

РЕФОРМУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИЗНАЧЕННЯ ДИРЕКТОРА НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

REFORMING THE PROCEDURE OF APPOINTING THE DIRECTOR OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE

Федорко О.О., аспірант
кафедри адміністративного і кримінального права
юридичного факультету

*Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара,
адвокат*

АО «Кулаков, Біднягін і партнери»

Стаття присвячена реформуванню процедури відбору та призначення на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України. У статті викладені обґрунтування необхідності терміново реформувати процес проведення відбору та призначення на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України.

Автором зроблено аналіз підстав можливого звільнення нинішнього Директора Національного антикорупційного бюро України Артема Ситника. Проведено аналіз чинного порядку конкурсного відбору Директора Національного антикорупційного бюро України. Проаналізовано чинну процедуру формування Конкурсної комісії з відбору Директора Національного антикорупційного бюро України. Стаття містить аналіз ч. 7 ст. 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро».

Автором запропоновані шляхи реформування процесу проведення відбору та призначення на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України. У статті міститься пропозиція розширити склад суб'єктів, які формують склад Конкурсної комісії та склад Конкурсної комісії. Запропоновано надати Вищій раді правосуддя право призначати трьох членів Конкурсної комісії. Стаття містить визначення правового статусу Вищої ради правосуддя.

Автор пропонує залучити Громадську раду міжнародних експертів, що діє при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, до процесу відбору кандидатів на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України. Пропонується внесення змін до ч. 3 ст. 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Запропоновано внесення змін до ч. 4 ст. 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Запропоновано внесення змін до п. 3 та п. 4 ч. 6 ст. 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Вища рада правосуддя, Директор НАБУ, незалежність НАБУ, Конкурсна комісія, Громадська рада міжнародних експертів, корупція.

The article is devoted to reforming the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine selection and appointment procedure. The article justifies the need to urgently reform the process of selection and appointment of the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

The author analyzes the grounds for possible dismissal of the current Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine Artem Sytnyk. The current procedure of competitive selection of the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is analyzed. The current procedure of formation of the Competition Commission for selection of the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is analyzed. The article contains an analysis of the seventh part of the seventh article of the Law of Ukraine "On the National Anti-Corruption Bureau".

The author proposes ways to reform the process of selection and appointment of the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The article proposes to expand the composition of persons forming the Competition Commission and to expand the composition of the Competition Commission. It is proposed to give the High Council of Justice the right to appoint three members of the Competition Commission. The article defines the legal status of the High Council of Justice.

The author proposes to involve the Public Council of International Experts, acting under the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine, in the process of selection of candidates for the post of the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. It is proposed to amend the third part of the seventh article of the Law of Ukraine "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine". It is proposed to amend the fourth part of the seventh articles of the Law of Ukraine "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine". It is proposed to amend the third and the fourth clauses of the sixth part of the seventh article of the Law of Ukraine "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine".

Key words: National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU), High Council of Justice, Director of NABU, independence of NABU, Competition Commission, Public Council of International Experts, corruption.

У раніше опублікованій науковій статті під назвою: «Незалежність Національного антикорупційного бюро: міф чи реальність» [1, с. 108–111] нами було проаналізовано задекларовану Законом України «Про національне антикорупційне бюро» (далі – Закон) незалежність Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) та звернуто увагу на необхідність змінити порядок конкурсного відбору та призначення на посаду Директора НАБУ. У продовження раніше викладеної тематики пропонуємо розглянути можливі варіанти внесення змін у Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», а саме в частину, що стосується порядку проведення конкурсного відбору та призначення на посаду Директора НАБУ.

6 вересня 2019 р. Сарненський районний суд Рівненської області визнав Директора Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) А. Ситника винним у корупційному правопорушенні [2].

Відповідно до абз. 6 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», не може

бути призначена на посаду Директора Національного бюро особа, яка не відповідає обмеженням, передбаченим п.п. 1–7, 9 ч. 1 ст. 13 цього Закону [3].

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону особа не може бути призначена на посаду в Національному бюро, якщо вона має судимість за вчинення злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку (крім реабілітованої особи), або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення, або яка притягалася судом до відповідальності за вчинення умисного злочину [3].

Тобто якщо рішення Сарненського районного суду Рівненської області від 05.09.2019 р. набере законної сили, нинішній Директор НАБУ не матиме права обіймати свою посаду і має бути звільнений.

Тому нині актуальним є до початку проведення процедури нового конкурсного відбору на посаду Директора НАБУ реформувати порядок проведення конкурсного відбору та призначення на посаду Директора НАБУ.

У статті «Незалежність Національного антикорупційного бюро: міф чи реальність» нами зазначалося, що ст. 4 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» декларує гарантії незалежності Національного бюро: п. 1 ч. 1 цієї статті Закону зазначає, що незалежність Національного бюро у його діяльності гарантується особливим порядком конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора Національного бюро, які визначені цим Законом [3].

Тобто від того, хто саме буде призначений Директором НАБУ, прямо залежить незалежність Національного антикорупційного бюро України, оскільки саме Директор НАБУ формує склад і структуру цього органу та контролює його діяльність.

У чому ж саме полягає особливість порядку конкурсного відбору Директора НАБУ?

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному цим Законом [3].

Перед тим, як Президент України призначає Директора Національного бюро, кандидата має затвердити Конкурсна комісія, яка, власне, і проводить конкурсний відбір кандидатів на посаду Директора Національного бюро [1, с. 109]. Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону кандидати на посаду Директора Національного бюро визначаються комісією з проведення конкурсу на обійняття посади Директора Національного бюро (далі – Конкурсна комісія) відповідно до результатів відкритого конкурсного відбору на обійняття цієї посади (далі – конкурс) [3].

Відповідно до п. 5 ч. 6 ст. 7 Закону Конкурсна комісія відбирає шляхом відкритого голосування з числа кандидатів, які пройшли співбесіду та зазначені в п. 4 цієї частини перевірки, двох або трьох кандидатів, які, згідно з обґрунтованим рішенням Конкурсної комісії, мають найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових обов'язків Директора Національного бюро, вносить подання Президенту України щодо призначення одного із зазначених кандидатів на посаду Директора Національного бюро [3].

Тобто процедура призначення Директора НАБУ полягає в такому: спочатку створюється Конкурсна комісія, потім призначається конкурс на посаду Директора НАБУ (розміщується оголошення про проведення конкурсу), проводиться сам конкурс (подача документів, тестування, співбесіди тощо), потім із числа кандидатів Конкурсна комісія обирає двох чи трьох кандидатів, які, згідно з обґрунтованим рішенням Конкурсної комісії, мають найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових обов'язків Директора Національного бюро, та вноситься подання Президенту України щодо призначення одного із зазначених кандидатів на посаду Директора Національного бюро. Із запропонованих кандидатів Президент обирає одного найбільш достойного, на його думку, і призначає його Директором НАБУ.

Однак необхідно розібратися, хто ж саме входить до складу Конкурсної комісії, яка проводить відбір кандидатів, та чи не є ця Конкурсна комісія залежною від тієї чи іншої гілки влади.

Згідно з ч. 3 ст. 7 Закону, до складу Конкурсної комісії входять: 1) три особи, яких визначає Президент України; 2) три особи, яких визначає Кабінет Міністрів України; 3) три особи, яких визначає Верховна Рада України. Конкурсна комісія вважається повноважною в разі затвердження в її складі не менше шести осіб [3].

Попередній склад Конкурсної комісії був призначений на початку 2015 р. Він призначався тодішнім Президентом, Верховною Радою та Кабінетом міністрів. Однак виникає питання: чи діє нині склад Конкурсної комісії, сформований ще в 2015 р.? Відповідь на це питання ми можемо знайти у ст. 7 Закону.

Відповідно до ч. 7 ст. 7 Закону не пізніше ніж за два місяці до завершення строку повноважень Директора Національного бюро або упродовж 14 днів із дня дострокового припинення його повноважень (звільнення) у порядку, встановленому цим Законом, формується Конкурсна комісія [3]. Тобто Конкурсна комісія не є постійно чинним органом, а формується щоразу по-новому у разі виникнення необхідності у проведенні нового конкурсу на посаду Директора НАБУ. Отже, якщо нинішнього Директора НАБУ буде достроково звільнено, що нині є цілком ймовірним розвитком подій, буде призначено новий склад Конкурсної комісії.

Нині Президентом України є Володимир Олександрович Зеленський. У Верховній Раді України парламентська більшість сформована представниками політичної партії «Слуга народу», яка тісно пов'язана з Президентом та є пропрезидентською партією. Нинішній Кабінет Міністрів України сформований Президентом та правлячою політичною партією «Слуга народу».

З огляду на те, що є велика ймовірність того, що нинішнього Директора НАБУ буде звільнено, незабаром буде сформовано новий склад Конкурсної комісії. І цей склад буде формуватися Президентом та лояльними до нього Верховною Радою та Кабінетом Міністрів.

З огляду на нинішню політичну ситуацію в країні, є великі загрози, що чинна процедура призначення Директора НАБУ може призвести до того, що новим Директором НАБУ буде призначено лояльного до діючої влади кандидата, який, своєю чергою, буде діяти залежно від їхньої політичної волі. Такий розвиток подій може призвести до того, що Національне бюро фактично втратить свою незалежність та аполітичність.

Ми пропонуємо, для того щоб цього не сталося, дещо змінити порядок формування складу Конкурсної комісії та порядок призначення на посаду Директора НАБУ.

Як уже зазначалося вище, склад Конкурсної комісії формують Президент, Верховна Рада та Кабінет Міністрів. Тобто склад Конкурсної комісії формують органи законодавчої та виконавчої влади. Ми пропонуємо додати до цих двох гілок влади третю – судову владу. На наш погляд, оскільки в країні три гілки влади, всі ці три гілки влади мають рівні права брати участь у формуванні складу Конкурсної комісії з відбору кандидатів на посаду Директора НАБУ.

Оскільки з'їзд суддів не є постійно діючим органом, ми пропонуємо, щоб трьох представників до складу Конкурсної комісії від судової гілки влади призначала Вища рада правосуддя. На нашу думку, і сам статус Вищої ради правосуддя, і порядок її обрання дають всі підстави вважати, що цей орган має право представляти судову гілку влади під час формування складу Конкурсної комісії.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі з метою забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [4].

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох призначає Президент України, двох обирає Верховна Рада України, двох – з'їзд адвокатів України, двох – всеукраїнська конференція прокурорів, двох – з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою [4].

На нашу думку, розширення складу Конкурсної комісії мінімізує можливість призначення на посаду Директора НАБУ залежного від тієї чи іншої гілки влади кандидата.

Також ми пропонуємо долучити до процесу відбору кандидатів на посаду Директора НАБУ іноземні інституції. Вважаємо, що представляти міжнародні інституції має Громадська рада міжнародних експертів, яка створена та діє при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України. Нині Громадська рада міжнародних експертів уповноважена брати участь у відборі кандидатів на посаду суддів Вищого антикорупційного суду України та є постійно діючим органом. Для економії часу та державних коштів вважаємо за доцільне не створювати новий представницький орган іноземних інституцій, а використати уже створену та чинну Громадську раду міжнародних експертів, розширивши її повноваження.

Ми пропонуємо з метою сприяння Конкурсній комісії у встановленні відповідності кандидатів на посаду Директора НАБУ критеріям доброчесності (моралі, чесності, непідкупності), а саме щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу, наявності знань та практичних навичок для розгляду справ, належних до підслідності НАБУ, долучити до участі у відборі кандидатів на посаду Директора Національного бюро Громадську раду міжнародних експертів, яка діє при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України.

Для реалізації запропонованих вище змін вважаємо за необхідне викласти ч. 3 ст. 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» в такій редакції:

«3. До складу Конкурсної комісії входять:

- 1) три особи, яких визначає Президент України;*
- 2) три особи, яких визначає Кабінет Міністрів України;*
- 3) три особи, яких визначає Верховна Рада України;*
- 4) три особи, яких визначає Вища рада правосуддя.*

Членами Конкурсної комісії можуть бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Не можуть бути членами Комісії особи, зазначені в п.п. 1–3 ч. 1 ст. 13 цього Закону, та особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Конкурсна комісія вважається повноважною в разі затвердження в її складі не менше десяти осіб, при цьому від кожного органу, який визначає склад Конкурсної комісії, має бути затверджено не менше ніж дві особи».

Крім того, на нашу думку, необхідно ч. 4 ст. 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» викласти в такій редакції:

«4. Рішення Конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього на засіданні Конкурсної комісії проголосувало не менше десяти членів Конкурсної комісії».

Вважаємо за необхідне викласти п. 3 ч. 6 ст. 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» в такій редакції:

«3) розглядає документи, подані особами для участі в конкурсі.

З метою сприяння Конкурсній комісії у встановленні відповідності кандидатів на посаду Директора Національного бюро критеріям доброчесності (моралі, чесності, непідкупності), а саме щодо законності джерел

походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу, наявності знань та практичних навичок для розгляду справ, належних до підслідності Національного бюро, діє Громадська рада міжнародних експертів.

Порядок створення, призначення складу, діяльності та повноваження Громадської ради міжнародних експертів визначені в Законі України «Про Вищий антикорупційний суд».

Пропонуємо п. 4 ч. 6 ст. 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» викласти в такій редакції:

«4) відбирає із загального числа кандидатів осіб, з якими проводить на своєму засіданні співбесіду, та осіб, щодо яких проводиться спеціальна перевірка, передбачена Законом України «Про запобігання корупції», і перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади».

За ініціативою не менше трьох членів Громадської ради міжнародних експертів питання відповідності будь-якого кандидата на посаду Директора Національного бюро критеріям, зазначеним у п. 3 ч. 6 цієї статті, розглядається на спеціальному спільному засіданні Конкурсної комісії та Громадської ради міжнародних експертів. Рішення щодо відповідності такого кандидата цим критеріям ухвалюється більшістю від спільного складу Конкурсної комісії та членів Громадської ради міжнародних експертів, за умови, що за нього проголосували не менше половини членів Громадської ради міжнародних експертів. У разі неприйняття такого рішення кандидат вважається таким, що припинив участь у конкурсі. Таке спеціальне спільне засідання проводиться не пізніше ніж на двадцятий день із дня оголошення результатів іспиту, що складається кандидатами для встановлення відповідності кандидата на посаду Директора Національного бюро критерію професійної компетентності.

За запитом не менше трьох членів Громадської ради міжнародних експертів перед спеціальним спільним засіданням Конкурсної комісії та Громадської ради міжнародних експертів може проводитись попередня співбесіда із кандидатами на посаду Директора Національного бюро, в якій мають узяти участь не менше восьми членів Конкурсної комісії.

Крім того, у зв'язку із запропонованим нами розширенням повноважень Вищої ради правосуддя та Громадської ради міжнародних експертів необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про вищу раду правосуддя» та Закону України «Про вищий антикорупційний суд».

Вважаємо, що запропоновані нами зміни у порядок відбору кандидатів та призначення на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України забезпечать більш прозорий та всебічний процес відбору та мінімізують ризики призначення на посаду Директора НАБУ особи, яка буде залежною від тієї чи іншої гілки влади. Це, своєю чергою, підвищить ефективність роботи цього державного правоохоронного органу та зменшить кількість нерозкритих корупційних злочинів, вчинених високопосадовцями.

Крім того, призначення незалежно ні від кого Директора НАБУ забезпечить незалежність і самого Національного антикорупційного бюро України, оскільки саме Директор НАБУ формує склад та структуру НАБУ і повністю контролює діяльність цього органу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Федорко О.О. Незалежність Національного антикорупційного бюро: міф чи реальність. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*: науковий збірник. Спецвипуск. Дніпро, 2019. С. 108–111.
2. Ситника внесуть до реєстру корупціонерів, він не зможе очолювати НАБУ – Сарган / Уніан: інформаційне агентство. URL: <https://www.unian.ua/politics/10676253-sitnika-vnesut-do-reyestru-korupcioneriv-vin-ne-zmozhe-ocholyuvati-nabu-sargan.html>.
3. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/ed20180828>.
4. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>.