



**Організація економічної співпраці та розвитку  
Мережа боротьби проти корупції для країн Східної  
Європи та Центральної Азії**

**ПРОЕКТ "РОЗВИТОК СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СЛУЖБ З БОРОТЬБИ ПРОТИ  
КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ"**

*Проект реалізується Організацією економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) за підтримки Державного департаменту США, Бюро з міжнародних питань у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків та правоохоронних питань*

**ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК**

**до проекту Закону України  
“Про Національне бюро  
антикорупційних розслідувань України”  
(законопроект № 5031, зареєстрований у Верховній Раді  
України 29 липня 2009 р.)**

*Підготував пан Драго Кос*

**27 серпня 2009 року**

*Цей експертний висновок підготував пан Драго Кос (голова Комісії із запобігання корупції в Республіці Словенія, голова Групи держав Ради Європи проти корупції - ГРЕКО) для Проекту ОЕСР «Розвиток спеціалізованих служб з боротьби проти корупції в Україні» (проект фінансується Державним департаментом США, Бюро з міжнародних питань у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків та правоохоронних питань). Міжнародна експертиза законопроекту проводилася на запит народного депутата України, одного з авторів законопроекту пана Олександра Рябеки.*

*Погляди та висновки, що містяться в цьому документі, належать експерту та не обов'язково відображають погляди інституцій, з якими він пов'язаний, або офіційні позиції ОЕСР чи Уряду США.*

*За додатковою інформацією стосовно Проекту або цього висновку звертайтеся до керівника Проекту пана Дмитра Котляра, [dmytro.kotliar@oecd.org](mailto:dmytro.kotliar@oecd.org), +33145249443.*

## **I. Вступ**

В останній час так багато говориться про корупцію, що не залишається сумніву в тому, що вона завдає надзвичайної шкоди і загрожує верховенству права та демократичному розвитку. Корупція не атакує державу, її інституції та засади демократії ззовні, але руйнує їх зсередини. Корупція стає частиною кожної публічної адміністрації. Усвідомлення того, якого рівня досягає корупція та яку шкоду вона може завдати приватному сектору, громадянському суспільству та кожній окремій особі, зростає щодня.

Хоча корупція шкодить країнам індивідуально, рушійною силою в боротьбі проти неї виступають не окремі країни, а міжнародна спільнота. Причиною цього є розуміння того, що найкращим способом протидії шкоді, яку завдає корупція, є боротися проти неї в кожній конкретній країні. Організація економічної співпраці та розвитку (ОЕСР), Рада Європи та віднедавна ООН приділяють багато уваги цьому питанню. Багато країн прийняли керівну роль цих міжнародних організацій з полегшенням, оскільки, попри все краще усвідомлення необхідності рішучих дій у цій сфері, країни визнають чутливість цих питань. Запобігання, виявлення та припинення корупції ускладнюються через дії впливових осіб та (або) груп, котрі перешкоджають прогресу в окремих країнах. Будь-яка країна чи установа вразливі до корупції і будь-яка особа може потрапити в ситуацію конфлікту абсолютно неузгоджуваних інтересів. Саме через це, дуже важливо встановити дієві стандарти, які схвалюються більшістю, якщо не всіма, членами міжнародної спільноти.

Міжнародна спільнота бере на себе важливу координуючу роль, необхідну для всіх країн на тлі зростаючої глобалізації та (принаймні деякій) універсальності шляхів вирішення проблем. Але міжнародна спільнота також визначає основоположні позиції, які важливим чином впливають на формулювання поняття корупції та її характеристик. Одним із заходів, що нещодавно став майже універсальним стандартом, є створення та функціонування національних спеціалізованих антикорупційних інституцій.

## **II. Міжнародні стандарти у сфері антикорупційних інституцій**

Майже всі міжнародні юридичні документи приділяють певну увагу місцю та повноваженням інституцій, що протидіють корупції.

Конвенція ООН проти корупції у статті 6 передбачає:

*“1. Кожна Держава-учасниця забезпечує, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як:*

*a) проведення політики, згаданої в статті 5 цієї Конвенції, і, у належних випадках, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики;*

*b) розширення та поширення знань з питань запобігання корупції.*

*2. Кожна Держава-учасниця забезпечує органу або органам, зазначеним у пункті 1 цієї статті, необхідну незалежність, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу. Слід забезпечити необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій.*

*3. Кожна Держава-учасниця повідомляє Генеральному секретареві Організації Об'єднаних Націй назву та адресу органу або органів, які можуть сприяти іншим Державам-учасницям у розробці й вжитті конкретних заходів щодо недопущення корупції.*

Крім того, у статті 36 Конвенція ООН передбачає:

*“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.”*

Відповідно до статті 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ETS №173), “[к]ожна Сторона вживає 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 невиправданого тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи Сторони. Сторони забезпечують персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань.”.*

Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи № (97) 24 щодо Двадцяти керівних принципів боротьби проти корупції передбачає обов’язок країн:

- *забезпечити, щоб відповідальні за запобігання, розслідування, кримінальне переслідування та судовий розгляд корупційних правопорушень мали незалежність та автономію, які відповідають їхнім функціям, були вільні від неналежного впливу та мали дієві засоби збирання доказів, захисту осіб, які сприяють органам влади в боротьбі проти корупції, та забезпечення конфіденційності розслідувань (Керівний принцип №3);*
- *сприяти спеціалізації осіб або органів, які відповідають за боротьбу проти корупції, та забезпечувати їх необхідними засобами та навчанням для виконання обов’язків (Керівний принцип №7).*

Головні обов’язкові міжнародні вимоги для антикорупційних органів можна спрощено узагальнити таким чином:

- достатня незалежність;
- спеціалізація;
- ресурси та повноваження.

Відповідно до існуючих досліджень<sup>1</sup> ці принципи слід розуміти таким чином:

**Незалежність**, насамперед, означає, що антикорупційні органи мають бути захищені від неналежного політичного впливу. Ключовою передумовою для досягнення цього є справжня політична воля боротися проти корупції. Така політична воля повинна бути втілена в комплексній антикорупційній стратегії. Рівень незалежності може відрізнятися залежно від конкретних потреб та умов. Досвід свідчить, що важливою є структурна та операційна автономія, а також чіткі юридична основа діяльності та повноваження спеціального органу, департаменту чи підрозділу. Це особливо важливо для правоохоронних органів. Прозорі процедури призначення та звільнення керівника, а також належне

---

<sup>1</sup> Публікація ОЕСР «Спеціалізовані антикорупційні інституції: Огляд моделей», <http://www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf> [Укр. версія <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>].

управління кадрами та внутрішній контроль є важливими елементами для попередження незаконного втручання. Незалежність не означає безконтрольності – спеціалізовані органи дотримуються принципів верховенства права та прав людини, подають регулярні звіти органам виконавчої та законодавчої влади, надають доступ громадськості до інформації про свою діяльність. Жоден окремих орган не може протидіяти корупції наодинці; відповідно, важливими чинниками успішної діяльності є налагодження міжвідомчої співпраці, взаємодія з громадянським суспільством та бізнесом.

**Спеціалізація** антикорупційних органів передбачає наявність спеціалізованих працівників з особливими навиками та конкретними повноваженнями з протидії корупції. Форма спеціалізації може різнитися від країни до країни; не існує єдиного успішного рішення, що підходило б усім. Наприклад, Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією пояснює стандарт стосовно правоохоронних органів, який може бути виконаний шляхом створення спеціального органу або спеціалізації певного числа правоохоронців в межах існуючих інституцій. Дослідження міжнародного досвіду показує, що в країнах ОЕСР спеціалізація часто досягається на рівні існуючих державних установ та звичайних правоохоронних органів. Водночас перехідні країни та нові демократії часто створюють окремі спеціалізовані органи у зв'язку з високим рівнем корупції в існуючих інституціях. Крім того, в останньому випадку створення спеціалізованих органів часто є відповіддю на тиск з боку донорів та міжнародних організацій.

**Ресурси і повноваження** повинні бути надані спеціалізованим підрозділам для забезпечення ефективності їх діяльності. Навчання кадрів та фінансові ресурси є найважливішими вимогами. Іншим важливим елементом, який необхідний для належного зосередження уваги спеціалізованих антикорупційних органів, є розмежування змістової юрисдикції (компетенції) між різними інституціями. Інколи корисним є також обмеження компетенції важливими та резонансними справами. Крім спеціалізованих кадрів та чіткої компетенції, спеціалізовані антикорупційні органи повинні володіти достатніми повноваженнями, такими як засоби проведення розслідування та збирання доказів (наприклад, вони повинні мати право вести приховане спостереження, перехоплювати комунікації, проводити операції під прикриттям, мати доступ до фінансової інформації та інформаційних систем, моніторити фінансові транзакції, накладати арешт на банківські рахунки, захищати свідків). Відповідні повноваження з виконання цих функцій повинні бути збалансовані системою належних стримувань і противаг.

При створенні антикорупційних органів країнам слід брати до уваги повне коло антикорупційних функцій, у тому числі такі<sup>2</sup>:

- а) **Розробка політики, дослідження, моніторинг та координація.** Ці функції охоплюють дослідження тенденцій та рівнів корупції, а також оцінку дієвості антикорупційних заходів. Вони також включають розроблення та координування реалізації політики, у тому числі підготовку стратегій боротьби проти корупції та відповідних планів дій, координування заходів з їх реалізації. Іншою важливою функцією є міжнародна співпраця.
- б) **Запобігання корупції в органах влади.** Ці функції передбачають упровадження етичних стандартів в публічних установах та включають підготовку й реалізацію спеціальних заходів стосовно правил публічної служби, обмежень на службі, застосування дисциплінарних заходів за їх недотримання. Ще точніше ці функції можуть включати запобігання конфліктам інтересів; декларування майна публічними службовцями, перевірка поданих декларацій та надання доступу громадськості до декларацій про майно. Крім того, ці функції спрямовані на запобігання корупції за допомогою державного фінансового контролю, заходів проти відмивання незаконних доходів, заходів у сфері державних закупівель та ліцензування, видання дозволів. Нарешті, превентивні функції мають на меті сприяння прозорості публічної служби та доступу громадськості до інформації, забезпечення ефективного контролю за фінансуванням політичних партій.
- в) **Просвіта та інформування.** Ця сфера включає розроблення та реалізацію просвітніх програм для громадськості, наукових установ та державних службовців; організацію кампаній з інформування суспільства; роботу із ЗМІ, представниками бізнесу та громадськими організаціями.
- г) **Розслідування та кримінальне переслідування.** По-перше, ці функції спрямовані на створення юридичної основи для ефективного переслідування корупції засобами кримінального права, у тому числі стримувальні санкції за корупційні порушення. По-друге, вони мають на меті ефективне виконання антикорупційного законодавства під час усіх стадій кримінального процесу, що включає виявлення, розслідування, обвинувачення та судовий розгляд корупційних правопорушень. При цьому важливо узгодити кримінальне та адміністративне провадження. По-третє, ці функції включають координування міжвідомчої співпраці та обмін інформацією по конкретних справах та іншою інформацією (між правоохоронними

---

<sup>2</sup> Див. вище, зноска 1.

органами, з державними аудитом, податковими та митними органами, банками, органом фінансового моніторингу, посадовцями, відповідальними за державні закупівлі, органами державної безпеки тощо). По-четверте, це функція центрального органу для здійснення взаємної правової допомоги та оброблення запитів про екстрадицію. Відповідальність за зазначені антикорупційні функції повинна бути чітко покладена на конкретні існуючі або новостворені інституції.

### **III. Практичні проблеми при прийнятті рішення щодо створення спеціалізованого антикорупційного органу**

Не дуже часто країни вирішують створити нового споживача бюджетних коштів у вигляді нової публічної установи – зазвичай вони роблять це, тому що змушені до цього або населенням країни, або у зв'язку із своїми міжнародними зобов'язаннями. У сфері корупції обидва чинники дуже потужні і тому все більше країн створюють різноманітні антикорупційні інституції. Оскільки протидія корупції може бути досить неприємною справою для основних політичних гравців країни, вони можуть піддатися спокусі створення такого органу шляхом прийняття нормативного акта, який буде дуже легко змінити або навіть скасувати. Тому однією з головних передумов ефективного антикорупційного органу є належний юридичний документ, як юридична база для його створення та функціонування. Без сумніву, найкращий спосіб створити такий орган та забезпечити його відносно вільне функціонування – це прийняти закон відповідно до звичайної законодавчої процедури. Такий закон повинен передбачати незалежність інституції, ресурси та форми підзвітності громадськості.

Найпершим питанням, яке має вирішити такий закон, це питання природи антикорупційного органу та його місця в існуючій інституційній системі країни. Існують різні форми антикорупційних органів, що займаються такими видами діяльності: запобігання, репресія та просвіта. Зрозуміло, що запобігання та просвіта йдуть поруч, але як щодо репресії?

Незалежні репресивні [правоохоронні] антикорупційні органи створюються, як правило, коли корупція настільки поширена, а правоохоронні органи настільки корумповані та неефективні, що корупційні порушення не розслідуються або не переслідуються в кримінальному порядку прокурорами. Це вирішується дуже просто – якщо населення все ще має довіру до «звичайних» правоохоронних служб, ризики створення нового органу будуть занадто непредбачуваними: розподіл обов'язків між новим та існуючими органами, розподіл

повноважень і справ між ними, обмін інформацією, рівень співпраці, фрагментизації боротьби проти корупції тощо – усе це буде надто складно вирішувати без наявності справжньої потреби.

Коли приймається рішення щодо природи органу, слід вирішити питання його місця в інституційній побудові країни, а також виначити й врегулювати повноваження. Звичайно, повноваження органу з правом ведення слідства є повністю відмінними від повноважень органу, що займається виключно запобіганням (та просвітою). Слідчі повноваження наближені до можливих порушень основних прав людини більше, ніж повноваження чисто превентивних органів. Відповідно, законодавець має бути обережний при визначенні таких повноважень, які мають відповідати принаймні тим же стандартам, що й традиційні правоохоронні органи.

Повноваження, якими наділений антикорупційний орган, та коло його обов'язків по відношенню до посадовців, на яких спрямована його увага, дають перший натяк щодо його інституційного розташування: якщо цей орган створюється для протидії корупції в усіх трьох гілках влади і насправді хоче бути незалежним, найкращим можливим варіантом є його повна інституційна незалежність (звичайно, з урахуванням конституційних принципів країни), без втручання будь-якої гілки. Водночас, слід розуміти, що такий орган є також повністю підзвітний за свої дії і повинен існувати належний механізм звітування вищому державному органу. Теоретично, найкращою формою підзвітності для незалежного антикорупційного органу вважається підзвітність законодавчому органу країни.

Коли створено орган та врегульовано його повноваження починається найскладніше завдання: антикорупційні інституції мають бути забезпечені достатніми ресурсами для найму та підготовки кадрів, придбання приміщень та технічного обладнання, виплати достойної зарплати працівникам. Незалежність у підготовці та розпорядженні бюджетом є ще однією основною передумовою для створення такого органу. Успіх антикорупційних органів країни залежить від такого тривіального питання як гроші – але гроші є також свідченням справжньої політичної волі. Досконалі юридичні положення щодо створення антикорупційного органу з ідеальним інституційним розташуванням без сумніву не матимуть сенсу, якщо не буде виділено необхідного бюджету для роботи органу.

Коли орган починає працювати, він повинен суворо дотримуватися деяких принципів, безумовно пов'язаних з його роботою: об'єктивність, професіоналізм, безсторонність, доброчесність, дієвість та економність. Якщо ці принципи не дотримуються, вороги нового органу матимуть дуже просте завдання з дискредитації його зусиль та зможуть вимагати його реорганізації чи навіть ліквідації.

Виходячи з міжнародних юридичних та інших документів<sup>3</sup>, а також практики, очевидно, що для досягнення успіху антикорупційний орган, крім виконання вимог, згаданих у Розділі I цього висновку, потребує також таких передумов:

- він є елементом ширшої національної антикорупційної політики;
- політичне зобов'язання та політична воля уряду;
- скоординованість дій з іншими гравцями;
- необхідне законодавство та чітко визначені повноваження;
- механізми прозорості та підзвітності;
- довіра з боку громадськості;
- співпраця з громадянським суспільством;
- високий рівень етики.

#### **IV. Проект Закону України про Національне бюро антикорупційних розслідувань України та відповідні зміни до законодавства – аналіз та висновки експерта**

##### ***IV.1. Загальні коментарі***

Раніше Україні було надано кілька міжнародних рекомендацій щодо посилення антикорупційних зусиль за допомогою спеціалізованих антикорупційних інституцій (інституції).

Відповідно до огляду ситуації в Україні, проведеного в 2004 році в рамках Стамбульського плану дій з боротьби проти корупції Мережі боротьби проти корупції для Східної Європи та Центральної Азії ОЕСР, Україні було рекомендовано:

*«Сконцентрувати правоохоронні повноваження у сфері боротьби проти корупції, які наразі фрагментовані; створити спеціалізовані антикорупційні прокурорські служби; розглянути питання створення національного антикорупційного органу, що буде спеціалізуватися та матиме повноваження з виявлення, розслідування та переслідування корупційних правопорушень. Такий орган міг би бути інтегрованим, але структурно незалежним, або окремим органом в рамках існуючого правоохоронного органу та/або прокуратури. Крім роботи над справді важливими корупційними справами, одним з головних завдань такого органу має бути покращення міжвідомчої співпраці між численними правоохоронними органами, органами безпеки та фінансового контролю під час розслідування корупційних порушень (наприклад,*

<sup>3</sup> ОБСЄ: Передовий досвід у протидії корупції.

*за допомогою чітких правил щодо звітування та обміну інформацією, створення слідчих груп у складних справах тощо).»<sup>4</sup>*

У своєму Оціночному звіті по Україні в результаті спільного першого та другого раундів оцінювання ГРЕКО відзначила, що *«має бути чіткий розподіл між реалізацією загальних превентивних реформ, як зазначено у Концепції [подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»], з одного боку, та підвищенням ефективності правоохоронної системи, з іншого боку. Ці дві функції є відокремленими, їх не потрібно змішувати».* Тому ГРЕКО порекомендувала *«створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій [...]».*

Проект Закону України про Національне бюро антикорупційних розслідувань України ясно показує, що Україна намагається знайти адекватний інституційний підхід для протидії корупції. Основні положення законопроекту не поступаються відповідним нормам в багатьох інших європейських країнах, а інколи навіть перевершують їх (а саме статті 8, 9, 12, 17, 18, 31). Звичайно, (декілька) невідповідностей виникли при трансформуванні ідей в конкретні статті, але це не означає, що цінність законопроекту якимось чином зменшилася. Це лише означає, що за деякої додаткової допомоги або «шліфування» цей закон стане справді корисним інструментом для боротьби проти корупції, підкреслюючи зусилля України у цій сфері та підносячи країну, разом з деякими іншими державами, до вищого рівня боротьби з цим явищем.

Висновок містить коментарі до конкретних статей та резюме із загальними пропозиціями наприкінці. Яким чином врахувати ці коментарі та пропозиції залишається на розсуд країни, оскільки в ній самій є експерти з чудовим знанням та необхідним досвідом у сфері протидії корупції. Тому цей експертний висновок є лише спробою надати певну допомогу як українським експертам, так і країні в цілому.

Коментарі, наведені нижче, прив'язані до нумерації статей законопроекту. Там, де стаття чи параграф не згадані, це означає, що в експерта не було коментарів до них.

---

<sup>4</sup> Боротьба проти корупції в перехідних економіках: Україна, ОЕСР, 2005 рік [Fighting Corruption in Transition Economies: Ukraine, OECD, 2005]; Рекомендації можна знайти на сайті [www.oecd.org/corruption/acn](http://www.oecd.org/corruption/acn).

## ***IV. 2. Коментарі, зауваження, пропозиції до тексту законопроекту***

### **Розділ I. Загальні положення**

#### **Стаття 2**

Перелік нормативних документів побудований не найкращим чином: можливо, «міжнародні договори України» слід поставити одразу після Конституції України. Таким чином матиме сенс завершення речення словами «а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти».

#### **Стаття 3**

##### Частина перша

«Централізація та єдиноначальність» є суто технічним принципом і має розташовуватися наприкінці списку принципів.

Попри те, що питання «незалежності» детально регулюється в статті 4, оскільки це є одним з головних принципів (якщо не найважливішим), то його слід згадати в цій частині статті.

##### Частина друга

Чи дійсно потрібно включати цю заборону в цю статтю? Усі державні органи в усіх країнах, як правило, не мають права здійснювати діяльність, передбачену в цій частині. Відповідно, пряма згадка про це в законі про Національне бюро може призвести до деяких ускладнень в роботі Бюро, коли його опоненти посилятимуться на те, що (цілком законна, професійна та безстороння) діяльність Бюро спрямована на «перешкоджання їх діяльності».

#### **Стаття 4**

##### Частина перша

Зазвичай, незалежність інституції забезпечується також її статусом, підзвітністю (як передбачено в статті 1 та Розділі VII) і належними ресурсами (як передбачено в статтях 26 та 27). Оскільки це, без сумніву, стосується також Бюро, було б доречно включити «статус», «підзвітність» та «належне фінансування» в перелік гарантій незалежності в цій частині.

##### Частина друга

Друге речення могло б бути набагато конкретнішим та ширшим: має заборонятися не лише політична діяльність всередині Національного бюро, але повинна існувати загальна заборона директору та працівникам Бюро

брати участь в діяльності політичних партій та інших організацій з політичними цілями, незалежно від того, чи вони знаходяться при виконанні службових обов'язків чи ні.

## **Розділ II. Загальна структура, керівництво та кадри Національного бюро**

### **Стаття 6**

#### Частина четверта

Однією з основних складових незалежного функціонування органу є його організація. Існують дві можливості: визначити організаційну структуру в законі (як це зроблено стосовно територіальних управлінь в частині першій або структури Бюро в частині п'ятій цієї статті) або наділити таким повноваженням самого Директора Бюро. Коли хтось інший – у цьому випадку Кабінет Міністрів – вирішує питання організації органу, незалежність останнього серйозним чином послаблюється. З тим, щоб уникнути надмірно обтяжливих для бюджету рішень Директора щодо структури органу, можна передбачити наступне погодження (але не затвердження!) з боку Кабінету Міністрів (як це передбачено для Комітету Верховної Ради), але останнє слово має залишатися за Директором.

З огляду на наступну частину статті, частина четверта насправді не потрібна.

#### Частина п'ята

Ця частина вирішує проблему попередньої – тут визначені основні організаційні одиниці Бюро. Було б добре додати слова «відповідно до рішення Директора Національного бюро» наприкінці. Таким чином буде забезпечено незалежність Бюро, а Директор нести повну відповідальність за прийняття рішень.

#### Частина шоста

Зрозуміло, що заповнення всіх вакансій в Бюро займе значний час. Для того, щоб скоротити цей період пропонується підготувати спеціальний план заповнення вакансій. Звичайно, це може зробити лише Директор і у формі окремого документа, не цього Закону.

### **Стаття 7**

#### Частина друга

Ураховуючи пояснення до частини четвертої статті, було б дуже добре змінити систему й тут і передбачити не затвердження Кабінетом Міністрів та погодження Комітетом Верховної Ради, а лише погодження

Кабінетом Міністрів або Комітетом Верховної Ради. Це може бути надто складною та тривалою процедурою, якщо вимагатиметься отримання погоджень від двох різних інституцій, що може в реальності заблокувати діяльність Бюро.

### Частина третя

Чи не є зайвим надання статусу юридичної особи і окремих рахунків обласним та місцевим управлінням? Ураховуючи обов'язки Директора, передбачені в пунктах 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 13 та 14 частини п'ятої статті 8, такий підхід може викликати багато проблем для виконання функцій Директора<sup>5</sup>.

## **Стаття 8**

### Частина друга

Було б доцільно пояснити десь, але не обов'язково в цьому законі, значення такої умови як «спроможність за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я [...]».

Стосовно посилання на статтю 13, див. коментар до статті 13.

### Частина третя[, друге речення]

Це дуже добре рішення, оскільки воно зменшує можливість того, що діючий Директор буде вразливим до неналежного впливу з огляду на своє бажання бути перепризначеним на посаду.

### Частина четверта

Перелік підстав для звільнення, викладений в цій частині, є закритим. На думку експерта, це виключає можливість звільнення Директора з будь-якої політичної підстави (наприклад, вотум недовіри після ознайомлення із звітом Директора), що може стати визначальним чинником для забезпечення справжньої незалежності Директора. З деякими незначними зауваженнями (викладені нижче), перелік підстав для звільнення виглядає чітко визначеним.

### *Пункт 3 частини четвертої:*

Немає потреби у створенні спеціальної медичної комісії для встановлення медичного стану Директора. Напевно, в Україні існують звичайні медичні установи (комісії) або лікарі, які оцінюють стан здоров'я

---

<sup>5</sup> З огляду на те, що експерт не володіє глибоким знанням української системи і характеристик статусу юридичної особи, можливо цей коментар не буде доречним для української юридичної системи.

осіб. Для уникнення непорозумінь було б доцільно, щоб саме вони проводили медичне обстеження Директора.

*Пункт 4 частини четвертої:*

Ця підстава для звільнення видається надто широкою: навіть найменш суворий вирок за будь-яке кримінальне правопорушення, включно з незначним, стане підставою для звільнення Директора. Це, звичайно, також може бути прийнятним варіантом, але було б набагато краще додати якісну характеристику, наприклад тип порушення чи суворість покарання.

Стосовно посилання на статтю 13, див. коментар до статті 13.

Частина п'ята

*Пункт 7*

Було б доцільно замінити слово «затверджує» (звіт про використання коштів) на «приймає». Без сумніву, Директор відповідатиме за звітування про використання фінансових ресурсів Бюро і нестиме за це відповідальність.

**Стаття 9**

Ця стаття передбачає надзвичайно добре збалансовану та добре продуману процедуру призначення Директора Національного бюро. Такий підхід можна знайти в деяких найбільш розвинених країнах світу, які – створюючи нові антикорупційні органи – демонструють справжній та щирий намір боротися проти корупції за допомогою неполітизованого професійного органу. Призначення керівника антикорупційного відомства завжди є визначальним тестом, що свідчить про справжні наміри уряду. Прозора та відкрита процедура, передбачена в цій статті, є важливою з огляду на декілька причин:

- це забезпечує, що процедура призначення є майже цілком неполітичною;
- це гарантує автономність Директора та Бюро;
- це надає можливість громадянам України стежити за практичною реалізацією Закону;
- це наділяє Директора необхідним рівнем суспільної довіри, а також довіри з боку керівництва держави.

Водночас експерт має деякі незначні коментарі до цієї статті:

Частина третя та четверта

Склад Конкурсною комісії є досить цікавим. Очевидно, що політичні представники (міністри, члени парламенту та представник Президента) мають більшість в комісії. З огляду на ситуацію в Україні, такий склад є зрозумілим, але в майбутньому було б варто розглянути ідею збільшення кількості представників неполітичних органів (прокуратури, судів) у складі

комісії або змінити систему голосування з тим, щоб збільшити вагу голосів представників таких органів.

### Частина п'ята

#### *Пункт 3*

Три кандидати будуть запрошені на інтерв'ю, але законопроект не визначає критеріїв такого відбору. Було б нормально, щоб запрошувалися три найкращі кандидати відповідно до критеріїв, передбачених в частині другій статті 8. Для уникнення критики це треба було б зазначити в проекті. Інакше може статися так, що найгірші кандидати будуть запрошені на інтерв'ю і потім (відповідно до наступного пункту) буде обраний найкращий кандидат з трьох найгірших.

#### *Пункт 5*

Це гарна ідея, але слід переконатися, що таке положення (про оприлюднення інформації) відповідає законодавству про захист персональних даних – наприклад, можна просити кандидатів підписати дозвіл на оприлюднення інформації про них.

Слід відзначити, що це положення дозволяє зробити процес відбору відкритим для суспільного контролю; громадяни України таким чином зможуть уважно стежити за процесом призначення нового Директора. Без жодного сумніву, це також підвищить рівень довіри населення до намірів влади, до самої процедури відбору та до неполітичності й безсторонності роботи Директора.

### Частина шоста

Ця частина як така не є проблематичною, але є запитання, чи може Кабінет Міністрів відхилити (або не дотриматися) подання Конкурсної комісії? Якщо Кабінет Міністрів не зв'язаний вибором комісії (при цьому, очевидно, що не прийнявши пропозицію комісії, Уряд візьме на себе повну політичну відповідальність), слід передбачити вирішення такої ситуації. Якщо ж подання комісії є обов'язковим для Кабінету Міністрів, про це також слід зазначити.

## **Стаття 10**

### Частина перша

Стосовно повноважень Директора, визначених в пункті 6 частини п'ятої статті 8, та необхідності забезпечення його незалежності, не існує жодної потреби в додатковій умові погодження Комітетом Верховної Ради призначення директорів обласних та місцевих управлінь. Тому настійливо

пропонується вилучити слова «за погодженням з Комітетом Верховної Ради».

## **Стаття 11**

### Частина третя

Крім регулярного періодичного підвищення кваліфікації, було б також добре ввести обов'язкову початкову підготовку на початку кар'єри особи в Національному бюро.

## **Стаття 12**

У цій статті знову пропонується відкритий конкурс для найму працівників Бюро. Такі положення слід якнайсильніше вітати, оскільки вони дозволять Бюро приймати на роботу найкращі, найчесніші та найбільш професійні кадри, що є винятково важливим для роботи Бюро. Звичайно, така процедура найму буде трохи тривалішою, але приведе до набагато кращих результатів. Оскільки Бюро є новим органом, необхідно вжити всіх можливих заходів, щоб переконати громадян України в тому, що Бюро не має зв'язку до існуючих інституцій, які, очевидно, не є ефективними в протидії корупції. Так само як процедури, передбачені в статті 9, відкритий конкурсний відбір працівників Бюро стане одним з наріжних каменів також у створенні Бюро.

## **Стаття 13**

### Частина перша

#### *Пункт 2*

Навіть найм'якіший вирок за будь-яке кримінальне правопорушення, у тому числі за найменш серйозне, може стати підставою для усунення кандидата на посаду в Бюро. Це, звичайно, також може бути прийнятним варіантом, але було б набагато краще, якби було додано якісну складову, наприклад тип порушення або серйозність покарання. Інакше, гарні кандидати з попередніми незначними помилками в їхньому житті не зможуть претендувати на посади в Бюро.

#### *Пункт 3*

Як правило, під «корупційним діянням» розуміється «злочин». Оскільки в Україні інша ситуація, було б доцільно зробити чіткіше розмежування (також для необізнаних читачів), а також використати таке формулювання, щоб словосполучення «притягувалися до відповідальності» означало прийняття остаточного рішення щодо

покарання за корупційне діяння (а не одну з попередніх стадій провадження).

### Частина друга

#### *Пункт 1*

Слід з'ясувати, чи не суперечить заборона участі в страйках українському трудовому законодавству.

#### *Пункт 2*

Зазвичай, перелік винятків включає не тільки «наукову роботу», «викладання» тощо. Деякі країни дозволяють також іншу оплачувану діяльність (дослідницьку, спортивну).

Не зовсім зрозумілим є термін «творча робота» (але це може бути проблема перекладу).

#### *Пункт 4*

Було б набагато зрозумілішим та простішим сказати, що працівникам Бюро забороняється «брати участь у будь-якій політичній діяльності». Текст, який передбачений зараз («брати участь у створенні чи діяльності організаційних структур політичних партій»), є дуже складним і не достатньо широким, оскільки він забороняє політичну діяльність працівників Бюро лише всередині Бюро (див. коментар до частини другої статті 4). Тоді як повинна бути заборонена будь-яка політична діяльність працівників Бюро (всередині чи поза Бюро).

### **Стаття 15**

Оскільки спеціальному антикорупційному органу необхідні різні типи спеціалістів, звичайною практикою є відрядження їх до такого органу з уже існуючих інституцій. Таким чином забезпечується необхідний рівень експертних знань в якнайстисліші строки. Тому важливо, що проект передбачає законодавчу основу для такого механізму. Це особливо стосується відрядження прокурорів, оскільки вони матимуть можливість працювати пліч-о-пліч із слідчими Бюро і таким чином буде забезпечено їх спеціалізацію і знайомство з роботою Бюро. В цілому, ця стаття є дуже правильною з одним невеликим зауваженням:

### Частина друга

Немає підстав наділяти Комітет Верховної Ради повноваженням з погодження рішень про відрядження прокурорів до Національного бюро! Це справа керівництва Бюро та органів прокуратури. Тому пропонується вилучити друге речення цієї частини.

## Розділ III. Повноваження Національного бюро

### Стаття 16

#### Пункт 5

З тим, щоб виконати вимоги міжнародних конвенцій, слід також прямо передбачити захист інформаторів (осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення). Тому пропонується додати слова «інформаторів та» після слів «захист від протиправних посягань на».

### Стаття 17

Ця стаття надає дуже широкі повноваження Бюро та його працівникам. Водночас вона також містить запобіжники проти можливих зловживань. Очевидно, що ця стаття створює обґрунтовану, добре збалансовану та корисну основу для діяльності Бюро.

Протидія корупції неможлива, якщо відповідні органи не мають юридично чітких та зрозумілих повноважень. У цьому зв'язку слід зазначити, що законопроект не регулює достатнім чином одне з головних повноважень. У новому пункті 7-1 частини першої статті 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (далі – Закон про ОРД) згадується «контрольоване вчинення». Цей метод відомий в інших юридичних системах як «фіктивне» або «симульоване» хабарництво, що дає чудові результати в протидії корупції, а також розглядається як доказ справжньої волі боротися проти корупції. З огляду на використання в багатьох країнах, Європейський суд з прав людини розглянув цей метод, підтвердивши, що за виконання певних умов він не є порушенням Європейської конвенції з прав людини. Серед інших умов, Суд назвав такі: метод має бути передбачений в законодавчому акті, він має бути відмежований від провокації (яка заборонена), повинні існувати запобіжники, у тому числі у вигляді судового контролю тощо. Відповідно, простої згадки про цей метод в Законі про ОРД не достатньо. Для того, щоб наділити працівників Бюро важливим і законним інструментом та захистити майбутніх суб'єктів розслідувань від потенційних зловживань, настійливо пропонується розвинути положення щодо методу «контрольованого вчинення» корупційних діянь в статті 8 Закону про ОРД або в цьому проекті Закону з тим, щоб досягнути рівня чіткості регулювання та законності, що вимагаються практикою Європейського суду з прав людини (див. серед інших рішення у справах *Міліньєне проти Литви* [Miliniene v. Lithuania], *Раманаускас проти Литви* [Ramanauskas v. Lithuania], *Волохи проти України* [Volokhy v. Ukraine]).

#### Пункт 2

Чи дійсно згаданий «установлений порядок» є насправді вже встановленим? У таблиці змін до чинного законодавства така процедура не передбачена – навіть в новій частині шостій статті 112 КПК. Якщо процедура ще не встановлена, це слід зробити якнайшвидше – в цьому законопроекті або іншому акті (оскільки це технічна процедура, то це можна зробити й у підзаконному акті).

#### *Пункт 3*

Щодо «установленого порядку» - див. коментар до попереднього пункту.

#### *Пункт 6*

Повноваження, передбачені в цьому пункті, зазвичай належать так званому підрозділу фінансової розвідки (фінансового моніторингу). Наділення цими повноваженнями не є неправильним, але має бути зрозуміло, що право Бюро зупиняти банківські операції обмежується підслідністю Бюро, передбаченою статтею 112 КПК. Див. також коментарі до нової частини п'ятої статті 112 КПК (в розділі IV.3.1 цього висновку).

#### *Пункт 10*

Тут уперше згадується «службове посвідчення». Було б, мабуть, корисно визначити його десь в законопроекті або зробити посилання на інший нормативний акт, де можна знайти пояснення цього терміна.

Стосовно другого речення цього пункту (виняткове проникнення в приміщення), важко повірити, що таке повноваження вже не передбачено для всіх відомств, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Якщо це вже передбачено, то немає потреби повторювати його тут.

#### *Пункт 12*

Слідуючи прикладу цього пункту, можливо схоже рішення можна було б передбачити стосовно використання комунікаційних засобів.

#### *Пункт 14*

Грошові винагороди для осіб, що співпрацюють з Бюро, щонайменше потребують спеціальних правил щодо розміру винагороди, умов її виплати тощо. Тому було б добре послатися на такі правила та визначити орган чи особу (скоріше за все - Директора), відповідальну за підготовку таких правил.

#### *Пункт 15*

Принаймні перша частина цього пункту (створення інформаційних систем) охоплюється пунктом 17 статті 8 Закону про ОРД і тому немає сенсу повторювати це тут.

### *Пункти 16 та 17*

Експерт сподівається, що термін «спеціальні засоби» визначений в українському законодавстві.

### ***Стаття 18***

Положення цієї статті, що дозволяють анонімні повідомлення про корупцію, є дуже важливими і корисними. Зазвичай, у людей знаходиться багато причин не повідомляти про корупцію; однією з головних є небажання виступати в ролі інформатора (через побоювання помсти, осуду та переслідування з боку колективу тощо). За умови, що анонімні повідомлення міститимуть принаймні мінімальну достовірну фактичну інформацію, вони покращать виявлення корупції, у тому числі корупцію на найвищих рівнях. Звичайно, існує загроза, що можливість залишитися невідомим призведе до інших типів повідомлень (наприклад, спрямованих виключно на паплюження чийсь репутації), але високопрофесійні працівники Бюро мають бути підготовлені до належного поводження і з такими випадками.

## **Розділ IV. Взаємодія Національного бюро та інших державних органів**

### **Стаття 20**

#### *Частина друга*

Зараз цю частину можна зрозуміти таким чином, ніби вимагається письмове розпорядження для обміну кожною окремою одиницею інформації. Було б краще дозволити гнучкіший підхід до обміну інформацією (наприклад, письмове розпорядження, що дозволяє обмін усією інформацією у спільних справах, до яких мають відношення різні органи).

#### *Частина п'ята*

Було б корисно додати часові межі, в яких державні органи зобов'язані передавати відповідну інформацію та інші матеріали Бюро – починаючи від моменту отримання органами такої інформації.

### **Стаття 21**

#### *Частина друга*

#### *Пункт 1*

Цілком правомірні дії також можуть свідчити про корупційну діяльність або створювати умови для неї. Тому можна вилучити слово «неправомірні».

#### *Пункт 2*

Знову таки, було б корисно додати часові межі, в яких державні органи будуть зобов'язані передавати відповідну інформацію Бюро – починаючи від моменту отримання органами такої інформації.

Відповідно до цього пункту, мають бути дотримані дві умови для виникнення обов'язку державного органу передати інформацію Бюро:

- відомості можуть свідчити про корупційну діяльність та
- можуть використовуватися для попередження, виявлення, припинення і розслідування корупційних злочинів.

Таке положення у формі двох кумулятивних (особливо другої!) умов може перешкодити передачі інформації, оскільки дозволяє державним органам знаходити підстави не передавати інформацію. Було б цілком достатньо залишити лише першу умову.

## **Розділ V. Правовий і соціальний захист працівників Національного бюро та інших осіб**

### **Стаття 22**

#### Частина четверта

Стосовно важливості роботи працівників Національного бюро, рівень дозволу для порушення кримінальної справи і пред'явлення обвинувачення є надто високим. З практичних міркувань доцільно не наділяти цим правом лише Генерального прокурора (наприклад, на випадок його відсутності). Логічно, що необхідний дозвіл прокурора, але можливо буде достатньо, якщо його зможе надавати також інший прокурор(и), а не лише Генеральний прокурор.

#### Частина п'ята

Було б корисно розвинути положення щодо форм захисту осіб, які надають допомогу Бюро: не достатньо лише заборонити порушення проти них, вони також мають право знати, чи мають вони право на компенсацію шкоди (так як працівники Бюро відповідно до частини чотирнадцятої статті 23) або навіть засоби фізичного захисту.

Очевидно, термін «близькі родичі» визначений в іншому нормативно-правовому акті. Було б корисно додати відповідне посилання.

### **Стаття 23**

Ця стаття надає працівникам Національного бюро надзвичайно сприятливі соціальні права. Експерт не знає, наскільки такі права відрізняються від статусу інших державних службовців в Україні. Це нормальна практика, коли співробітники, які працюють на такій вимогливій службі (якою буде служба в Національному бюро), заслуговують на підвищений рівень соціального захисту. Але цей рівень не повинен бути надмірний; інакше він може призвести до критики чи навіть стати джерелом корупції. Тому доцільно ще раз розглянути, чи є передбачені цією статтею права розумними, особливо з огляду на загальний рівень соціального захисту в Україні.

Ця стаття кілька разів посилається на інші законодавчі акти. Коли буде прийнято остаточне рішення щодо обсягу соціальних прав працівників Бюро, зазначені законодавчі акти та законопроект повинні будуть створити комплексну законодавчу структуру, що дозволить працівникам Бюро користуватися цими правами на практиці. Навіть найменший сумнів у справжніх намірах української держави у цій сфері може мати руйнівні наслідки для працівників Бюро.

У перекладі тексту законопроекту, наданому експерту, відсутні частини дванадцята та тринадцята цієї статті.

### **Стаття 24**

Ця стаття відсутня в перекладі, наданому експерту.

### **Стаття 25**

З технічної точки зору було б краще першу частину поділити на дві: друге речення має стати новою частиною першою, а перше речення – новою частиною другою. Теперішня друга частина, відповідно, стане новою частиною третьою.

Зауваження, що містяться в першому абзаці коментарів до статті 23, доречні тут також.

## **Розділ VI. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення Національного бюро**

### **Стаття 26**

#### Частина перша

З бюджетних міркувань було б корисно дозволити фінансування з інших джерел або принаймні не забороняти їх. Наприклад, немає обгрунтованої причини для заборони участі Бюро в міжнародних проектах, що виконуються спільно з установами інших країн. До того ж, подібний виняток вже міститься в частині другій статті 27! З огляду на чутливість

роботи Бюро було б доцільно дозволити таке фінансування, але при цьому передбачити застосування спеціальної процедури.

## **Стаття 27**

### Частина перша

Якщо «матеріально-технічне забезпечення Національного бюро» в другому реченні означає щось інше, ніж загальні звичайні правила українського уряду щодо придбання матеріальних та технічних засобів, це положення може викликати сумніви щодо незалежності Бюро. Саме Бюро – в межах свого бюджету – повинно мати виключну відповідальність за придбання та використання матеріальних і технічних засобів.

## **Розділ VII. Контроль і нагляд за діяльністю Національного бюро**

## **Стаття 28**

### Частина друга

#### *Пункт 2*

Тут можна було б передбачити зміст письмового звіту про діяльність Національного бюро – можливо, слідує переліку питань, наведеному в частині другій статті 31.

## **Стаття 29**

Ця стаття стосується важливого питання внутрішнього контролю в Бюро. З огляду на досить широкі повноваження працівників Бюро, тип підозрюваних, з якими вони матимуть справу, та необхідність здобути та зберегти суспільну довіру, створення відділів внутрішнього контролю в Національному бюро та їх законодавче регулювання є абсолютно необхідними. Обов'язки майбутніх відділів внутрішнього контролю викладені достатньо детально та збалансовано, тому експерт висловлює лише деякі незначні коментарі до цієї статті:

### Частина перша

Знову таки, немає потреби включати Комітет Верховної Ради в прийняття кадрових рішень Директором. Він має бути цілком вільний в прийнятті таких рішень, будучи при цьому відповідальним за них повною мірою. Тому пропонується вилучити слова «за погодженням з Комітетом Верховної Ради» у другому реченні.

### Частина друга

З тим, щоб уникнути створення іміджу «ворога» працівників Бюро та додати додатковий рівень запобігання корупції в Бюро, було б корисно

покласти на відділи внутрішнього контролю Бюро додаткове завдання – консультування працівників! Для цього можна додати новий пункт 8 такого змісту: «надавати працівникам Національного бюро консультації з питань доброчесності, конфлікту інтересів, запобігання корупції та обмеження ризиків корупції».

#### Частина четверта

У деяких країнах виникли б серйозні конституційні проблеми, якби вимагалось подання та оприлюднення даних про майно членів родини працівників Бюро. Тому перед їх остаточним схваленням, доцільно перевірити відповідність цих положень Конституції України.

Третій абзац цієї частини наділяє Кабінет Міністрів повноваженням, яке повинно регулюватися законом – принаймні стосовно переліку працівників та обсягу інформації, яка оприлюднюється. Тому пропонується замінити абзац третій детальними положеннями щодо переліку працівників та обсягу інформації, яка підлягає оприлюдненню.

#### Частина шоста

Знову таки, не має потреби включати Комітет Верховної Ради в процес прийняття кадрових або організаційних рішень Директора. Він має бути цілком вільний в прийнятті таких рішень, будучи при цьому відповідальним за них повною мірою. Тому пропонується вилучити слова «за погодженням з Комітетом Верховної Ради».

### **Стаття 31**

#### Частина друга

Якби в статті 28 було визначено зміст звіту (що подається Кабінетові Міністрів, Президентові тощо), було б набагато простіше, якби в частині другій статті 31 було просте посилання на статтю 28.

Але крім цього, перелік питань, що становлять зміст звіту для ЗМІ відповідно до цієї частини, є дуже добрим – з деякими зауваженнями:

#### Пункт 1

Може мати місце (хибне) тлумачення, що – попри обмеження, передбачене в частині четвертій цієї статті, - інформація про «джерела» включатиме конкретні дані про конкретних інформаторів. Оскільки це може перешкодити повідомленням про корупцію, пропонується вилучити або змінити слова «їх джерел».

#### Пункт 3

Інформація про «осіб, щодо яких було порушено справу» не повинна містити персональних даних. З огляду на презумпцію невинуватості (до

моменту остаточного рішення суду), було б краще звітувати про «категорії осіб, які підозрюються у їх вчиненні», що дозволить громадськості побачити, з якими основними категоріями осіб має справу Бюро.

### Частина третя

Не передбачено наслідків для випадків обмеження оприлюднення інформації Бюро. Таке недосконале регулювання може створити проблеми для Бюро, оскільки бажання перешкодити його роботі, безперечно, буде великим.

## **Розділ VIII. Прикінцеві положення**

### Пункт 2

Коментарі до змін до законодавства України містяться в розділі IV.3. цього висновку.

### Пункт 3

Не зовсім зрозуміло, що означає термін «утворюється на базі ...». Потрібне пояснення.

### Пункт 5

Експерт не має спеціальних коментарів до цього пункту як юридичної норми, але слід звернути увагу, що практичне виконання цього положення спричинить багато збурення, принаймні в Міністерстві внутрішніх справ, Службі безпеки та органах прокуратури. Передача приміщень, матеріальних засобів та баз даних – це завжди болісний процес, який – принаймні на початку – може викликати деяке тертя між Бюро та іншими державними органами. З тим, щоб зменшити це тертя та створити умови для належного початку роботи Національного бюро, було б доцільно, якби Кабінет Міністрів приділив спеціальну увагу цьому питанню і можливо створив робочу групу з обов'язковою участю представників Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки та органів прокуратури. Ця робоча група мала б завдання підготувати всі практичні деталі для виконання цього пункту, зокрема вирішити питання розподілу обов'язків («хто надає що») між відповідними установами.

### *IV.3. Коментарі, зауваження та пропозиції до змін до законодавства України<sup>6</sup>*

#### **IV.3.1. Кримінально-процесуальний кодекс України**

##### **Стаття 112**

##### Нова частина п'ята

Ця частина передбачає дуже обґрунтований поріг для залучення Національного бюро. Він поєднує міжнародно визнані принципи визначення компетенції спеціалізованих антикорупційних органів: обмежена кількість складів правопорушень, статус підозрюваних, вартість предмету злочину або завданої шкоди. Таким чином підслідність Національного бюро буде обмежено найважливішими справами про корупцію. При цьому уникається непотрібне та проблематичне завдання відповідати за всі справи про корупцію, у тому числі найменш важливі (наприклад, адміністративні правопорушення), які лише становили б зайвий тягар для високопрофесійних працівників Бюро. З урахуванням підходу, який пропонується в цих положеннях, працівники Бюро в реальності матимуть справу лише з найнебезпечнішими проявами корупції в Україні, що, очевидно, і є головною метою створення Бюро. Водночас, розглядаючи чудовий підхід, викладений в цих змінах, експерт хотів би зробити два незначних коментарі.

Серед іншого, ця нова частина посилається на статтю 209 Кримінального кодексу, яка передбачає типовий склад злочину відмивання незаконних доходів, який не обмежується лише відмиванням доходів від корупційних злочинів. Певною мірою (принаймні у справах, де вартість предмету злочину або розмір завданої шкоди перевищує 48 тисяч євро), це положення перетворює Національне бюро в підрозділ фінансового моніторингу. Це не обов'язково є неприйнятним, але особливу увагу слід звернути на відносини з існуючим українським підрозділом фінансової розвідки<sup>7</sup> з тим, щоб уникнути дублювання зусиль.

Ця частина визначає перелік складів злочинів, які відносяться до підслідності Бюро. Можливо варто розглянути питання розширення цього переліку, щоб охопити деякі додаткові злочини, які, як правило, мають відношення до високопосадової корупції. У Кримінальному кодексі України є ще три злочини, які можуть мати велике значення для протидії корупції – вони містяться в статтях 159-1 [Порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку)], 210 [Порушення законодавства про бюджетну систему України] та 211

<sup>6</sup> Зроблені відповідно до документа «Порівняльна таблиця змін до законодавства України».

<sup>7</sup> Державний комітет фінансового моніторингу України.

[Видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку]. Доцільно було б розглянути включення цих трьох статей в перелік злочинів, що містяться в цій частині.

#### **IV.3.2. Закон про прокуратуру**

##### **Нова стаття 17-1**

###### Частина друга

Немає підстав і потреби включати Комітет Верховної Ради (політичний орган) в процедуру відрядження прокурорів до Національного бюро. Це проста робоча процедура, де політики не повинні мати жодного впливу чи повноважень. Тому цю частину пропонується вилучити.

#### **IV.3.3. Закон про оперативно-розшукову діяльність**

##### **Стаття 8**

###### Частина перша

###### Новий пункт 7-1

Див. коментар до статті 17 стосовно «контрольованого вчинення».

## V. Висновки

Порівнюючи текст проекту Закону України «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» з вимогами міжнародних юридичних документів (наведених в розділі II цього експертного висновку) та з практичними проблемами, які звичайно виникають при створенні нового антикорупційного органу (описаних в розділі III цього експертного висновку), можна зробити висновок про те, що до максимально можливої міри<sup>8</sup> законопроект відповідає усім вимогам та дає дуже задовільні відповіді на майже всі звичайні проблеми:

- рішення про створення нового антикорупційного органу буде введено в дію законодавчим актом, що є найкращим рішенням;
- відповідно до всіх класифікацій, очевидно, що новий орган із високим рівнем спеціалізації матиме репресивний (правоохоронний) характер, таким чином доповнюючи новий український превентивний орган<sup>9</sup>;
- визначено місце нового органу, його відносини з іншими установами та належним чином виписано й урегульовано його повноваження;
- механізми прозорості та підзвітності Бюро, передбачені законопроектом, зразкові;
- новий орган стане важливою складовою ширшої національної антикорупційної політики;
- якщо цей закон буде прийнято, то це стане ясным свідченням відданості та політичної волі уряду боротися проти корупції через вдосконалення механізмів протидії корупції засобами кримінальної юстиції.

На жаль, є одна дуже важлива вимога міжнародних документів, яку законопроект не виконує в ще кращий можливий спосіб: незалежність Бюро, під якою розуміється структурна та операційна автономія, що захищають Бюро від неналежного політичного втручання. Положення частини четвертої статті 6, частини другої статті 7, частини першої статті 10, частини другої статті 15, частини першої, четвертої та шостої статті 29 законопроекту можуть – на практиці – серйозно обмежити автономію та незалежність Бюро. Тому, ще раз настійливо рекомендується врахувати

---

<sup>8</sup> Відповіді на деякі проблеми можуть бути знайдені лише після початку діяльності Бюро.

<sup>9</sup> Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики.

коментарі та пропозиції експерта стосовно зазначених положень, що містяться в розділі IV цього експертного висновку.

Як уже зазначалося в розділі IV.1 цього експертного висновку, мають місце також деякі інші невідповідності, які виникли при переведенні добре продуманих ідей в конкретні положення законопроекту. Тому експертом зроблені відповідні коментарі та пропозиції з тим, щоб надати можливість для подальшого вдосконалення тексту.

Деякі відповіді на міжнародні юридичні вимоги та практичні проблеми можна буде дати лише після початку діяльності Бюро, а саме: залишається перевірити, який етичний рівень<sup>10</sup> матимуть Директор та працівники Бюро, який рівень довіри й підтримки здобуде Бюро та чи буде йому надано достатні ресурси.

При цьому виділення достатніх ресурсів для практичної діяльності матиме особливу важливість для реалізації добре виписаних юридичних норм та для того, щоб довести, що прийняття Закону «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» є лише першим, хоча й дуже важливим, кроком в розслідуванні та припиненні корупційних проявів в Україні. Існування та функціонування спеціалізованого антикорупційного органу (органів) у країні є найбільш явним проявом реальної готовності боротися проти корупції та наявності справжньої політичної волі викоринити це явище. Проте, якщо антикорупційні органи не отримують необхідні ресурси, стає зрозумілим, що їх створення є ще однією невдалою спробою розвитку антикорупційних заходів у світі. Тому експерт закликає українські органи влади забезпечити не лише прийняття цього законопроекту, але і його практичну реалізацію.

*Драго Кос*

---

<sup>10</sup> Під цим розуміється відповідність принципам об'єктивності, професіоналізму, безсторонності, доброчесності, ефективності та раціональності.

Джерела:

1. Рада Європи – *Антикорупційні стратегії та плани дій в країнах Південно-Східної Європи*, проект PACO Impact, Страсбург, липень 2006 року [Council of Europe: *Anti-Corruption Strategies and Action Plans in South-Eastern Europe*, Project PACO Impact, Strasbourg, July 2006].
2. Рада Європи – ГРЕКО: *Звіт про спільні перший та другий раунди оцінювання України*, GRECO Eval I-II Rep (2006)2E, датований 21 березня 2007 року.
3. Д-р Албін Есер та Д-р Майкл Кубичел: *Інституції проти корупції, Порівняльне дослідження національних антикорупційних стратегій на підставі результатів першого раунду оцінювання ГРЕКО*, Страсбург, листопад 2004 року [ESER, Albin, dr. and KUBICIEL Michael, dr.: *Institutions against Corruption, A Comparative Study of the National Anti-Corruption Strategies reflected by GRECO's First Evaluation Round*, Strasbourg, November 2004].
4. Національні антикорупційні стратегії *Литви, Румунії, Словенії*.
5. ОЕСР: *Корупція у публічному секторі, Міжнародне дослідження превентивних заходів*, Париж, 1999 рік [OECD: *Public Sector Corruption, An International Survey of Prevention Measures*, Paris, 1999].
6. ОЕСР: *Огляд моделей спеціалізованих антикорупційних органів*, <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> [OECD: *The OECD Review of Models of Specialised Anti-Corruption Institutions*, <http://www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf>].
7. ОБСЄ: *Передовий досвід у протидії корупції*, Відень, 2005 рік [OSCE: *Best Practises in Combating Corruption*, Vienna, 2005].
8. Управління ООН з питань наркотиків та злочинності, Арабська академія досліджень питань безпеки: *Глобальна програма проти корупції*, Відень, 2002 рік [UN ODCCP and Naif Arab Academy for Security Studies: *Global Programme against Corruption*, Vienna, 2002].