Інститут законодавчих ідей

Висновок на альтернативний законопроєкт №12374-1 щодо діяльності АРМА

Висновок на альтернативний законопроєкт №12374-1 щодо діяльності АРМА

ЗМІСТ

1. Резюме
2. Зауваження та пропозиції

Резюме

Альтернативний законопроєкт №12374-1 спрямований на вдосконалення правового регулювання діяльності Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами (АРМА). Основні положення стосуються гарантій незалежності агентства, процедури відбору його керівника, зовнішньої оцінки діяльності, управління арештованими активами, а також ролі громадського контролю.

На відміну від законопроєкту №12374, законопроєкт №12374-1 охоплює ширше коло питань, пов'язаних з управлінням окремими видами активів (культурні цінності та санаторно-курортні комплекси, санкційні активи), фінансовим забезпеченням діяльності АРМА, а також пошуку джерел для такого забезпечення.

Зауваження та пропозиції

Перш за все, відзначимо, що законопроєкт є **альтернативним** до законопроєкту №12374, який в свою чергу поданий з метою виконання кроку 4.7 Індикаторів Плану для Ukraine Facility 2024-2027, який встановлює наступні вимоги до Закону:

- *прозора та заснована на заслугах процедура відбору керівника агентства, включаючи перевірку на доброчесність та професіоналізм, що заслуговує на довіру;*
- *незалежна зовнішня системи оцінки ефективності діяльності;*
- *прозора процедура управління та продажу арештованих активів, що перебувають під контролем агентства.*

Крім цього, як і в основному законопроєкті, частина положень співпадає за своєю суттю з нещодавніми змінами до Закону України "Про Бюро економічної безпеки України" щодо реформування Бюро і його перезапуску.

Наступні зауваження стосуються як цього законопроєкту, так і основного законопроєкту (№12374-1):

1. Часткове виконання вимоги Ukraine Facility щодо передачі активів в управління.

Новою редакцією частини 2 статті 21 Закону передбачено, що передача активів в управління здійснюється визначеним у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку юридичним особам або фізичним особам – підприємцям, на електронних аукціонах в електронній

торговій системі «Прозорро.Продажі». Це надає більше конкретики, ніж це передбачено у законопроєкті №12374, однак розробка порядку залишається за Кабінетом Міністрів України.

Законопроєкт не визначає основних засад, умов, строків, механізму управління активами. Наразі це регулюється лише Методичними рекомендаціями АРМА. Враховуючи специфіку тимчасової передачі активів в управління, рекомендуємо визначити окремі аспекти на рівні Закону для дотримання принципу прозорості управління.

2. Надмірна дискреція при оцінці відповідності кандидата критеріям доброчесності та професійної компетентності.

Новим абзацом частини 6 статті 6 Закону визначено, що: “Кандидат на посаду Голови Національного агентства:

- *“вважається таким, що відповідає критерію професійної компетентності, якщо має … спроможність наполегливо працювати”, та*
- “*вважається таким, що відповідає критерію доброчесності, якщо…є незалежним, чесним, неупередженим, непідкупним, сумлінним, дотримується етичних норм та демонструє бездоганну поведінку у професійній діяльності та особистому житті, а також стосовно якого та його близьких осіб немає сумнівів щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу”.*

- Поняття “спроможність наполегливо працювати” є оціночним. Тому для уникнення надмірної дискреції конкурсної комісії, пропонуємо встановити необхідність подавати документальні підтвердження у вигляді
    - *Рекомендаційних листів:* Від попередніх роботодавців або колег, які зазначають приклади ефективної та наполегливої роботи кандидата у складних або довготривалих проєктах.
    - *Професійний досвід:* Опис в автобіографії тривалих та успішно реалізованих проєктів, особливо тих, які вимагали значних зусиль і стійкості, а не лише попередніх місць роботи.

- Те саме стосується частини критеріїв щодо доброчесності. Оціночні поняття, такі як "сумлінний", "чесний", "непідкупний", "неупереджений", "демонструє бездоганну поведінку в особистому житті", потребують уточнення та конкретизації. Для підтвердження цих критеріїв доцільно передбачити надання документів або інших доказів, які дозволять об'єктивно оцінити відповідність кандидата цим вимогам.

Зокрема, такими документами можуть бути:

- *Результати проведення повної перевірки декларації та моніторингу способу життя* кандидата з урахуванням інформації, отриманої від громадськості. Таку перевірку повинно здійснювати НАЗК як профільний державний орган з відповідними повноваженнями.

- Крім того, сама конкурсна комісія має надати та опублікувати обгрунтований висновок щодо кожного кандидата на відповідність критеріям професійної компетентності та доброчесності для уникнення будь-яких маніпуляцій та негативних наслідків для кандидата на посаду Голови АРМА.

Ці заходи сприятимуть забезпеченню прозорості та об’єктивності в процесі відбору кандидатів.

3. Дискреційний вплив Голови АРМА на дострокове припинення повноважень членів конкурсної комісії по відбору працівників АРМА.

Відповідно до змін до нової редакції частини 5 статті 8 Закону, “...Рішення про дострокове припинення повноважень члена конкурсної комісії та визначення члена комісії на його заміну приймає Голова Національного агентства. Визначення члена конкурсної комісії на заміну здійснюється у порядку, встановленому цією частиною для визначення відповідних членів конкурсної комісії, або з числа осіб, визначених кандидатами на заміну у рішенні Голови Національного агентства для відповідного суб'єкта призначення”.

Попри те, що визначення члена конкурсної комісії після дострокового припинення повноважень відбувається по аналогічним процедурам, вважаємо, що необхідно детальніше розкрити підстави для прийняття рішення про припинення повноважень члена конкурсної комісії, адже у випадку їх відсутності це створює дискреційні повноваження для Голови АРМА по постійній зміні в роботі конкурсних комісій.

4. Нечітке визначення окремих гарантій незалежності АРМА.

Відповідно до нової статті 2-1 Закону, однією з гарантій незалежності АРМА є прозорість діяльності Національного агентства. На нашу думку, ця конструкція потребує доопрацювання або виключення.

Наприклад, гарантії незалежності суддів – це передбачені належні засоби мінімізації та усунення негативних впливів на суддів під час відправлення ними правосуддя, спрямовані на ухвалення законного й обґрунтованого рішення.

Застосовуючи схоже визначення для гарантій незалежності АРМА, відзначимо, що прозорість не може бути саме засобом усунення негативного впливу на АРМА. Це має бути принципом її діяльності, і АРМА має діяти дотримуючись цього принципу. Гарантії передбачені ззовні, закріплюються в Законі, а прозорість в цьому випадку не призведе до реальних змін.

Іншим варіантом є заміна гарантії прозорості на більш конкретний засіб в який ця прозорість повинна бути гарантована.

Зауваження, які стосуються виключно положень законопроєкту №12374-1:

1. <u>Не</u>збалансований підхід до формування конкурсних комісій по відбору працівників АРМА.

Відповідно до змін до нової редакції частини 5 статті 8 Закону, конкурсні комісії з проведення конкурсного відбору працівників утворюються Головою Національного агентства у складі не менше 5 осіб до складу яких можуть залучатися працівники Національного агентства та представники, визначені Радою громадського контролю при Національному агентстві або представники міжнародних організацій (за згодою) (не більше двох осіб у складі однієї конкурсної комісії).

Із зазначено вище складу конкурсних комісій неможливо чітко визначити, хто ж саме і в якій кількості буде входити до них. Формулювання "можуть залучатися" дозволяє занадто широко трактувати представництво у конкурсних комісіях з боку Голови АРМА. Крім цього, обмеження щодо двох осіб може поширюватись як на представників міжнародних організацій, так і на представників Ради громадського контролю. Відповідно неможливо встановити скільки ж має бути осіб. Також проблемою є відсутність критеріїв щодо відбору представників міжнародних організацій, їх досвіду роботи, спеціалізації тощо.

Рекомендуємо встановити чітку кількість осіб, які будуть входити до складу конкурсних комісій. Також необхідно забезпечити пропорційне представництво від АРМА і від громадськості для забезпечення прозорості конкурсного відбору.
В іншому випадку, це може негативно вплинути на незалежність АРМА.

2. Фінансування АРМА за рахунок надходжень від реалізації активів.

Відповідно до змін до частини першої статті 14 Закону, фінансове забезпечення Національного агентства здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів, що надходять на спеціальний рахунок Національного агентства від реалізації активів.

Відповідно до змін до частини першої статті 24 Закону, надходження від здійснюваного Національним агентством управління та **реалізації активів** згідно статей 19-24 цього Закону перераховуються 85 % - до державного бюджету, 15 % - на спеціальний рахунок АРМА, відкритий в Державній казначейській службі України.

Не заперечуючи необхідність збільшення фінансування АРМА, зазначаємо, що кошти, отримані від реалізації активів, які арештовані в рамках кримінального провадження не належать державі, і не надходять до Державного бюджету України. Наразі створено передумови для того, щоб ці кошти були на спеціальному рахунку, а також можливість купівлі військових облігацій за рахунок цих коштів з метою підтримки Збройних Сил України.

Але непоодинокими є випадки скасування арештів. Наслідком цього є обов'язок АРМА повернути кошти, отримані від реалізації активів, законному власнику. У випадку, якщо ці кошти будуть вкладені в діяльність АРМА, або перераховані до Державного бюджету України, це може порушити права власника.

Рекомендуємо доопрацювати вказані положення для дотримання вимог законодавства.

3. Виключення частини 7 статті 21 Закону про АРМА / частини 7 статті 21-1 Закону про АРМА.

Відповідно до Проєкту закону, авторами виключається частина 7 статті 21. Натомість у порівняльній таблиці до законопроєкту виключається частина 7 статті 21-1. Відповідно необхідно узгодити текст проєкту закону і порівняльної таблиці між собою.

Крім цього, виключення частини 7 статті 21 або статті 21-1 потребує додаткового обгрунтування, адже може призвести до негативних наслідків.
4. Передача повноважень щодо реалізації стягнутих активів в АРМА.

Відповідно до змін до абзацу 4 статті 23 Закону, “Реалізація зазначених активів, **у тому числі активів, які підлягають стягненню в дохід держави відповідно до Закону України «Про санкції»,** здійснюється відповідно до абзацу четвертого частини п’ятої статті 21 цього Закону.

Вказані зміни суперечать абзацу третьому частини третьої статті 5-1 Закону України “Про санкції”, відповідно до якої, “Фонд державного майна України здійснює повноваження у сфері управління **(у тому числі шляхом реалізації) активами, щодо яких ухвалено судове рішення про застосування такої санкції**, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Грошові кошти, отримані в результаті реалізації таких активів, зараховуються до Державного бюджету України та спрямовуються до фонду ліквідації наслідків збройної агресії.

Виникає колізія, яку необхідно виправити. Більш того, проблема перетину повноважень АРМА та ФДМУ має стати предметом більш ширшого обговорення і напрацювання рішень, при яких будуть дотримані інтереси держави, а не інтереси будь-якого державного органу.

5. Редакційні поправки та пропозиції.

1. У статті 2-1,
   - слово “Гарантією” замінити на “Гарантіями”.
   - пункт 5 викласти у наступній редакції "особливий порядок повідомлення Голові, заступнику Голови Національного агентства про підозру у вчиненні кримінального правопорушення". Іншу частину пункту п’ятого відобразити по тексту Закону.
   - формулювання “інші способи визначені цим Законом” вважаємо не зовсім вдалим, адже гарантією незалежності не можуть виступати інші способи. Застосовуючи аналогію із Законом України “Про Національне антикорупційне бюро України”, редакційно вдалішим буде застосування формулювання “інші засоби, визначені цим Законом”.

2. У пункті 4 статті 3 Закону залишити пункт 10 щодо сплати аліментів, адже по-перше, ця норма застосовується по аналогії зі схожими нормами щодо звільнення інших керівників державних органів, а по-друге, за несплату аліментів передбачена кримінальна відповідальність, і по-третє, держава посилює захист права дитини на належне утримання.

3. Пункт 3 статті 12 щодо повноважень Ради громадського контролю викласти по пунктах замість перерахунку через “,”.