

МЕТОДОЛОГІЯ





Антикорупційна експертиза – це інструмент виявлення корупційних ризиків у законодавстві, **який часто є лакмусовим папірцем його якості.**

I3I – лідер у проведенні громадської антикорупційної експертизи в Україні. За останні 6 років ми проаналізували понад 8000 законопроектів та виявили корупціогенні фактори у **984** з них. **Рівень врахування** наших висновків державними органами становить **88 %**.

Ми переконані, що проведення якісної антикорупційної експертизи неможливе без використання ґрунтовної методології. Методологія проведення антикорупційної експертизи I3I перетворює її з довільного процесу на об'єктивний аналіз за чіткими критеріями та належним обґрунтуванням.

Унікальність нашої методології полягає в тому, що вона:

1. Визначає широкий перелік **корупціогенних факторів – 18.**
2. Допомогає їх виявити за допомогою **87 індикаторів – «червоних прапорців».**
3. Містить реальні приклади щодо кожного корупціогенного фактора.
4. Базується на аналізі **10 000 висновків** I3I, парламенту та НАЗК, на **аналітичних і наукових дослідженнях** та кращих підходах інших країн.
5. Є **універсальною інструкцією** з проведення антикорупційної експертизи, адже **може бути адаптована під ваші потреби – від аналізу локального законодавства до законодавства іншої країни.**

Це видання має стати настільною книгою для кожного, хто пов'язаний зі створенням та аналізом законодавства.

Видавець: Інститут законодавчих ідей

Автори: Тетяна Хутор, Андрій Климосюк, Артур Карвацький

Електронна форма:



ЗМІСТ

6	Розділ I «Загальні положення»;
7	Розділ II «Корупціогенні фактори, та способи їх виявлення. Усунення корупціогенних факторів»;
8	Глава I «Неналежне визначення повноважень суб'єктів владних повноважень»;
14	Глава II «Недоліки публічних процедур»;
20	Глава III «Корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування»;
24	Глава IV «Інші корупціогенні фактори»;
27	Розділ III «Результати проведення антикорупційної експертизи».

МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ

аналітичним центром «Інститут
законодавчих ідей»

РОЗДІЛ I

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Цю методологію розроблено з метою ефективного виявлення в законах та проектах законів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

При розробці методології враховувалась існуюча практика проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів Інституту законодавчих ідей, Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, Національного агентства з питань запобігання корупції, а також релевантні іноземні та вітчизняні аналітичні та наукові дослідження.

1. Цією методологією визначено:

- типові корупціогенні фактори, які містяться у проектах законів та сприяють виникненню корупційних ризиків, а також способи їх виявлення та усунення;
- основні засади проведення громадської антикорупційної експертизи аналітичним центром «Інститут законодавчих ідей».

2. У цій методології наведені нижче терміни вживаються у такому значенні:

антикорупційна експертиза законопроекта (далі – експертиза) – діяльність із виявлення у проектах законів корупціогенних факторів;

корупціогенний фактор – здатність норми або сукупності норм самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти виникненню корупційних ризиків;

експерт – особа, яка проводить громадську антикорупційну експертизу;

індикатор корупційного фактора – ознака, яка дозволяє виявити наявність корупціогенного фактора у нормах законопроекта;

корупційні ризики – правові, організаційні та інші чинники, які можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією;

суб'єкт владних повноважень – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ним публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі при виконанні делегованих повноважень або наданні адміністративних послуг;

корупція, корупційне правопорушення, правопорушення пов'язане з корупцією, конфлікт інтересів – вживаються у значенні, наведеному в Законі України «Про запобігання корупції».

РОЗДІЛ II

КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ ТА СПОСОБИ ЇХ ВИЯВЛЕННЯ. УСУНЕННЯ КОРУПЦІОГЕННИХ ФАКТОРІВ

3. У цьому розділі описано типові корупціогенні фактори (їх індикатори та способи усунення), які є найпоширенішими у процесі проведення антикорупційної експертизи. Їх перелік не є вичерпним.

Цією методологією визначаються типові корупціогенні фактори, зокрема:

корупціогенні фактори, які вказують на неправильне визначення повноважень суб'єктів владних повноважень, до яких належать:

- А) надмірні дискреційні повноваження;
- Б) дублювання повноважень;
- В) неналежне регулювання підзаконними нормативно—правовими актами;
- Г) необґрунтоване делегування повноважень;
- Д) відсутність чи недосконалість процедури вирішення конфлікту інтересів;
- Е) поєднання нормотворчих, розпорядчих, контролюючих функцій у повноваженнях одного суб'єкта владних повноважень;
- Г) необґрунтоване державне регулювання;

корупціогенні фактори, які вказують на недоліки публічних процедур, до яких належать:

- А) нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності юридичних та фізичних осіб під час здійснення публічних процедур;
- Б) створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувачів адміністративних послуг;
- В) відсутність чи недоліки конкурентних (тендерних) процедур у сфері публічних закупівель;
- Г) дискримінація або надання необґрунтованих привілеїв (фаворитизм) при здійсненні публічних процедур;

корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до яких належать:

- А) зменшення рівня прозорості та відкритості у діяльності відповідного органу;
- Б) відсутність чи недоліки процедур добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному органі;
- В) недоліки регулювання підстав і процедури звільнення з керівних посад у відповідному органі;
- Г) відсутність чіткого розділення повноважень між адміністративною та політичною діяльністю у відповідному органі;

інші корупціогенні фактори, до яких належать:

- А) юридична колізія;
- Б) прогалина;
- В) необґрунтоване використання оціночних понять.

ГЛАВА І

НЕНАЛЕЖНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

4.1. НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

4. До неналежного визначення повноважень суб'єктів владних повноважень можна віднести такі корупціогенні фактори:

- надмірні дискреційні повноваження;
- дублювання повноважень;
- неналежне регулювання підзаконними нормативно—правовими актами; необґрунтоване делегування повноважень;
- відсутність чи недосконалість процедури вирішення конфлікту інтересів;
- поєднання нормотворчих, розпорядчих, контролюючих функцій у повноваженнях одного суб'єкта владних повноважень;
- необґрунтоване державне регулювання.

4.1.1. Дискреційні повноваження слід вважати надмірними у випадках: їх встановлення без юридично значущої мети; у разі закріплення повноваження без чіткої регламентації їх реалізації; їх встановлення без юридичної гарантії щодо протидії свавілля та зловживанню повноваженнями, що сприяє виникненню корупційних ризиків.

► **4.1.2.** Індикаторами цього корупціогенного фактора є:

- встановлення декількох можливих варіантів поведінки без чітких критеріїв вибору одного з них, що допускає довільний вибір суб'єктом владних повноважень варіанту своєї поведінки;

Приклад: законопроектом встановлюється, що контролюючий орган може призупинити або заборонити здійснення господарської діяльності суб'єктом у разі виявлення порушень.

- встановлення відкритого переліку повноважень шляхом вживання конструкцій, на кшталт, «інші повноваження встановлені законом»;

Приклад: законопроектом визначені повноваження Національного регулятора через формулу – «здійснює інші повноваження, передбачені цим та іншими законами».

- відсутність чіткої регламентації порядку здійснення повноваження, зокрема вичерпного переліку або чітко визначених підстав прийняття чи відмови у прийнятті того чи іншого рішення, процесуальної форми прийняття рішення, строків прийняття рішення, що дозволяє суб'єкту владних повноважень діяти на власний розсуд тощо;

Приклад: законопроектом визначено, що Уповноважений орган може відмовити у видачі дозвільного документа, не визначаючи підстав для прийняття такого рішення.

- неможливість зі змісту норми встановити випадки можливого перевищення меж розсуду за відсутності відповідальності за таке перевищення;

Приклад: законопроектом визначаються умови та підстави призначення перевірок Національною радою: «У разі виявлення ознак можливого порушення вимог законодавства та/або умов ліцензії Національна рада може прийняти рішення про призначення перевірки»; «Національна рада, виходячи з тяжкості потенційних порушень, а також інших обставин може призначити виїзні або безвиїзні, планові або позапланові перевірки у визначеному Національною радою порядку».

- відсутність контролю за здійсненням повноважень або відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення;

Приклад: законопроектом визначені повноваження Державного бюро військової юстиції здійснювати нагляд у військових формуваннях. При цьому такого нагляду та контролю його здійснення не встановлювалось.

- відсутність критеріїв обрання між мінімальною та максимальною санкцією (від-

ГЛАВА І: НЕНАЛЕЖНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

4.2. ДУБЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

4.3. НЕНАЛЕЖНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДЗАКОННИМИ НОРМАТИВНО— ПРАВОВИМИ АКТАМИ

повідальністю) або між різними видами стягнень за одне і теж правопорушення;

Приклад: законопроектом встановлюється можливість обирати на власний розсуд: призначати за одне правопорушення обидва або лише одне з передбачених у санкції додаткових адміністративних стягнень.

4.1.3. Способи усунення корупціогенного фактора:

- встановлення одного можливого варіанту поведінки або декількох допустимих варіантів поведінки із чіткими критеріями для вибору одного з них;
- здійснення чіткої регламентації необхідних положень шляхом встановлення форм, строків, підстав прийняття чи відмови у прийнятті владних рішень;
- встановлення механізмів перевірки та контролю за здійсненням повноважень, підстав відповідальності, виду та міри покарання, порядку притягнення до юридичної відповідальності за можливі зловживання;
- встановлення критеріїв, на підставі яких можна здійснити диференціацію відповідальності у межах одного і того ж правопорушення;
- обґрунтування мети встановлення дискреційних повноважень, шляхом відображення у законопроекті необхідності, доцільності та підстав надання уповноваженому органу чи особі можливості діяти на власний розсуд;
- виключення положень законопроекту, якими встановлюються дискреційні повноваження.

4.2.1. Дублювання повноважень слід вважати корупціогенним фактором, у разі наділення суб'єкта владних повноважень повноваженнями, якими вже наділені інші суб'єкти владних повноважень, що може викликати неоднозначність у порядку здійснення таких повноважень та невизначеність стосовно суб'єкта здійснення такого повноваження.

4.2.2. Індикаторами цього корупціогенного фактора є:

- наявність положень законопроекту, які явно чи приховано наділяють різних суб'єктів владних повноважень однаковими за змістом повноваженнями;

Приклад: законопроектом закріплюються повноваження щодо контролю за певною діяльністю відразу за двома органами державної влади.

- встановлення повноважень, якими вже наділені суб'єкти владних повноважень відповідно до інших нормативно—правових актів.

Приклад: законопроектом пропонується встановити, що державний контроль (нагляд) за дотриманням законодавства, нормативів, норм, порядків і правил у сфері поховання здійснюється, зокрема, комунальними інспекціями, хоча такі повноваження уже закріплені за місцевими державними адміністраціями.

4.2.3. Способи усунення корупціогенного фактора:

- закріплення повноважень за одним суб'єктом;
- внесення відповідних змін до інших нормативно—правових актів з метою закріплення можливості здійснення повноважень за конкретним суб'єктом;

4.3.1. Неналежне регулювання підзаконними актами слід вважати корупціогенним фактором у разі, коли у законопроекті відсутні загальні орієнтири підзаконного регулювання (довільне підзаконне регулювання), коли нормами законопроекту передбачається надмірна кількість посилань на підзаконні нормативно—правові акти (надмірне підзаконне регулювання), або коли у законопроекті не врегульовані питання, які можуть регулюватися винятково законом (незаконне регулювання підзаконними актами).

4.3.2. Індикаторами цього корупціогенного фактора є:

- відсутність у законопроекті загальних положень щодо правового статусу учасників суспільних відносин, які є предметом регулювання цього законопроекту (якщо це не встановлено у чинних законах);

Приклад: у законопроекті не деталізований статус кадрових комісій, внаслідок чого їх помилково вважають суб'єктами владних повноважень,

ГЛАВА I: НЕНАЛЕЖНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

а також відповідачами у справах адміністративного судочинства. Це ускладнює можливість оскарження їх рішень.

- у законопроекті не вказано суб'єктів, відповідальних за розробку підзаконних нормативно—правових актів та/або суб'єктів, відповідальних за приведення підзаконних нормативно—правових актів у відповідність до цього законопроекту;

Приклад: законопроектом пропонується створити певний державний реєстр, однак не встановлено який саме орган його створює.

- відсутність у законопроекті строків вчинення дій та/або прийняття рішень повноважними на це суб'єктами (якщо це не встановлено у чинних законах);

Приклад: рішення кадрової комісії про неуспішне проходження прокурором атестації тягне за собою звільнення з органів прокуратури такого прокурора. Однак строк, у який прокурор має бути звільнений, законопроектом не передбачений.

- неможливість чіткого встановлення переліку підзаконних актів, які мають бути розроблені на підставі даного законопроекту та/або строку розробки таких підзаконних нормативно—правових актів;

Приклад: пропонується розробка підзаконних НПА на впровадження нової законодавчої моделі здійснення оцінки впливу на довкілля. Однак міністерство розробило лише три підзаконні нормативно правові акти, які не охоплюють усього переліку питань, які слід прописати через підзаконні акти.

- відсутність вказівок на необхідність розробки/приведення у відповідність нормативно—правових актів, що перебувають у сфері регулювання цього законопроекту, якщо такі зміни/приведення у відповідність необхідні;

Приклад: Із набранням чинності законом необхідно встановити порядок дій, який встановлюється на підзаконному рівні, однак у законі, який був прийнятий та має набрати чинності не вказано на необхідність розроблення відповідного підзаконного акту.

- встановлення в нормах законопроекту надмірної кількості посилань на підзаконні нормативно—правові акти;

Приклад: законопроектом про реєстрацію діяльності постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, не встановлено основні аспекти регулювання, такі як: порядок самої реєстрації; порядок прийняття рішення про реєстрацію від органу виконавчої влади; розмір реєстраційного збору тощо.

- встановлення можливості підзаконного регулювання питань, які підлягають визначенню винятково законами, згідно зі ст. 92 Конституції України, а також Законами України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги» та «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Приклад: законопроектом визначено, що розмір реєстраційного збору (сума) встановлюється Кабінетом Міністрів України, що суперечить ЗУ "Про адміністративні послуги" за яким розмір та порядок оплати визначаються законом.

4.3.3. Способи усунення корупціогенного фактора:

- визначення у законопроекті статусу учасників суспільних відносин, які є предметом регулювання цього законопроекту (якщо це не встановлено у чинних законах);
- визначення суб'єктів, які відповідальні за розробку підзаконних нормативно—правових актів та/або суб'єктів, відповідальних за приведення підзаконних нормативно—правових актів у відповідність до цього законопроекту;
- передбачення строків вчинення дій та/або прийняття рішень повноважними на це суб'єктами (якщо це не встановлено у чинних законах);
- встановлення чіткого переліку підзаконних нормативно—правових актів, які мають бути розроблені на підставі даного законопроекту та/або строки

ГЛАВА І: НЕНАЛЕЖНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

4.4. НЕОБҐРУНТОВАНЕ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

розробки цих підзаконних нормативно–правових актів;

- передбачення необхідності розробки/приведення у відповідність нормативно–правових актів, що перебувають у сфері регулювання цього законопроекту, якщо такі зміни/приведення у відповідність необхідні;
- врегулювання на рівні законопроекту положень, які не доцільно врегулювати на рівні підзаконних нормативно–правових актів;
- врегулювання у законопроекті положень, які підлягають визначенню виключно законами, згідно зі ст. 92 Конституції України, а також Законами України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги» та «Про ліцензування видів господарської діяльності».

4.4.1. Необґрунтоване делегування повноважень слід вважати корупційним фактором у разі, коли таке делегування сприяє виникненню корупційних ризиків.

■ **4.4.2.** Індикаторами цього корупційного фактора є:

- делегування повноважень супроводжується зниженням рівня можливого контролю за виконанням таких повноважень;

Приклад: законопроектом пропонується поряд з Укртрансбезпекою, що здійснює габаритно–ваговий контроль (ГВК) на дорогах загального користування, надати право здійснювати ГВК виконавчим комітетам міських рад на дорогах місцевого користування. Водночас законопроектом не розмежовуються їх повноваження та відсутні механізми контролю за їх діяльністю.

- практична неможливість виконання делегованих повноважень без передачі відповідних матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

Приклад: законопроектом визначено, що на період до законодавчого врегулювання питань щодо перевірки майнових декларацій посадовців (який міг тривати декілька місяців), проведення моніторингу способу життя суддів, перевірки, зберігання та оприлюднення їх декларацій здійснюється Державною судовою адміністрацією України, яка не мала ні технічних, ні людських ресурсів для виконання цих функцій.

- невиправдане делегування повноважень органів державної влади та/або місцевого самоврядування суб'єктам приватного права, для яких здійснення таких повноважень є невластивим;

Приклад: законопроектом визначено, що громадським інспекторам з контролю за використанням та охороною земель, якими може стати будь–хто, надається право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

4.4.3. Способи усунення корупційного фактора:

- відмова від делегування повноважень або передбачення норм, якими забезпечується рівень контролю за виконанням делегованих повноважень, який не є нижчим від того рівня, який мав місце до делегування відповідних повноважень;
- відмова від делегування повноважень або передбачення у законопроекті передачі суб'єкту виконання делегованих повноважень відповідних матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;
- відмова від делегування повноважень органів державної влади та/або місцевого самоврядування суб'єктам приватного права, для яких здійснення таких повноважень є невластивим;

4.5.1. Конфлікт інтересів слід вважати корупційним фактором у разі, коли у нормах, які регулюють суспільні відносини, котрі здатні призводити до виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів, відсутні чи неналежним чином регламентовані процедури запобігання та врегулювання такого конфлікту інтересів.

■ **4.5.2.** Індикаторами цього корупційного фактора є:

4.5. ВІДСУТНІСТЬ ЧИ НЕДОСКОНАЛІСТЬ ПРОЦЕДУРИ ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

ГЛАВА I: НЕНАЛЕЖНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

4.6. ПОЄДНАННЯ НОРМОТВОРЧИХ, РОЗПОРЯДЧИХ, КОНТРОЛЮЮЧИХ ФУНКЦІЙ У ПОВНОВАЖЕННЯХ ОДНОГО СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

4.7. НЕОБГРУНТОВАНЕ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

наявність норм, що викликають підвищений ризик виникнення конфлікту інтересів за відсутності чітких правил поведінки та алгоритму дій щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів;

Приклад: у законопроекті передбачено, що керівником стажування майбутнього прокурора може бути, в тому числі, керівник окружної прокуратури, який повинен затверджувати власний висновок про результати такого стажування.

- відсутність або недостатня регламентованість оцінки дій чи рішень, прийнятих в умовах конфлікту інтересів, наслідків вчинення таких дій чи рішень.

Приклад: у законопроекті не передбачено порядку оцінки рішень прокурора, який здійснював процесуальне керівництво щодо справи близької особи.

4.5.3. Способи усунення корупціогенного фактора:

- передбачення положень, які б дозволяли належним чином врегулювати конфлікт інтересів;
- встановлення положень, які регламентують оцінку та наслідки дій чи рішень, прийнятих в умовах конфлікту інтересів;
- виключення норм, що можуть сприяти виникненню конфлікту інтересів.

4.6.1. Поєднання нормотворчих, розпорядчих та контролюючих функцій у одному суб'єкті владних повноважень є корупціогенним фактором у разі закріплення нормами законопроекту повноважень щодо регламентації своєї ж діяльності чи контролю за своєю діяльністю, що сприяє виникненню корупційних ризиків.

4.6.2. Індикаторами цього корупціогенного фактора є:

- одночасне наділення одного суб'єкта владних повноважень нормотворчими та розпорядчими функціями, коли суб'єкт владних повноважень самостійно здійснює регламентацію своєї ж діяльності;

Приклад: у законопроекті більшість положень повинні бути врегульовані на підзаконному рівні Кабінетом Міністрів України, який є однією із сторін спеціального інвестиційного договору.

- одночасне наділення одного суб'єкта владних повноважень розпорядчими та контролюючими функціями, коли суб'єкт владних повноважень самостійно здійснює контроль за своєю ж діяльністю;

Приклад: у законопроекті передбачено здійснення прокуратурою процесуального керівництва слідчими цієї ж прокуратури (прокуратура контролює саме себе).

- одночасне поєднання нормотворчих, розпорядчих та контролюючих функцій у повноваженнях одного суб'єкта владних повноважень.

Приклад: у законопроекті визначено, що міністерство встановлює порядок видачі ліцензії для здійснення господарської діяльності, самостійно їх видає, та здійснює подальший контроль за суб'єктами господарювання з можливістю притягнення їх до відповідальності.

4.6.3. Способом усунення корупціогенного фактора є уникнення поєднання вказаних функцій, яке можливо досягти шляхом закріплення нормотворчих повноважень щодо визначення порядку діяльності суб'єкта владних повноважень, а також контролюючих функцій за діяльністю такого суб'єкта за іншими суб'єктами владних повноважень, бажано вищого рівня.

4.7.1. Необгрунтоване державне регулювання є корупціогенним фактором у разі, коли законопроектом регулюються суспільні відносини, які не доцільно регулювати нормами права, або їх слід впорядкувати на рівні суб'єктів управління чи інституцій громадянського суспільства (саморегульованих організацій), якщо таке регулювання сприяє виникненню корупційних ризиків.

4.7.2. Індикаторами цього корупціогенного фактора є:

- запровадження регулювання суспільних відносин, які не регулюються нормами права, у разі відсутності об'єктивних підстав для такого регулювання;

ГЛАВА І: НЕНАЛЕЖНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Приклад: законопроект пропонує уніфікувати розмір пожертв за відправлення церковних треб (хрещення, поховання, вінчання тощо).

- регулювання законопроектом суспільних відносин, які вже врегульовані або повинні бути врегульовані існуючими суб'єктами управління чи інституціями громадянського суспільства (саморегульованими організаціями);

Приклад: законопроектом встановлюються правила професійної діяльності оцінювачів, хоча вказані відносини повинні регулюватися на рівні саморегульованих організацій оцінювачів.

- запровадження регулювання суспільних відносин на рівні закону з одночасною передачею повноважень з регулювання/контролю інститутам громадянського суспільства (саморегульованим організаціям) без визначення чіткого порядку їх створення та функціонування.

Приклад: законопроектом пропонується надати можливість громадській організації бути власником, адміністратором та держателем Єдиної інформаційної бази даних у сфері ріелторської діяльності.

4.7.3. Способи усунення корупціогенного фактора:

- виключення норм, якими запроваджується регулювання суспільних відносин, котрі недоцільно регулювати законодавчими нормами;
- визначення у положеннях законопроекту необхідності регулювання суспільних відносин на рівні інститутів громадянського суспільства (саморегульованих організацій);
- виключення норм законопроекту, якими регулюються суспільні відносини, що повинні регулюватися на рівні інститутів громадянського суспільства (саморегульованих організацій);
- визначення у положеннях законопроекту порядку створення та функціонування інститутів громадянського суспільства (саморегульованих організацій), яким будуть надані повноваження регулювання/контролю.

ГЛАВА II

НЕДОЛІКИ ПУБЛІЧНИХ ПРОЦЕДУР

6.1. НЕЧІТКА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРАВ, ОБОВ'ЯЗКІВ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПРИВАТНОГО ПРАВА ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ПРОЦЕДУР

5. Під публічною процедурою у цій методології необхідно розуміти порядок здійснення будь-яких владних управлінських функцій органами публічної влади у відносинах із фізичними та юридичними особами приватного права.

6. До недоліків публічних процедур можна віднести такі корупціогенні фактори:

- нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності фізичних та юридичних осіб приватного права під час здійснення публічних процедур;
- створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувачів адміністративних послуг;
- відсутність чи недоліки конкурентних (тендерних) процедур у сфері публічних закупівель;
- дискримінація або надання необґрунтованих привілеїв (фаворитизм) при здійсненні публічних процедур.

6.1.1. Нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності фізичних та юридичних осіб приватного права під час здійснення публічних процедур є корупціогенним фактором, у разі їх закріплення з порушенням принципу юридичної визначеності, що сприяє виникненню корупційних ризиків.

■ **6.1.2.** Індикаторами цього корупціогенного фактора є:

- відсутність реального механізму реалізації права;

Приклад: реалізувати право безоплатної приватизації земельної ділянки на практиці фактично неможливо, оскільки обов'язок пошуку такої земельної ділянки покладається на громадянина, а відповідний орган відмовляє у наданні такої земельної ділянки з причини, яка не пов'язана з її відсутністю.

- відсутність реальної можливості здійснення впливу фізичної особи або юридичної особи приватного права на хід публічної процедури, зокрема відсутність або недосконалість реалізації права бути вислуханим, надавати матеріали, інформацію, докази, оскаржувати рішення тощо;

Приклад: процедура визначення особи олігархом з покладенням на неї певних правообмежень не передбачає реальної можливості суб'єкта якимось чином вплинути на питання визнання його олігархом.

- безпідставне покладення обов'язків на фізичних осіб або юридичних осіб приватного права;

Приклад: законопроектом визначено, що керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані в десятиденний строк надавати на вимогу голови обласної державної адміністрації необхідну інформацію.

- нечітке формулювання обов'язку фізичної особи або юридичної особи приватного права;

Приклад: законопроектом встановлюється обов'язок фізичних осіб, які керують транспортним засобом пред'являти «інші документи, передбачені законодавством».

- закріплення обов'язку, який об'єктивно неможливо виконати;

Приклад: законопроект встановлює, що для того аби стати учасником і отримати статус авторизованого електронного майданчика необхідно отримати згоду інших учасників ринку що об'єктивно неможливо.

- нечітке формулювання умов, за яких здійснюється обмеження прав (втручання у права);

Приклад: законопроект встановлює, що стосовно особи ухвалюється рішення про початок спеціального досудового розслідування та можливе заочне провадження (in absentia), у разі, якщо є достовірні дані про те, що

ГЛАВА II: НЕДОЛІКИ ПУБЛІЧНИХ ПРОЦЕДУР

вона перебуває поза межами України.

- відсутність можливості чітко та однозначно відмежувати правомірну поведінку від неправомірної;

Приклад: законопроектом передбачається відповідальність захисника у кримінальному провадженні за зловживання правом (наприклад, правом на відводи, оскарження тощо), коли встановити випадки такого зловживання об'єктивно неможливо.

- відсутність можливості чітко визначити суб'єкта, який несе юридичну відповідальність за вчинення правопорушення;

Приклад: законопроектом визначено, що за допуск неповнолітньої особи до грального закладу несе відповідальність охоронець, рецепція чи власник, який неналежно організував роботу закладу та перевірку осіб, які допускаються у гральний заклад.

- відсутність розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності, який дасть можливість адаптуватися до запропонованих змін;

Приклад: законопроект, який встановлює адміністративне покарання за перевезення дитини у авто за відсутності автокрісла, набирає чинності в день його оприлюднення. В такому випадку особи, які перебувають у подорожі на значну відстань просто не встигнуть придбати таке автокрісло.

6.1.3. Способи усунення корупціогенного фактора:

- встановлення механізмів та процедур, за яких можлива реальна реалізація передбаченого права;
- передбачення норм, якими надається реальна можливість впливати на хід публічної процедури;
- виключення норм, якими на фізичних чи юридичних осіб приватного права безпідставно покладаються додаткові обов'язки, або встановлення обов'язків, які об'єктивно неможливо виконати;
- встановлення чіткої регламентації обов'язків, які покладаються на х фізичних осіб або юридичних осіб приватного права;
- визначення чітких умов, за яких може бути здійснене обмеження прав (втручання у права);
- встановлення критеріїв відмежування правомірної поведінки від неправомірної;
- закріплення положень, які дозволяють визначити суб'єкта, який несе юридичну відповідальність за вчинення правопорушення;
- встановлення розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності, із дотриманням принципу передбачуваності законодавчих змін.

6.2.1. Створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувачів адміністративних послуг є корупціогенним фактором у разі, коли такі обтяження чи перешкоди сприяють виникненню корупційних ризиків.

■ 6.2.2. Індикаторами цього корупціогенного фактора є:

- запровадження правил і процедур, які вимагають невиправданих затрат ресурсів та часу;

Приклад: законопроектом встановлюється тривалий час на перевірку кожного окремого документа ліцензійної справи, що значно затягує процес видачі такої ліцензії та сприяє корупційним шляхам її отримання.

- запровадження правил і процедур, внаслідок яких збільшується кількість безпосередніх контактів між надавачем та отримувачем адміністративних послуг;

Приклад: законопроектом передбачається видача документів дозвільного характеру не через центри надання адміністративних послуг, а безпосередньо у дозвільному органі.

6.2. СТВОРЕННЯ НАДМІРНИХ ОБТЯЖЕНЬ ЧИ ШТУЧНИХ ПЕРЕШКОД ДЛЯ ОТРИМУВАЧІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

ГЛАВА II: НЕДОЛІКИ ПУБЛІЧНИХ ПРОЦЕДУР

- відсутність можливості подачі та отримання необхідних документів у електронній формі, як альтернативного способу взаємодії між отримувачем та надавачем адміністративної послуги;

Приклад: у законопроекті відсутня можливість отримання витягу з реєстру у електронній формі, лише шляхом особистого звернення до державного органу.

- запровадження правил і процедур, яких неможливо дотримуватися внаслідок об'єктивно існуючих обставин;

Приклад: законопроектом передбачається необхідність долати значні відстані у час карантинних обмежень; перетинати лінію розмежування; вимагати надати документи декількарічної давнини, щодо яких немає вимог про обов'язкове зберігання.

- поділ однієї адміністративної послуги на декілька платних послуг;

Приклад: законопроектом передбачається оплата за бланк довідки і оплата за заповнення довідки.

- встановлення необхідності отримання супутніх платних послуг;

Приклад: законопроектом встановлюються вимоги зробити копії, придбати канцелярські вироби (папку, папір тощо).

- орієнтація не на надання адміністративних послуг фізичним чи юридичним особам, а на формальне дотримання процедури (формалізм, завищення формальних вимог);

Приклад: законопроектом передбачається, що орган приймає виключно кольорові копії документів та не приймає чорно-білих, якщо вони виготовляються не на бланках суворої звітності.

- встановлення невичерпного переліку документів та/або вимог до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;

Приклад: законопроектом, яким пропонується створити Державний реєстр операторів ринку ветеринарних препаратів не визначено переліку та вимог до документів, необхідних для включення оператора ринку до реєстру.

- необхідність подання інформації, до якої надавач адміністративної послуги має доступ, зокрема даних, що містяться у реєстрах, кадастрах та інформаційних системах чи електронних базах даних;

Приклад: законопроектом передбачається, що для участі у конкурсі на посаду поліцейського особа зобов'язана надати довідку про відсутність судимості.

- невідповідність розміру плати за адміністративні послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням (неспіврозмірність блага і витрачених ресурсів на отримання цього блага);

Приклад: законопроектом для отримання ліцензії встановлюються неспівмірні матеріальні затрати, коли економічно доцільніше здійснювати господарську діяльність без ліцензії, дававши хабарі за прикриття такої діяльності, ніж у законний спосіб отримати таку ліцензію.

- відсутність чи обмеження права на оскарження рішень суб'єкта надання адміністративної послуги;

Приклад: законопроектом визначено, що рішення Комісії може бути оскаржено протягом місяця з дати прийняття такого рішення.

- не визначення платності/безоплатності адміністративної послуги;

Приклад: законопроектом не визначена платність чи безоплатність процедури затвердження тваринницьких потужностей.

- не визначення граничного строку надання адміністративної послуги.

Приклад: законопроектом не визначено граничного строку включення оператора ринку ветеринарних препаратів до Державного реєстру операторів ринку ветеринарних препаратів.

ГЛАВА II: НЕДОЛІКИ ПУБЛІЧНИХ ПРОЦЕДУР

6.3. ВІДСУТНІСТЬ ЧИ НЕДОЛІКИ КОНКУРЕНТНИХ (ТЕНДЕРНИХ) ПРОЦЕДУР

6.2.3. Способи усунення корупціогенного фактора:

- максимально можливе спрощення правил і процедур задля оптимізації затрат ресурсів та часу, які витрачаються з метою отримання адміністративної послуги;
- зміна правил і процедур з метою мінімізації там, де це можливо, безпосереднього контакту між отримувачем та надавачем адміністративних послуг;
- передбачення можливості подачі та отримання необхідних документів у електронній формі, як альтернативного способу взаємодії між отримувачем та надавачем адміністративної послуги;
- перегляд правил та процедур, яких неможливо дотримуватися внаслідок об'єктивно існуючих обставин та виключення їх із положень законопроекту;
- виключення норм, якими одна адміністративна послуга надається як декілька платних адміністративних послуг;
- вилучення норм, якими отримувач адміністративної послуги фактично зобов'язаний отримувати супутні платні послуги;
- вилучення норм, якими завищуються формальні вимоги до отримувачів адміністративних послуг;
- передбачення у нормах чіткого переліку документів, необхідного для отримання адміністративної послуги;
- вилучення норм, якими передбачена необхідність подання інформації, до якої надавач адміністративної послуги має доступ, зокрема даних, що містяться у реєстрах, кадастрах та інформаційних системах чи електронних базах даних;
- встановлення економічно обґрунтованої плати за отримання адміністративної послуги;
- передбачення права на ефективне оскарження рішення суб'єкта надання адміністративної послуги;
- визначення платних та безоплатних послуг;
- визначення граничного строку надання адміністративної послуги.

■ **6.3.1.** Відсутність чи недоліки конкурентних (тендерних) процедур у сфері публічних закупівель є корупціогенним фактором у разі, коли це сприяє виникненню корупційних ризиків.

6.3.2. Індикаторами цього корупціогенного фактора є:

- відсутність конкурентної процедури закупівлі (тендеру) там, де її запровадження є необхідним;

Приклад: законопроектом пропонується виключити застосування процедури публічних закупівель для послуг адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, а також перекладачів (сурдоперекладачів), які залучаються для забезпечення такої допомоги.

- відсутність чи недоліки юридичних, організаційних та інформаційних гарантій, що забезпечують правильне визначення вартості товарів, робіт чи послуг, які є предметом закупівлі;

Приклад: законопроектом пропонується без визначення критеріїв продажу покласти на Фонд здійснення розпорядження фінансовими активами неплатоспроможних банків та/або інших банків, та його продаж «за найвищою вартістю в найкоротший строк».

- відсутність чи недоліки механізмів забезпечення участі в процедурі закупівлі належної кількості учасників;

Приклад: законопроектом не закріплюється необхідність публікації інформації щодо тендеру з метою участі більшої кількості учасників;

- відсутність чи недостатня визначеність формальних критеріїв обрання найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції;

ГЛАВА II: НЕДОЛІКИ ПУБЛІЧНИХ ПРОЦЕДУР

Приклад: законопроектом не надаються як критерії – обов'язкова наявність ціни тендерної пропозиції, або ціни разом з умовами оплати, строком виконання, гарантійним обслуговування тощо.

- встановлення необґрунтованих привілеїв для певних учасників процедури закупівлі, або навпаки необґрунтоване обмеження прав певних учасників процедури закупівлі;

Приклад: законопроектом передбачено, що медичні маски для військовослужбовців встановленого зразка закуповується лише у тих учасників тендеру, які вже продавали такі медичні маски органам державної влади.

- встановлення необґрунтованих винятків із загальних правил публічних закупівель під час проведення окремих їх видів;

Приклад: законопроектом передбачено, що закупівля апаратів ШВЛ проводиться не за загальною процедурою.

- необґрунтоване делегування повноважень з проведення публічної закупівлі суб'єктам приватного права;

Приклад: законопроектом надається право здійснювати закупівлю від імені державного органу суб'єкту господарювання приватного права, що не визначений як замовник у статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі».

- відсутність порядку оприлюднення інформації про учасників тендеру та про його результати;

Приклад: законопроект не встановлює необхідність затвердження Уповноваженим органом порядку оприлюднення інформації про учасників тендеру та про його результати;

- відсутність належних та дієвих механізмів оскарження процедури публічної закупівлі.

Приклад: законопроектом забороняється оскаржувати результати публічної закупівлі до суду без попереднього звернення до органу оскарження (Антимонопольний комітет України).

6.3.3. Способи усунення корупціогенного фактора:

- закріплення конкурентної процедури закупівлі (тендеру) у випадку необхідності її запровадження;
- забезпечення об'єктивного визначення вартості товарів, робіт чи послуг, які є предметом закупівлі;
- забезпечення належного інформування про проведення тендеру, що дозволить залучити до закупівлі необхідну кількість учасників;
- визначення чітких формальних критеріїв щодо обрання найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції;
- забезпечення однакового процесуального статусу учасників процедури закупівлі;
- виключення норм, якими передбачаються винятки із загальних правил публічних закупівель;
- виключення положень, якими суб'єктам приватного права делегуються повноваження з проведення публічної закупівлі ;
- встановлення належних умов оприлюднення інформації про учасників тендеру та про його результати;
- встановлення положень, якими чітко регламентується порядок оскарження процедури публічної закупівлі.

6.4.1. Дискримінація або надання необґрунтованих привілеїв (фаворитизм) є корупціогенним фактором у разі встановлення правил, процедур, вимог, виду та міри відповідальності, які ставлять у менш вигідне/більш вигідне становище певних осіб (груп осіб, категорій осіб) порівняно з іншими особами (групами осіб, категоріями осіб) без обґрунтування необхідності встановлення таких правил та процедур.

6.4 ДИСКРИМІНАЦІЯ АБО НАДАННЯ НЕОБґРУНТОВАНИХ ПРИВІЛЕЇВ (ФАВОРИТИЗМ)

ГЛАВА II: НЕДОЛІКИ ПУБЛІЧНИХ ПРОЦЕДУР

6.4.2. Індикаторами цього корупціогенного фактора є:

- надання привілеїв, пільг, заступництва певним особам (групам осіб, категоріям осіб) без належних на те підстав;

Приклад: законопроектом визначено, що до участі в електронному аукціоні першочергово допускаються юридичні особи, які мають 3 і більше років досвіду з випуску та провадження лотерей.

- створення без належного обґрунтування умов, які ставлять певних осіб (груп осіб, категорій осіб) у завідомо гірше правове становище, порівняно з іншими особами (групами осіб, категоріями осіб).

Приклад: законопроект встановлює необхідність проведення перевірок лише іноземців чи осіб без громадянства перед тим, як давати організації дозвіл на залучення їх в якості волонтерів.

6.4.3. Способи усунення корупціогенного фактора:

- виключення норм, якими встановлюються привілеї, пільги, передбачається заступництво певним особам (групам осіб, категоріям осіб) без належних на те підстав;
- виключення із законопроекту умов, які ставлять певних осіб (груп осіб, категорій осіб) у завідомо гірше правове становище, порівняно з іншими особами (групами осіб, категоріями осіб) без обґрунтування.

ГЛАВА III

КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

7.1. ЗМЕНШЕННЯ РІВНЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ВІДПОВІДНОГО ОРГАНУ

7. Корупціогенними факторами у сфері регулювання внутрішньої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі – відповідного органу) є:

- 1) зменшення рівня прозорості та відкритості у діяльності відповідного органу;
- 2) відсутність чи недоліки процедур добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному органі;
- 3) недоліки регулювання підстав і процедури звільнення з керівних посад у відповідному органі;
- 4) відсутність чіткого розділення повноважень між адміністративною та політичною діяльністю у відповідному органі.

7.1. Зменшення рівня прозорості та відкритості у діяльності відповідного органу

7.1.1. Зменшення рівня прозорості діяльності відповідного органу є корупціогенним фактором у випадку необґрунтованого зменшення рівня доступу громадян до публічної інформації, яка знаходиться у розпорядженні цих органів. Зменшення рівня відкритості діяльності відповідного органу є корупціогенним фактором у випадку необґрунтованого запровадження обмежень для участі громадян у діяльності відповідного органу.

7.1.2. Індикаторами цих корупціогенних факторів є:

- встановлення обмежень доступу до публічної інформації, яка знаходиться у розпорядженні відповідного органу, без належного обґрунтування;

Приклад: законопроектом передбачено, що кількість обвинувальних та виправдувальних вироків, постановлених Вищим антикорупційним судом не підлягає оприлюдненню.

- встановлення періоду, у який запити на доступ до публічної інформації не розглядаються, або розглядаються у строки більші, ніж передбачено Законом, без належного обґрунтування;

Приклад: законопроект встановлює, що орган державної влади може продовжити строк розгляду запиту на доступ до публічної інформації у випадку необхідності пошуку такої інформації у структурних підрозділах органу.

- обмеження обсягу публічної інформації, яка підлягає обов'язковому опублікуванню та знаходиться у розпорядженні відповідного органу;

Приклад: законопроект встановлює, що Рахункова палата не публікує (не надає публічного доступу) звіт про результати фінансової діяльності Державної служби фінансового моніторингу України

- зменшення періодичності та/або обсягу звітування відповідним органом перед громадськістю.

Приклад: законопроектом пропонується зменшити кількість звітів Генерального прокурора – з «не менше одного разу на рік» до «одного разу на рік».

- зниження, порівняно з передбаченим у чинному законодавстві, ступеня безпосередньої участі громадян у діяльності відповідного органу без належного обґрунтування;

Приклад: законопроектом зменшено з 20 до 10 робочих днів строк для надання зауважень громадськістю під час обговорення повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля.

- звуження ступеня впливу на діяльність відповідного органу з боку громадських рад (рад громадського контролю, громадських дорадчих, консультативних органів громадськості тощо).

Приклад: законопроектом громадська рада при НАЗК позбавляється функції затвердження висновку щодо щорічного звіту Голови НАЗК.

ГЛАВА III: КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

7.2. ВІДСУТНІСТЬ ЧИ НЕДОЛІКИ ПРОЦЕДУР ДОБОРУ (КОНКУРСУ) НА КЕРІВНІ ПОСАДИ У ВІДПОВІДНОМУ ОРГАНІ

7.1.3. Способами усунення корупціогенних факторів є:

- виключення норм, якими передбачається обмеження доступу до публічної інформації, яка знаходиться у розпорядженні відповідного органу;
- виключення норм, якими встановлюється період, у який запити на доступ до публічної інформації не розглядаються, або розглядаються у строки більші, ніж передбачено Законом;
- виключення норм, якими обмежується обсяг публічної інформації, яка підлягає обов'язковому опублікуванню та знаходиться у розпорядженні відповідного органу;
- виключення норм, якими зменшується періодичність та/або обсяг звітування відповідним органом перед громадськістю;
- виключення норм, якими запроваджуються обмеження для участі та впливу громадян, громадських рад у діяльності відповідного органу, порівняно з чинним законодавством.

7.2.1. Відсутність чи недоліки процедур добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному органі є корупціогенним фактором у разі відсутності таких процедур, а також якщо добір можливо провести у недоброчесний спосіб.

7.2.2. Індикаторами цього корупціогенного фактора є:

- відсутність процедури добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному органі у разі, коли її запровадження є необхідним;

Приклад: законопроектом не передбачено проведення відкритого конкурсу для членів Національної комісії з питань захисту критичної інфраструктури.

- відсутність вичерпного переліку вимог до кандидатів на зайняття керівних посад у відповідному органі, відсутність чіткого переліку документів та їх форми, які повинні надати кандидати для участі у доборі (конкурсі) на зайняття керівної посади у відповідному органі;

Приклад: законопроектом пропонується створити Національний анти-допінговий центр, який очолює директор, кваліфікаційні вимоги до якого не встановлені.

- встановлення неоднакових процедур добору (конкурсу) кандидатів на зайняття керівних посад у відповідному органі під час проведення одного і того ж конкурсу;

Приклад: законопроектом змінюються правила добору у конкурсі, який уже триває.

- встановлення об'єктивно недостатніх строків для подання документів кандидатами для участі у доборі (конкурсі) на зайняття керівних посад у відповідному органі;

Приклад: законопроектом визначається, що разом із набранням чинності його нормами, що припадає на 01 січня року, починається прийом документів для участі у конкурсі, який має завершитися 8 січня.

- закріплення можливості передбачення додаткових умов та/або етапів для кандидатів, які беруть участь у доборі (конкурсі) на зайняття керівних посад у відповідному органі;

Приклад: законопроектом визначено, що умови проведення поточного конкурсу змінюються залежно від кількості кандидатів, які виявили бажання взяти участь у такому конкурсі.

- зменшення рівня впливу на процедуру добору (конкурсу) з боку громадськості (рад громадського контролю, громадських дорадчих, консультативних органів громадськості тощо).

Приклад: законопроектом передбачається, що громадськість не бере участь в оцінюванні доброчесності кандидатів на посаду судді.

7.2.3. Способи усунення корупціогенного фактора:

- визначення процедури добору (конкурсу) на вакантні посади у відповідному органі за об'єктивної можливості її проведення;

ГЛАВА III: КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

7.3. НЕДОЛІКИ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДСТАВ І ПРОЦЕДУРИ ЗВІЛЬНЕННЯ З КЕРІВНИХ ПОСАД У ВІДПОВІДНОМУ ОРГАНІ

- визначення у законопроекті чіткого переліку вимог до кандидатів, та чіткого переліку документів, які мають надати кандидати для участі у доборі (конкурсі) на зайняття вакантних посад у відповідному органі;
- уніфікація процедур добору (конкурсу) кандидатів на зайняття вакантних посад у відповідному органі;
- передбачення розумних строків подання документів кандидатами для участі у доборі (конкурсі) на зайняття вакантних посад у відповідному органі;
- усунення норм, які дозволяють на підзаконному рівні передбачати додаткові умов та/або етапи для кандидатів, які беруть участь у доборі (конкурсі) на зайняття вакантних посад у відповідному органі;
- розроблення положень, які дозволяють громадськості там, де це можливо, брати участь у процедурі добору (конкурсі) з можливістю впливати на його результати.

7.3.1. Недоліки регулювання підстав і процедури звільнення з керівних посад у відповідному органі є корупціогенним фактором у разі, якщо особу можна звільнити у довільному порядку.

■ **7.3.2.** Індикаторами цього корупціогенного фактора є:

- відсутність у законопроекті вичерпного переліку підстав звільнення особи з керівної посади;

Приклад: законопроектом визначено, що керівник державного органу підлягає звільненню у разі настання «інших випадків, які свідчать про невідповідність особи займаній посаді».

- відсутність або недоліки положень, які визначають порядок проведення службового (внутрішнього) розслідування перед прийняттям рішення про звільнення особи з керівної посади внаслідок вчинення дисциплінарного проступку;

Приклад: законопроектом передбачається, що при проведенні службового розслідування особи, щодо яких воно проводиться, не заслуховуються та не надають своїх пояснень.

- відсутність положень, які передбачають підстави відсторонення особи, щодо якої проводиться службове (внутрішнє) розслідування, від виконання обов'язків;

Приклад: законопроект допускає, що під час службового розслідування про перевищення повноважень, особа, стосовно якої таке службове розслідування проводиться, не відсторонюється від посади.

- положеннями законопроекту, який передбачає оцінювання виконання посадовою особою своїх обов'язків, результати якого можуть стати підставою звільнення цієї особи з посади, не визначено критеріїв, методології та процедури такого оцінювання;

Приклад: законопроект передбачає, що оцінку діяльності Голови НАЗК проводить комісія експертів, при цьому орієнтири такої оцінки не передбачені.

- звуження передбачених законом гарантій незалежності керівників державних органів.

Приклад: законопроект встановлює, що крім Генерального прокурора, керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури безпосередньо підпорядковується першому заступнику (першим заступникам) Генерального прокурора.

7.3.3. Способи усунення корупціогенного фактора:

- передбачення вичерпного переліку підстав звільнення особи у законопроекті;
- визначення у законопроекті положень, які визначають порядок проведення службового (внутрішнього) розслідування перед прийняттям рішення про звільнення особи з керівної посади внаслідок вчинення дисциплінарного проступку;

ГЛАВА III: КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

7.4. ВІДСУТНІСТЬ ЧІТКОГО РОЗДІЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ АДМІНІСТРАТИВНОЮ ТА ПОЛІТИЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ У ВІДПОВІДНОМУ ОРГАНІ

- передбачення підстав відсторонення особи, щодо якої проводиться службове (внутрішнє) розслідування, від виконання обов'язків;
- визначення у законопроекті критеріїв, методології та процедури оцінювання виконання посадовою особою своїх обов'язків;
- відновлення норм, якими забезпечуються існуючі гарантії незалежності для керівників державних органів.

7.4.1. Відсутність чіткого розділення повноважень між адміністративною та політичною діяльністю у відповідному органі є корупціогенним фактором у разі, якщо внаслідок цього виникає конфлікт між політичними і державними (суспільними) інтересами; використання адміністративних повноважень задля задоволення політичних інтересів.

■ **7.4.2.** Індикаторами цього корупціогенного фактора є:

- поєднання в одній посаді політичних і адміністративних функцій;

Приклад: законопроект передбачає, що Міністр внутрішніх справ уповноважений продовжувати строк досудового розслідування у кримінальних провадженнях за фактом вчинення особливо тяжких злочинів.

- передбачення без належного обґрунтування погодження (або наступне схвалення) призначення на адміністративну посаду з боку політичного керівництва у відповідному органі;

Приклад: законопроектом передбачено, що керівники територіальних органів поліції призначаються на посади та звільняються з посад керівником поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України.

- передбачення синхронної зміни адміністративного та політичного керівництва у відповідному органі;

Приклад: законопроектом передбачено, що керівники департаментів міністерства автоматично звільняються, якщо Міністр припиняє свої повноваження.

7.4.3. Способи усунення корупціогенного фактора:

- розділення політичних та адміністративних посад у відповідному органі;
- мінімізація процедур погодження (або наступного схвалення) призначення на адміністративну посаду з боку політичного керівництва у відповідному органі;
- запровадження процедур, за яких зміна політичного керівництва не тягне за собою зміну адміністративного керівництва у відповідному органі.

ГЛАВА IV

ІНШІ КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ

9.1. ЮРИДИЧНА КОЛІЗІЯ

8. Технічні недоліки не є корупціогенними факторами, оскільки їх наявність не завжди зумовлена недоліками конкретної норми чи сукупності норм законопроекту. Водночас, недоліки законопроекту, які не містять усіх ознак корупціогенних факторів, але сприяють виникненню корупційних ризиків, прирівнюються до корупціогенних факторів і підлягають встановленню та усуненню. Такі недоліки найчастіше мають вигляд техніко–юридичних вад законопроекту.

9. До інших корупціогенних факторів належать:

- 1) юридична колізія;
- 2) прогалина;
- 3) необґрунтоване використання оціночних понять.

9.1.1. Юридична колізія – це розбіжність (зокрема, суперечність) між нормами права, які закріплені в законодавстві та регулюють одні й ті ж суспільні відносини.

► **9.1.2.** Видами юридичної колізії є:

• колізія між нормами законопроекту (внутрішня колізія). Індикатори такої колізії:

- формальна неузгодженість (суперечність) всередині однієї норми законопроекту;

Приклад: у законопроекті визначено, що у компонентах активних матеріалів і предметів можуть використовуватися лише ті речовини, що включені до Державного реєстру. Водночас, частина 2 цієї ж статті законопроекту містить перелік речовин, які не включені до Державного реєстру, але можуть використовуватись у компонентах активних матеріалів і предметів.

- формальна неузгодженість (суперечність) між різними нормами одного законопроекту.

Приклад: законопроектом встановлено, що для видобування корисних копалин на ділянках бурштиноносних надр не підлягає обов'язковій оцінці впливу на довкілля. У наступній статті законопроекту визначено, що для отримання дозволу на користування надрами з метою видобування корисних копалин необхідно надати «реєстраційні дані висновку з оцінки впливу на довкілля».

• колізія між законопроектом та чинним законодавством (зовнішня колізія). Індикатори такої колізії:

- формальна неузгодженість (суперечність) між нормами законопроекту та нормами чинного законодавства, до якого не передбачається внесення змін;

Приклад: законопроектом визначено, що орган державного екологічного контролю у якості запобіжного заходу виносить рішення про зупинення діяльності суб'єкта господарювання строком до 3 робочих днів. Вказане положення суперечить ч. 5 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», в якій встановлено, що такі заходи можуть запроваджуватись виключно за рішенням суду.

- невідповідність положенням Конституції, чинними міжнародними зобов'язаннями та договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

Приклад: законопроект зобов'язував народних депутатів України щорічно проходити психофізіологічне опитування із застосуванням поліграфа, та зобов'язував кандидатів у депутати подавати висновок про проходження добровільного попереднього психіатричного та наркологічного огляду. Результати опитувань та висновки пропонувалось оприлюднювати для загального ознайомлення. Вказані положення суперечать: Загальній Декларації прав людини; Міжнародному пакту про громадянські і політичні

права; ст. 8 Європейській конвенції з захисту прав людини та основних свобод; ст. 32 Конституції України.

- колізія між нормами законопроекту та антикорупційним законодавством, що має місце у випадку невідповідності положень законопроекту існуючим стандартам у сфері запобігання корупції, якщо законопроект суперечить міжнародним та/або внутрішнім актам антикорупційного законодавства, що здатне ускладнити реалізацію передбачених чинним законодавством заходів із запобігання корупції.

Приклад: законопроектом скасовуються обмеження щодо сумісництва та поєднання з іншою діяльністю для рядових працівників органів та підрозділів цивільного захисту, поліцейських та працівників державної кримінально-виконавчої служби.

9.1.3. Способи усунення колізії:

- внесення змін до статті законопроекту чи її частини, яка, у сукупності з іншою нормою (нормами), утворює колізію;
- виключення із законопроекту статті чи її частини, яка, у сукупності з іншою нормою (нормами), утворює колізію;
- закріплення у законопроекті змін, які пропонується внести до інших законів, з метою уникнення суперечностей;
- передбачення у законопроекті нової норми (норм), які усувають виявлену колізію.
- приведення положень законопроекту у відповідність Конституції, чинним міжнародними зобов'язанням та договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- приведення у відповідність норм законопроекту міжнародним та/або вітчизняним актам антикорупційного законодавства.

9.2.1. Прогалиною є повна або часткова відсутність законодавчої регламентації певних суспільних відносин, що перебувають у сфері правового регулювання.

Відсутність приписів щодо тих відносин, які знаходяться поза сферою правового регулювання відповідного законопроекту не є недоліком.

9.2.2. Індикаторами прогалини є:

- неврегульованість нормами законопроекту суспільних відносин, що перебувають у сфері правового регулювання цього законопроекту і потребують юридичного вирішення, якщо вказані відносини не врегульовані чинним законодавством;

Приклад: законопроектом до повноважень Міністерства аграрної політики та продовольства України пропонується віднести призначення чи уповноваження органу з реєстрації технічних засобів. Водночас, у законопроекті відсутній порядок призначення (уповноваження) органу з реєстрації.

- відсутність у положеннях законопроекту пропозицій внесення змін до чинного законодавства або прийняття нових законодавчих актів у зв'язку із набранням чинності законопроекта;

Приклад: законопроект пропонує покласти на Вищу кваліфікаційну комісію суддів України функцію притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю, при цьому не запропоновані відповідні зміни в частині її повноважень у Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

9.2.3. Способи усунення прогалини:

- врегулювання у нормах законопроекту суспільних відносин, які потребують юридичного вирішення;
- закріплення у законопроекті пропозицій внесення змін до чинного законодавства або прийняття нових законодавчих актів у зв'язку із набранням чинності законопроекта.

9.2. ПРОГАЛИНА

9.3.1. Використання оціночних понять визнається необґрунтованим у випадках, коли їх використання у нормах законопроекту не є виправданим або коли таке поняття можливо замінити конкретно визначеним.

■ **9.3.2.** Індикаторами необґрунтованих оціночних понять є:

- використання слів та словосполучень типу «тощо», «тому подібне», «може», «має право», «за власної ініціативи», «дбає», «забезпечує», «сприяє», «допомагає», «обґрунтований», «належний», «поважна причина» та інших мовних неоднозначностей, що призводить до їх довільного тлумачення та самостійного наповнення змістом суб'єктом правозастосування;

Приклад: законопроект надає право Державному агентству розвитку туризму виключити суб'єкта господарювання з Єдиного туристичного реєстру у разі неподання без поважних причин звіту про туристичну діяльність.

- використання термінів без їх конкретного визначення та/або визначення їх головних ознак;

Приклад: відповідно до положень законопроекту менш жорсткі нормативи гранично допустимих викидів (відступ) не надається, якщо дозвільний орган не може забезпечити відсутність значного забруднення довкілля та досягнення високого рівня захисту довкілля в цілому з метою запобігання шкідливому впливу на здоров'я населення. Водночас, поняття «значне забруднення» та «високий рівень захисту довкілля» законопроектом не визначаються.

9.3.3. Способи усунення необґрунтованого використання оціночних понять:

- виключення слів, словосполучень та інших мовних неоднозначностей, що призводить до їх довільного тлумачення та самостійного наповнення змістом суб'єктом правозастосування;
- надання конкретного визначення термінам та/або визначення їх головних ознак.

РОЗДІЛ III

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ТА РЕЗУЛЬТАТИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

10. Порядок проведення антикорупційної експертизи

10.1. Антикорупційна експертиза проводиться згідно із цією Методологією.

10.2. Експерт при проведенні антикорупційної експертизи:

- детально аналізує проект закону на предмет наявності корупціогенних факторів;
- ознайомлюється із супровідними документами до законопроекту та іншими пов'язаними із ним документами;
- аналізує подані поправки та пропозиції до законопроекту (до другого читання);
- вивчає обґрунтування та необхідність (мету і доцільність) прийняття законопроекту;
- аналізує чинне законодавство, до якого пропонується внести зміни;
- ознайомлюється із думками профільного середовища та звертається до зацікавлених сторін (стейкхолдерів);
- формує висновок за наслідками проведення антикорупційної експертизи.

11. Взаємодія зі стейкхолдерами

11.1. При проведенні антикорупційної експертизи експерт ознайомлюється з позиціями державних (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, наукові установи) та недержавних (асоціації, громадські організації, міжнародні організації, представники бізнесу) стейкхолдерів.

11.2. Ознайомлення з позиціями стейкхолдерів відбувається шляхом контент-аналізу відкритої інформації, публічних запитів на доступ до публічної інформації, звернень та використання інших методів комунікації.

11.3. Отримані позиції стейкхолдерів підлягають узагальненню відображенню у висновку за наслідками проведення антикорупційної експертизи. Експерт робить відповідні посилання у висновку на повний зміст позицій стейкхолдерів.

12. Висновок за результатами проведення антикорупційної експертизи

12.1. За результатами проведення антикорупційної експертизи експерт формує висновок.

12.1.1 Висновок повинен містити:

- 1) назву та реєстраційний номер законопроекту, дату його реєстрації, ініціатора (ініціаторів) законопроекту та назву Комітету ВРУ, який визначений профільним для цього законопроекту;
- 2) опис законопроекту в якому відображається короткий зміст запропонованих змін;
- 3) перелік виявлених корупціогенних факторів;
- 4) конкретне положення законопроекту, у якому було виявлено корупціогенний фактор та спосіб його закріплення ;
- 5) обґрунтування та розкриття змісту кожного корупціогенного фактора;
- 6) пояснення яким чином положення законопроекту може сприяти вчиненню корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією;

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ТА РЕЗУЛЬТАТИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

- 7) рекомендації щодо усунення корупціогенного фактору;
- 8) інші зауваження до законопроекту (за наявності);
- 9) позиції стейкхолдерів;
- 10) коротку інформаційну довідку (за необхідності);
- 11) ключові поправки та пропозиції (лише до другого читання);
- 12) врахування раніше поданих зауважень (лише до другого читання).

У разі виявлення корупціогенних факторів, що не визначені цією методологією, експерт вказує на них, обов'язково обґрунтовуючи чим саме те чи інше положення законопроекту сприяє виникненню корупційних ризиків. аслідками проведення антикорупційної експертизи. Експерт робить відповідні посилання у висновку на повний зміст позицій стейкхолдерів.

12.2. У разі відсутності корупціогенних факторів, однак за наявності інших зауважень по суті законопроекту, про них вказується у висновку, а законопроект визнається таким, що не містить корупціогенних факторів.

12.3. У разі відсутності корупціогенних факторів, законопроект визнається таким, що не містить корупціогенних факторів. Висновок за наслідками корупційної експертизи не формується, а інформація щодо її проведення підлягає оприлюдненню відповідно до пункту 14.3. цієї Методології.

13. Рецензування висновку за наслідками проведення антикорупційної експертизи

13.1. Усі висновки проходять внутрішнє рецензування, яке здійснюється на підставі затвердженої Системи контролю якості аналітичних матеріалів аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей».

13.2. Не пізніше наступного дня після формування висновку, експерт передає його для рецензування одному або декільком експертам аналітичного центру, які не брали участь в аналізі законопроекту.

13.3. Рецензент надає свої зауваження (у разі наявності) у п'ятиденний строк з дня надходження висновку від експерта.

13.4. За необхідності задля узгодження позицій висновку може бути обговорений у фокус-групі, яка складається з експерта, рецензента, керівника організації та інших експертів аналітичного центру (у разі потреби).

13.5. В окремих випадках (на розсуд керівника організації) проводиться зовнішнє рецензування висновку.

13.6. Зауваження, отримані в результаті рецензування висновку враховуються експертом у строк, що не перевищує трьох днів з дати одержання рецензії.

13.7. Усі висновки за результатами проведення антикорупційної експертизи законопроектів затверджує Голова організації.

14. Оприлюднення результатів проведення антикорупційної експертизи

14.1. Висновки за результатами проведення антикорупційної експертизи оприлюднюються на офіційному веб-сайті аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей».

14.2. Висновки за результатами проведення антикорупційної експертизи надсилаються ініціаторам законопроекту та членам профільного комітету ВРУ. Також висновки надсилаються комітету ВРУ з питань антикорупційної політики та НАЗК.

14.3. Інформація щодо законопроектів за результатами антикорупційної експертизи яких не було виявлено корупціогенних факторів та зауважень по суті оприлюднюється на офіційному веб-сайті аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей».

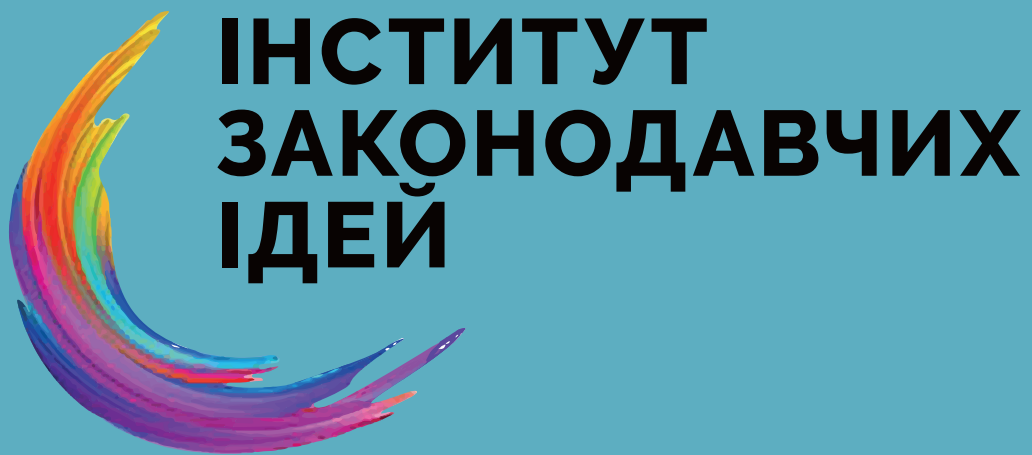
15. Оцінка впливу антикорупційної експертизи

15.1. Оцінка впливу антикорупційної експертизи проводиться з метою моніторингу врахування суб'єктами прийняття рішень наданих у висновках рекомендацій.

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ТА РЕЗУЛЬТАТИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

15.2. Оцінка впливу проводиться експертом шляхом визначення ступеня врахування суб'єктами прийняття рішень наданих рекомендацій відповідно до Методики оцінювання впливу Висновків Інституту законодавчих ідей.

15.3. Інформація щодо впливу антикорупційної експертизи Інституту законодавчих ідей обов'язково опубліковується у щорічних звітах у формі статистичних даних.



**ІНСТИТУТ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІДЕЙ**





Інститут законодавчих ідей
Київ, вул. Шовковича 24, офіс 14

✉ office@izi.institute

🌐 www.izi.institute

📘 [@ILlinUA](https://www.facebook.com/ILlinUA)

