацією **міжнародних договорів:**

- Конвенції ООН проти корупції, яка визначає, що кожна Держава-учасниця забезпечує, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу чи органам забезпечується необхідна **самостійність**, відповідно до основоположних принципів правової системи Держави-учасниці, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Такі особи або працівники такого органу або органів повинні мати відповідну кваліфікацію та ресурси для виконання покладених на них завдань (ст. 36);

- Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, яка вимагає від кожної Сторони вживати таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі із корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинновданого тиску, вони повинні мати необхідну **самостійність** відповідно до основоположних принципів правової системи Сторони. Сторони забезпечуватимуть персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань (ст. 20).

Отже, висловлення ВР недовіри керівникам антикорупційних органів простою більшістю голосів у парламенті, наслідком якої є їх звільнення, **створюватиме можливість впливати на їх діяльність та порушуватиме гарантії незалежності.**

2. Попередній досвід показав, що саме через відсутність гарантій незалежності та корумпованість антикорупційних органів їхня діяльність була неефективною.

Змінами, запропонованими цим законопроектом до законів України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про прокуратуру», «Про Державне бюро розслідувань», «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», фактично **нівелюються законодавчі та інституційні основи для формування і реалізації антикорупційної політики.** Зокрема, у частині, що стосується створення і функціонування державних антикорупційних органів, які відповідають міжнародним стандартам незалежності (відкритий і прозорий конкурсний відбір керівника органу, чіткі визначені законом підстави для звільнення керівника, які не допускають звільнення з політичних переконань,

визначені законом засади фінансування органу та розмір оплати праці його працівників, заборона втручання в його діяльність тощо) та ефективності діяльності.

Таким чином, законопроект слід відхилити як такий, що суперечить Засадам державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційній стратегії) на 2014-2017 роки, затвердженій Законом від 14 жовтня 2014 року.

Виявлені корупціогенні фактори

	Корупціогенний фактор	Кількість норм
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»):	-
	- визначення компетенції за формулою «має право»;	-
	- широта дискреційних повноважень;	-
	- надмірна свобода підзаконної нормотворчості;	-
	- відсутність відповідальності за правопорушення;	-
2)	колізії і вади законодавчої техніки;	2
	- колізії;	1
	- корупціогенні вади законодавчої техніки;	1
3)	прогалини в регулюванні:	-
	- прогалини в нормах матеріального права;	-
	- відсутність або недостатність контролю і прозорості;	-
	- 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.	1
	Всього	3

Виконавець: Олена Сорока, експерт Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук.

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

Методологія проведення експертизи: <http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsii/metodolohiia-antykoruptsiinoi-ekspertyzy.html>

З іншими висновками громадської антикорупційної експертизи можна ознайомитись тут: <http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsii/ekspertyza-zakonoproektiv-viii-sklykannia.html>