

# ГАЛУЗЕВА СИСТЕМАТИЗАЦІЯ КОРУПЦІОГЕННИХ ФАКТОРІВ У ЗАКОНОПРОЄКТАХ ВРУ ІХ СКЛИКАННЯ

Київ 2021



#### Видавець:

Інститут законодавчих ідей

#### Автори:

Богуславець Мартина  
Климосюк Андрій  
Шваб Юрій

Це дослідження представляє результати незалежного громадського моніторингу корупціогенних факторів у законопроектах поданих до Верховної Ради України, з початку її 9 скликання (вересень 2019 року) до грудня 2020 року. Автори проаналізували рішення Антикорупційного комітету Парламенту, Національного агентства з питань запобігання корупції, а також незалежної громадської антикорупційної експертизи на наявність корупціогенних факторів у законопроектах. Сформовано рейтинг Комітетів Верховної Ради України 9 скликання, до яких надійшло найбільше законопроектів, які не відповідають вимогам антикорупційного законодавства. Особливістю дослідження є демонстрація найбільш притаманних прикладів закріплення корупціогенних факторів у законопроектах кожного комітету Верховної Ради України.

Проведення дослідження стало можливим за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією авторів та не обов'язково відображають позицію Міжнародного фонду «Відродження».

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	<b>4</b>
<b>РЕЗУЛЬТАТИ ПРОВЕДЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ІХ СКЛИКАННЯ (1 ВЕРЕСНЯ 2019 РОКУ – 31 ГРУДНЯ 2020 РОКУ)</b>	<b>5</b>
<b>ЯК МИ ВИЯВЛЯЄМО КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ У ЗАКОНОПРОЄКТАХ?</b>	<b>7</b>
<b>МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ</b>	<b>11</b>
Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	<b>13</b>
Комітет з питань правоохоронної діяльності	<b>17</b>
Комітет з питань економічного розвитку	<b>22</b>
Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування	<b>26</b>
Комітет з питань правової політики	<b>31</b>
Комітет з питань аграрної та земельної політики	<b>35</b>
Комітет з екологічної політики та природокористування	<b>39</b>
Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України	<b>43</b>
Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики	<b>46</b>
Комітет з питань освіти, науки та інновацій	<b>49</b>
Комітет з питань антикорупційної політики	<b>52</b>
Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг	<b>54</b>
Комітет з питань молоді і спорту	<b>56</b>
Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки	<b>58</b>
Комітет з питань цифрової трансформації	<b>61</b>

## ВСТУП

На сьогодні корупція є другою за значущістю суспільною проблемою для населення після воєнних дій у Донецькій і Луганській областях.

**69%** громадян вказали корупцію серед дуже серйозних проблем України<sup>1</sup>.

**177 місце** За індексом сприйняття корупції у 2020 році Україна посіла 117 місце зі 180 країн та опинилась у рейтингу поруч із такими країнами, як Єгипет, Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія<sup>2</sup>.

Одним із чинників, які впливають на такі показники корупції, є законодавство, яке містить корупціогенні фактори та сприяє виникненню корупційних ризиків.

Фільтром, який покликаний запобігти потраплянню корупціогенних факторів до прийнятих законів, є антикорупційна експертиза законопроектів. **Закон України «Про запобігання корупції» визначає антикорупційну експертизу як діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.**

На сьогодні антикорупційну експертизу ефективно здійснюють Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики (далі – Комітет, Антикорупційний комітет), Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) та громадськість.

**Щороку Комітет, НАЗК та громадськість виявляють корупціогенні фактори у близько 10% зареєстрованих законопроектів.**

1 <https://euaci.eu/ua/news/prezentaciya-doslidzhennya-korupciya-v-ua-2020>

2 <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2020>

## РЕЗУЛЬТАТИ ПРОВЕДЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ІХ СКЛИКАННЯ (1 ВЕРЕСНЯ 2019 РОКУ – 31 ГРУДНЯ 2020 РОКУ)

Антикорупційний комітет протягом вказаного періоду провів антикорупційну експертизу 636 законопроектів, **72** з яких за наслідками експертизи визнано такими, що не відповідають вимогам антикорупційного законодавства.



**636** законопроектів проаналізовано  
**72** законопроекти містять корупціогенні фактори

У 2020 році антикорупційну експертизу законопроектів, що розглядалися у Верховній Раді України, проводило також НАЗК. Станом на 31 грудня 2020 року за наслідками антикорупційної експертизи **36 законопроектів** визнано НАЗК такими, що містять корупціогенні фактори<sup>3</sup>.



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО  
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ  
NATIONAL AGENCY ON  
CORRUPTION PREVENTION

**37** законопроектів проаналізовано  
**36** законопроектів містять корупціогенні фактори

Незалежну громадську антикорупційну експертизу законопроектів, що реєструються у Верховній Раді України, ефективно здійснює незалежний аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» (ІЗІ). Команда ІЗІ упродовж останніх 5 років проводить експертизу законопроектів та співпрацює з Комітетом уже протягом двох скликань парламенту поспіль. **За ІХ скликання, станом на 31.12.2020 проаналізовано 1670 законопроектів, у 161 з яких виявлено корупціогенні фактори.**



**1670** законопроектів проаналізовано  
**161** законопроект містить корупціогенні фактори

3 <https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antikoruptsijnoyi-polityky/antikoruptsij-na-ekspertyza/>

# ЯК МИ ВИЯВЛЯЄМО КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ У ЗАКОНОПРОЄКТАХ?



## ? ЯК МИ ВИЯВЛЯЄМО КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ У ЗАКОНОПРОЄКТАХ?

Кожен згаданий суб'єкт проведення антикорупційної експертизи законопроектів використовує в цій діяльності певну методологію, у якій закріплено правила та процедуру проведення експертизи, визначено корупціогенні фактори, критерії та підстави визнання законопроекту таким, що не відповідає вимогам антикорупційного законодавства тощо.

Антикорупційний комітет ВРУ не має власної методології, тому наразі під час проведення експертизи Комітет користується Методологією, затвердженою Наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5<sup>4</sup>.

НАЗК здійснює антикорупційну експертизу законопроектів на підставі власної Методології, затвердженої Наказом НАЗК від 20.10.2020 р. № 470/20.

Через тісну співпрацю з Комітетом аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» під час проведення антикорупційної експертизи довгий час використовував Методологію Мін'юсту. **Нині розроблена та ефективно використовується власна Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи ІЗІ<sup>5</sup>**, яка характеризується деталізацією корупціогенних факторів та наявністю великої кількості реальних прикладів їх закріплення у проектах законів.

**Корупціогенний фактор** – здатність норми або сукупності норм самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти виникненню корупційних ризиків.

Слід зазначити, що хоча всі перелічені Методології проведення антикорупційної експертизи суттєво різняться між собою, основні корупціогенні фактори та їх змістове наповнення у Методологіях є схожим.

<sup>4</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>

<sup>5</sup> Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи Інституту законодавчих ідей.



Методологія проведення антикорупційної експертизи законопроектів ІЗІ визначає 4 групи корупціогенних факторів.

**1** До першої групи належать корупціогенні фактори, які вказують на неправильне визначення повноважень суб'єктів владних повноважень.

Ця група факторів притаманна законопроектам з усіх сфер та є найпоширенішою, оскільки саме положення, які урегульовують діяльність державних органів та їх посадових осіб, містять найбільше корупційних ризиків.

Найпоширенішим корупціогенним фактором цієї групи є **надмірні дискреційні повноваження**, які очолюють рейтинг корупціогенних факторів за частотою їх виявлення у проектах законів з усіх сфер.

**Дискреція** — це повноваження державного органу діяти з певною свободою розсуду, коли такий орган може обрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає кращим<sup>6</sup>. У деяких випадках дискреція є допустимою та навіть необхідною, однак закріплення саме **надмірних** дискреційних повноважень є корупціогенним фактором. Дискреційні повноваження слід вважати надмірними у разі їх встановлення без юридично значущої мети, а також у разі закріплення повноваження без чіткої регламентації їх реалізації, що сприяє виникненню корупційних ризиків. На практиці закріплення у законопроекті таких повноважень здатне призводити до зловживання ними та неможливості притягнути винних осіб до відповідальності.

Інші корупціогенні фактори цієї групи трапляються рідше та здебільшого полягають у дублюванні повноважень, неналежному регулюванні підзаконними нормативно-правовими актами, необґрунтованому делегуванні повноважень.

<sup>6</sup> Додаток до Рекомендації № P(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи

**2** До другої групи належать корупціогенні фактори, які вказують на недоліки публічних процедур.

Під публічними процедурами ми розуміємо порядок здійснення будь-яких владних управлінських функцій державними органами у відносинах із фізичними та юридичними особами приватного права. Найпоширенішими корупціогенними факторами цієї групи є нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності юридичних та фізичних осіб під час здійснення публічних процедур, а також відсутність чи недоліки конкурентних (тендерних) процедур у сфері публічних закупівель<sup>7</sup>.

**3** До третьої групи належить корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Найчастіше проявляються у відсутності чи недоліках процедур добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному органі та недоліках регулювання підстав і процедури звільнення з керівних посад у відповідному органі.

**4** До інших корупціогенних факторів належать юридична колізія, прогалина та необґрунтоване використання оцінних понять.

Вони є доволі поширеними. Однак вказані недоліки є корупціогенними факторами лише в тому разі, якщо вони сприяють виникненню корупційних ризиків.

**Слід зазначити, що перелік визначених Методологією ІЗІ корупціогенних факторів не є вичерпним.** На практиці законопроект може містити нетипові корупціогенні фактори, які можуть сприяти виникненню не менш небезпечних корупційних ризиків.

<sup>7</sup> Детальний опис та індикатори вказаних корупціогенних факторів наведено у Методології проведення громадської антикорупційної експертизи Інституту законодавчих ідей



# МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

## МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Цю галузеву систематизацію розроблено на основі аналізу та узагальнення корупціогенних факторів, які найчастіше траплялись у законопроєктах, визнаних Комітетом, НАЗК та ІЗІ такими, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства, за період з 1 вересня 2019 року по 31 грудня 2020 року.

Систематизувати та виявити певні тенденції щодо найпоширеніших корупціогенних факторів у законопроєктах кожної сфери вдалося лише стосовно комітетів ВРУ, до яких було подано 5 і більше корупційних законопроєктів, оскільки в галузях із їх меншою кількістю трапляються різні корупціогенні фактори та не простежуються певні закономірності їх закріплення.

На підставі цього сформовано рейтинг комітетів ВРУ IX скликання, до яких подано найбільше законопроєктів, які не відповідають вимогам антикорупційного законодавства, виокремлено найчастотніші корупціогенні фактори для кожного комітету, наведено законопроєкти, в яких їх було виявлено, та продемонстровано приклади закріплення таких корупціогенних факторів у конкретних положеннях законопроєкту.

### Мета дослідження:

Звернути увагу народних депутатів, їхніх помічників та консультантів, розробників законопроєктів, представників громадськості та експертного середовища на найбільш типові корупціогенні фактори, які потрапляють до положень законопроєктів у різних сферах, задля подальшого усунення таких недоліків та поліпшення якості розроблюваних законопроєктів.

Відповідно до висновків за результатами проведення антикорупційної експертизи Комітету, НАЗК та ІЗІ, наданих **за період з 1 вересня 2019 року по 31 грудня 2020 року, найбільше законопроєктів, які не відповідають вимогам антикорупційного законодавства, подано до таких комітетів<sup>8</sup>:**

Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	46 законопроектів
Комітет з питань правоохоронної діяльності	34 законопроекти
Комітет з питань економічного розвитку	25 законопроектів
Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування	17 законопроектів
Комітет з питань правової політики	15 законопроектів
Комітет з питань аграрної та земельної політики	14 законопроектів
Комітет з екологічної політики та природокористування	13 законопроектів
Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України	11 законопроектів
Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики	8 законопроектів
Комітет з питань освіти, науки та інновацій	6 законопроектів
Комітет з питань антикорупційної політики	5 законопроектів
Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг	5 законопроектів
Комітет з питань молоді і спорту	5 законопроектів
Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки	5 законопроектів
Комітет з питань цифрової трансформації	5 законопроектів

Слід звернути увагу на збереження тенденції розподілу кількості законопроектів, у яких виявлено корупціогенні фактори, за комітетами ВРУ з часів діяльності ВРУ VIII скликання <https://bit.ly/3gvD7mT>. Зокрема, трійка «лідерів» залишається незмінною, незважаючи навіть на оновлення депутатського корпусу на 80 %. Таку тенденцію можна пояснити високою завантаженістю цих 3 комітетів порівняно з іншими комітетами ВРУ). Стрімке зростання кількості законопроектів з корупціогенними факторами, поданих до Комітету з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування, частково можна пояснити збільшенням кількості законопроектів у цій галузі через потребу вирішення нагальних питань, пов'язаних з пандемією COVID-19.

**46 законопроектів**

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ФІНАНСІВ, ПОДАТКОВОЇ ТА МИТНОЇ ПОЛІТИКИ

**За досліджуваний період найбільше законопроектів, у яких було виявлено корупціогенні фактори, подано саме до цього Комітету**





**Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:**

- Надмірні дискреційні повноваження;
- Нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності юридичних та фізичних осіб під час здійснення публічних процедур;
- Недоліки процедур добору (конкурсу) на вакантні посади у відповідному органі

## НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Приклади законопроектів	№ 2645-д	№ 1210-1	№ 3063	№ 4364
	№ 4367-1	№ 2285-1	№ 3562	№ 4241
	№ 2285-6	№ 2285-3	№ 3724	№ 4436
	№ 2501д	№ 2501-1	№ 3361	№ 2800
	№ 2285-4	№ 2285-10	№ 4367	№ 1210
		№ 1232	№ 2285	

У **законопроекті №4241** передбачено, що у разі порушення законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг, у тому числі вимог до взаємодії зі споживачами при врегулюванні простроченої заборгованості (вимог до етичної поведінки), Національний банк України **адекватно** вчиненому порушенню **має право** застосувати заходи впливу. Оцінне поняття «адекватно вчиненому порушенню» без встановлення будь-

яких ознак чи інших орієнтирів такої «адекватності» надає можливість Національному банку України діяти на власний розсуд. Окрім того, мовна конструкція «має право» також наділяє Національний банк України надмірними дискреційними повноваженнями, адже положеннями законопроекту не визначено критеріїв та умов, за яких заходи впливу застосовуються, а за яких не застосовуються, внаслідок чого Національний

банк України зможе сам обирати варіант своєї поведінки. Вказані недоліки законопроекту сприяють виникненню корупційних ризиків.

Положеннями **законопроектів №2285, №2285-1, №2285-3 та №2285-6**, які регулюють діяльність щодо організації та проведення азартних ігор, серед іншого, визначено права уповноважених посадових осіб Уповноваженого органу під час здійснення державного нагляду за ринком азартних ігор. Зокрема, щодо таких прав вжито словосполучення **«інші права, визначені законодавством»**. Отже, передбачено відкритий перелік повноважень вказаних посадових осіб, що свідчить про наявність у зазначених положеннях корупціогенного фактора у вигляді над-

мірних дискреційних повноважень.

**Законопроектom №2501-д** вносяться зміни до Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» щодо вимог до ліцензії на оптову торгівлю тютюновими виробами. Однак у законопроекті немає будь-яких посилань на нові повноваження контролюючих органів, що виникають у зв'язку з додатковою перевіркою вимог до вказаної ліцензії. Відсутність чіткої регламентації порядку здійснення контролюючими органами повноважень щодо такої перевірки дозволяє таким органам діяти на власний розсуд, що сприяє виникненню корупційних ризиків.

## НЕЧІТКА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРАВ, ОБОВ'ЯЗКІВ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ТА ФІЗИЧНИХ ОСІБ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ПРОЦЕДУР

Приклади законопроектів	№ 2047-1	№ 2501д	№ 3724	№ 2133
	№ 4367-1	№ 2285-д	№ 1096	№ 4367
	№ 2788-д	№ 2501-1	№ 4241	№ 3361
			№ 4364	№ 2069

**Законопроектom № 2047-1** внесено зміни щодо оподаткування опера-

цій з продажу об'єктів нерухомого майна. Змінами залишено чинною



норму щодо доступу до Єдиної бази будь-якого іншого авторизованого майданчика, що має «впроваджену та підтверджену підписаним протоколом(-ами) обміну між усіма вже авторизованими електронними майданчиками можливість використовувати інформацію та документи, які були розміщені на одному авторизованому електронному майданчику».

Тобто доступ на ринок авторизованих електронних майданчиків здійснюється за умови підтвердження доступу іншими майданчиками, які фактично є конкурентами. Таку вимогу об'єктивно неможливо виконати, що сприяє виникненню корупційних ризиків та монополізації ринку цих послуг.

## ⚡ НЕДОЛІКИ ПРОЦЕДУР ДОБОРУ (КОНКУРСУ) НА ВАКАНТНІ ПОСАДИ У ВІДПОВІДНОМУ ОРГАНІ

Приклади  
законопроєктів

№ 2285-1  
№ 2285-6

№ 2285-3  
№ 2285-д

№ 2285-д

№ 2285

У сфері легалізації азартних ігор подано декілька законопроєктів (**№ 2285, № 2285-1, № 2285-д та ін.**). Вони визначали права, обов'язки та відповідальність організаторів азартних ігор, види азартних ігор, питання ліцензування цієї діяльності тощо. Водночас одним із ключових моментів регулювання вказаних суспільних відносин був порядок обрання Уповноваженого органу, на який покладено права та обов'язки контролю в цій

сфері. Однак перелічені вище законопроєкти пропонували процедуру, що створювала ризики непрозорого обрання керівництва Уповноваженого органу. Можливість провести добір у недоброчесний спосіб без відкритого конкурсу на ці посади є корупціогенним фактором, а відповідні положення законопроєкту сприяють виникненню корупційних ризиків.

34 законопроєкти

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Корупціогенні фактори у сфері правоохоронної діяльності є одними з найбільш критичних, оскільки розбалансовують усю систему кримінальної юстиції, а як наслідок – безпосередньо впливають на доступ до справедливого правосуддя та довіру з боку громадян до органів правопорядку загалом.**

## Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:

- Надмірні дискреційні повноваження;
- Нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності юридичних та фізичних осіб під час здійснення публічних процедур;
- Юридична колізія;
- Недоліки регулювання підстав і процедури звільнення посадових чи службових осіб у відповідному органі.

## НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Приклади законопроектів	№ 3009а № 3009а-2	№ 3009а-1 № 2116	№ 2734 № 3876	№ 4392
-------------------------	----------------------	---------------------	------------------	--------

Законопроектами № 3009а (та альтернативними) і № 2734 вносилися зміни в процедуру початку досудового розслідування. Відповідно до положень законопроектів, слідчий (або інша уповноважена особа), перед тим як прийняти рішення про початок досудового розслідування, повинен переконатися, що в отриманій заяві (повідомленні) **містяться достатні дані**, які вказують на кримінальне правопорушення. Тобто чинне на сьогодні правило автоматичного початку досудового розслідування

за наявності однієї лише заяви про кримінальне правопорушення законопроектами пропонується скасувати. Оскільки жодних орієнтирів чи ознак «достатності даних» не запропоновано, слідчий чи інша особа, уповноважена відкривати кримінальне провадження, матиме право на власний розсуд прийняти рішення або про початок досудового розслідування, або про відмову в цьому. Такі надмірні дискреційні повноваження сприяють виникненню корупційних ризиків, зокрема зловживань

та неправомірної відмови громадянам у кримінально-правовому захисті їхніх порушених прав.

У законопроекті № 4392 передбачено право Генерального прокурора приймати рішення про передачу кримінальних проваджень із НАБУ (яке має виключну юрисдикцію) до СБУ у разі, якщо злочин, який розслідується, становить загрозу державній без-

пеці. Проте, що саме слід розуміти під загрозою державній безпеці, не визначено ані самим законопроектом, ані іншими релевантними чинними законами. Отже, Генеральний прокурор на власний розсуд зможе вирішувати, що вважатиметься загрозою державній безпеці, а що ні, що є надмірним дискреційним повноваженням.

## НЕЧІТКА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРАВ, ОБОВ'ЯЗКІВ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ТА ФІЗИЧНИХ ОСІБ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ПРОЦЕДУР

Приклади законопроектів	№ 3792	№ 1089	№ 3062
-------------------------	--------	--------	--------

Законопроектом № 3792 запроваджується відповідальність за допуск гравця до відвідування грального закладу або прийняття ставки через мережу Інтернет без його ідентифікації. Однак з положень законопроекту неможливо чітко визначити суб'єкта, який несе юридичну відповідальність за вчинення правопорушення – власник грального закладу чи особа, уповноважена ним здійснювати відповідну ідентифікацію, чи обидві ці особи. Отже, регламентація притягнення до відповідальності, передбачена законопроектом, є нечіткою,

оскільки закріплена з порушенням принципу юридичної визначеності, що сприяє виникненню корупційних ризиків.

У законопроекті № 1089 зазначено про те, що особа повинна подати заяву «відповідному органу чи посадовій особі». Однак із положень проекту Закону неможливо зрозуміти, якому саме відповідному органу чи особі потрібно подавати заяву. Така регламентація реалізації обов'язку осіб є нечіткою та порушує принцип юридичної визначеності.

### Приклади законопроектів

№ 4265

№ 2244

№ 3274-1

У сфері правоохоронної діяльності проекти Законів найчастіше вступають у суперечність із Конституцією України. Наприклад, у **законопроекті № 4265** окремі питання збирання та обробки геномної інформації людини прямо суперечили ст. 32 Конституції України.

Випадок юридичної колізії, зокрема з Кримінальним кодексом України, маємо в **законопроекті № 3274-1**. Автори пропонували застосовувати додаткове покарання у вигляді конфіскації майна за порушення законодавства про ціноутворення під час дії правового режиму воєнного або надзвичайного стану або режиму надзвичайної ситуації державного рівня. Відповідно до ч. 2 ст. 59 Кримі-

нального кодексу України, конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, а також за злочини проти основ національної безпеки України та громадської безпеки незалежно від ступеня їх тяжкості і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині Кримінального кодексу України. Однак пропонується склад злочину розміщено в розділі VII «Злочини у сфері господарської діяльності», а санкція злочину відповідає санкції злочинів середньої тяжкості. Отже, виникла суперечність пропонуваного положення законопроекту та Загальної частини КК України, через що застосувати конфіскацію майна в зазначеному складі буде неможливо.

### Приклади законопроектів

№ 3196-д

№ 3517

Положеннями **законопроекту № 3196-д** визначено, що підстави та порядок притягнення співробітників Служби безпеки України, яким присвоюються спеціальні звання, до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до них заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Служби безпеки України, який затверджується нормативно-правовим актом Служби безпеки України. Можливість регулювання питань щодо дисциплінарних стягнень не

на рівні закону призводить до зниження рівня гарантій від незаконного притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення з відповідних посад, адже ст. 92 Конституції України передбачено, що виключно законами визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Наявність таких положень законопроекту сприяє виникненню корупційних ризиків.



25 законопроектів

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:

- Надмірні дискреційні повноваження;
- Юридична колізія;
- Відсутність чи недоліки конкурентних (тендерних) процедур у сфері публічних закупівель.

### ⚡ НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Приклади законопроектів	№ 2805д	№ 1093	№ 2730	№ 4132
	№ 4133	№ 4134	№ 4219	№ 3739
	№ 2555	№ 4344		

У **законопроекті № 2179** використано оцінні поняття, як-от «дієві процедури», «неналежна система управління ризиками», «серйозність порушення», «протиправна мета» тощо. У законопроекті ці поняття не визначено, жодним чином не конкретизовано, не наведено навіть їхніх загальних ознак, що дає можливість самостійного їх трактування та наповнення змістом суб'єктами фінансового моніторингу. Отже, цим органам надаються надмірні дискреційні повноваження.

**Законопроект**ом № 2805д, який ре-

гулює питання аграрних розписок, визначено, що Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку визначає адміністратора Реєстру аграрних розписок, яким може бути юридична особа державної форми власності, уповноважує його здійснювати заходи із створення та супроводження програмного забезпечення Реєстру аграрних розписок та відповідати за технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист даних, що містяться в Реєстрі аграрних розписок. Однак законопроектом не регламентовано порядок визначення такого адміністратора, що



фактично надає право Національній комісії діяти на власний розсуд під час реалізації цієї процедури, що вка-

зує на надмірні дискреційні повноваження цього органу та сприяє виникненню корупційних ризиків.

## ЮРИДИЧНА КОЛІЗІЯ

Приклади законопроєктів	№ 2730-1 № 2625	№ 2730-2 № 1093	№ 1067-д № 2730	№ 3739 № 2407
-------------------------	--------------------	--------------------	--------------------	------------------

**Законопроєкт № 2407** «Про вільну (спеціальну) економічну зону “Порто-франко”» надавав повноваження в частині видачі свідоцтва про реєстрацію органу господарського розвитку і управління СЕЗ. Проте у Законі України «Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», який встановлює загальні засади діяльності СЕЗ, видачу таких свідоцтв не передбачено, що свідчить про зовнішню колізію між нормами законопроєкту та нормами чинного Закону.

Положення **законопроєкту № 1067-д**, який стосувався сфери адміністративних послуг, спрощення адміністративних та дозвільно-погоджувальних процедур, дерегуляції у сфері господарської діяльності, суперечили Конституції України. Зокрема, законопроєкт встановлював, що перелік документів дозвільного характеру буде визначатися не Законом, а актами Кабінету Міністрів України. Проте таке положення суперечить п. 8 ч. 1 ст. 92 Конституції України, згідно з яким виключно законами України визначаються правові засади і гарантії підприємництва.

## ВІДСУТНІСТЬ ЧИ НЕДОЛІКИ КОНКУРЕНТНИХ (ТЕНДЕРНИХ) ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Приклади законопроєктів	№ 3075	№ 2625	№ 2563	№ 4332
-------------------------	--------	--------	--------	--------

**Законопроєкт № 4332** виключає застосування процедури публічних закупівель для послуг адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», а також перекладачів (сурдоперекладачів), які залучаються для забезпечення надання безоплатної вторинної правової допомоги у встановленому порядку. Оскільки фінансування безоплатної вторинної правової допомоги здійснюється за рахунок видатків Державного бюджету України, то запровадження конкурентної процедури на закупівлю таких послуг (тендеру) є неод-

мінною умовою. Виключення такої процедури для вказаних послуг є необґрунтованим винятком із загальних правил публічних закупівель, що, своєю чергою, сприяє виникненню корупційних ризиків.

**Законопроєкт № 2625** встановлює, що до 7 вересня 2020 року замовники, визначені Кабінетом Міністрів України, можуть здійснювати закупівлю товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення ефективної підготовки та участі національних збірних команд України у XXXII літніх Олімпійських та XVI Паралімпійських іграх 2020 року в м. Токіо (Японія),

17 законопроектів

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЗДОРОВ'Я НАЦІЇ, МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ ТА МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ

Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:

- Надмірні дискреційні повноваження;
- Необґрунтоване делегування повноважень;
- Юридичні колізії.

### ⚡ НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Приклади законопроектів	№ 2318-1	№ 2318-2	№ 2445-2	№ 4142
	№ 2318-3	№ 4358-1	№ 2457	№ 3318
	№ 4358-2	№ 4358-3	№ 3321	№ 4358
	№ 2445-д	№ 2445-1	№ 2445	

Законопроектom № 2457 встановлено, що «при виникненні обставин непереборної сили, **інших об'єктивних обставин**, зокрема неможливості оперативного вирішення спорів Координаційним центром трансплантації органів, тканин та клітин <...> **остаточне рішення** щодо порядку проведення вилучення анатомічних матеріалів, вибору реципієнта, проведення трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією тощо **приймається трансплант-координатором донора-трупа**». Поняття «інших

**об'єктивних обставин**» є оцінним, а встановлення «об'єктивності» таких обставин є дискреційним повноваженням трансплант-координатора, який може без участі Координаційного центру самостійно приймати рішення щодо процедури проведення трансплантації. Такі дискреційні повноваження є надмірними, що сприяє виникненню корупційних ризиків.

Проектами законів № 2445, № 2445-д, № 2445-1, № 2445-2 пропонується створення органів профе-

сійного самоврядування медичних професій (Палат медичних професій) у формі юридичних осіб, що будуть уповноважені на ведення Реєстру представників медичних професій та видачу свідоцтв на здійснення медичної та фармацевтичної діяльності. Проекти законів містять численні норми, які регулюють діяль-

ність органів Палат та їх взаємодію з медичними працівниками. Однак у жодній нормі не визначено механізму контролю за здійсненням доволі широких повноважень Палат медичних професій, що в умовах їх дійсності сприяє виникненню корупційних ризиків.

## НЕОБҐРУНТОВАНЕ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

Приклади  
законопроєктів

№ 2445-д

№ 2445-1

№ 2445-2

№ 2445

Законопроєктами **№ 2445, № 2445д, № 2445-1, № 2445-2** пропонується створення органів професійного самоврядування медичних професій у формі юридичних осіб, уповноважених на ведення Реєстру представників медичних професій та видачу свідоцтв на здійснення медичної та фармацевтичної діяльності. Також законопроєкти уповноважували такі органи професійного самоврядування, зокрема, видавати свідоцтво про право на здійснення медичної та фармацевтичної діяльності лікарям, визначати критерії допуску до здійснення професійної діяльності в Україні, тимчасово зупиняти або припиняти медичну та фармацевтичну діяльність, проводити ліцен-

зування, сертифікацію (акредитацію, атестацію) у сфері охорони здоров'я, проводити перевірки провадження відповідного виду професійної діяльності, дотримання вимог законодавства у сфері охорони здоров'я тощо. Здійснення цих повноважень є невласливим органам професійного самоврядування. Делегування таких широких та важливих повноважень державними органами суб'єктам приватного права є корупціогенним фактором, який здатен сприяти виникненню корупційних ризиків, зокрема зловживанням повноваженнями, а без належного державного контролю за їх здійсненням і поготів.

## ЮРИДИЧНІ КОЛІЗІЇ

Приклади  
законопроєктів

№ 3648

№ 4142

№ 2326

Яскравим прикладом юридичної колізії є суперечність положень **законопроєкту № 2326** Конституції України, міжнародним актам та нормам чинного законодавства. Законопроєкт зобов'язував народних депутатів України щорічно проходити психофізіологічне опитування із застосуванням поліграфа, а кандидатів у депутати, для реєстрації їх у Центральній виборчій комісії, разом з пакетом документів подавати висновки про проходження добровільного попереднього психіатричного та наркологічного огляду та висновки про проходження добровільного попереднього психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа. Результати опитувань та висновки пропонувалось оприлюднювати для ознайомлення громадянам України. **Ці норми суперечать:** Загальній декларації прав людини; Міжнародному пакту про громадянські і політичні права; ст. 8 Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод; ст. 32 Конституції України, відповідно до якої «ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім ви-

падків, передбачених Конституцією України»; ст. 286 Цивільного кодексу України, відповідно до якої «фізична особа має право на таємницю про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, одержані при її медичному обстеженні. Заборонено вимагати та подавати за місцем роботи або навчання інформацію про діагноз та методи лікування фізичної особи. Фізична особа зобов'язана утримуватися від поширення інформації, зазначеної у частині першій цієї статті, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків або з інших джерел»; ст. 39 (1) Основного законодавства України про охорону здоров'я, відповідно до якої «пацієнт має право на таємницю про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, одержані при його медичному обстеженні»; ст. 5 та 11 Закону України «Про інформацію», зокрема, відповідно до ст. 5 «реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські ... та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян». А згідно зі ст. 11 цього

Закону не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах

національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини. До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її стан здоров'я тощо.

**15 законопроектів**

## **КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ**





## Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупційних факторів:

- Надмірні дискреційні повноваження;
- Відсутність чи недоліки процедур добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному органі.

## НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

### Приклади законопроектів

№ 1014

№ 3711

№ 3935

№ 3411

**Законопроект № 1014** пропонувався закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань. Запропоноване законопроектом повноваження Президента щодо створення регуляторних органів значно розширює його повноваження. Крім того, воно було сформульовано таким чином, що надіяло Президента надмірною дискрецією щодо сфер в яких такі органи можуть бути створенні. Додатково варто зазначити, що вказане повноваження створювало консти-

туційні передумови для втручання Президента у сферу повноважень Верховної Ради та Кабінету Міністрів в частині формування внутрішньої політики.

**Законопроект № 3935** встановлював зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо проходження служби у Службі судової охорони. Зокрема, надавалася широка одноособова дискреція Голові Служби судової охорони України, який згідно із положеннями законопроекту мав право: самостійно визначати порядок заміщення посад співробітників Служби судової охорони державними службовцями та іншими працівниками; самостійно визначати обсяг повноважень керів-

ників Служби судової охорони щодо застосування заохочень та дисциплінарних стягнень передбачених Дисциплінарним статутом Національної поліції України. Такі положен-

ня створювали можливості для зловживань з боку керівництва Служби судової охорони, а також підвищували корупційні ризики.

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

### Приклади законопроектів

№ 3711

№ 4229

**Законопроект № 3711** визначався новий порядок формування та склад ВККС, крім того пропонувався змінити порядок добору та кваліфікаційного оцінювання суддів. Зокрема, встановлювався повний контроль ВРП за добором і кваліфікаційним оцінюванням всіх суддів через механізм погодження методологій та інших документів за якими буде проводитися добір і кваліфікаційне оцінювання суддів. На рівні внутрішніх документів ВККС та ВРП пропонувалося встановлювати: Порядок складення відбіркового іспиту та методика оцінювання його результатів; Порядок проходження спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді; Порядок складення кваліфікаційного іспиту та методика оцінювання кандидатів; Положення

про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді тощо. При цьому, законопроект на встановлював жодних критичних вимог або обмежень щодо таких документів. Відповідно, конкурс на зайняття посади судді був прописаний з суттєвими недоліками.

**Законопроект № 4229** пропонував врегулювати питання щодо оголошення, проведення та визначення результатів конкурсу для кандидатів на посаду судді, які пройшли усі процедури добору, проте набрали менше 75 відсотків максимально можливого бала кваліфікаційного іспиту, складеного до набрання чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Законопроектом було

зокрема, передбачено, що право на участь у конкурсі на зайняття вакантної посади судді отримували учасники, які менше 75 відсотків максимального можливого балу кваліфікаційного іспиту. Проте, не було вказано вимоги щодо мінімальної кількості таких

балів (нижчих за 75%). Більше того, чинний на той момент закон визначав, що кандидати, які склали іспит менше ніж на 75% балів повторно складають іспит. Проект натомість передбачає допуск цих осіб до конкурсу.

**14 законопроектів**

## **КОМІТЕТ З ПИТАНЬ АГРАРНОЇ ТА ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

## Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:

- Надмірні дискреційні повноваження;
- Нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності фізичних та юридичних осіб приватного права під час здійснення публічних процедур.

## НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Приклади законопроектів	№ 2194 № 3174	№ 2163 № 4046	№ 2773	№ 2822
-------------------------	------------------	------------------	--------	--------

**Законопроект № 4046** пропонує встановити, що новоствореним фермерським господарствам може надаватися допомога за рахунок державного і місцевого бюджетів, у тому числі через Український державний фонд підтримки фермерських господарств. Формулювання «може надаватися» є оцінним та надає надмірні дискреційні повноваження органу, що прийматиме рішення про надання допомоги, що сприяє виникненню корупційних ризиків. Використання в нормах законопроектів цього оцінного поняття дозволяє органу діяти на власний розсуд, адже може трактуватися надавачем допомоги як можливість надати таку допомогу

або ж відмовити в її наданні. Доцільно було б передбачити в положеннях законопроектів чіткі умови, за яких така допомога надається, та умови, за яких орган відмовляє в наданні допомоги.

**Законопроект № 3174** вносяться зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», якими до законодавства повертається сплата пайової участі у створенні інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури. Проте процедури визначення розміру та порядку використання такого внеску законопроект не передбачено. Розмір пайової участі, відповідно

до положень законопроектів, встановлюється органами місцевого самоврядування. Таке формулювання надає надто широкі дискреційні повноваження органам місцевого самоврядування. Крім того, такий цільовий внесок надходить до загального бюджету міста, тому ефективність його використання неможливо відстежити. Отже, цей законопроект не регулює основних повноважень ор-

ганів, які б мали бути врегульовані на рівні Закону. У проекті не зазначено загальних орієнтирів підзаконного регулювання, що поряд із наданням надмірних дискреційних повноважень вказує також і на неналежне регулювання підзаконними нормативно-правовими актами. Це додатково свідчить про наявність у нормах законопроектів корупційних ризиків.

## НЕЧІТКА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРАВ, ОБОВ'ЯЗКІВ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПРИВАТНОГО ПРАВА ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ

Приклади законопроектів	№ 2178-1 № 2178-10	№ 3205-1 № 2178	№ 2194 № 3852	№ 3205 № 3295
-------------------------	-----------------------	--------------------	------------------	------------------

**Законопроект № 3205** пропонує встановити, що право на часткове гарантування виконання зобов'язань за кредитними договорами мають малі та середні суб'єкти підприємства, у власності та/або користуванні яких перебувають землі сільськогосподарського призначення в обсягах, що не перевищують 500 гектарів. Проте у проекті не встановлено вимог щодо їх засновників. У законопроекті також не передбачено вимог щодо цільового характеру надання та використання кредитів, які гарантують-

ся Фондом, що створює можливість використання їх для гарантування кредитів, взятих малими та середніми суб'єктами підприємства, у власності та/або користуванні яких перебувають землі сільськогосподарського призначення, не лише для забезпечення сільськогосподарської діяльності, а й на інші цілі. Отже, нечітке формулювання вимог у вказаних положеннях законопроектів є порушенням принципу юридичної визначеності, що сприяє виникненню корупційних ризиків. Нечіткість

публічної процедури наявна і в порядку визначення фінансових установ, яким Фонд надаватиме часткові гарантії для кредитування сільськогосподарських підприємств. Проект лише пропонує встановити, що часткові гарантії надаватимуться за кредитами, наданими фінансовими установами, які уклали договір про співпрацю з Фондом та відповідають критеріям прийнятності, затвердженим Радою Фонду. Вказані положення теж сприяють виникненню корупційних ризиків.

**Законопроект № 2178-2** впроваджується нечітка та непрозора процедура відчуження земельних ділянок через Земельний банк України. Зокрема, зазначено, що держава з метою створення та забезпечення діяльності Державного банку земель сільськогосподарського призначення здійснює викуп земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що належать громадянам України та/або юридичним особам на праві власності, а також прав на земельні частки (паї). Проте порядок створення та функціонування такого банку в проєкті не визначено, а також незрозуміло, що далі відбуватиметься з цими земельними ділянками. Також не визначено, чи може ця структура передавати земельні ділянки третім

особам, і, якщо може, то на яких підставах. Усі ці недоліки свідчать про порушення принципу юридичної визначеності, що сприяє виникненню корупційних ризиків під час здійснення вказаної публічної процедури.

**Законопроекти № 2178, № 2178-10** передбачено, що сукупна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення, яка може перебувати у власності громадянина чи юридичної особи в межах однієї області або Автономної Республіки Крим, не повинна перевищувати 15 відсотків земель сільськогосподарського призначення такої області або Автономної Республіки Крим; не повинна перевищувати 0,5 відсотка земель сільськогосподарського призначення України (ч. 2 статті 130 Земельного кодексу України). Загальновідомо, що на сьогодні не проведено повної інвентаризації земельних ділянок, частину земельних ділянок не внесено до Державного земельного кадастру. Зважаючи на це, визначити сукупну площу земельних ділянок так, як це запропоновано у згаданих вище положеннях, буде об'єктивно неможливо. Фактично власник зможе отримати набагато більше земельних ділянок, ніж буде вказано в документах.

## 13 законопроектів

# КОМІТЕТ З ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ





**Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:**

- Надмірні дискреційні повноваження;
- Юридична колізія.

## НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Приклади законопроектів	№ 2207-2	№ 2350	№ 4167	№ 3417
	№ 2207-1д	№ 3091	№ 3091	№ 3200
	№ 3200-1	№ 3796	№ 4187	№ 4396
	№ 4187-1			

Відповідно до положень **законопроекту № 4167, «дозвільний орган може встановити для конкретної установки менш жорсткі нормативи гранично допустимих викидів... (далі – відступ). Відступ не надається, якщо дозвільний орган не може забезпечити відсутність значного забруднення доквілля та досягнення високого рівня захисту доквілля** в цілому з метою запобігання шкідливому впливу на здоров'я населення». Формулювання **«значне забруднення»** та **«високий рівень захисту доквілля»** є оцінними, а отже через можливість їх самостійного наповнення змістом надають надмірні дискреційні повноваження компетент-

ного органу, який зможе на власний розсуд вирішувати питання про надання чи ненадання відступу для установ, керуючись суб'єктивною оцінкою зазначених понять. Це також стосується і таких оцінних понять, як «настільки значне забруднення», «значні зміни», «найкращі доступні технології», «належні заходи», що вживаються в законопроекті.

**Законопроект № 2207-1д**, який регулює сферу поведінки з відходами, зобов'язує суб'єктів господарювання, які отримали дозвіл на здійснення операцій з управління відходами, у разі настання підстав, забезпечити переоформлення дозволу на пово-

дження з відходами. Проте законопроект не визначає таких підстав, що наділяє уповноважений орган надмірними дискреційними повноваженнями, зокрема самостійно встановлювати такі підстави. Цим законопроектом також запроваджується система розширеної відповідальності виробника. Проте не визначено процедури, як така система

буде функціонувати (приймати та збирати відходи від їх утворювачів); не визначено прав та обов'язків організацій колективної розширеної відповідальності виробників, організацій індивідуальної розширеної відповідальності виробників тощо, що сприяє виникненню корупційних ризиків.

## ЮРИДИЧНІ КОЛІЗІЇ

Приклади законопроектів	№ 4187-1	№ 2207-2	№ 4167	№ 4187
	№ 2207-1д		№ 3438	№ 3091

Відповідно до положень **законопроекту № 4187, «проведення планованої діяльності з видобування корисних копалин ... на ділянках бурштиноносних надр ... передбачає затвердження проектної документації щодо проведення рекультивативної відповідної земельної ділянки у встановленому законодавством порядку та не підлягає обов'язковій оцінці впливу на доквілля»**. Ця норма не узгоджується з нормою у наступній статті законопроект, відповідно до якої для отримання дозволу на користування надрами з метою видобування корисних копалин необхідно надати **«реєстраційні дані**


**висновку з оцінки впливу на доквілля»**. Отже, наявна суперечність між різними нормами одного законопроект. Така суперечність вказує на внутрішню колізію, яка сприяє виникненню корупційних ризиків.

**Законопроект № 3091** передбачено, що у разі виявлення під час планової чи позапланової перевірки суб'єкта господарювання понаднормативних або таких, що не передбачені дозвільними документами, викидів, скидів чи відходів, інших ознак порушення вимог природоохоронного законодавства, що спричиняють шкоду доквіллю чи його компонен-

там, як запобіжний захід до моменту завершення перевірки **посадова особа** органу державного екологічного контролю виносить рішення про **зупинення діяльності суб'єкта господарювання** в цілому чи окремих його цехів (дільниць) і одиниць обладнання строком до 3 робочих днів. Це положення суперечить ч. 5 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», в якій встановлено, що вироб-

ництво (виготовлення) або реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання можуть бути зупинені повністю або частково виключно за рішенням суду. Отже, наявна суперечність між нормами законопроекту та нормами чинного законодавства, до якого не передбачається внесення змін. Така суперечність вказує на зовнішню колізію та сприяє виникненню корупційних ризиків.

**11 законопроектів**



**КОМІТЕТ З ПИТАНЬ  
РЕГЛАМЕНТУ,  
ДЕПУТАТСЬКОЇ ЕТИКИ  
ТА ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ  
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

## Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:

- Юридичні колізії;
- Надмірні дискреційні повноваження.

## ⚡ ЮРИДИЧНІ КОЛІЗІЇ

Приклади законопроектів	№ 1038-1	№ 2460	№ 1038	№ 1211
	№ 1045-1	№ 2691	№ 3084	№ 1126
	№ 1211-1			

Найчастіше законопроекти, які належать до відання Комітету, містили положення, що суперечать Конституції України. Насамперед це зумовлено специфікою предмета регулювання таких законопроектів, а саме: діяльність народних депутатів та Верховної Ради. Оскільки таку діяльність дуже чітко регламентує Конституція України, то законопроекти доволі часто їй суперечили.

Наприклад, у **законопроекті № 1038** (та альтернативних) пропонувалося передбачити можливість позбавлення депутата мандата керівництвом партії у разі невходження до депутатської фракції політичної партії як за списками, **так і в мажоритарних**

**округах**. Таке положення суперечить ст. 81 Конституції України, в якій передбачено можливість позбавлення мандата лише депутата, обраного від партії, а не мажоритарника.

У **законопроекті «Про парламентську опозицію» № 1211** (та альтернативних) зазначено, що «права парламентської опозиції на здійснення опозиційної діяльності гарантуються Конституцією України», а також, що «парламентська опозиція має право в порядку, встановленому Конституцією України», зокрема, брати участь у здійсненні парламентського контролю за діяльністю парламентської більшості, Кабінету Міністрів України, органів державної влади (крім судів),

їх посадових осіб; на створення тимчасових слідчих комісій ВРУ; на внесення пропозиції про розгляд Верховною Радою України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України; на звернення до Конституційного Суду України тощо. Проте у Конституції навіть не згадано про «парламентську опозицію», не кажу-

чи вже про механізми гарантування її діяльності та порядку забезпечення її участі в усіх окреслених сферах – від парламентського контролю за діяльністю більшості та КМУ до контролю всіх інших державних органів. Отже, ці положення законопроекту суперечать Конституції України.

## ⚡ НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Приклади законопроектів	№ 1038-1	№ 2328-д	№ 1038	№ 2691
	№ 1045-1		№ 2460	

**Законопроектом № 1045-1** передбачено можливість позбавлення мандата тих народних депутатів, які не самі вийшли з фракції, а яких з неї виключили. Проте підстав прийняття відповідного рішення керівництвом партії у законопроекті не визначено. Отже, керівництву фракцій надаються надмірні дискреційні повноваження, за яких депутатські фракції могли б на власний розсуд визначати підстави для виключення з фракції і позбавлення депутатського мандата, що сприяє виникненню корупційних ризиків.

**Законопроектом № 2460** пропону-

ється запровадити обов'язок народного депутата України за підсумками календарної сесії проходити перевірку на поліграфі стосовно можливого вчинення корупційних правопорушень у зв'язку із здійсненням депутатських повноважень. Проте в законопроекті не визначено порядку проведення такої перевірки, наслідків непроходження такої перевірки, конфіденційності / публічності інформації, отриманої внаслідок проведення такої перевірки тощо. Отже, органи, уповноважені на проведення перевірки, мали б змогу самостійно визначати всі її ключові елементи.

8 законопроектів

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ГУМАНІТАРНОЇ ТА ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:

- Надмірні дискреційні повноваження;
- Юридичні колізії.

### ⚡ НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Приклади  
законопроектів

№ 3577-1

№ 4162

№ 2340

№ 3377

№ 2381

№ 3577

Законопроектom № 4162 надається право центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері туризму та курортів, **виключити суб'єкта господарювання з Єдиного туристичного реєстру** «у разі ... неподання **без поважних причин** звіту про туристичну діяльність». Використання оцінного поняття «без поважних причин» може призвести до неоднозначності його тлумачення і можливості компетентного органу на власний розсуд вирішувати питання про виключення суб'єкта господарювання з Єдиного туристичного реєстру, керуючись суб'єктивною оцінкою поняття «поважна причина». Також у цьому проекті закону використано конкретно не визначені терміни: «географічно

детермінований продукт», «надання характерних та супутніх послуг», «напрямок туристичних потоків» тощо. Використання таких термінів без їх визначення або без вказівки на їхні головні ознаки надає надмірні дискреційні повноваження органу, який самостійно може наповнювати змістом ці поняття.

Законопроектom № 2340 передбачено, що «органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи та організації забезпечують жестомовним особам умови для вільного використання ними української жестової мови ... зокрема, **шляхом надання послуг перекладу українською жестовою мовою або**



шляхом розумного пристосування чи застосування універсального дизайну, що дозволяє передати весь обсяг комунікації, який відбувається засобами словесного мовлення». Водночас не надано визначення «розумного пристосування чи застосу-

вання універсального дизайну» та жодних ознак цих термінів, що створює підґрунтя для їх довільного тлумачення та, як наслідок, надаватиме надмірні дискреційні повноваження суб'єктам правозастосування.

## ⚡ ЮРИДИЧНІ КОЛІЗІЇ

Приклади  
законопроектів

№ 3577-1

№ 4162

№ 4318

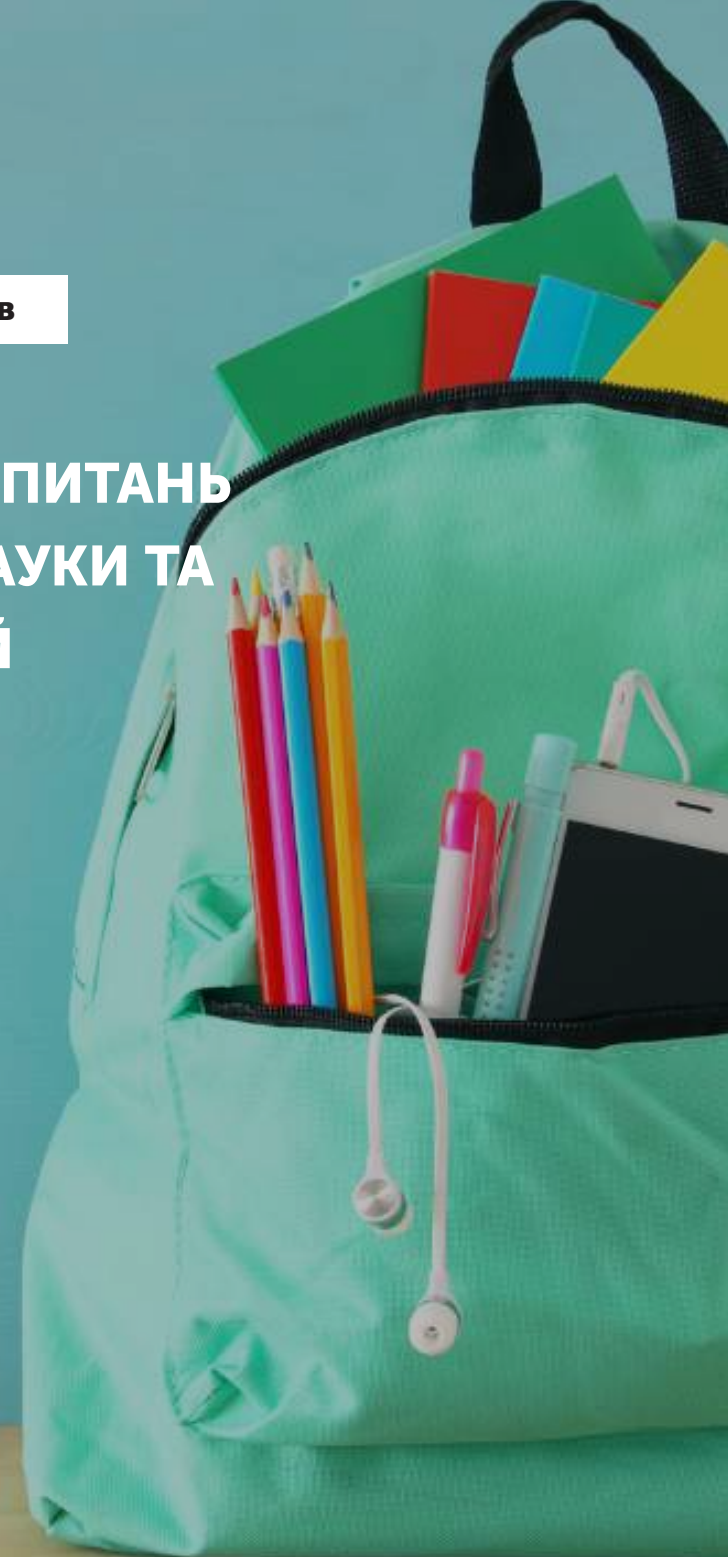
№ 3377

Нормами **законопроекту № 4318** визначено, що «державні і комунальні заклади культури **мають право самостійно розпоряджатися надходженнями** від надання платних послуг та з інших джерел фінансування, не заборонених законодавством, з метою провадження діяльності, передбаченої установчими документами». Це положення не узгоджується з положеннями Бюджетного кодексу України, в якому чітко визначено

напрями використання надходжень бюджетних установ, водночас внесення змін до Бюджетного кодексу України законопроектом не передбачено. Отже, наявна суперечність між нормами законопроекту та нормами чинного законодавства, до якого не передбачено внесення змін. Така суперечність вказує на зовнішню колізію та сприяє виникненню корупційних ризиків.

6 законопроектів

# КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ



## Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:

- Надмірні дискреційні повноваження;
- Юридична колізія.

## ⚡ НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

### Приклади законопроектів

№ 2299

№ 2664

№ 4139

Положеннями **законопроекту № 2299** пропонується надавати закладам вищої освіти статус національного за **визначні внески** в розвиток вищої освіти, науки та культури України. Проте поняття «визначний внесок» законопроектом не розкрито, його головні ознаки не встановлено. Вживання таких мовних конструкцій дає можливість суб'єкту правозастосування тлумачити та наповнювати їх змістом на власний розсуд. Такі дискреційні повноваження є надмірними та свідчать про наявність корупціогенного фактора в положеннях законопроекту, що сприяє виникненню корупційних ризиків, зокрема зловживань уповноважених працівників центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Схожа ситуація і з **законопроектом № 4139**, яким надається право центральним органам виконавчої влади, до сфери управління яких належать заклади професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами навчання, своїми нормативно-правовими актами **встановлювати особливі вимоги до створення та управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти, прийому на посади керівників та педагогічних працівників, правил прийому осіб на навчання, організації освітнього процесу**, матеріально-технічного забезпечення, порядку відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення осіб до закладів професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами навчання. Що мається на увазі

під «особливими вимогами», в законопроекті не визначено. Отже, створюються умови, за яких центральні органи виконавчої влади, до сфери управління яких належать заклади професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами нав-

чання (МВС, Нацполіція), наділяються надмірними дискреційними повноваженнями, зокрема встановлювати власні вимоги щодо прийому на посади керівників закладів професійної освіти, управління такими закладами тощо.

## ⚡ ЮРИДИЧНІ КОЛІЗІЇ

### Приклади законопроектів

№ 4489-1

№ 4489

№ 4486

Прикладом внутрішньої колізії є положення **законопроектів № 4489 та № 4489-1**, якими пропонується внести зміни до Закону України «Про вищу освіту» та передбачити процедуру проходження спеціальної перевірки кандидатами та переможцем на посаду керівника закладу вищої

освіти усіх форм власності. Однак ці положення не узгоджуються зі ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції», у якій визначено вичерпний перелік посад, стосовно яких проводиться процедура спеціальної перевірки.

## 5 законопроектів

# КОМІТЕТ З ПИТАНЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до юридичних колізій, а саме до колізій між нормами законопроекту та антикорупційним законодавством.

Зазвичай наявна невідповідність положень законопроекту стандартам у сфері запобігання корупції. Зокрема, виявлено спроби вивести з-під дії Закону України «Про запобігання корупції» певних суб'єктів.

Приклади  
законопроектів

№ 2105

№ 2755

**Законопроект № 2755** пропонува-  
лося скасувати чинні обмеження  
щодо сумісництва та суміщення з  
іншими видами діяльності для осіб  
рядового складу державної крими-  
нально-виконавчої служби та полі-  
цейських. Відповідні обмеження для  
осіб, наділених значними владними  
повноваженнями, є найкращою сві-  
товою практикою для забезпечен-  
ня верховенства права та усунен-

ня ризиків поліцейського свавілля.  
Оскільки ці положення законопро-  
екту суперечать стандартам у сфері  
запобігання корупції, а також між-  
народним актам антикорупційного  
законодавства, це може ускладнити  
реалізацію передбачених заходів із  
запобігання корупції та безпосеред-  
ньо сприяє виникненню корупційних  
ризиків.

5 законопроектів

# КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЕНЕРГЕТИКИ ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:

- Дублювання повноважень.

## ⚡ ДУБЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

**Законопроект № 4403** пропонує доповнити перелік існуючих та створити новий центральний орган виконавчої влади, який буде здійснювати державний контроль (нагляд) щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечувати інтереси суспільства у сфері житлово-комунального господарства – Державну житлово-комунальну інспекцію, з можливістю створення її територіальних органів. Водночас пропонується доповнити Закон України «Про поховання та похоронну справу» ст. 81 та встановити, що державний контроль (нагляд) за дотриманням законодавства, нормативів, норм, порядків і правил у сфері поховання здійснюється, зокрема, ДЖКІ, хоча такі повноваження вже закріплено за місцевими державними адміністраціями. Аналогічне зауваження стосується пп. 4 п. 5 розділу I в частині внесення змін до ст. 39 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» щодо здійснення державного нагляду (контролю) ДЖКІ за

дотриманням законодавства, нормативів, норм, порядків і правил у сфері благоустрою населених пунктів. Запропоноване законопроектом регулювання не відповідає ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», відповідно до якої одним із основних принципів державного нагляду (контролю) визначено принцип неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання. Наділення суб'єкта владних повноважень повноваженнями, якими вже наділені інші суб'єкти владних повноважень, є корупціогенним фактором, що може викликати неоднозначність у порядку здійснення таких повноважень та невизначеність стосовно суб'єкта здійснення такого повноваження. З огляду на це вказані положення законопроекту сприяють виникненню корупційних ризиків.



## 5 законопроектів

# КОМІТЕТ З ПИТАНЬ МОЛОДІ І СПОРТУ

Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:

- Надмірні дискреційні повноваження.

## ⚡ НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Приклади  
законопроектів

№ 3231-1

№ 3498-1

№ 3231

№ 3498

**Законопроект № 3231** визначено, що «держава звільняє від оподаткування кошти підприємств, установ та організацій, які спрямовані на фінансування потреб щодо забезпечення житлом працюючих на цих підприємствах, в установах та організаціях молодих громадян (молоді)». Проте положеннями законопроекту не регламентовано порядок та критерії звільнення від оподаткування (суми коштів, суб'єктів, строків такого звільнення тощо). Відсутність чіткої регламентації порядку здійснення повноваження надає надмірні дискреційні повноваження державному органу, який звільнить від оподаткування кошти вказаних підприємств, установ та організацій. Такі положення законопроекту сприяють виникненню корупційних ризиків та, фактично, даватимуть змогу зловживання наданими повноваженнями з метою ухилення від сплати податків

вказаними вище підприємствами, установами та організаціями.

**Законопроект № 3498** визначає шляхи державної підтримки діяльності меценатів у сфері спорту у вигляді «надання пільг, іншого сприяння меценатам спорту» відповідно до закону. Проте ані законопроектом, ані чинним законодавством не визначено термін «інше сприяння меценатам спорту», навіть не встановлено загальних ознак «іншого сприяння». Застосування цього положення надає надмірні дискреційні повноваження органу, який здійснюватиме таку державну підтримку на власний розсуд, що сприятиме виникненню корупційних ризиків, зокрема у вигляді можливого зловживання наданими повноваженнями задля отримання державної підтримки «потрібним» меценатам у «потрібній» їм формі.





5 законопроектів

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ, ОБОРОНИ ТА РОЗВІДКИ

Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:

- Надмірні дискреційні повноваження;
- Юридичні колізії.

### ⚡ НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Приклади  
законопроектів

№ 2618-1

№ 2398-1

№ 2618

Положеннями **законопроекту № 2398-1** передбачено, що здійснення закупівель за процедурою спрощеного відбору без застосування електронної системи може бути проведено «у випадку необхідності вжиття невідкладних заходів з метою захисту суверенітету держави, забезпечення її національної безпе-

ки та обороноздатності». Водночас жодних критеріїв, ознак чи будь-яких інших орієнтирів, які б вказували на настання зазначених обставин, законопроектом не надано. Таке оцінне формулювання дає змогу суб'єкту владних повноважень довільно тлумачити це положення та діяти на власний розсуд, що сприяє виник-

### ⚡ ЮРИДИЧНІ КОЛІЗІЇ

Приклади  
законопроектів

№ 3196-д

№ 3196

У **законопроекті № 3196-д** наявна суперечність із Законом України «Про телекомунікації». Положення-

ми законопроекту передбачено повноваження спецслужби одержувати інформацію, якою володіють опера-

тори та провайдери телекомунікацій, про зв'язок, абонента, надання телекомунікаційних послуг, у тому числі отримання послуг, їх тривалість, зміст, маршрути передавання тощо, в порядку, визначеному законом. Однак у статтях 9 та 34 Закону України «Про телекомунікації» передбачено, що інформація про споживача та про телекомунікаційні послуги,

що він отримав, може надаватись у випадках і в порядку, визначених законом. До того ж такий порядок для інших органів правопорядку уже передбачений у кримінальному процесуальному законодавстві та вимагає ухвали слідчого судді. Отже, положення законопроекту містять зовнішню колізію.

**5 законопроектів**

## **КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ**

Законопроекти в цій сфері найбільш чутливі до таких корупціогенних факторів:

- Надмірні дискреційні повноваження;
- Неналежне регулювання підзаконними нормативно-правовими актами.

## НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Приклади  
законопроектів

№ 4066

№ 4303

**Законопроект № 4303** передбачає, що Уповноважений орган відмовляє у набутті статусу резидента Дія Сіті, якщо інформація, надана в заяві заявника, є **недостовірною**. Критеріїв чи ознак недостовірності інформації законопроект не встановлює, що дозволяє Уповноваженому органу на власний розсуд визначати її достовірність чи недостовірність. Крім того, положеннями законопроекту визначено, що Уповноважений орган **може визначати істотні ознаки**, які мають або які не мають види діяльності резидента Дія Сіті. Така мовна конструкція містить у собі відразу два недоліки, які наділяють Уповноважений орган надмірними дискре-

ційними повноваженнями. Першим недоліком є можливість на власний розсуд обирати варіант поведінки, визначати чи не визначати такі ознаки, адже будь-яких критеріїв, за яких обставин Уповноважений орган повинен визначати ознаки, а за яких ні, законопроект не містить. Другим недоліком є вживання оцінного поняття «істотні ознаки». Без наведення критеріїв «істотності» таких ознак Уповноважений орган може довільно тлумачити це поняття. Усі вказані вище недоліки свідчать про надання такому органу надмірних дискреційних повноважень.

## НЕНАЛЕЖНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДЗАКОННИМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМИ АКТАМИ

Приклади  
законопроектів

№ 4066

№ 3014

**Законопроект № 4066** пропонує встановити, що державний нагляд за ринком послуг поштового зв'язку здійснюється **в порядку, встановленому Регулятором комунікаційних послуг**, шляхом проведення планових і позапланових перевірок, здійснення **інших заходів відповідно до законодавства**, спрямованих на запобігання, виявлення та усунення порушень законодавства про поштовий зв'язок. Регулювання цього питання на підзаконному рівні є корупціогенним фактором, адже такі питання підлягають визначенню виключно законами. Згідно з ч. 4 ст. 19 Господарського кодексу України, органи державної влади і посадові

особи, уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і **порядок здійснення контролю** і нагляду **визначаються законами**. Окрім того, Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено, що спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю) встановлюються виключно законами. Отже, регулювання цих питань підзаконними нормативно-правовими актами є неналежним, що сприяє виникненню корупційних ризиків.





**Інститут законодавчих ідей**  
м. Київ, Шовковична 24, офіс 14

 [office@izi.institute](mailto:office@izi.institute)

 [izi.institute](http://izi.institute)

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

