

ВИСНОВОК **на проект Закону України** **«Про Антикорупційну стратегію на 2018 - 2020 роки»**

Поданий законопроект, як це зазначено у пояснювальній записці до нього, «розроблено Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) на виконання вимог статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» та пункту 3 розділу I «Формування та реалізація державної антикорупційної політики» додатка 2 до Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265.

Відповідно до положень статті 18 вказаного Закону Антикорупційна стратегія визначається Верховною Радою України, проект якої на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії розробляється НАЗК та подається на розгляд Кабінету Міністрів України.

При цьому строк дії попередньої Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки, затвердженої Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII, завершується у цьому році. Таким чином існує потреба в ухваленні нових засад державної антикорупційної політики, які визначатимуть першочергові заходи із запобігання та протидії корупції на наступні три роки, що повинні вплинути на зниження рівня корупції в Україні».

У законопроекті пропонується затвердити **Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки**.

Сама Антикорупційна стратегія складається з 5 розділів, при цьому перший розділ містить інформацію про стан виконання завдань щодо реалізації **засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014—2017 роки**.

Решта розділів документу містять опис певних «проблем» та заходів, які пропонуються для їх розв'язання.

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне науково-експертне управління вважає за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції щодо його змісту.

1. Насамперед, звертаємо увагу, що закон України як правило має бути нормативно-правовим актом.

Нормативно-правовий характер законів безпосередньо впливає з частини другої статті 8, частин другої та третьої статті 57 та частини першої статті 58 Конституції України.

У цьому зв'язку слід зазначити, що термін «закон» Конституційний Суд України визначив як «юридично цілісний і структурно завершений нормативно-правовий акт, який приймається Верховною Радою України відповідно до її конституційних повноважень» (рішення Конституційного Суду України № 11-рп/98 від 7 липня 1998 року (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України)).

Виходячи з цих положень, прийняття законів ненормативного змісту може допускатись лише у випадках, передбачених Конституцією України (наприклад, у випадку, зазначеному у частині третій статті 92 Основного Закону України, відповідно до якої законами України оголошується амністія).

Прийняття інших законів ненормативного характеру є сумнівним з точки зору відповідності Конституції України.

Між тим Антикорупційна стратегія, яку в даному випадку пропонується затвердити шляхом прийняття закону України, **не є нормативно-правовим актом**.

Даний документ взагалі не містить правових норм і повністю складається з констатацій тих чи інших фактів (обставин), пояснень і приписів про необхідність проведення певних заходів.

Відтак конституційність запропонованого законопроекту є сумнівною.

Принагідно також акцентуємо увагу, що частина перша статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» (положеннями якої у Пояснювальній записці обґрунтовується необхідність прийняття законопроекту) не містить імперативних приписів про необхідність затвердження Антикорупційної стратегії саме законом. У даній нормі йдеться виключно про те, що «засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України».

При цьому відповідно до частини другої статті 46 Регламенту Верховної Ради України актами Верховної Ради є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви. З огляду на це вважаємо, що правильним рішенням було б затвердження Антикорупційної стратегії відповідною постановою парламенту.

2. У проекті йдеться про проведення великої кількості різноманітних заходів, які, виходячи з назви проекту, мають вважатись антикорупційними.

Проте, деякі з них насправді не є заходами по протидії корупції, опис інших має декларативний характер.

Окрім цього, доцільність певних пропонованих заходів викликає сумніви.

Зокрема:

1) У проекті (розділ 3 Антикорупційної стратегії, с. 13 –16) йдеться про необхідність подальшого здійснення судової реформи, а також реформи прокуратури та органів кримінальної юстиції і про внесення з цією метою змін до чинного законодавства України України.

Однак є очевидним, що хоча під час проведення усіх цих реформ слід брати до уваги інтереси боротьби з корупцією, але самі по собі реформа органів правосуддя, кримінальної юстиції та реформа прокуратури не є суто антикорупційними заходами і мають бути здійснені не тільки в інтересах боротьби з корупцією, а головним чином з метою удосконалення й підвищення ефективності роботи всього державного апарату країни.

При цьому слід зазначити, що, наприклад, такі заходи, як «проведення ефективного моніторингу застосування Закону України «Про Національну поліцію» з метою належного виконання та удосконалення його положень» та прийняття «Дисциплінарного статуту Національної поліції» (розділ 3 проекту Антикорупційної стратегії, с. 14) навряд чи можна віднести до антикорупційних заходів загалом. Те ж саме стосується й припису розділу 4 проекту Антикорупційної стратегії (с. 22) про «удосконалення положень щодо застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб з метою узгодження їх з міжнародними стандартами та найкращими практиками». Так само незрозуміло, яким чином «забезпечення лібералізації санкцій, що застосовуються до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України, та визначення чіткого механізму їх застосування» (розділ 3 проекту Антикорупційної стратегії, с.11) стосується заходів у сфері запобігання корупції, тим більш у діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування;

2) У розділі 2 проекту Антикорупційної стратегії (с. 5) наголошено на необхідності «формулювання детальних, чітких та об'єктивних правил роботи Національного агентства з питань запобігання корупції», однак нічого не сказано про те, що це мають бути за «правила роботи» зазначеної державної інституції та у чому мають полягати їх відмінності від існуючих правил. З огляду на це відповідний припис виглядає декларативним і

фактично не несе реального змістовного навантаження. Аналогічним є положення цього ж розділу про необхідність «здійснити необхідні заходи для забезпечення належного контролю за здійсненням декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»...».

3) У розділі 2 проекту Антикорупційної стратегії (с. 6) міститься теза про доцільність підготовки пропозицій до Закону України «Про запобігання корупції» щодо зниження допустимої вартості подарунків, яка є вкрай сумнівною. Адже відповідно до частини другої статті 23 цього Закону «особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, можуть приймати подарунки, які відповідають загально визначеним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо *вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб*, встановлений на день прийняття подарунка (станом на 1 січня 2018 року – **1762** грн.), одноразово, а *сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів (3524* грн.), встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки»;

4) У проекті (розділ 3 проекту Антикорупційної стратегії, с. 14) пропонується «провести аналіз» законодавства з питань організації та діяльності органів кримінальної юстиції, а також Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) на наявність у них корупціогенних норм. У зв'язку з цим логічно постає питання: невже до цього часу антикорупційна експертиза зазначеного вище законодавства жодного разу не провадилась? Враховуючи те, що, принаймні окремі норми відповідних законодавчих актів так чи інакше були предметом «антикорупційного аналізу», то викликає сумнів у доцільності його проведення щодо усього масиву згаданого вище законодавства України;

5) У розділі 3 Антикорупційної стратегії, зокрема в частині, яка стосується запобігання корупції в органах прокуратури (с. 15), пропонується «забезпечити підготовку пропозицій щодо внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення стосовно визначення порядку та повноважень на збір доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, обов'язку фізичних та юридичних осіб надавати такі докази, а також стосовно зупинення перебігу строків

накладення адміністративного стягнення у разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки до суду». Вважаємо, що такі заходи не тільки безпосередньо не стосуються питань запобігання корупції, а загалом не мають прямого відношення до діяльності органів прокуратури;

б) Проект Антикорупційної стратегії (розділ 4, с. 22) у якості антикорупційних заходів передбачає прийняття законів, спрямованих, у тому числі, на: 1) скасування депутатської недоторканності із забезпеченням непритягнення народних депутатів України до юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Верховній Раді України, за винятком відповідальності за образу чи наклеп; 2) удосконалення порядку притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, зокрема шляхом збільшення строків накладення адміністративних стягнень для таких правопорушень, встановлення підстав для зупинення таких строків, визначення моменту виявлення правопорушення.

На наш погляд, питання щодо обсягу депутатської недоторканності виходять за межі предмету правового регулювання проекту Антикорупційної стратегії, як такі, що безпосередньо не сприяють запобіганню та протидії корупції в державі. Окрім цього, зміна обсягу депутатської недоторканності народних депутатів України можлива лише шляхом внесення відповідних змін до Конституції України і не може бути предметом звичайних законів.

Що ж стосується пропозиції проекту щодо збільшення строків накладення адміністративних стягнень для адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, то вона є вкрай сумнівною, оскільки строк накладення адміністративних стягнень за такі правопорушення наразі й так є тривалішим, аніж для інших категорій правопорушень. Зокрема, адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень, передбачених статтями 164-14, 212-15, 212-21 КУпАП, може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення (див. частину третю статті 38 КУпАП);

7) Не можна погодитися із пропозицією проекту (розділ 4, с. 23 – 24) щодо закріплення на законодавчому рівні обов'язку державних органів та органів місцевого самоврядування, які є держателями (адміністраторами) автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, надавати Національному агентству України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших

злочинів, прямий (безпосередній) автоматизований доступ до таких автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, а також аналогічних за змістом масивів даних будь-якого виду та типу. Така позиція, *по-перше*, обумовлена тим, що зазначені повноваження прямо не впливають із правового статусу зазначеного Агентства, визначеного Законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів».

По-друге, звертаємо увагу на цілком об'єктивні обмеження доступу до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, які встановлені для вказаного Агентства Законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів». Зокрема, відповідно до абзацу третього пункту 2 частини першої статті 10 даного Закону «установлений цим пунктом порядок отримання інформації та доступу до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних *не поширюється на інформацію та автоматизовані інформаційні і довідкові системи, реєстри та банки даних, що є у володінні розвідувальних, контррозвідувальних органів, а також центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Відповідна інформація надається Національному агентству відповідно до закону, а також спільних з відповідними органами наказів»;*

По-третьє, надання посадовим особам Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, фактично необмеженого доступу до усіх автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних саме по собі створює реальні можливості для виникнення значних корупційних ризиків;

8) У розділі 5 проекту Антикорупційної стратегії (с. 26) передбачається створення державного органу контролю за дотриманням вимог законодавства про доступ до публічної інформації. При цьому ні у законопроекті, ні у супровідних документах до нього не наведено жодного конструктивного аргументу, які б свідчили про необхідність та доцільність створення окремого державного органу, що суперечить вимогам частини першої статті 91 Регламенту Верховної Ради України.

Загалом, на наш погляд, наразі існуючі державні органи у сфері запобігання, протидії та боротьби з корупцією (НАЗК, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Спеціалізована антикорупційна прокуратура) мають достатньо повноважень щодо здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства про доступ до публічної інформації (у межах нагляду за дотриманням антикорупційного законодавства, застосуванні заходів щодо припинення порушень вимог нормативно-правових актів у цій сфері та притягнення винних осіб до відповідальності);

9) проект передбачає величезну кількість заходів, суть яких полягає у запровадженні певних обмежень, посиленні існуючих або запровадженні нових юридичних санкцій, вирішенні тих чи інших організаційних питань. При цьому проект не містить жодної згадки про заходи, які можна було б розглядати як запровадження стимулів та створення належних умов для добросовісної поведінки потенційних суб'єктів корупційних діянь. Тому проект в цілому можна охарактеризувати як такий, що не має комплексного характеру і по суті є карально-обмежувальним. З огляду на таку незбалансованість виникає сумнів у можливості ефективної реалізації положень проекту і досягнення тих цілей, які у ньому декларуються.

3. Проект передбачає прийняття **великої кількості нових «антикорупційних» законів**, що викликає певний подив з огляду на те, що протягом останніх років парламентом, зокрема, й з ініціативи Уряду, уже прийнято чимало законів, які позиціонувались як антикорупційні.

У той же час проект містить **дуже мало приписів про проведення тих чи інших конкретних організаційних, адміністративних заходів**, які б спрямовувались на усунення тих чи інших умов або причин існування корупціогенних чинників.

Отже, **державі замість реальної діяльності з протидії корупції фактично пропонується обмежитись змінюванням законодавства**.

4. У Пояснювальній записці до проекту зазначено, що **його реалізація не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України**.

Однак, наприклад, створення державного органу контролю за дотриманням вимог законодавства про доступ до публічної інформації, яке передбачено у проекті, **потребуватиме значних витрат** із Державного бюджету України.

У зв'язку з цим вважаємо, що до проекту має бути додано належне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), як того вимагає частина третя статті 91 Регламенту Верховної Ради України.

Заступник керівника
Головного управління

А.М. Ришелюк

Вик.: В.П. Попович